nº11 NOVIEMBRE 2024

REVISTA DIECISIETE

Investigación Interdisciplinar para los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Seis años de conocimiento, diálogos y soluciones para la sostenibilidad

- Renta básica: ¿deseable y asequible?
  Philippe Van Parijs
- Modelos de financiación de una renta básica para España
  Javier Díaz Oyarzábal, Juan A. Gimeno Ullastres y Víctor Gómez Frías
- Alianzas para los objetivos: más allá del ODS 17
  Leda Stott y Anette Scoppetta
- La comunicación en plataformas de innovación social
  Itziar Moreno, Simona Perfetti y Xosé Ramil
- ODS3+: del concepto a la implementación de la "salud en todas las políticas" en España
  Oriana Ramírez-Rubio, José Miguel Carrasco, Raquel González-Rubio y Gonzalo Fanjul
- Desempleo, precariedad, nutrición y salud en una España en crisis.
  Noemí López-Ejeda, Antonio Vargas y María Dolores Marrodán
- ¿Cuarta Revolución Industrial? El reto de la digitalización y sus consecuencias ambientales y antropológicas
  Joaquín Fernández Mateo
- El impacto de la inteligencia artificial en la sociedad y su aplicación en el sector financiero
  María Asunción Gilsanz Muñoz
- El Green New Deal y las finanzas sostenibles en Europa
  Ángel Berges y Emilio Ontiveros
- La importancia de la inclusión financiera en México para alcanzar los ODS
  María Del Carmen Dircio Palacios Macedo
- La movilidad humana, entre la anomia y el prejuicio
  Javier de Lucas
- Migración forzada y enfoque de la seguridad humana desde una perspectiva de género
  Sònia Parella Rubio
- El sistema sanitario español tras la pandemia
  José María Abellán Perpiñán y Fernando Ignacio Sánchez Martínez
- Bienestar psicológico en el confinamiento por la pandemia COVID-19: el relevante papel de la resiliencia
  Encarnación Sarriá, Patricia Recio y Fernando Molero
- Un nuevo contrato social: el papel de la economía social y el desafío de medir su impacto
  Mercedes Valcárcel Dueñas
- Crisis, transformación y nuevo contrato social
  Antón Costas y Xosé Carlos Arias
- El objetivo de desarrollo sostenible de hambre cero no puede alcanzarse sin abordar el colonialismo, el racismo y el cambio climático
  Alexandra Humphreys y Denis Kioko Matheka
- Hambre y justicia internacional
  Tom Dannenbaum
- Transición justa: tensiones de un concepto en disputa
  Mauro Pucheta, César Álvarez Alonso y Pedro Cisterna Gaete
- La descarbonización justa de las ciudades: Un análisis de la Misión europea y su implementación en España
  Irene Ezquerra Lázaro, Beatriz Novales, Alejandro García-Gil Berbería, Caren Camiscia, Santiago Nardini

ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE

itd UPM Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano
Universidad Politécnica de Madrid

Las opiniones de los autores, las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican juicio alguno por parte de las organizaciones que colaboran con esta publicación sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La Revista Diecisiete: Investigación Interdisciplinar para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ha sido incluida en el catálogo del sistema de información Dialnet y el Directory of Open Access Journals (DOAJ).

Revista con licencia de Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional.



DOI:
10.36852/2695-4427

Periodicidad:
Dos ediciones al año / 2 editions per year

EDITA:

FUNDACIÓN ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE

C. de Aravaca, 22
28040 - Madrid
Telf: 900 10 08 22
accion2030@accioncontraelhambre.org

DISEÑO Y MAQUETACIÓN:
DCI Punto y Coma
www.dcipuntoycoma.com

REVISTA DIECISIETE

Investigación Interdisciplinar para los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Director

Carlos Mataix Aldeanueva, Profesor en la **Universidad Politécnica de Madrid** y director del **Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano- itdUPM.**

Equipo Editorial

Andrea Amaya Beltrán, Equipo Integrador (**itdUPM**).

Sol Benavente Martín, Gestora patrimonial y S.S. de la **fundación Acción contra el Hambre**.

Manuel Sánchez-Montero, Director de Incidencia y Relaciones Institucionales en la **Fundación Acción contra el Hambre**.

Simona Perfetti, Equipo Integrador (**itdUPM**).

Miembros del Comité Científico

Marcel Bursztyn, Profesor Titular de la **Universidad de Brasilia**.

Marta de la Cuesta, Profesora Titular de Economía Aplicada de la **Universidad Nacional de Educación a Distancia**.

Isabel de la Torre Prados, Catedrática de Sociología en la **Universidad Autónoma de Madrid**.

Gorka Espiau Idoiaga, Director de **Agirre Lehendakaria Center for Social and Political Studies (Universidad del País Vasco).**

José Luis Fernández Fernández, Director Cátedra de Ética Económica y Empresarial. **Icade-Universidad Pontificia Comillas**.

Mª José García López, Profesora Titular en la **Universidad Rey Juan Carlos**.

Juan A. Gimeno Ullastres, Catedrático de Economía Aplicada (Economía Política y Hacienda Pública) de la **Universidad Nacional de Educación a Distancia**.

Amador Gómez Arriba, Director Técnico en la **Fundación Acción contra el Hambre**.

Luis González Muñoz, Director de Acción Social y Cooperación Descentralizada, ASE en la **Fundación Acción contra el Hambre**.

Víctor Renes Ayala, Sociólogo, Exdirector de Estudios de la **Fundación Foessa** y **Cáritas Española**.

Teresa Sánchez Chaparro, Profesora Ayudante Doctor en la **Universidad Politécnica de Madrid**.

Adrian Smith, Professor of Technology & Society, **University of Sussex**.

Mercedes Valcárcel Dueñas, Directora General de la **Fundación Generation Spain** y miembro del patronato de la fundación para la administración de las acciones de **Triodos Bank**.

ÍNDICE

Introducción del número 11
Carlos Mataix

Renta básica: ¿deseable y asequible? 13
Philippe Van Parijs

Modelos de financiación de una renta básica para España 19
Javier Díaz Oyarzábal, Juan A. Gimeno Ullastres y Víctor Gómez Frías

Alianzas para los objetivos: más allá del ODS 17 45
Leda Stott y Anette Scoppetta

La comunicación en plataformas de innovación social 55
Itziar Moreno, Simona Perfetti y Xosé Ramil

ODS3+: del concepto a la implementación de la "salud en todas las políticas" en España 73
Oriana Ramírez-Rubio, José Miguel Carrasco, Raquel González-Rubio y Gonzalo Fanjul

Desempleo, precariedad, nutrición y salud en una España en crisis. 91
Noemí López-Ejeda, Antonio Vargas y María Dolores Marrodán

¿Cuarta Revolución Industrial? El reto de la digitalización y sus consecuencias ambientales y antropológicas 109
Joaquín Fernández Mateo

El impacto de la inteligencia artificial en la sociedad y su aplicación en el sector financiero 125
María Asunción Gilsanz Muñoz

El Green New Deal y las finanzas sostenibles en Europa 133
Ángel Berges y Emilio Ontiveros

La importancia de la inclusión financiera en México para alcanzar los ODS 149
María Del Carmen Dircio Palacios Macedo

La movilidad humana, entre la anomia y el prejuicio 167
Javier de Lucas

Migración forzada y enfoque de la seguridad humana desde una perspectiva de género 175
Sònia Parella Rubio

El sistema sanitario español tras la pandemia 187
José María Abellán Perpiñán y Fernando Ignacio Sánchez Martínez

Bienestar psicológico en el confinamiento por la pandemia COVID-19: el relevante papel de la resiliencia 205
Encarnación Sarriá, Patricia Recio y Fernando Molero

Un nuevo contrato social: el papel de la economía social y el desafío de medir su impacto 225
Mercedes Valcárcel Dueñas

Crisis, transformación y nuevo contrato social 239
Antón Costas y Xosé Carlos Arias

El objetivo de desarrollo sostenible de hambre cero no puede alcanzarse sin abordar el colonialismo, el racismo y el cambio climático 253
Alexandra Humphreys y Denis Kioko Matheka

Hambre y justicia internacional 277
Tom Dannenbaum

Transición justa: tensiones de un concepto en disputa 299
Mauro Pucheta, César Álvarez Alonso y Pedro Cisterna Gaete

La descarbonización justa de las ciudades: Un análisis de la Misión europea y su implementación en España 313
Irene Ezquerra Lázaro, Beatriz Novales, Alejandro García-Gil Berbería, Caren Camiscia, Santiago Nardini

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN DEL NÚMERO

Tenemos el placer de presentarte este nuevo número de la Revista DIECISIETE, un compendio que celebra y recopila la esencia de nuestro viaje a través de los últimos cinco años. En sus páginas, hemos seleccionado artículos destacados de nuestros diez monográficos publicados, cada uno de ellos una ventana abierta a la pluralidad de ideas y voces que han conformado nuestra publicación.

Este número recopilatorio es mucho más que una simple recopilación; es una invitación a apreciar la riqueza y la profundidad de los temas que hemos abordado, desde la reflexión crítica hasta la exploración creativa. Al recorrer estas páginas, el lector encontrará no solo la continuidad de lo que hemos construido, sino también un reflejo del pensamiento contemporáneo que nos desafía y nos enriquece.

Con este número, cerramos un ciclo, culminando nuestra serie de monografías que han sido el eje central de nuestra propuesta editorial. Pero, como toda culminación, también es el preludio de un nuevo comienzo. La Revista DIECISIETE se transforma y da paso a los Diálogos DIECISIETE, un espacio renovado donde continuaremos profundizando en temas que requieren no solo conocimiento, sino también el intercambio de ideas y la deliberación plural.

Los Diálogos DIECISIETE serán un foro para el debate, la diversidad de pensamientos y la construcción colectiva de saberes. En un mundo donde la complejidad de los retos nos exige unir esfuerzos y visiones, estos diálogos se convertirán en una plataforma donde las voces convergen y donde cada artículo, ensayo o relato ofrece una chispa para la reflexión y el entendimiento.

Te invitamos a acompañarnos en esta nueva ruta que permanece fiel al espíritu innovador y crítico que siempre ha caracterizado a la Revista DIECISIETE. Tu participación, tus miradas y tus pensamientos son esenciales para continuar este viaje.

Despedimos a la Revista DIECISIETE y saludamos a los Diálogos DIECISIETE, un espacio interdisciplinar para el debate plural, basado en el rigor del mejor conocimiento disponible.

Carlos Mataix

Director de la Revista DIECISIETE

Revista DIECISIETE. 2024. Nº ESPECIAL. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp.11-12). DOI: 10.36852

RENTA BÁSICA: ¿DESEABLE Y ASEQUIBLE?[1]

Philippe Van Parijs
UCLouvain, Cátedra Hoover de Ética Económica y Social

Traducción de Leticia Mengual

¿UN DILEMA?

Comencemos por un dilema. Para que merezca la pena pensar y luchar por una idea debe ser deseable y sostenible. Sin embargo, escuchamos a menudo que la "renta básica" –es decir, un ingreso pagado a todos individualmente sin comprobar sus recursos ni su situación laboral– es, en el mejor de los casos, o lo uno o lo otro, pero que no puede ser a la vez deseable y asequible. Consideremos este argumento.

Por una parte, se podrían tomar todas las transferencias en efectivo del estado de bienestar, ya sean contributivas (seguro) o no (asistencia), y distribuirlas a todos por igual. Eso es indiscutiblemente asequible y sostenible: el mismo dinero pero gastado de otro modo. Pero no lo consideraríamos sostenible porque aumentaría la pobreza en vez de disminuirla: estaríamos otorgando mucho dinero a personas que no lo necesitan a la vez que se reduce el monto disponible para los hogares que realmente lo necesitan porque no cuentan con otros ingresos.

Por otro lado, podríamos considerar introducir una renta básica de, por ejemplo, 400 euros y agregarlo a todas las transferencias de efectivo existentes. No quitas nada de lo anterior, solo sumas lo nuevo, así que obviamente los pobres estarían mejor. Pero necesitas financiarlo y, como se ve en algunos de los cálculos presentados en esta conferencia, tendremos un problema de asequibilidad.

Tal dilema, sin embargo, es demasiado simplista. Ni se considera tomar todo el gasto previo y distribuirlo equitativamente entre todos como un sustituto completo de las transferencias existentes, ni tampoco sencillamente añadir una renta básica a esas transferencias existentes. El tipo correcto de ejercicio aritmético fue el ilustrado en esta conferencia por José María Casado con su contribución para el caso español, el cual también ha sido realizado por la OCDE para otros países. Considerar una renta básica baja, algo así como 200 euros para un país como España, y luego pensar en ella no como reemplazo de todo, ni que se agregue a todo, sino más bien como reemplazo por completo de todos los beneficios existentes que sean más bajos y como reemplazo de la parte inferior de todos los demás beneficios (asistencia social, invalidez, pensiones, etc.), que se verían reducidos por el monto de la renta básica. Al mismo tiempo, suprimes las exoneraciones fiscales en los niveles de ingresos más bajos y gravas todos los ingresos desde el primer euro a un nivel más alto que el actual pero que no sería más alto que la tasa impositiva normal para la mayoría de los trabajadores. No conozco la cifra exacta para España, pero ciertamente para varios países europeos ya sería del treinta por ciento o más. Esto significa que incluso los trabajadores con salarios bajos pagarían impuestos a esta tasa bastante alta, pero son más que compensados con su renta básica por esta alza en los impuestos, sin que se vea afectada su tasa impositiva marginal: lo que ganan por cada hora adicional de trabajo permanecería sin modificaciones en esta etapa del ejercicio.

[1] Versión escrita de una conferencia llevada a cabo en la Universidad Politécnica de Madrid el 8 de junio de 2018.

Basic income: desirable and affordable? / ¿Renta básica: deseable y asequible? Philippe Van Parijs
Revista DIECISIETE. 2019. Nº 1. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 19-30)

En esta etapa, sin embargo, habría ganadores netos, personas que obtienen ingresos netos más altos como resultado de la reforma, en particular personas que no tienen ingresos primarios, y muchos trabajadores a tiempo parcial con bajos ingresos. En consecuencia, hay un costo neto que necesita ser cubierto. Pero hay dinero que puedes obtener sin que se genere impacto en la oferta laboral. Por ejemplo, gravas a Messi un poco más y a muchas más personas cuyos ingresos no son tan altos pero se encuentran muy por encima del ingreso medio, como el ingreso que yo he disfrutado durante gran parte de mi carrera. Nada sucedería como resultado en términos de oferta de trabajo. Así que puedes estar seguro de que 200 euros per cápita serán asequibles. Luego subes un poco y especulas sobre 300 y así sucesivamente. Pero no vas tan alto como en el referéndum suizo, por ejemplo, con una renta básica de 2.300€ por persona al mes. Cuando participé en el debate suizo, dije: «Por supuesto si fuera ciudadano suizo votaría que sí. Pero si fuera el ministro encargado de presentar mañana una renta básica tan alta, renunciaría de inmediato». La iniciativa suiza y el referéndum fueron fantásticos como un impulso para que las personas piensen sobre una renta básica. Pero el 39% del PIB per cápita no era una propuesta realista ni siquiera para Suiza. Ese no es el tipo de monto en que debemos pensar. Más bien pensemos e implementemos una renta básica del orden del 15% y luego veamos.

CÓMO GENERAR CONFIANZA

¿Podemos conseguir resultados confiables sobre qué nivel es sostenible a partir de los experimentos? En realidad, no, debido a algunos límites fundamentales de todos los experimentos. En primer lugar, los experimentos son de duración limitada. ¿Cómo inferir el impacto que una renta básica que dura o se espera que dure dos años tendría en la oferta de trabajo con relación al impacto de una renta básica que durara y se esperara que durara toda la vida? En segundo lugar, la muestra experimental nunca podría incluir contribuyentes netos, es decir, personas que salieran perdiendo como resultado de la introducción de una renta básica en la vida real. Después de introducir una renta básica, las personas como yo no tendrían que preguntarse: "¿Qué haría si tuviera 200 o 600 euros adicionales a mis ingresos?". Más bien tendríamos que preguntarnos: "¿Cambiaría mi oferta laboral si ganara 100 € menos de lo que gano ahora?" Pero a personas como yo posiblemente no puedan incluirnos en un experimento de renta básica, pues no puedes decirnos: "Mira, por los dos años siguientes ganarás menos que todos los que se encuentran en tu situación en tu país para que así observemos cómo esto afecta a tu conducta". E incluso cuando el diseño experimental es tal que solo hay ganancias netas en la muestra, como lo fue en el caso del experimento finlandés, uno tiene que argumentar que esto es consistente con el principio constitucional de igualdad.

Si los experimentos no nos pueden decir lo que necesitamos saber, ¿qué pasa con los modelos econométricos? Algunos de ellos predicen el impacto en la oferta laboral de introducir una renta básica de un monto determinado financiado por un aumento del impuesto a la renta personal con una precisión de dos decimales. Pero todos se basan en correlaciones observadas en diferentes circunstancias y en suposiciones arriesgadas. Lo que sale de la caja negra econométrica puede ser de alguna utilidad, pero debe ser tomado con mayor precaución que lo que podemos obtener de los experimentos de la vida real.

Dados los límites de lo que se puede aprender de estas dos formas, ¿qué debemos hacer? Esencialmente lo mismo que fue hecho en el caso de los dos primeros modelos de protección social. El primero, la asistencia pública a los pobres, nació a principios del siglo XVI en algunos municipios de Flandes y Alemania. No se realizaron experimentos aleatorios antes de introducirlo. Lo introdujeron directamente, pero a niveles muy modestos. Fue copiado en otros lugares y generalizado en otros países, como en las "leyes de pobres" de Inglaterra, encontrándose ahora sistemáticamente en la mayoría de los países europeos. En Francia, por ejemplo, se creó en 1988 el "ingreso mínimo de inserción", ahora llamado "ingreso de solidaridad activa". En

Basic Income: Desirable and Affordable? / ¿Renta básica: deseable y asequible? Philippe Van Parijs
Revista DIECISIETE. 2019. Nº 1. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 19-30)

abril de 2019 en Italia se introdujo un "ingreso de ciudadanía", a propuesta del movimiento "*Cinque Stelle*", que venía a ser otra forma de asistencia social. Este primer modelo ahora se ha extendido por todo el mundo, en algunos casos a un nivel bastante generoso, pero comenzó de manera muy modesta y en una versión muy represiva en algunas pequeñas ciudades europeas en el siglo XVI.

El segundo modelo, el seguro social, comenzó a finales del siglo XIX bajo Bismarck en Alemania, y también a niveles muy modestos. Estaba restringido para los trabajadores industriales, y lo que una gran parte de estos trabajadores obtuvieron como pensión por vejez, por ejemplo, fue únicamente el 17 % de sus salarios. Incluso a este nivel modesto, el nuevo esquema resolvió algunos problemas y no desencadenó desastres. A la gente le gustó. Fue expandido y luego copiado en otros lugares, y ahora lo tenemos, más o menos desarrollado, en la mayoría de los países en el mundo. Lo mismo puede suceder, debe suceder, sucederá en el caso del tercer modelo de protección social, la renta básica.

ALIVIO DE LA POBREZA CON UNA RENTA BÁSICA INSUFICIENTE

Hagamos esta hipótesis: "Se puede establecer un nivel (para España digamos que 300 o 400 euros) que sea sostenible". Pero, ¿es realmente deseable teniendo en cuenta que se encuentra muy por debajo del umbral de la pobreza y, por lo tanto, es irrelevante para luchar contra ella? Esto ilustra un grave malentendido. Incluso las llamadas rentas básicas parciales con un monto inferior al que necesitas para no ser considerado pobre si vives solo suponen una gran diferencia con respecto a la pobreza, por tres razones.

En primer lugar, el porcentaje de personas que finalmente acceden al beneficio. La proporción de los pobres que realmente obtienen el dinero es mayor cuando se cuenta con sistemas universales que si se cuenta con un sistema de comprobación de recursos. Esto se ha comprobado repetidamente para las prestaciones por hijos, por ejemplo. El deficiente desempeño de los beneficios otorgados cuando se verifican los recursos se debe en parte a la falta de información –muchos de los pobres no están informados o se informan a destiempo sobre los procedimientos que les habilitan a recibir los beneficios– y, en parte, a la estigmatización –la humillación de necesitar pedirlo porque se es un menesteroso–. El pago automático de una renta básica a todos evita estos problemas.

En segundo lugar, existe la llamada trampa del desempleo inherente a los esquemas de beneficios dirigidos a los pobres. Esta trampa es, en parte, una cuestión de falta de diferencial de ingresos: su ingreso neto puede no ser mayor o apenas independientemente de que trabajen o no. También es una cuestión de aversión al riesgo: si toman un trabajo, pierden la seguridad de los beneficios o prestaciones que recibían cada mes. Ese trabajo que han tomado lo pueden perder después de algún tiempo, o darse cuenta de que no pueden combinar el trabajo con el cuidado de sus hijos y, si los despiden o renuncian, no estarán seguro si recuperarán el beneficio nuevo vuelta y, si lo recuperan, con qué rapidez llegará. Por el contrario, una renta básica se mantiene de forma segura independientemente del estado laboral y, por lo tanto, no representa esa trampa.

Igual de importante es, en tercer lugar, el hecho de que la mayoría de las cifras sobre la pobreza pierden de vista la pobreza dentro del hogar. Existe una diferencia entre que cada miembro del hogar obtenga una renta por sí mismo o no, en lo que respecta tanto a la distribución del poder de compra como a la distribución del poder de negociación. Una renta básica, siendo estrictamente individual, cambia tanto el poder de compra como el de negociación a favor del miembro más débil del hogar, que en la mayoría de los casos es una mujer.

Por supuesto, estos tres argumentos deben ponerse en relación con que una baja renta básica requerirá completarse con algunas prestaciones de asistencia social que seguirán siendo condicionales de varias maneras. No obstante, por las tres razones ya mencionadas, de la presencia de un suelo modesto con el que se pueda contar sin importar condicionantes puede esperarse una diferencia significativa en lo que respecta a la pobreza. Además, la renta básica no afecta solo a la pobreza, sino también a la libertad. Un suelo incondicional ofrece un conjunto más amplio de opciones, especialmente para las personas más pobres y aquellas que tienen menos opciones, pero es relevante también por otras razones.

DERECHO AL TRABAJO

A partir de estos argumentos y aclaraciones, ¿se puede concluir con seguridad que existe un nivel de renta básica que, considerando todo, es a la vez sostenible y deseable? Sería aún demasiado precipitado. Hace falta abordar otras consideraciones legítimas y relevantes para la evaluación de la conveniencia de tal esquema, en particular relacionadas con el trabajo. Una objeción común es que la introducción de una renta básica incondicional equivaldría a renunciar a un derecho muy importante, el derecho al trabajo. Es verdad que algunos defensores de la renta básica argumentan que el cambio tecnológico generará dentro de poco tiempo una escasez de empleos y que, por tanto, el derecho a un empleo debe ser reemplazado por el derecho a una renta. Este ciertamente no es mi argumento. Por el contrario, en comparación con la asistencia a los desempleados mediante comprobación de medios, una renta básica es precisamente un instrumento esencial para hacer que este derecho al trabajo se haga realidad para más personas, para que sea real que más personas tengan acceso a un trabajo y, especialmente a un trabajo con sentido. Esto se consigue gracias a dos mecanismos.

En primer lugar, la renta básica es una forma inteligente y flexible de compartir los empleos existentes. Hay algunas personas que trabajan demasiado. Una renta básica les da la posibilidad de reducir su tiempo de trabajo, o de interrumpir su carrera con menos costo que en la actualidad, porque una parte de su ingreso permanece intacto si lo hacen. Como resultado, los puestos vacantes quedan disponibles para otras personas actualmente excluidas del mercado laboral. El segundo mecanismo ayuda a que el primero funcione mejor, pero también funciona de manera independiente. Una renta básica puede ser vista como un subsidio para trabajos mal pagados: debido a su universalidad, permite aceptar un trabajo que se paga mal o de manera irregular. Pero no hace que cualquier trabajo sea aceptable. Debido a su incondicionalidad, una renta básica también permite rechazar o abandonar los trabajos pésimos sin perder el beneficio. Dicho de otra manera, una renta básica te permite decir fácilmente no a los trabajos en los que no aprendes nada, en los que eres maltratado por tu jefe o no te llevas bien con tus colegas, en los que las condiciones laborales son horribles o tienen un horario terrible. Pero también te da la posibilidad de decir fácilmente sí a los trabajos que te permiten identificar tu vocación o hacer algo en lo que aprendas mucho, aumentando tu capital humano, mientras se te paga de manera deficiente o irregular.

Una dimensión de este impacto de ser libre de decir "sí" fue destacada por Mark Zuckerberg en un discurso que pronunció en la ceremonia de graduación de la Universidad de Harvard en mayo de 2017: "*Debemos explorar ideas como la renta básica universal* (…) *para dar a todos un colchón que permita probar cosas nuevas*". Para transmitir la misma idea, la renta básica a veces se presenta como "capital-riesgo para las personas", como una dotación que te permite correr el riesgo de probar algo, por cuenta propia o con otros. Por supuesto, cuanto más generoso sea el nivel, mayor será la libertad real que te ofrece. Pero incluso en un nivel bajo, una renta básica supondrá diferencia. Como es conocido, muchas prácticas no se pagan en absoluto o se pagan muy mal y, sin embargo, las personas aceptan porque les ayudará a encontrar algo

Basic Income: Desirable and Affordable? / ¿Renta básica: deseable y asequible? Philippe Van Parijs
Revista DIECISIETE. 2019. Nº 1. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 19-30)

mejor más adelante. Algunos usan sus ahorros, o piden prestado o comparten un piso con amigos etc. para poder hacerlas. Para aquellos que tienen padres que les proporcionan un ingreso básico, esto es mucho más fácil. Con una renta básica se democratizaría esta posibilidad y, por lo tanto, un derecho real a un trabajo con sentido.

DEBER DE TRABAJAR

Una segunda objeción común es que una renta básica incondicional pondría fin al deber de trabajar y, por lo tanto, socavaría el principio básico de reciprocidad. Es cierto que la introducción de una renta básica puede considerarse como el último estadio de la abolición de la esclavitud. Ahora tenemos una especie de esclavitud selectiva: algunas personas no tienen más opción que la de vender su fuerza laboral a cualquier capitalista que esté dispuesto a contratarlas. Una consecuencia innegable de tener una renta básica es que las personas pobres podrán disfrutar de más tiempo libre y, como lo expresó Bertrand Russell, "*la idea de que los pobres puedan disfrutar de algo de ocio siempre ha sido impactante para los ricos*". No obstante, lo que supondría en realidad una renta básica no sería que algunas personas pasaran el resto de su vida tomando el sol o jugando a los videojuegos como resultado de recibir 400 o 500 euros al mes. Lo que típicamente significaría es que la mujer que tiene que trabajar hasta las 7 de la noche para limpiar los baños en las oficinas podría decir: "no, lo siento, pero a las 4 de la tarde me detengo porque gracias a la renta básica puedo trabajar a tiempo parcial y tener tiempo de ir a buscar a mis hijos a la escuela". O, si la empresa que emplea a esta mujer quisiera mantenerla a tiempo completo, tendría que pagarle más. Cuando me dirijo a una audiencia académica, en ocasiones digo que el día en que el monto de la renta básica sea lo suficientemente alto, a las personas que limpian los inodoros en nuestras universidades se les pagará mejor que a los profesores. Y esto ocurrirá simplemente por justicia, ¿no es así? Las personas que tienen un trabajo agradable, estimulante e intrínsecamente gratificante deberían estar menos remuneradas que aquellas que tienen un trabajo molesto e ingrato. Si das más poder de negociación a las personas que tienen muy poco poder, corregirás la perversa correlación positiva que prevalece hoy en día entre lo interesante que es un trabajo y lo bien que se paga.

Esto debería ser suficiente para explicar por qué es importante que la renta básica sea incondicional. Pero es crucial entender que esto no hace que el introducir una renta básica equivalga a la abolición del deber moral de trabajar, no en el sentido de realizar un trabajo asalariado, sino en el sentido de hacer esfuerzos que son útiles para otros más que solo para ti. Los beneficiarios de una renta básica no tendrán el respeto, la estima o la admiración de parte de sus pares o de cualquier otra persona solo por el hecho de cobrar la renta básica. Deberán hacer esfuerzos, pagados o no pagados, que beneficien a otros. La renta básica es una herramienta que la sociedad tiene para ayudar a las personas a encontrar cosas que pueden hacer bien y que les gusta hacer y al mismo tiempo servir a la sociedad en su conjunto, y para la gran mayoría de las personas esto implica trabajo remunerado. La renta básica, por lo tanto, no es el paroxismo de un estado de bienestar pasivo sino todo lo contrario, el corazón de un estado de bienestar activo favorable a la libertad. Es una forma de dinamizar nuestra economía y nuestra sociedad al proveer, en lugar de una red de seguridad, un suelo de libertad que vaya de la mano con el aprendizaje permanente que es esencial para las economías y sociedades del siglo XXI.

¿POLÍTICAMENTE FACTIBLE?

Solo una palabra a modo de conclusión sobre la cuestión de la factibilidad política. Es de suma importancia que los debates sobre propuestas de políticas públicas no comiencen con esa pregunta. Parte de nuestro trabajo como académicos consiste en imaginar y discutir ideas que no son políticamente posibles hoy, de modo a hacerlas políticamente posibles el día de mañana. Necesitamos confeccionar y escudriñar utopías realistas. Este pensamiento utópico debe ser interdisciplinar. No permitamos que los ingenieros, los economistas o los filósofos generen sus utopías por sí mismos. Yo no diría: "No dejes que los abogados produzcan sus utopías por su cuenta". Por lo general, los abogados son muy antiutópicos porque dicen: "La ley dice esto, no se puede hacer eso". Pero hay excepciones, y los abogados son necesarios a medida que las utopías se vuelven más concretas. En todo caso, los académicos de varias disciplinas deben trabajar juntos para producir utopías inteligentes. Y lo deben hacer de una manera sensata, anti-sectaria. En cualquier reunión sobre renta básica, como esta, es esencial, por favor, que inviten a los escépticos y críticos, y escuchen atentamente. El progreso de las buenas ideas a veces puede verse ayudado ignorando las críticas o utilizando malos argumentos. Pero al final triunfarán únicamente si están respaldadas por buenos argumentos y, para distinguir los buenos argumentos de los malos, es necesario seguir escuchando a los críticos.

Esta es la convicción que anima nuestro reciente libro[2]. También ha estado presente desde el principio en el Basic Income Earth Network (BIEN). Es fácil convertirse en una pequeña secta de personas en la que todos creen lo mismo y piensan que la renta básica resolverá todos los problemas del mundo. No lo hará. Muchos problemas se mantendrán. Sin embargo, la implantación de una renta básica es un componente central de cualquier visión de un futuro mejor que se adapte a los desafíos tecnológicos, ecológicos, económicos y sociales de nuestro siglo. No esperen hasta que sea políticamente factible antes de tomarlo en serio. Háganlo políticamente factible tomándolo en serio.

[2]Philippe Van Parijs y Yannick Vanderborght, *"Basic Income". A radical proposal for a free society and a sane economy* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2017, paperback 2019). También disponible en español "Ingreso básico". *Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata* (México: Grano de Sal, 2017).

Basic income: desirable and affordable? / ¿Renta básica: deseable y asequible? Philippe Van Parijs
Revista DIECISIETE. 2019. Nº 1. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 19-30)

MODELOS DE FINANCIACIÓN DE UNA RENTA BÁSICA PARA ESPAÑA

FINANCIAL MODELS FOR A BASIC INCOME IN SPAIN

Javier Díaz Oyarzábal
Universidad Politécnica de Madrid (UPM)
javier.diaz.oyarzabal@alumnos.upm.es

Juan A. Gimeno Ullastres
Universidad de Educación a Distancia (UNED)
jgimeno@cee.uned.es

Víctor Gómez Frías
Universidad Politécnica de Madrid (UPM)
victor.gomez.frias@upm.es

Fecha recepción artículo: 28/06/2019 • Fecha de aprobación: 10/09/2019

RESUMEN

Para un colectivo creciente de expertos y responsables sociales, resulta razonable admitir que un modelo de renta básica, automática e incondicionada es técnicamente más eficiente que el vigente conjunto de medidas de sostenimiento de rentas. Pero aparece una duda paralizante y, para muchos invalidante: la impresión de que una propuesta como esa resulta imposible de financiar razonablemente.

En esta década, se han ofrecido en España al menos dos intentos significativos de cuantificar las necesidades para la implantación de una renta básica, acompañados de una propuesta financieramente viable para la puesta en marcha de la medida.

El primero de Arcarons, Raventós y Torrens (2013 y ss.); el segundo de Gimeno (2014 y ss.), con muchas coincidencias pero también con bastantes diferencias[1]. En este artículo se recordarán esos dos modelos de financiación de una renta básica en España, repasaremos las principales cuestiones e hipótesis, intentaremos actualizar las estimaciones[2] y concluiremos con posibles propuestas de financiación, simplemente "continuistas" de aquellas propuestas originales. También abriremos el debate a otras alternativas.

Palabras Clave: renta básica, pobreza, renta mínima automática, garantía de ingresos.

[1] Los tres primeros autores han publicado una nueva propuesta con posterioridad a la realización de nuestras estimaciones. Se hará referencia a ese estudio más adelante.

[2] La actualización se fundamenta en el trabajo *Estudio de Renta Básica Universal en España*, realizado por Javier Díaz Oyarzábal (2019) en la UPM, tutelado por Víctor Gómez Frías.

ABSTRACT

For a growing collective of experts and social responsible, it is reasonable to admit that a model of automatic and unconditional basic income, is technically more efficient than the current set of measures of income support. But a doubt appears, paralyzing and, for many, disabling: the impression that a proposal like that is impossible to finance reasonably. In this decade, at least two significant attempts to quantify the needs for the implementation of a basic income have been featured in Spain, together by a financially-viable proposal to set up measurement. The first one, Arcarons, Raventós and Torrens (2013 and ff.). The second one, Gimeno (2014 and ff.), with many matches but also some differences. In this article, we recall these two models of financing a basic income in Spain. We will review the main issues and assumptions, we will try to update estimations and we will conclude with possible funding proposals, essentially in continuity of those original proposals. We will also open the debate to other alternatives.

Keywords: basic income, poverty, automatic minimum income, guarantee of income

Javier Díaz Oyarzábal *es graduado en Ingeniería en Tecnologías Industriales por la Universidad Politécnica de Madrid, habiendo cursado su último año de grado con una beca Erasmus, en École Nationale des Ponts et Chaussées, Francia. Actualmente continúa sus estudios en primero de Máster Habilitante en Ingeniería Industrial en la UPM, que compaginó con unas prácticas en la consultora Accenture.*

Juan A. Gimeno *se licenció en Ciencias Económicas y Empresariales y Derecho en la Universidad Complutense de Madrid, donde doctoró con premio extraordinario y en la que inició su carrera docente. Es Catedrático de Economía Aplicada desde 1986 en la UNED, universidad de la que fue Rector. Ha recibido premios de investigación del Instituto de Estudios Fiscales y del CES. Fue el primer director de la Revista Española del Tercer Sector y es fundador y patrono de Economistas sin Fronteras.*

Víctor Gómez Frías *(UPM) es profesor en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid, donde estudió ingeniería de Caminos, Canales y Puertos. Realizó un doble diploma en la École Nationale des Ponts et Chaussées, donde fue profesor titular y subdirector académico. Es doctor en Economía de la Empresa por la École Polytechnique, y licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas en la UNED.*

1. DEFINICIÓN DE LOS MODELOS DE RENTA BÁSICA Y COSTE ANUAL

La primera decisión fundamental para estimar el coste de una posible renta básica es fijar su cuantía. Conviene recordar que los dos trabajos que sirven de referencia inicial (uno de Arcarons et al. y otro de Gimeno) parten de datos del año 2010. En las actualizaciones intentaremos traer las cifras más recientes de las que disponemos.

Arcarons, Raventós y Torrens (2013 y ss.) parten de la cuantía necesaria para eliminar la pobreza, fijando consecuentemente el importe necesario en el 60% de la mediana de los ingresos de la población en España en el momento de su estudio; esto es, **622,5 €/mes en 12 mensualidades para un adulto.**. Para los menores, optan en su trabajo inicial por una cuantía equivalente al 20% de esa cantidad, lo que equivale a **1.494 €/año para los menores de edad**.

Gimeno (2014 y ss.) opta por comparar con determinadas cuantías que sirven de referencia (tabla 1).

TABLA 1: CUANTÍAS DE REFERENCIA (2010)

SUPUESTO	Anual	Mensual
Salario mínimo	8.866,20	738,85
IPREM	6.390,13	532,51
Mínimo personal en el IRPF	5.151,00	429,25
Subsidio asistencial de desempleo	5.112,10	426,01
Rentas mínimas (media simple CCAA)	5.792,5	413,75
Pensión mínima no contributiva	4.755,80	396,32
Mínimo familiar en el IRPF (2+2)	14.178,00	1.181,50
Pensión mínima con cónyuge a cargo	7.697,20	641,43
Renta básica mínima propuesta	4.755,80	396,32
Idem (2 adultos)	9.511,60	792,63
Idem (2+2)	12.365,08	1.030,42

Fuente: Gimeno (2014)

A partir de esos datos, opta por la opción más conservadora, fijando la cuantía en el equivalente a la pensión mínima no contributiva, es decir, al importe de las principales prestaciones asistenciales que han de ser absorbidas. Su propuesta, por tanto, ascendía en 2014 a **396,32 €/mes (4.755,80 €/año) para un adulto**. En cambio, optaba por destinar a los menores un 30% de esa cifra **(1.426,74 €/año y menor)** con la doble preocupación de las altas cifras de pobreza infantil y del problema de las familias *monomarentales*. Como puede verse, la cuantía de la renta para los menores es muy similar en ambos supuestos.

Conviene recordar que la renta básica tiene carácter de derecho individual, frente a la mayoría de las prestaciones asistenciales existentes que tiene una perspectiva predominantemente familiar. Por ello, son ilustrativas las dos últimas filas de la Tabla 1, que muestran cómo la cifra aparentemente modesta de la hipótesis Gimeno, asciende a una renta anual de 9.511, 60 € para una pareja, y a 12.365,08 € i, además, existen dos menores en el mismo núcleo familiar.

Podríamos decir, simplificadamente, que en la opción de Arcarons et al. la prioridad es erradicar la pobreza y en Gimeno es conseguir un modelo sostenible y más fácilmente financiable para favorecer su implantación.

Para nuestras hipótesis, nos acercamos más a esta segunda preocupación, conscientes de que no conseguiríamos erradicar la pobreza pero sí reducirla sustancialmente, especialmente en los casos de menores en riesgo de exclusión social. Pensamos que esta opción es realista y sostenible, disminuye los posibles incentivos no deseados derivados de una renta incondicionada y consigue resultados muy razonables en la lucha contra la pobreza.

Como es sabido, se tramitó en el Congreso de los Diputados español la Ley de Iniciativa Legislativa Popular para establecer una Prestación de Ingresos Mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social. La iniciativa, promovida por los sindicatos CCOO y UGT, se presentó el 19 de julio de 2016. La prestación equivale al 80% del IPREM (indicador público de renta de efectos múltiples), es decir, a 426 euros al mes en el momento de presentarse. Se percibe de forma indefinida mientras se cumplan los requisitos de acceso y se mantenga la situación de carencia de ingresos.

Aunque se configura como prestación no contributiva de último recurso, complementaria del sistema vigente de sostenimiento de rentas, nos sirve como referencia para la cuantía, que puede aceptarse como razonable para una primera implantación.

TABLA 2: CUANTÍAS DE REFERENCIA (2019)

Dato	Mensual	"2+2"
Línea de pobreza	€ 684,00	€ 1.436,50
Salario mínimo	€ 900,00	
IPREM (indicador público de renta de efectos múltiples)	€ 537,84	
Renta básica (adulto)	€ 430,27	€ 1.118,70
Menores (30%)	€ 129,08	

Elaboración propia

Se parte, por tanto, de una renta básica equivalente al 80% del IPREM, que supone en el momento actual 430,27€/mes por adulto y de 129,08€ por menor. Obsérvese (tabla 2), que para una familia de dos personas adultas y dos menores, la renta básica se acerca al 80% de la línea de pobreza. Por lo tanto, la cuantía es razonablemente satisfactoria para el objetivo irrenunciable de erradicar la pobreza.

Conociéndose la cuantía de la renta básica, puede realizarse una primera estimación de su coste bruto global que resumimos en la tabla 3.

Modelos de financiación de una renta básica para España. Javier Díaz Oyarzábal, Juan A. Gimeno Ullastres y Víctor Gómez Frías
Revista DIECISIETE. 2019. Nº 1. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 135-159). DOI: 10.36852/2695-4427_2019_01.05

TABLA 3: ESTIMACIÓN DE COSTE BRUTO DE LA RENTA BÁSICA			
Modelo y año de referencia	Población	Nº de personas	**Coste** (millones €/año)
Arcarons et al. (sin Comunidades Forales) (2010)	**Menores de 18 años**	7.819.887	11.682,9
	Población adulta	35.926.543	268.371,0
	TOTAL	43.746.430	280.054,0
Gimeno (con Comunidades Forales) (2010)	**Menores**	14.181.051	20.232,7
	Población adulta	30.022.368	142.780,4
	TOTAL	**44.203.419**	**163.013,1**
Actualización (Díaz) (con Comunidades Forales) (2016)	**Menores de 18 años**	8.307.360	12.867,77
	Población adulta	38.249.648	197.492,11
	TOTAL	**46.557.008**	**210.359,88**

Elaboración propia

Las diferencias entre las estimaciones de población se explican por las distintas metodologías e hipótesis de cálculo. La primera se resalta en la propia tabla: en el primer caso, se excluyen de antemano las poblaciones de las comunidades forales: el sistema de concierto no se corresponde con el modelo vigente en el resto de España y la información tributaria correspondiente no está incluida en el panel de hogares del Instituto de Estudios Fiscales que se utiliza como fuente de estimaciones). En las otras dos están incluidas. El dato es relevante y deberá considerarse según los datos que se utilicen en las estimaciones posteriores.

En segundo lugar, los dos primeros estudios excluyen a los extranjeros sin residencia permanente, mientras que tal exclusión no se realiza en el trabajo de Díaz. Se opta por no reconocer automáticamente la renta básica a la población extranjera sin que se exija algún tipo de requisito previo, como los inherentes a la residencia permanente.

Llama la atención de forma especial la notoria diferencia de la cifra de "menores" en el estudio de Gimeno respecto a los otros dos. La explicación abre ya una de las primeras cuestiones para el debate. Gimeno considera que los menores deben solamente dejar de serlo, a los efectos del derecho a percibir la renta básica, cuando se emancipan. Al margen del debate adicional sobre qué ha de considerarse emancipación habilitadora del derecho, la razón de aplicar ese criterio es el temor a que se cree un desincentivo perverso en personas que ni estudian ni trabajan, que puedan conformarse por muchos años con esa cómoda situación de gastos pagados y renta automática incondicionada.

Las diferencias respecto al coste, además, han de entenderse relacionadas con las distintas cuantías aplicadas en cada caso. Recuérdese que la cifra elegida por Arcarons et al. es notoriamente superior a la utilizada en las otras dos estimaciones.

Como es obvio, las necesidades variarán según las decisiones normativas que se tomen respecto a cuantías y beneficiarios. De acuerdo con las hipótesis mencionadas, si elegimos la cifra del 80% del IPREM como adecuada para la implantación inicial de una renta básica en España, situaríamos las necesidades brutas de financiación entre los 175 y los 210 mil millones de euros, es decir, entre el 15,8% y el 18,8% del PIB.

Es normal que estas cifras resulten llamativas y que la reacción inicial sea considerar que un programa de renta básica es inasumible. Pero, naturalmente, la renta básica implicaría la absorción de buen número de prestaciones o beneficios existentes, por lo que el coste neto de la medida sería notoriamente inferior.

Pasemos ahora a analizar esas figuras absorbibles y a estimar el ahorro consecuente en la financiación de la renta básica en España.

2. AHORRO EN FIGURAS ABSORBIBLES

Al tratarse la renta básica de una renta universal, y proporcionar un suelo para las familias, muchos de los actuales subsidios y ayudas del Estado quedarían absorbidos, o al menos, disminuidos en cierta proporción por dicha renta básica.

Así, las figuras absorbibles cuya cuantía fuera inferior o igual a la renta básica mensual, quedarían anuladas por la renta básica. De igual forma, cualquier ayuda cuya cuantía estuviese por encima de la renta básica mensual, quedaría disminuida en un importe igual al de dicha renta básica, de manera que, un perceptor de una ayuda cuya cuantía estuviese por encima de la renta básica, seguiría cobrando lo mismo que sin la renta básica.

Las cifras de dicho ahorro excluirán a las Comunidades Forales de País Vasco y Navarra, que no entran en estos cálculos de renta básica: su régimen foral propio las deja fuera de los datos fiscales disponibles para el resto de España. Esto no altera, sin embargo, la validez global de los resultados que se obtienen.

Dentro de las figuras absorbibles, algunas son claras e indiscutibles: todas las prestaciones asistenciales, subsidios y ayudas familiares, ayudas por exclusión social, etc. serían sustituidas por una figura única que toma en consideración directamente esos factores y los atiende, según se reconoce, de forma más eficiente.

Menos unanimidad despiertan, como ahora veremos, las prestaciones contributivas, ya sean pensiones, ya sea el subsidio de desempleo.

Los modelos que estamos revisando incluyen algunos supuestos que no siempre coinciden en unos y otros y que llevan implícitos supuestos de menos evidente relación con la renta básica que los anteriores.

Modelos de financiación de una renta básica para España. Javier Díaz Oyarzábal, Juan A. Gimeno Ullastres y Víctor Gómez Frías
Revista DIECISIETE. 2019. Nº 1. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 135-159). DOI: 10.36852/2695-4427_2019_01.05

TABLA 4 - RESUMEN DEL TOTAL DE PRESTACIONES		TOTAL 2010	
		Beneficiarios	Euros al año
Pensiones contributivas	Pensiones contributivas	6.279.845	75.172.609.670
	Complemento a mínimos	2.391.173	5.935.143.166
Prestaciones no contributivas	Pensiones no contributivas de la seguridad social	453.295	2.170.277.693
	Complemento de pensión anual por alquiler de vivienda	14.210	7.503.175
	Pensiones asistenciales	16.189	33.965.170
	Prestaciones por discapacidad	36.977	49.847.241
Prestaciones por desempleo	Nivel contributivo	1.471.826	22.684.498.000
	Nivel asistencial – Subsidio	1.291.467	7.424.103.000
	Subsidio trab. eventuales agrarios (REAS)	153.761	800.189.000
	Renta activa de inserción	125.680	636.114.000
Prestaciones por hijos a cargo	Periódicas	791.980	1.207.987.560
	Pago único	1.331.482	1.955.699.240
Prestaciones de maternidad	Prestaciones de maternidad	326.752	1.820.510.798
	Prestaciones de paternidad	275.637	225.543.356
Prestaciones autonómicas	Renta mínima de inserción	511.295	766.731.832
	Ayudas de emergencia social	406.603	161.256.103
Prestaciones locales	Prestaciones básicas de servicios sociales	8.047.920	831.527.750
Gasto en atención a la dependencia	Créditos para la Atención a la Dependencia	8.000.009	1.840.177.000
	Créditos suplementos gasto cuotas seguridad social de los cuidados familiares		331.930.000
Fuente: Gimeno (2014)		**TOTAL 2010**	**124.055.613.755**

Puede servir de primera aproximación la tabla 4, en la que Gimeno distinguía entre los distintos tipos de prestaciones. Las marcadas en fondo gris serían parte del primer grupo citado; las contributivas del segundo y las restantes del tercero. Aunque dentro de este último aparecerán conceptos adicionales.

Veamos cómo contempla cada modelo estas prestaciones.

Para Gimeno, la absorción que supone la renta básica de las prestaciones dispersas preexistentes (las sombreadas en la tabla 4) supone ya una suma de financiación estimada en 21.239,17 millones de euros.

Para las prestaciones contributivas adopta la presunción (como hacen también Arcarons et al. y que debatiremos más adelante) de que se absorbe la cuantía equivalente a la renta básica (quedando lo que exceda como componente variable). Ello supone una cifra estimada en 29.865,9 millones de euros en pensiones y de 6.999,71 en subsidio de desempleo, un total conjunto de 36.865,4 millones.

Un tercer bloque de ahorros lo liga Gimeno a la eliminación en el IRPF de los mínimos personales y familiares, la supresión del beneficio para las aportaciones a los planes de pensiones (una desgravación ligada a la base imponible que resulta fuertemente regresiva) y las prestaciones familiares. Todo lo cual podría suponer, de acuerdo con el panel del IRPF del IEF para 2010, una cifra adicional de 27.583,24 millones de euros.

La simplificación que supone un sistema de renta básica frente a la vigente proliferación de programas podría suponer una reducción importante de recursos administrativos que hoy se dedican a la gestión y control de las prestaciones absorbidas. No resulta fácil estimar la cuantía de esa renta, más siendo conscientes de la rigidez de la burocracia administrativa. No obstante, opta por incorporar el mismo criterio seguido por Arcarons et al., y calcula el ahorro en el 50% del gasto administrativo asociado a los gastos sociales según la estadística SEPROSS de Eurostat: 2.532,55 millones de euros adicionales.

Por último, Gimeno añade que la redistribución que implica la implantación de la renta básica provocará un estímulo al consumo, con el consiguiente efecto multiplicador sobre la demanda agregada y, por ende, sobre la recaudación tributaria. Estima que se recuperaría por esta vía un 4% del total empleado en el programa, 6.520,52 millones de euros.

En resumen, Gimeno considera que de forma automática se recuperan 94.740,88 millones de euros, algo más del 60% del coste bruto antes calculado.

Veamos ahora el mismo proceso en Arcarons et al., así como la actualización realizada por Díaz (recordemos que proponiendo una cuantía de renta básica menor) siguiendo, en lo posible, la misma metodología, y con algunos retoques que iremos comentando.

Las figuras absorbibles identificadas por ambas aproximaciones son: pensiones, clases pasivas del Estado, prestaciones por desempleo, subsidios y ayudas a la vivienda, subsidios y ayuda a la familia e hijos, ayudas por exclusión social, becas, reservistas sin destino (FFAA y FCSE), 50% de los gastos administrativos, sacerdotes y reclusos.

Los campos marcados por el asterisco son aquellos en los que Díaz introduce algunos ajustes:

- Es bastante común que **viudos** cobren tanto pensión de viudedad, como su pensión habitual, y que **huérfanos** cobren becas y pensiones de orfandad, por lo que corrige los casos en los que se les deduce dos veces a viudos o huérfanos la cuantía de la renta básica mensual.
- También Díaz ajusta los subsidios a la **vivienda**, pues prefiere no incluirlos por mezclarse las ayudas de la vivienda con la situación patrimonial.

Modelos de financiación de una renta básica para España. Javier Díaz Oyarzábal, Juan A. Gimeno Ullastres y Víctor Gómez Frías
Revista DIECISIETE. 2019. Nº 1. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 135-159). DOI: 10.36852/2695-4427_2019_01.05

La siguiente tabla muestra la comparación en el ahorro de los dos modelos que estamos ahora analizando:

TABLA 5: IMPORTE DE FIGURAS ABSORBIDAS (Millones de euros)		
PRESTACIÓN	**Arcarons et al.**	**Actualización Díaz**
Subsidios y ayudas a la familia	3.661,68	3.230,43
Subsidios y ayudas a la vivienda	2.164,76	2.482,23
Ayudas por exclusión social	1.957,84	2.482,23
Pensiones	54.023,56	31.210,31
Prestaciones por desempleo	21.405,84	18.208,90
Becas	1.917,07	1.919,92
Clases pasivas del Estado	3.815,71	2.974,65
Reservistas sin destino	258,95	176,20
Sacerdotes	126,50	87,22
Reclusos	533,57	295,44
50 % gastos administrativos	2.356,81	2.377,73
	AJUSTES	
Subsidios y ayudas a la vivienda	-	-2.482,23
Orfandad	-	-493,15
Viudedad	-	- 9.511,13
TOTAL	**92.222,29**	**52.958,75**

Elaboración propia

Como es lógico, la menor cuantía de la renta básica en el segundo modelo implica ahorros menores en prestaciones absorbidas que en la aproximación inicial de Arcarons et. al. En el Anexo se detallan las fuentes e hipótesis aplicadas por Díaz para realizar sus estimaciones.

3. COSTE Y FINANCIACIÓN DE LA RENTA BÁSICA

El repaso a las estimaciones de necesidades de financiación de cara a la implantación de una renta básica nos aporta un panorama con algunas luces pero con muchas sombras.

Por un lado, hemos visto conceptos tomados en consideración que necesitarían un debate sosegado sobre las razones a favor y en contra de su absorción por parte de la nueva figura o/y sobre la forma en que habría de implementarse. En un epígrafe siguiente repasaremos algunos de ellos.

Por otro lado, se observan diferencias importantes en las estimaciones. Es obvio que algunas de las hipótesis de partida son diferentes y condicionan los resultados. Pero hay casos en los que se aplican prácticamente las mismas hipótesis y se toman teóricamente las mismas referencias, pero los resultados divergen. Utilizar una fuente estadística u otra, incluso consultarlas en distintas fechas puede significar partir de datos diferentes.

Por ello, hay que tomar todas las estimaciones como aproximaciones necesitadas de un estudio más detallado y profundo. Deberían ser las propias administraciones del Estado las que lideraran ese esfuerzo.

TABLA 6: NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (Millones de euros)

	GIMENO	ARCARONS ET AL.	DÍAZ
1. Coste bruto de la renta básica	163.013	280.054	197.738
2. Prestaciones absorbidas	85.687,81	92.222,29	52.958,75
(% de 2 sobre 1)	52,57%	32,93%	26,78%
3. Administración	2.532,55	2.356,81	2.377,73
4. Incremento recaudación	6.520,52	-	-
5. "Autofinanciación" (2+3+4)	94.740,88	94.579,10	55.336,48
6. "Déficit" (1-5)	68.272,17	185.474,90	140.798,53
% "déficit"/total (directo)	41,88%	66,23%	72,02%
% "déficit"/total (homogéneo)	41,88%	52,89%	55,50 %

Elaboración propia

Como puede verse en la tabla 6, que resume las estimaciones relatadas, las necesidades netas de financiación varían notoriamente entre los distintos trabajos: desde la previsión más optimista -la de Gimeno que estima una autofinanciación superior al 50% de las necesidades brutas- al "pesimismo" de Díaz, según cuyas previsiones las prestaciones absorbidas cubren poco más de la cuarta parte del gasto bruto estimado. Es decir, aparentemente, Díaz estima una necesidad de financiación doble a la que calcula Gimeno.

Arcarons et al., lógicamente, muestran también una alta necesidad de financiación, dos tercios del gasto total, en buena medida por partir de una cuantía más elevada de la prestación.

Como hemos visto, una diferencia importante es que Gimeno incorpora los ahorros en el IRPF directamente a la estimación del importe de las figuras absorbidas mientras que en los otros dos modelos esas cifras (bastante coincidentes en cuanto a los conceptos) se incluyen al estimar la propuesta de estimación del IRPF necesario. Si aplicáramos a los otros dos modelos el ahorro equivalente, el porcentaje de "déficit" sobre el total bajaría al 56,89% en el caso de Arcarons et al, al 58,80% en el de Díaz.

Si también consideramos la recuperación recaudatoria estimada por Gimeno a través del incremento en el consumo y el efecto multiplicador consiguiente, los porcentajes descienden al 52,89% y al 55, 50%. Las estimaciones ya no son tan dispares.

Tomando como razonable el valor medio de los tres trabajos, podemos concluir que el 50% del coste de implantación de una renta básica se autofinancia con las figuras absorbidas y efectos colaterales. O, lo que es lo mismo, que aquellos porcentajes del PIB que tanto asustaban de principio, ya han quedado reducidos a la mitad.

Modelos de financiación de una renta básica para España. Javier Díaz Oyarzábal, Juan A. Gimeno Ullastres y Víctor Gómez Frías
Revista DIECISIETE. 2019. Nº 1. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 135-159). DOI: 10.36852/2695-4427_2019_01.05

En todo caso, es evidente que la implantación de una renta básica universal no puede financiarse exclusivamente con las figuras absorbidas, sea cual sea la cuantía aceptada y sean cuales sean los supuestos que se incorporen. ¿Cómo podemos cubrir esa diferencia para hacer viable financieramente la reforma?

Las propuestas de los dos modelos de financiación iniciales (Arcarons et al. y Gimeno), son notoriamente diferentes, quizás también por las diferentes necesidades estimadas. Los primeros proponen una reforma radical del IRPF que permita recaudar lo necesario para llegar al objetivo marcado; el segundo busca una solución más continuista con el actual sistema impositivo, que prácticamente no se toca (con las matizaciones que veremos), y para recuperar el "exceso" de gasto, arbitra una "devolución" parcial de la renta básica percibida, de forma progresiva, a través del propio IRPF. Repasemos ambas propuestas.

Díaz procede a aplicar el modelo de Arcarons et al. con los datos actualizados que hemos visto. Las hipótesis de trabajo de las que parten ambos trabajos para financiar la renta básica son, pues, comunes:

- Integración de la base del ahorro en la base general.
- Eliminación de compensación entre rendimientos del trabajo y del capital.
- Eliminación de mínimos personales o familiares, reducciones de la base por planes de pensiones u otras razones, y de deducciones de la cuota (vivienda, incentivos, etc.).
- Financiación mediante un tipo único de IRPF tanto para rendimientos del trabajo como del capital.

A partir de esas hipótesis, se procede a comparar el cálculo del coste objetivo de financiación para la renta básica de los dos modelos con la base imponible fiscal de rendimientos del trabajo y del capital proporcionadas por la Agencia Tributaria para los años 2010, y 2016, lo que nos sirve para el cálculo del tipo único final aplicable, suficiente para financiar la renta básica.

TABLA 7: CÁLCULO DEL TIPO FIJO DEL IRPF

	Arcarons et al.	Díaz
Coste Renta Básica	280.054 M€	197.738 M€
Ahorro en Figuras Absorbibles	- 92.222,29 M€	- 52.958,75 M€
Actual recaudación del IRPF	67.807,53 M€	69.949 M€
COSTE OBJETIVO	285.044,53 M€	214.728 M€
TIPO ÚNICO	49 %	37,13 %
Cuantía de la Renta Básica	622,50 €/mes	430,27 €/mes

Elaboración propia

A partir del coste total bruto de la renta básica, deducimos los ahorros en las figuras absorbibles y sumamos la recaudación del IRPF[3]. Se obtiene así el coste objetivo que debemos financiar. Solo queda estimar el tipo único aplicable necesario para alcanzar esa cifra objetivo. La tabla 7 nos ofrece el resultado en ambas estimaciones.

[3] Hay que subrayar que en el caso del modelo de Arcarons et al., el tipo único de IRPF ha sido calculado mediante los datos de un microsimulador, mientras que, en el modelo de Díaz, el cálculo de IRPF se estima directamente a partir de la cifra de Base Imponible de rendimientos del trabajo y del capital de 2016, cifrado por la Agencia Tributaria en 578.266 millones de €.

La idea de un tipo único resulta chocante para muchas personas. Conviene recordar que la renta básica juega doblemente: como renta igual para todos (porcentaje más relevante cuanto menor el ingreso previo), y como mínimo exento. Ello dota ya al impuesto de una importante progresividad. Precisamente la menor cuantía de la renta básica supone también un menor mínimo exento y, por tanto, propicia una mayor recaudación con un tipo menor, como sucede en el modelo Díaz. Por otra parte, la forma de cálculo realizada por este último modelo no incorpora las minoraciones de renta que han acompañado a la implantación de la renta básica, por lo que probablemente sobrevalora la recaudación.

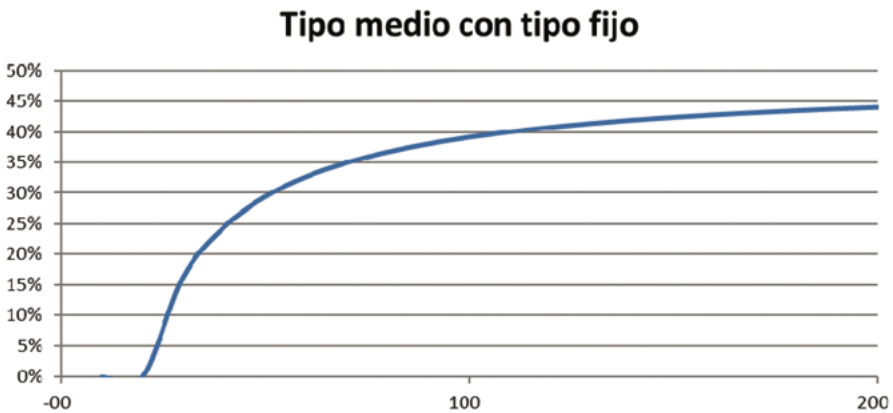
Como muestran las estimaciones de Arcarons et al., el cambio global (renta básica y nuevo IRPF), resulta claramente progresivo, favoreciendo al setenta por ciento de la población y perjudicando de forma creciente a los hogares de los tres deciles de mayores ingresos.

Gimeno opta por otro modelo más conservador. Considera que implantar una renta básica encuentra de entrada fuertes resistencias sociales y políticas. Es cierto que esas resistencias van decreciendo, pero siguen siendo un obstáculo difícil de salvar. Por ello, no es evidente que los representantes políticos, incluso los que podrían ser proclives a la idea, se lancen a defenderla abiertamente ante una opinión pública inicialmente reacia. Si a esa situación añadimos el debate sobre un cambio radical del IRPF, incluyendo además la poco intuitiva idea del tipo único, las dificultades políticas se multiplican.

Un tipo fijo implica un crecimiento mayor del tipo medio efectivo en los primeros escalones de renta, aplanándose la curva correspondiente[4]. Ello supone una presión fiscal elevada para niveles de renta media/media-alta, que quizás tampoco es deseable. Es obvio que una tarifa más suavemente progresiva tiene un coste recaudatorio importante y que, por ello, resulta explicable la opción utilizada. Pero implica un factor político adicional en contra de la reforma.

Frente a las resistencias detectadas, es muy reducida la oposición ciudadana a una renta mínima garantizada para quienes lo necesiten. De ahí que Gimeno proponga una renta básica estructurada como renta mínima automática e incondicionada. El derecho se reconoce de entrada como universal. Pero si la realidad muestra que los ingresos de unas personas son elevados, la renta mínima resulta innecesaria y procede por tanto que el Estado la "recupere". Basta para ello retocar la tarifa actual del impuesto (y las retenciones correspondientes).

[4] Ejemplo de evolución del tipo medio para un tipo fijo del 49%, base medida en miles de euros y mínimo exento de 20.000€.



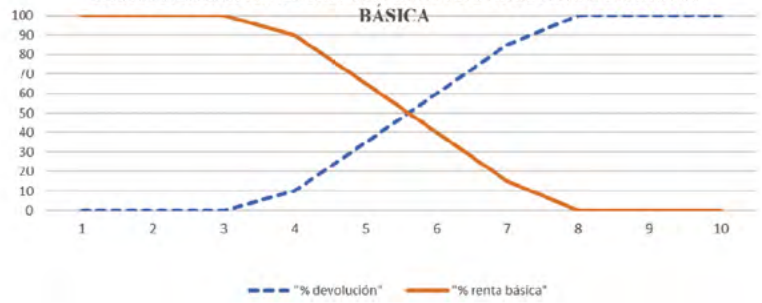
Modelos de financiación de una renta básica para España. Javier Díaz Oyarzábal, Juan A. Gimeno Ullastres y Víctor Gómez Frías
Revista DIECISIETE. 2019. Nº 1. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 135-159). DOI: 10.36852/2695-4427_2019_01.05

Es necesario recuperar ese 42% (en su previsión "optimista", 50% tomando la media de las estimaciones) del coste del programa de renta básica, necesario para que cuadren las cuentas y se garantice la sostenibilidad del programa. Para ello, propone Gimeno incorporar un mecanismo de recuperación (a modo de recargo en el impuesto) con las características siguientes:

- Debe garantizar la totalidad del ingreso básico a los primeros deciles de renta. Podría empezar a recuperarse a partir del cuarto decil de renta, de forma progresiva, alcanzando la totalidad para los dos últimos. Así, la renta básica jugaría de forma completa o casi completa para cerca de la mitad de la población y de forma muy relevante para más de dos tercios de la población.
- El *recargo* debe subir de forma gradual de forma que se evite cualquier error de salto.
- La neutralidad podría aconsejar que el máximo de *recargo* fuera equivalente a la renta básica efectivamente recibida, es decir, inferior o como máximo igual al equivalente a su devolución total, según el nivel de renta. No obstante, para conseguir recuperar el 40% objetivo, sería necesario admitir un techo superior si no queremos dañar la progresividad del beneficio.
- La parte que rebasara a la estricta equivalencia con lo recibido debiera evitar que se penalizara en función del número de hijos. Por ello, quizás debería fijarse en función exclusivamente del número de adultos.
- Por último, sería conveniente que el recargo afectara fundamentalmente a los niveles superiores de renta, y de forma especial a las rentas diferentes del trabajo, por ser estas las más claramente penalizadas en nuestro actual IRPF.

La tabla 8 muestra un sencillo ejemplo gráfico de la propuesta. En este caso, se ha supuesto que las personas de las tres primeras decilas cobran íntegramente su renta básica y que a partir de la siguiente comienza a recuperarse de forma progresiva a través de las retenciones del IRPF (línea de puntos). De esta forma, la renta básica se cobraría integra por quienes más lo necesitan y no recibirían nada las personas de las decilas superiores de renta. En este ejemplo, el coste neto de la renta básica se reduce a la mitad y, por tanto, conforme a las estimaciones analizadas, resulta financieramente viable y netamente progresiva.

TABLA 8: EJEMPLO DE DEVOLUCIÓN PROGRESIVA DE LA RENTA BÁSICA



Esta segunda opción reduce algunos de los obstáculos señalados para la alternativa de Arcarons et al. No es menos cierto que buena parte de su virtualidad está ligada a la estimación de cuál es el "déficit" de la renta básica una vez descontados los ingresos por figuras absorbidas y otras causas. Un porcentaje del entorno del cincuenta por ciento, como el que parece deducirse de las estimaciones comparadas, permite esta financiación casi neutral en términos absolutos. Porcentajes más elevados exigirían necesariamente una reforma tributaria y un debate más amplio sobre las prioridades sociales y su peso relativo.

Y todo ello, sin perjuicio de algunos debates que planteamos más adelante.

4. LA RECIENTE PROPUESTA DE ARCARONS, RAVENTÓS Y TORRENS

Como se hacía notar más arriba, con posterioridad a la realización de los cálculos anteriores, los tres autores citados han publicado (Noviembre de 2018) una nueva propuesta más elaborada y compleja, referida a datos de 2015. Aunque la muestra se refiere solo a la ciudad de Barcelona, la riqueza de datos de disponibles hace la estimación de resultados extremadamente relevante.

Se ofrecen 12 variantes o escenarios:

- Cuantía de la renta básica:
  - 7.800 euros anuales, 650 mensuales en 12 pagas.
  - 8.400 euros anuales (700€/mes)
  - 9.802 euros anuales (816,83€/mes)
- Tarifa del IRPF
  - Tipo único
  - Tipos progresivos por tramos
- Financiación complementaria:
  - Sí.
  - No.

Ya en este esquema destacan dos novedades: se abren dos hipótesis adicionales como la tarifa progresiva y la financiación adicional por vía distinta al IRPF.

La tarifa progresiva presentaría tipos marginales que oscilan, según las hipótesis, entre el 29,46% y el 64% (este último solo para las rentas por encima de los 90.000 euros, y en la opción de umbral de renta mínima de 9.802 euros y sin financiación complementaria).

Los posibles ingresos adicionales se estiman en 500 millones de euros que podrán provenir, se propone, de un impuesto sobre la riqueza del 1%, aplicado al 5% superior más rico.

Más importante que estas dos innovaciones es el hecho de que la cuantía individual de la renta básica se calcule para el hogar completo, aplicando la conocida escala de equivalencia modificada de la OCDE (1 para el primer adulto mayor de 18 años, 0,5 para los restantes con edad superior a los 14 años y 0,3 para los menores de esta edad). La cantidad resultante se repartiría equitativamente entre sus integrantes de forma individualizada.

Esta novedad es muy importante: mejora la equidad en las prestaciones recibidas por cada hogar en función de sus necesidades y reduce algo el coste global de la propuesta, pero introduce un factor de mayor complejidad administrativa.

Otro dato relevante y digno de resaltarse es que, además de la redistribución esperada de los niveles altos de renta a los más bajos, habría una redistribución de 431 millones de euros de hombres a mujeres, lo que equivale a un 1,4% de la renta bruta total de la ciudad de Barcelona (que, recordemos, es la población analizada). Se trata de un buen dato en favor de la corrección de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres.

Modelos de financiación de una renta básica para España. Javier Díaz Oyarzábal, Juan A. Gimeno Ullastres y Víctor Gómez Frías
Revista DIECISIETE. 2019. Nº 1. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 135-159). DOI: 10.36852/2695-4427_2019_01.05

ALGUNOS DEBATES PENDIENTES

Los cuadros de financiación enunciados han ido incluyendo algunos supuestos no exentos de debate. Algunas de las partidas que se han asumido como absorbidas es probable que no lo sean fácilmente.

Por ejemplo, Arcarons y Díaz incluyen a sacerdotes, reservistas sin destino y reclusos como perceptores de prestaciones que quedarían absorbidas por la renta básica. Los argumentos son admisibles: están recibiendo una prestación pública que puede equipararse a otras prestaciones asistenciales cuya absorción no se discute. La renta básica sería redundante. Pero no es menos cierto que, por unas u otras razones, surgirán resistencias para esa absorción. No representan ni el 1% de las cifras que estamos necesitando, por lo que tampoco merece la pena detenerse mucho en ello.

Hay prestaciones incluidas en las estimaciones que son autonómicas, por rentas mínimas o de inclusión (o denominaciones semejantes) u otras ayudas de emergencia social. Si la renta básica se concibe como una competencia estatal gestionada por el sistema de la Seguridad Social, resulta problemático asumir que se lograrán aportar para su financiación todos los recursos actualmente gestionados desde las Comunidades Autónomas.

Hay otras consideraciones que podrían apoyar la idea de que no es deseable la absorción. Por un lado, es obvio que la renta básica no soluciona todos los problemas de necesidad: hay algún colectivo que queda sería (inmigrantes no residentes, por ejemplo), hay supuestos excepcionales, hay problemas de vivienda adicionales, hay necesidades especiales… Corresponde precisamente a las Comunidades Autónomas completar todas esas necesidades complementarias con políticas asistenciales más cercanas a la ciudadanía.

Por otro lado, también es evidente que las necesidades de supervivencia no son las mismas en unos lugares que en otros, en entornos urbanos que en entornos rurales… La implantación de una renta básica universal a nivel estatal sería así una magnífica oportunidad para la revisión de las actuales rentas mínimas autonómicas por políticas más selectivas y ajustadas a necesidades.

Tanto por estas razones como por el principio general de no perjudicar a las prestaciones vigentes del estado de bienestar, nos inclinamos por no considerar absorbibles las prestaciones por dependencia ni los gastos de servicios sociales en general.

Pero el debate más relevante, en cuanto a absorción de figuras, se refiere a las prestaciones contributivas (v., por ejemplo, De la Fuente, 2015).

En el caso de las pensiones, se argumenta, en primer lugar, que la renta que se percibe es una contraprestación debida a cambio de las cotizaciones realizadas a lo largo de la vida activa, que son un salario diferido o socializado, que se va acumulando para el periodo posterior a la jubilación. Absorber el importe de la renta básica sería, desde esta perspectiva, una cierta expropiación injusta.

Este argumento tiene mucho de falaz. Sabemos que el sistema de pensiones no es, ni por aproximación, un sistema de capitalización. De hecho, la longevidad actual implica que la gran mayoría de los pensionistas recibe más de lo que cotizó. Por lo tanto, incluso aceptando el argumento, no habría injusticia alguna si la pensión se divide en dos mitades, la una equivalente a la renta básica y la otra ligada a las cotizaciones.

La confusión aparece por ligar rígidamente el sistema de pensiones a las cotizaciones que las financian. ¿Qué ocurriría si el sistema tributario fuere otro y no existieran las cotizaciones como ahora las conocemos, sino otras figuras impositivas generales que financiaran la seguridad social de la misma forma que financian las restantes prestaciones públicas? La presunta equivalencia se derrumba.

Por otra parte, se argumenta que si la renta básica absorbe la parte equivalente de las pensiones, beneficiaría a toda la población menos a los jubilados. Recordemos que la introducción de la renta básica beneficia a las personas situadas en los niveles bajos de ingresos pero perjudica a los demás altos ingresos. Lo mismo ocurriría con los pensionistas: los que estén percibiendo pensiones extremadamente bajas verían mejorar su prestación. Y solo los muy ricos (previsiblemente perceptores de ingresos adicionales a las pensiones públicas) saldrían perjudicados.

En todo caso, así como los ingresos involucrados en los primeros conceptos discutidos y discutibles son relativamente pequeños y marginales, aquí estamos ante una cuestión crucial. Si la renta básica se añadiera a las pensiones contributivas de forma automática, las cuentas dejarían de casar. Las pensiones contributivas absorbidas representan el componente fundamental de ahorro ante la introducción de la renta básica.

Por lo tanto, existen solo dos opciones:

1. Adaptar el sistema de pensiones sobre la base de dos componentes: una parte fija, igual para todas las personas (la renta básica), que absorbería las pensiones asistenciales de todo tipo (incluidos los complementos a mínimos) y la parte equivalente de cuantas pensiones fueran superiores en cuantía a ese mínimo. Y una parte variable complementaria, ligada a las cotizaciones realizadas por cada persona. La cuantía presupuestaria de la suma de ambas partes debería resultar de partida, semejante a la actualmente destinada al pago de pensiones.

2. Introducir la renta básica solamente para ciudadanos menores de 65 años (o la edad de jubilación que corresponda), garantizando una pensión mínima equivalente a la renta básica, tanto asistencial como contributiva.

Los resultados financieros de ambas opciones no serían muy diferentes, coherentes con las estimaciones realizadas. Solo con microdatos podríamos estimar el resultado redistributivo resultante de una u otra opción, aunque, probablemente, tampoco diferirán mucho en términos globales.

En el caso del subsidio de desempleo, los cálculos realizados son perfectamente asumibles en una perspectiva estática, es decir en el momento de la implantación. Pero se plantean algunos problemas en una perspectiva dinámica.

El subsidio de desempleo nació en un entorno de pleno empleo, para sostener las rentas de quienes pierden temporalmente su empleo y hasta tanto encuentren uno nuevo. La idea es que durante unos meses, la persona afectada pueda mantener unos ingresos no demasiado alejados de los previos a su nueva situación. Si se absorbiera íntegramente por la renta básica, la caída de ingresos sería muy importante para quien entra en el paro.

Deberíamos arbitrar aquí también dos partes en el subsidio de desempleo: una fija, equivalente a la renta básica, y otra variable que completara el ingreso en función de lo cotizado y su salario en el último puesto de trabajo. Esta parte tendería a reducirse con el tiempo.

No es difícil de articular pero, si queremos mantener el mismo objetivo de sostenimiento de rentas vigente, probablemente el ahorro en subsidio de desempleo sería algo menor al que estimaban los dos primeros trabajos estudiados.

Modelos de financiación de una renta básica para España. Javier Díaz Oyarzábal, Juan A. Gimeno Ullastres y Víctor Gómez Frías
Revista DIECISIETE. 2019. Nº 1. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 135-159). DOI: 10.36852/2695-4427_2019_01.05

Por lo tanto, se subraya que existen diversos aspectos relevantes que debatir, si bien no se considera que (salvo en el caso de las pensiones contributivas) se alteren de forma significativa las conclusiones alcanzadas sobre la financiación de esta política pública.

Más transcendente es el último punto que queremos destacar. En todos los casos se ha partido, no podía ser de otra forma, de los datos de IRPF y de financiación a través de esa figura impositiva.

Un problema que no puede ignorarse es la estructura profundamente desequilibrada de nuestro actual IRPF, en el que las rentas de trabajo soportan casi en exclusiva su recaudación. En efecto, el peso de las rentas de trabajo en la recaudación del impuesto prácticamente duplica al que significan en el conjunto de la renta nacional.

Ello se debe tanto al trato de favor que reciben otras rentas -especialmente las del capital financiero- como al diferente control al que son sometidos los asalariados por cuenta ajena con respecto a la mayoría de las otras fuentes de renta.

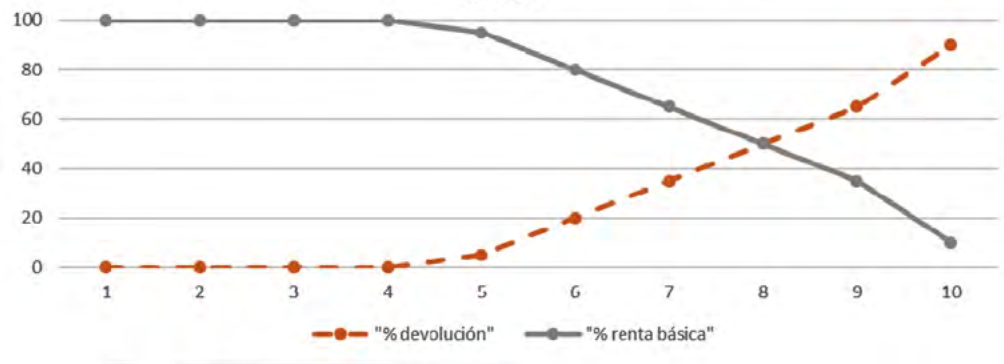
Por ello, conviene ver con especial cuidado cualquier relación con el impuesto para no perpetuar o agravar sus injusticias.

Las propuestas de Arcarons et al. y de Díaz corrigen en buena medida esa pega puesto que contemplan en su reforma un IRPF que trata por igual las rentas de trabajo que las de capital.

No así la propuesta de Gimeno que, de entrada, mantiene invariada la estructura del impuesto. Por ello, será especialmente necesario corregir esa propuesta si quiere evitarse la inequidad inherente al impuesto vigente. La solución propuesta supondría, de hecho, un perjuicio especial para la clase media y media alta que vive de su salario.

La propuesta de Gimeno podía, de entrada, considerarse más viable, realista y posibilista. Pero es deseable que ese 50% que falta se financie, al menos en parte, por vías ajenas al IRPF. Sería, por tanto, mucho más deseable un esquema parecido al que se refleja en la tabla 9. En ese ejemplo, el beneficio completo alcanza a los cuatro primeros deciles y todas las personas reciben al menos parte, incluso en la última decila, como mínimo exento perfectamente legítimo.

Tabla 9: Ejemplo de devolución progresiva parcial de la renta básica



Elaboración propia

De esa forma, más de la mitad de las necesidades de financiación estimadas se recupera automáticamente y solo necesitamos algún ingreso adicional para el 20-25% del coste bruto estimado.

Son muchas las vías posibles para ello. Sin duda, la primera debe ir en línea con la propuesta de Arcarons et al. y Díaz: acercar al máximo el tratamiento que reciben las rentas de capital (y buena parte de las empresariales) al soportado por las de trabajo. Es preciso también combatir el privilegio de quienes utilizan las guaridas fiscales.. Este soporta un conjunto de tributos de los que, de nuevo, se libra el financiero. Por ejemplo, la propiedad de un inmueble supone una imputación de renta sujeta a tributación cuando no hay ingreso por alquiler; sin embargo, la tenencia de activos financieros no supone pago alguno. Primar unos destinos del ahorro frente a otros, amén de ineficiente, tiene habitualmente consecuencias regresivas.

En general, los ingresos adicionales que necesita nuestro sistema tributario (recordemos, siete puntos del PIB de presión fiscal por debajo de la media europea) han de provenir de suprimir el conjunto de privilegios que disfrutan actualmente determinadas rentas y colectivos, sin justificación defendible.

Hay que suprimir buena parte de las exenciones y bonificaciones fiscales, que merman la recaudación impositiva y responden mayoritariamente a presiones de sectores específicos, las más de las veces con resultados regresivos, en beneficio de unos pocos, con difícil explicación desde la perspectiva del interés general. De hecho, algunas supresiones en el IRPF se han incorporado a las estimaciones recaudatorias, según hemos visto.

Lo anterior es especialmente aplicable al Impuesto de sociedades, donde el conjunto de beneficios supone que el tipo medio sea ridículamente bajo, con un tratamiento inequitativo adicional en favor de las grandes corporaciones (con más medios para evadir legalmente sus cargas tributarias) y en contra de la pequeña y mediana empresa.

Es preciso suprimir el privilegio del que gozan las transacciones financieras. Cualquier transmisión patrimonial soporta un tributo, del que se exime a las financieras. El impuesto sobre este tipo de transacciones se convierte así, amén de otras ventajas, en una elemental exigencia de justicia.

Es preciso suprimir el privilegio de quienes gozan de una posición dominante desproporcionada por el mero hecho de nacer en una determinada familia y lugar. El impuesto sobre las grandes herencias y donaciones es un requisito insoslayable de redistribución. Se confunde a la población anunciando un presunto beneficio para las clases medias. El impuesto debe contemplar un suficiente mínimo exento para las transmisiones de padres a hijos, de forma que un alto porcentaje de la población quede prácticamente fuera de la obligación de pagar o soporte cifras mínimas. Sorprende, por cierto, que muchos de quienes defienden la supresión de este impuesto se opongan a la renta básica de ciudadanía con el argumento de que estimula la vagancia. Parece que cuatrocientos y pico euros al mes llevan a la vagancia, pero millones de euros no.

Es preciso combatir el privilegio del que gozan las grandes empresas tecnológicas que evitan pagar impuesto alguno gracias a su ubicación “en la nube”. Las denominadas GAFAs (por Google, Apple, Facebook, Amazon), pero también muchas otras multinacionales que localizan artificialmente sus beneficios donde la presión tributaria sea mínima.

Modelos de financiación de una renta básica para España. Javier Díaz Oyarzábal, Juan A. Gimeno Ullastres y Víctor Gómez Frías
Revista DIECISIETE. 2019. Nº 1. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 135-159). DOI: 10.36852/2695-4427_2019_01.05

Es preciso combatir el privilegio de quienes, en general, utilizan cualquier forma de fraude y evasión fiscal. Casi las tres cuartas partes del fraude fiscal corresponden a las grandes empresas y a los grandes patrimonios; el 17% a las PYMES; el 9% a los autónomos y tan sólo un 2% al sector no empresarial, según las estimaciones de GESTHA (Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda). Está claro de dónde proviene buena parte de la injusticia de nuestro sistema fiscal y dónde deben situarse las prioridades de actuación de la Agencia Tributaria. Es preciso también, combatir el privilegio de quienes utilizan las guaridas fiscales.

A todo lo anterior podemos sumar la imposición medioambiental, con un amplio recorrido por delante y ese doble dividendo que lleva aparejada: recaudatorio y corrector de excesos contaminantes.

En suma: si parecen claras las ventajas de implantación de una renta básica como política eficiente de sostenimiento de rentas y lucha contra la pobreza, el necesario debate de cómo financiarla encuentra modelos que muestran su viabilidad financiera.

ANEXO: ESTIMACIONES DE DÍAZ DE FIGURAS ABSORBIDAS

Se detalla en este anexo la procedencia de cada una de las cifras estimadas de gastos absorbidos por la renta básica, en la actualización del modelo Arcarons et al. realizada por Díaz (2019), Se especifican tanto las fuentes utilizadas, como los cálculos aplicados para cada figura absorbible, incluyendo, en su caso, enlaces públicos a dicha información.

- **Ahorro en pensiones:**

Dicho ahorro se calcula directamente de la página de la Seguridad Social ESTADISS, que nos ofrece la información tanto por tramos de cuantía, como por Comunidades Autónomas, por lo que nos es muy sencillo excluir a País Vasco y Navarra.

La tabla siguiente refleja los cálculos realizados:

TRAMOS DE CUANTÍA	TOTAL PENSIONES	PROMEDIO TRAMO	COSTE ANUAL	AHORROS A 430,27€
Hasta 150,00 euros	112.091	100	1400	156.927.400,00 €
De 150,01 a 250,00	173.969	200	2800	487.113.200,00 €
De 250,01 a 300,00	109.015	275	3850	419.707.750,00 €
De 300,01 a 350,00	182.956	325	4550	832.449.800,00 €
De 350,01 a 400,00	129.443	375	5250	668.345.275,32 €
De 400,01 a 450,00	194.464	425	5950	1.004.064.303,36 €
De 450,01 a 500,00	154.514	475	6650	797.792.865,36 €
De 500,01 a 550,00	125.323	525	7350	647.072.726,52 €
De 550,01 a 600,00	175.430	575	8050	905.787.193,20 €
De 600,01 a 650,00	635.554	625	8750	3.281.517.834,96 €
De 650,01 a 735,89	1.005.748	693	9702	5.192.918.303,52 €
De 735,90 a 800,00	266.473	768	10752	1.375.864.052,52 €
De 800,01 a 900,00	520.225	850	11900	2.686.046.529,00 €
De 900,01 a 1.000,00	349.008	950	13300	1.802.012.065,92 €
De 1.000,01 a 1.100,00	325.551	1.050	14700	1.680.897.945,24 €
De 1.100,01 a 1.200,00	276.843	1.150	16100	1.429.406.851,32 €
De 1.200,01 a 1.300,00	248.316	1.250	17500	1.282.115.103,84 €
De 1.300,01 a 1.400,00	218.639	1.350	18900	1.128.885.630,36 €
De 1.400,01 a 1.500,00	213.153	1.450	20300	1.100.560.095,72 €
De 1.500,01 a 1.600,00	185.176	1.550	21700	956.108.130,24 €
De 1.600,01 a 1.700,00	161.409	1.650	23100	833.393.405,16 €
De 1.700,01 a 1.800,00	130.417	1.750	24500	673.374.271,08 €
De 1.800,01 a 1.900,00	112.522	1.850	25900	580.978.091,28 €
De 1.900,01 a 2.000,00	107.883	1.950	27300	557.025.820,92 €
De 2.000,01 a 2.100,00	99.417	2.050	28700	513.313.831,08 €
De 2.100,01 a 2.200,00	98.000	2.150	30100	505.997.520,00 €
De 2.200,01 a 2.300,00	89.493	2.250	31500	462.073.837,32 €
De 2.300,01 a 2.400,00	75.358	2.350	32900	389.091.439,92 €
De 2.400,01 a 2.500,00	82.466	2.450	34300	425.791.749,84 €
De 2.500,01 a 2.600,00	97.198	2.550	35700	501.856.601,52 €
De 2.600,01 a 2.614,94	12.271	2.607	36498	63.358.118,04 €
De 2.614,95 a 2.614,97	235.211	2.615	36610	1.214.450.843,64 €
Más de 2.614,97	40.144	2.650	37100	207.273.106,56 €
TOTAL CON FORALES	6.943.680			34.763.571.692,76 €
SOLO FORALES				3.553.259.156,16 €
TOTAL SIN FORALES				**31.210.312.536,60 €**

Las cifras se pueden encontrar en el siguiente enlace: http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST23/EST24/EST192

Modelos de financiación de una renta básica para España. Javier Díaz Oyarzábal, Juan A. Gimeno Ullastres y Víctor Gómez Frías
Revista DIECISIETE. 2019. Nº 1. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 135-159). DOI: 10.36852/2695-4427_2019_01.05

- **Ahorro en clases pasivas del Estado**

Aquí se incluyen los 619.486 funcionarios adscritos al programa MUFACE, MUGEJU o ISFAS, en cuanto que funcionarios, personal de justicia y Fuerzas Armadas, respectivamente. Se aplica un ahorro total equivalente anual de 5.163,23 €/año al número de beneficiarios, resultando el ahorro total equivalente:

» Pensionistas equivalentes: 619.486.

» Ahorro total: 3.198,55 millones de euros

La fuente utilizada para la obtención del número de pensionistas equivalentes de estos tres colectivos se encuentra en

http://www.clasespasivas.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/clasespasivas/es-ES/QuienesSomos/EstadisticasInformes/Documents/N%C3%BAmero%20de%20pensiones%20abonadas%20por%20Clases%20Pasivas%20Junio%202016.pdf.

- **Ahorro en prestaciones por desempleo:**

En este caso la estimación se ha realizado a partir de la cifra estimada por Arcarons el al. para el primer estudio, que obtenía un ahorro de 26.347,6 millones de €, para una cuantía anual de renta básica de 7.471 € anuales. Díaz estima la cuantía del ahorro para 2016 mediante una simple proporción con la cuantía de 5.163 €/año, resultando un ahorro de 18.208,90 millones de euros. Al no tomar en consideración la mayor cifra de parados en 2016, la estimación ha de considerarse inferior al ahorro real y, por tanto, más conservadora respecto al ahorro efectivo de haberse utilizado las cifras de ese año.

» Ahorro en subsidios para vivienda, familia e hijos, y exclusión social

Estas tres cifras se obtienen directamente de la estadística ESSPROS, publicada en 2017 por el CES (Consejo Económico y Social) (http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf)

De dicho documento se extraen los ahorros en subsidios y ayudas para la vivienda, familia e hijos, y por exclusión social siguientes:

- Ayuda y subsidios a la vivienda: 2.482,23 millones de euros.
- Ayuda y subsidios a familia e hijos: 3.230,43 millones de euros.
- Ayuda y subsidios por exclusión social: 2.482,23 millones de euros.

- **Ahorro en becas:**

Las becas se dividen en dos: las que proporciona la Administración general del estado a través del Ministerio de Educación, y las proporcionadas por cada Comunidad Autónoma (excluyendo de nuevo País Vasco y Navarra).

La información de la cuantía sobre dichas becas está disponible en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en los siguientes enlaces:

» http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaJaxiPx/Datos.htm?path=/Recursosecon/Becas/2015-16/TodasEnse//l0/&file=Todas2.px&type=pcaxis.

» http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaJaxiPx/Tabla.htm?path=/Recursosecon/Becas/2015-16/TodasEnse//l0/&file=Todas1.px&type=pcaxis&L=0.

Las cifras aportadas son las siguientes, separadas en dos tablas, una para las becas del Ministerio, y otra para las becas de las Administraciones Educativas de las CCAA:

	Ministerio
TOTAL	920.355
Andalucía	218.423
Aragón	18.583
Asturias, Principado de	14.297
Balears, Illes	10.779
Canarias	45.136
Cantabria	8.593
Castilla y León	57.321
Castilla-La Mancha	33.451
Cataluña	120.697
Comunitat Valenciana	105.054
Extremadura	25.705
Galicia	50.339
Madrid, Comunidad de	122.364
Murcia, Región de	36.631
Rioja, La	4.415
Ceuta	8.033
Melilla	8.226
Sin especificar C.A.	309
UNED	19.179

	Admones. educativas de las CC.AA.
TOTAL	999.560
Andalucía	258.993
Aragón	27.541
Asturias, Principado de	5.452
Balears, Illes	11
Canarias	74.367
Cantabria	9.997
Castilla y León	55.376
Castilla-La Mancha	8.293
Cataluña	3.474
Comunitat Valenciana	128.086
Extremadura	2.934
Galicia	114.142
Madrid, Comunidad de	118.472
Murcia, Región de	39.115
Rioja, La	11.212
Ceuta	0
Melilla	0
Sin especificar C.A	47
UNED	261

En total, entre las dos suman **1.919,92 millones de euros**. Para el estudio de Arcarons se procedió de forma análoga y, de hecho, la cifra es prácticamente idéntica (1.917 millones de euros).

- **Ahorro en reservistas sin destino:**

Para este apartado, se ha tomado como referencia el número de reservistas sin destino en España, multiplicado por un **factor de 0,93** (para excluir a las Comunidades Forales), y multiplicado por 5.163,23 € del importe anual de la renta básica en el estudio de Díaz. Como fuentes se han empleados las siguientes páginas de internet:

https://publicaciones.defensa.gob.es/anuario-estadistico-militar-ano-2016.html, desde donde se puede destacar el Anuario Estadístico Militar de las Fuerzas Armadas del Estado, donde aparece el número de reservistas, con el que se procede a realizar los cálculos:

	Nº Beneficiarios	Ahorro a 5163,23€
FFAA	14799	76.410.640,77 €
Guardia Civil	7603	39.256.037,69 €
CNP	14292	73.792.883,16 €
Total con forales		189.459.561,62 €
TOTAL SIN FORALES		176.197.392,31 €

Modelos de financiación de una renta básica para España. Javier Díaz Oyarzábal, Juan A. Gimeno Ullastres y Víctor Gómez Frías
Revista DIECISIETE. 2019. Nº 1. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 135-159). DOI: 10.36852/2695-4427_2019_01.05

- **Ahorro en sacerdotes, reclusos:**

En ambos supuestos se aplica la hipótesis de coste cero en subsidio por estar percibiendo ya, los primeros, una transferencia del Estado, y, para los segundos, porque al cumplir condena en la cárcel, están privados de derechos civiles y tienen cubiertas sus necesidades básicas por el Estado. Las estadísticas que contienen el número de reclusos en España y de sacerdotes, se encuentran en los enlaces que siguen:

» http://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t38/p604/a2000/l0/&file=0500001.px&L=0.

» https://www.conferenciaepiscopal.es/datos-generales-la-iglesia-espana/.

Con las dos cifras de personas reclusas y sacerdotes, se pasa a calcular el ahorro a 5.163 €/anuales, resultando una cifra de 317,67 millones de euros en el primer caso, de 93,78 millones en el segundo.

- **Ahorro en costes de la Administración Pública**

Tal como se ha señalado en el texto, se considera que se produce un ahorro en gastos en la Administración, por haber disminuido sustancialmente las necesidades burocráticas con un sistema casi automático como el de la renta básica.

Para calcular dicho ahorro, se toma el 50% del gasto administrativo total, en la página 47, del informe publicado por el CES en 2017, con los datos de 2014:

http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf.

Este 50% de 4.755,46 millones de euros, da una cifra de ahorro de: **2.377,73 millones de euros,** para el estudio de Díaz. Como se ha señalado, los tres estudios siguen el criterio inicialmente adoptado por Arcarons et al.

- **Disminución del ahorro por pensiones de viudedad y de orfandad:**

Como se ha dicho anteriormente, en el estudio de Díaz, se ha contabilizado el hecho de que viudos y huérfanos estén recibiendo dos pensiones simultáneamente, los primeros, por recibir su pensión habitual y la pensión de viudedad, y los segundos, por recibir becas de educación y pensión de orfandad a la vez. Con objeto de no computar dos veces el ahorro correspondiente, se ha sumado el coste que tienen dichas pensiones duplicadas de orfandad y viudedad anualmente.

Para la estimación se ha cogido el número de personas que perciben en España una pensión de viudedad y orfandad, y se ha multiplicado por 5.163 €, que es la cuantía anual de la renta básica, que se ha restado en la tabla-resumen del ahorro en las figuras absorbibles. Las siguientes estadísticas permiten obtener el número de personas beneficiarias de pensiones de orfandad y viudedad en España:

» https://es.statista.com/estadisticas/607850/numero-de-personas-que-percibian-una-pension-por-viudedad-por-tramo-espana/.

» https://es.statista.com/estadisticas/607880/personas-que-percibian-una-pension-por-orfandad-por-tramo-espana/.

De esta forma, se obtienen las cifras de 530,27 millones de euros para las prestaciones de orfandad y de 10.227,03 para viudedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENCIA TRIBUTARIA (2016). Informe anual de recaudación tributaria. https://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Estudios/Estadisticas/Informes_Estadisticos/Informes_Anuales_de_Recaudacion_Tributaria/Ejercicio_2016/IART16.pdf
- ARCARONS, J.; RAVENTÓS, D. y TORRENS, LL. (2013): "Un modelo de financiación de la Renta Básica técnicamente factible y políticamente no inerte". *http://www.sinpermiso.info.*ARCARONS, J., RAVENTÓS, D., y TORRENS, L. (2017). Renta básica incondicional. En *Una propuesta de financiación racional y justa* (pág. 168). Barcelona, España: Ediciones del Serbal.
- ARCARONS, J., RAVENTÓS, D., y TORRENS, L. (2018). Nuevo modelo de financiación de la Renta Básica. http://www.sinpermiso.info/textos/nuevo-modelo-de-financiacion-de-la-renta-basica
- ARCARONS, J.; DOMÈNECH, A.; RAVENTÓS, D. y TORRENS, LL. (2014): "Un modelo de financiación de la Renta Básica para el conjunto del Reino de España: sí, se puede y es racional". *http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=7535*.
- BASQUIAT, M. y BROCHÉ, g. (2015): *Liber, un revenu de liberté pour tous : Une proposition d'impôt négatif en France*. Éditions de l'ombre. Generation Libre. Paris.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (CES). (2017). Informe Políticas Públicas para combatir la pobreza en España. http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf
- DE LA FUENTE, M. (2015): Renta Básica Universal y la Seguridad Social. *VIENTO SUR*. Número 138/ Febrero 2015. Pgs.102-109.
- DÍAZ OYARZÁBAL, J. (2019): *Estudio de Renta Básica Universal en España*, UPM, Madrid.
- EUROSTAT. (2018). ESSPROS. Expenditure: main Results: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_sum&lang=enGIMENO, J.A. (2014): "Coste/beneficio de una renta básica". *Presupuesto y gasto público*, nº 76, págs. 141-158.
- GIMENO, J.A. (2015). "Aproximación a una renta básica sostenible". En Ayala, L. y Ruiz Huerta, J. (eds.): *Segundo informe sobre la desigualdad en España*. Fundación Alternativas, Madrid, págs. 97-103.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2016). Boletín mensual de estadística: Diciembre 2016. http://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t38/p604/a2000/l0/&file=0500001.px&L=0
- MINISTERIO DE DEFENSA. Secretaría General Técnica. Unidad de Estadística del Órgano Central. (2016). Estadística de personal militar y de personal del cuerpo de la Guardia Civil. https://publicaciones.defensa.gob.es/anuario-estadistico-militar-ano-2016.html
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE. Gobierno de España. (2016). Becas y ayudas al estudio: estadísticas. http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaJaxiPx/Datos.htm?path=/Recursosecon/Becas/2015-16/TodasEnse//l0/&file=Todas2.px&type=pcaxis
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE. Gobierno de España. (2018). Recursos económicos. Gasto público del año 2016: https://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/recursos-economicos/gasto-publico/2016.html
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Gobierno de España. (2016). Clases Pasivas: http://www.hacienda.gob.es/Boletines/2016/48245.pdf
- MINISTERIO DE HACIENDA. Gobierno de España. (2016). Coste de Personal y Pensiones Públicas: http://www.hacienda.gob.es/en-gb/CDI/Paginas/CostePersonalPensiones/CostePersonalPensiones.aspx

- MINISTERIO DE HACIENDA. Gobierno de España. (2016). Pensiones por colectivos beneficiarios: los distintos tipos de pensiones y prestaciones de Clases pasivas. http://www.clasespasivas.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/clasespasivas/es-ES/QuienesSomos/EstadisticasInformes/Paginas/Beneficiarios2016.aspx
- RED RENTA BÁSICA (2016). Encuesta: 64% de la población de Europa votarían a favor de la Renta básica universal. http://www.redrentabasica.org/rb/encuesta-64-de-la-poblacion-de-europa-votarian-a-favor-de-la-renta-basica-universal/
- SEGURIDAD SOCIAL (2018). Pensiones por CCAA y provincias. Total Sistema. http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST23/EST24/EST192
- STATISTA (2016). Número de personas beneficiarias de pensión de orfandad por tramos. https://es.statista.com/estadisticas/607880/personas-que-percibian-una-pension-por-orfandad-por-tramo-espana/
- STATISTA (2016). Número de personas beneficiarias de pensión de viudedad. https://es.statista.com/estadisticas/607850/numero-de-personas-que-percibian-una-pension-por-viudedad-por-tramo-espana/
- VAN PARIJS, P., Y VANDERBORGTH, Y. (2017). *Ingreso básico. Una propuesta racional para una sociedad libre y una economía sensata*. Grano de Sal. Ciudad de México, México.

ALIANZAS PARA LOS OBJETIVOS: MÁS ALLÁ DEL ODS 17

PARTNERSHIPS FOR THE GOALS: BEYOND SDG 17

Leda Stott
Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano- itdUPM
leda.stott@upm.es
Anette Scoppetta
European Centre for Social Welfare Policy and Research
scoppetta@euro.centre.org

Fecha recepción artículo: 19/02/2020 • Fecha aprobación del artículo: 10/03/2020

RESUMEN

Las alianzas ocupan un papel central para alcanzar las metas fijadas por los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible que componen la Agenda 2030 de las Naciones Unidas cuyo Objetivo 17, 'Alianzas para lograr los Objetivos', suele definirse como esencial para las iniciativas transformadoras que son necesarias para su realización. Teniendo esto en cuenta, resulta decepcionante la visión limitada que ofrece el Objetivo 17 con respecto a las alianzas y a su posible contribución a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el presente artículo se sugiere que las alianzas deben ser presentadas como una vía más dinámica al servicio de las transformaciones necesarias para lograr los Objetivos, lo cual exige: reconocer la necesidad de establecer relaciones más profundas a múltiples niveles y entre múltiples actores; promover la responsabilidad colectiva para lograr los ODS; y una base empírica más firme en el diseño y elección de políticas de alianzas con un intercambio mutuo de conocimientos y aprendizaje más sólido.

Palabras clave: Alianzas multi-actor, Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS 17, Transformación social

ABSTRACT

Partnership is positioned as central to meeting the targets of the seventeen Sustainable Development Goals that make up the United Nations Agenda for 2030 with Goal 17, 'Partnerships for the Goals', often described as pivotal to the transformational efforts required for its realisation. In view of this, Goal 17's limited vision of partnership and its potential contribution to achieving the Sustainable Development Goals is disappointing. This article suggests that partnership needs to be articulated as a more vibrant vehicle for supporting the transformations needed to

attain the Goals. This requires acknowledgement of the need for deeper multi-level and multi-actor relationships; the promotion of collective accountability for achieving the SDGs; and a stronger evidence base for partnership policymaking with more robust mutual exchange and learning.

Keywords: Multi-stakeholder partnerships; Sustainable Development Goals, SDG 17, Societal transformation

Leda Stott. International specialist in multi-stakeholder collaboration and sustainable development, Leda has worked extensively as a partnership expert with the European Commission and managed partnership research, training and evaluation programmes for a range of international and bilateral development agencies, businesses and non-governmental organisations. She has a PhD in Social Policy from the University of Edinburgh and has taught at universities in the UK, Spain, Norway and South Africa. Leda is a Learning Advisor for the Partnership Brokers Association and member of the Innovation and Technology for Development Centre at the *Universidad Politécnica de Madrid (itdUPM).*

Anette Scoppetta. Deputy Director of the European Centre for Social Welfare Policy and Research, an intergovernmental organisation affiliated to the United Nations in Vienna, Anette manages a research team in the Work and Welfare Unit. With a Doctorate in Social and Economic Sciences from the University of Natural Resources and Life Sciences, Vienna, she has expertise in labour market and social policies, social inclusion, social change processes, employment partnerships and social dialogue, social innovation and regional economic development. As well as running training courses, Anette has lectured at the University of Innsbruck and the Danube University Krems.

1. INTRODUCTION

The United Nations (UN) Agenda for 2030 and its seventeen Sustainable Development Goals (SDGs) continue to promote the global development framework adopted by the Millennium Development Goals (MDGs) between 2000-15. The SDGs, however, differ from their predecessors in a number of ways: they were developed through an extensive three-year consultation process; they address the three pillars of Sustainable Development; social, environmental and economic, in a more 'profound', 'interconnected' and cohesive manner; and they call for urgent and transformational action by all countries and stakeholders to ensure that 'no one will be left behind' (UN, 2015:1).

SDG 17 - Partnerships for the Goals - is promoted as the driving force for the global engagement and mobilisation of different actors needed to implement the SDGs (ibid: Clause 39). In view of the catalytic role that the Goal is expected to play in meeting the SDG Agenda's transformational ambition, it is disappointing to find that its targets incorporate an anachronistic depiction of international development cooperation with multi-stakeholder partnerships outlined as narrowly defined instruments to support this. The premise of this article is that Agenda 2030 requires a much broader and more vibrant vision of partnership than that afforded by SDG 17, with greater attention to how different collaborative forms and processes might support the systemic change needed to achieve the SDGs.

2. SDG 17: FOCUS AND CONTENT

The emphasis of SDG 17 is on strengthening the means of implementing the SDGs through action in seven areas: finance, technology, trade, capacity building, policy coherence, partnerships and data. Two key forms are posited for this: a Global Partnership for Sustainable Development led by governments to strengthen international cooperation and development assistance and, to complement this, multi-stakeholder partnerships working at global, regional, national or subnational levels in order to 'mobilize and share knowledge, expertise, technology and financial resources to support the implementation of the SDGs' (UN, 2015:27). The main focus is on the Global Partnership which calls for support from richer 'developed' countries to 'developing' and 'least developed' countries through increased aid (17.2); assistance with long-term debt (17.4); technology transfer (17.7) and support for a universal, fair and open trading system under the World Trade Organization (17.10). Policy and institutional coherence; multi-stakeholder partnerships; data, monitoring and accountability are grouped together under the umbrella heading of 'systemic issues' that need to be 'enhanced' to support the achievement of the SDGs, particularly in 'developing countries' (17.13-17-19).

3. THE LIMITATIONS OF SDG 17

Despite a call for the SDGs and their means of implementation to be 'universal, indivisible, and interlinked' (UN, 2015: Art 71), SDG 17 centres primarily on the economic pillar of Sustainable Development. As well as marginalising the role that partnerships can play in promoting 'ecologically sustainable and socially just approaches to development' (Schleicher et al. 2018:46), concerns have been raised about the endorsement of a much contested market-based growth model that is likely to deepen rather than reduce social and environmental problems (Schleicher et al., 2018:46). For Weber (2017:402), this is manifested most starkly in SDG 17's call for an open trading system under the purview of the World Trade Organization.

Contradictions are also apparent between the SDG Agenda's language of 'transformation', 'universality' and 'partnership' and the promotion of a traditional model of development cooperation that continues to rely upon the delivery of Official Development Assistance from 'providers' to 'recipients' (Mahn:12-13). In addition, the lack of appetite for challenging 'status quo politics and existing power relations' (Gupta and Vegelin, 2016:444) and inadequate mechanisms for holding rich and powerful actors such as governments, large corporations and financial institutions to account for delivery on the targets has been noted (ibid: 440; Bissio, 2019; Schleicher et al., 2018: 46). Finally, while acknowledgement is made of South-South cooperation, a perception that this is viewed primarily from a financial perspective is seen as curbing discussion of more innovative forms of international cooperation (Lopes Corrêa, 2017:3).

Against this background, multi-stakeholder partnerships are reduced to rather dry instrumental mechanisms at the service of donor relationships. The classification of multi-stakeholder partnerships as 'public, public-private and civil society partnerships' presents a restricted view of the vast array of multi-actor and multi-level relationships working towards the achievement of SDG targets. The inclusion of public-private partnership under the umbrella of 'multi-stakeholder partnerships' is particularly problematic. Although conflation of the two forms is common (Pattberg and Widerberg, 2016:43), public-private partnerships are generally understood as arrangements in which businesses are contracted by governments to provide services or construct infrastructure while multi-stakeholder partnerships are more flexible, non-contractual relationships involving actors from a range of different sectors in society (Caplan and Stott, 2008:25). Reinforcing this distinction, Meuleman et al. (2016) observe that the focus of public-private partnerships

is on cost-effectiveness which, while important, '…is *not* the main objective of the 2030 Agenda's vision of partnership, which emphasizes effectiveness (i.e. reaching the objectives) and inclusiveness.' It is also worth noting that public-private partnerships have been much criticised for enabling the private sector to weaken state regulation and public institutions (Miraftab, 2004; Richter, 2004; Utting and Zammit, 2009).

The narrow conceptualisation of partnership in SDG 17 minimises insights into how 'collaborative advantage' may be derived from the process of partnering and the development of relationships (Huxham and Vangen, 2004:200). Evidence suggests that by carefully combining the resources, skills, and competencies of different actors in society, new and innovative ways of addressing complex challenges may be activated (Scoppetta et al., 2013; Stott, 2014; Stott, 2018:3).[1] Multi-stakeholder partnerships have the potential to promote transformations such as the development and endorsement of positive rules, norms and connections at policy level; shifts in individual and organisational behaviours; and the empowerment of vulnerable and marginalised stakeholders (Austin and Seitanidi, 2012:744; Caplan and Stott, 2008: 24; Moreno Serna et al, 2020; Rein and Stott, 2009:85-86). Internalisation of the learning from working in partnership can also encourage improvements in organisational mandates and processes as well as promote a deeper shared understanding of the value and importance of different actors and their roles in society (Austin and Seitanidi, 2012:743; Stott, 2019).

4. ENHANCING 'PARTNERSHIPS FOR THE GOALS'

There is increasing awareness that profound structural changes are required to achieve the targets of the SDGs (Sachs et al, 2019:805). To support these 'radical transformations' (Schleicher et al., 2018:46), a richer conceptualisation of partnership that offers insights into how different forms of collaboration might contribute to 'significant economic, social, and environmental value for society, organizations, and individuals' (Austin and Seitanidi, 2012:744) is needed. In addition, the changes in policies, social practices, relationships, routines and values that systems change demands (Abercrombie et al., 2015:9; Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General, 2019:35) will necessitate 'enhanced partnerships' (TWI2050 Report, 2019:23) that are better aligned and guided (Ellersiek, 2017). To meet these requirements, a revitalised vision of 'Partnerships for the Goals' is necessary. Some of the core elements that such a vision might incorporate include:

4.1. MULTI-DIMENSIONAL RELATIONSHIPS ACROSS THE GOALS

To promote cohesion across the three SDG pillars, partnership arrangements should seek to promote 'relational inclusiveness' (Gupta and Vegelin, 2016:439) through a 'nexus approach' in which policy domains connect (Boas et al. 2016:455). This will require the joining up of collaborations operating at organizational or administrative levels (global, regional, national and local) and networking to connect actors and institutions both horizontally and vertically. Stafford Smith et al. (2017:212) suggest that SDG interconnections should be made across sectors (e.g. finance, agriculture, energy, technology, and transport); across societal actors (local authorities, government agencies, private sector, and civil society); and between and among low, medium, and high-income countries. The promotion of more robust linkages between policy and practice so that collaborative projects, programmes and policies mutually inform one another is also crucial (Stott, 2018:10).

[1] In the European Union, for example, programmes such as EQUAL and Territorial Employment Pacts have shown that partnership has the potential to unleash social and economic transformation. See: https://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated/ and https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/tep_report1.pdf

Partnerships for the Goals: Beyond SDG 17. Leda Stott and Anette Scoppetta
Revista DIECISIETE. 2020. N°2. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 29-38). DOI:10.36852/2695-4427_2020_02.02

4.2. INCLUSION OF MORE DIVERSE ACTORS

As well as ensuring 'collective problem-solving' (GCPSE and UNDP, 2016:2) and reinforcing the 'leave no one behind' principle at the heart of the SDG agenda, the engagement of more diverse actors in multi-stakeholder partnerships can assist in addressing entrenched power relations and integrating the economic, social and environmental pillars of Agenda 2030 (Gupta and Vegelin, 2016:444-5). New ideas and ways of working are likely to be promoted by involving non-traditional stakeholders that may include, among others: academic, research and other educational institutions (SDSN Australia/Pacific, 2017); scientists and representatives from natural and social science institutions (Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General, 2019); local governments and minority groups (Latek and Pinchon, 2017:1); 'faith-based organizations, citizens' groups, youth, and other parts of civil society' (Gornitzka and Pipa, 2018); gender equality and non-discrimination bodies (EQUINET, 2019); trade unions (ILO, 2017); and other networks, coalitions and partnerships (Stott, 2018:17). In order to ensure integrated development strategies at local level, place-based participative approaches that include formal and informal groupings of local actors and citizens have also been strongly recommended (Stott, 2018:20-21).[2]

Encouraging the engagement of more diverse actors to achieve the SDGs requires a closer look at the array of different stakeholders that 'sit' under the standard banners of 'government', 'business' and civil society'. In the public sector, for example, attention has been given to the role that national parliaments and local governments can play in supporting the SDGs (UNDP, GOPAC and IDB, 2017; Latek, and Pichon, 2017; Slack, 2015). The importance of including broad representation from civil society organisations to advocate, raise awareness and work in coalitions for SDG action has also been emphasised (Dattler, 2016). Agarwal et al. (2017:15) note, meanwhile, that the business sector encompasses:

> ...a constantly shifting mix of publicly listed companies, cooperatives, family-owned businesses, state-owned enterprises, social businesses, foundation-owned models, community-owned enterprises, social enterprises and employee-owned companies - viable alternatives to 'business as usual' that are better suited to serving the needs of all stakeholders and that might help to align business and sustainability concerns.

Dissection of standard 'umbrella' sector groupings can also enable a deeper understanding of the capacities of different groups of actors and appreciation of what they might contribute to partnership arrangements. In this regard, it is worth highlighting the fact that financial resources may be just one of a whole range of possible inputs that partnerships may draw upon, including knowledge, skills, experience, products, venues, networks and political leverage (Caplan and Stott, 2008:30; Moreno-Serna et al. 2020:13). These considerations can help to ensure the relevance, timing and 'fit' of diverse inputs in different contexts so that the right set of stakeholders are engaged for specific issues (Pattberg and Widerberg, 2015:46; Stott, 2018:17).

4.3. PROMOTION OF COLLECTIVE ACCOUNTABILITY

While strong government leadership is regarded as essential for successful SDG implementation (GCPSE and UNDP, 2016), there is recognition that 'other actors can also be change agents in co-producing

[2] See, for example, the promotion of Community-led Local Development (CLLD) in the EU: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2014/community-led-local-development

knowledge, solutions and pathways for sustainable development' (Bowen et al., 2017:93). Thus, in addition to a 'whole-of-government' approach that promotes policy coherence for the achievement of the SDGs, Gornitzka and Pipa (2018) call for governments to promote a 'whole of society' approach that encourages active engagement with diverse stakeholders so that they form an integral part of the SDG agenda. Mention has also been made of the role that non-governmental and civil society organisations can play in holding governments to account for delivery on the goals (Bowen, 2017:93; TAP Network, 2019) alongside the mobilisation of other stakeholders such as 'scholarly communities, communities of practice and social movements' (Gupta and Vegelin, 2016:445). True transformation, however, will depend upon different social actors working together to assume 'collective and interlinked accountability' for the SDG Agenda (Mahn, 2017:27-28). Concerted collective action in which all the stakeholders involved are fully confident of progress being made towards a common goal may also minimise free rider problems (Bowen et al., 2017:93).

4.4. IMPROVED EVIDENCE BASE FOR PARTNERSHIP POLICYMAKING

Deeper knowledge about how partnerships work in practice can inform policy level decisions relating to the use of partnerships for the achievement of SDG targets. Such information is important for identifying and leveraging synergies across different SDGs, geographic levels, sectors and actors. To do this, as well as a focus on results, partnership monitoring and evaluation systems that capture how partners work together in order to meet their goals are needed (Stott, 2019). The risks and challenges of working collaboratively, and the process solutions for addressing them in specific contexts, also need to be more deeply understood.

Combining diverse organisational approaches, resources and styles can be extremely difficult and requires considerable investment of time and energy (Caplan and Stott, 2008:34; Huxham and Vangen, 2004; Pattberg and Widerberg 2015:48). Some of the key challenges to working in partnership relate to the impact of contextual issues (Pattberg and Widerberg, 2016:48-9; Rein and Stott, 2009:8); inadequate partner selection (Pattberg and Widerberg, 2015:46); failure to appreciate different incentives for partnering (Stott, 2017); poor goal setting, management and monitoring (Pattberg and Widerberg, 2015:47-48); weak governance and accountability (Caplan, 2005), and difficulties related to inclusion and engagement, particularly where stakeholders lack capacity (Gazley, 2010; Huxham and Vangen, 2004:193). Among factors that stimulate effective connections and the development of innovative solutions to challenges, practitioners have noted the importance of respect for different partnership settings; generation of common understanding and agreement on joint goals; clarity around the identity, resources and capacities of different actors and the acquisition of collaborative skills (Scoppetta, 2013). The important convening role played by an intermediary or partnership broker in supporting and shaping partnerships has also been noted (Moreno-Serna et al. 2020; Stott, ed. 2018; Tennyson, 2005).

4.5. MUTUAL EXCHANGE AND LEARNING

To share knowledge about how partnering works in practise in different contexts and explore its potential for contributing to transformational change, more proactive and imaginative partnership information and learning exchanges are needed within, between and across multiple levels, sectors and actors. In addition to avenues such as meetings, networks and online platforms, options such as peer reviews, case studies, flipped learning methodologies and story-telling sessions have been proposed for this kind of interaction (Stott, 2019). To enhance the value of these interactions, the creation of 'safe spaces' that allow for critical debate and reflection on both partnership successes and failures is recommended (Beisheim and Simon, 2016:19; Stott, 2019)

Partnerships for the Goals: Beyond SDG 17. Leda Stott and Anette Scoppetta
Revista DIECISIETE. 2020. N°2. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 29-38). DOI:10.36852/2695-4427_2020_02.02

Mutual exchange and learning can also assist in promoting openness around differing stakeholder perspectives. Bowen et al. (2017:91) note that collective action will embrace divergent and often conflicting interests as well as inherent power differences between actors. Acceptance that working in partnership involves tension and disagreement, and a willingness to understand conflicting viewpoints, can assist in developing the stronger and more radical partnership arrangements needed to meet the ambition of the SDG goals. This premise is neatly captured by Sennett (2013) who suggests that by allowing differences to surface through debates that provoke, test and challenge assumptions, stronger and more meaningful cooperation can be generated.

5. CONCLUSION

Notwithstanding the shortcomings of the SDG text, Gupta and Vegelin (2016:446) observe that Agenda 2030 offers a 'comprehensive and holistic context' for commitment to the principles of inclusive development. In line with this argument, we argue that while the reductionist vision of partnership outlined in SDG 17 is unsatisfactory, this does not mean that we should dismiss it outright. Rather, the aim should be to reframe it by promoting a more rounded view of the potential that multidimensional and multilevel relationships offer for transformation. An understanding that the *process* of building collaborative relationships may offer lasting benefits for individuals, organisations and society as a whole is central to this. A richer appreciation of both the instrumental and intrinsic value of working in partnership will further assist us to move beyond what **Klein (2014:446) describes as 'linear one-way relationships of pure extraction' to 'systems that are circular and reciprocal'**. To construct and support this vision, it is essential that **ongoing** critical debate is encouraged among multiple stakeholders from diverse backgrounds about how SDG 17 is interpreted, implemented and monitored.

REFERENCES

- Abercrombie, R., Harries, E. and Wharton, R. (2015) *Systems change. A guide to what it is and how to do it*, LankellyChase Foundation, London, UK.
- Agarwal, N., Gneiting, U. and Mhlanga, R. (2017) Raising the Bar, Rethinking the role of business in the Sustainable Development Goals, *Oxfam Discussion Papers*, Oxford. UK.
- Austin, J.E. and Seitanidi, M.M. (2012) Collaborative Value Creation: A Review of Partnering Between Nonprofits and Businesses: Part I. Value Creation Spectrum and Collaboration Stages. *Nonprofit and Voluntary Sector* Quarterly, 41 (5): 726–758.
- Beisheim, M. and Simon, N. (2016) Multi-Stakeholder Partnerships for Implementing the 2030 Agenda: Improving Accountability and Transparency. *Analytical Paper for the 2016 ECOSOC Partnership Forum* (March 18, 2016).
- Bissio, R. (2019) Club governance: Can the world still be run by gentlemen's agreements? in *Spotlight on Sustainable Development 2019*, *Reshaping governance for sustainability*, Global Civil Society Report on the 2030 Agenda and the SDGs, Berlin, Germany, pp20-26.
- Boas, I., Biermann, F. Kanie, N. (2016) Cross-sectoral strategies in global sustainability governance: towards a nexus approach, *Int Environ Agreements*,16:449–464
- Bowen, K.J; Cradock-Henry, N.A; Koch, F; Patterson, J; Häyhä, T; Vogt; J. and Barbi, F. (2017) Implementing the "Sustainable Development Goals": towards addressing three key governance challenges - collective action, trade-offs, and accountability, *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2017, 26–27:90–96.
- Caplan, K. (2005) Partnership Accountability: Unpacking the Concept. *Practitioner Note Series*, London: Building Partnerships for Development in Water and Sanitation.
- Caplan, K. and Stott, L. (2008) Defining our Terms and Clarifying our Language, in Svensson, L. and Nilsson, B. eds. *Partnership - As a Strategy for Social Innovation and Sustainable Change*, Stockholm: Santérus Academic Press, 23-35.
- Dattler, R. (2016) Not Without Us: Civil Society's Role in Implementing the Sustainable Development Goals, *Entre Nous*, No. 84, 18-21.
- Ellersiek, A. (2017) SDG 17: Transformative Partnerships? *The Transformation Conversation: Blogs on the UNRISD Flagship Report 2016 and Agenda 2030*. 21 Sep 2017 http://www.unrisd.org/flagshipblog-ellersiek (accessed Feb 1, 2020).
- EQUINET (2019) Equality Bodies Contributing to the 2030 Agenda for Sustainable Development, *EQUINET Position Paper*, Brussels, Belgium.
- Gazley, B. (2010) Linking collaborative capacity to performance measurement in government-nonprofit partnerships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39 (4): 653-673.
- Gornitzka, C.P. and Pipa, A.F (2018) A new type of leadership from national governments is essential for success of the SDGs, The Brookings Institution, Washington D.C. https://www.brookings.edu/blog/up-front/2018/04/24/a-new-type-of-leadership-from-national-governments-is-essential-for-success-of-the-sdgs/ (accessed Feb 1, 2020)
- Gupta, J. and Vegelin, C. (2016) Sustainable development goals and inclusive development. *Int Environ Agreements* 16, 433–448
- Huxham, C. and Vangen, S. (2004) Doing Things Collaboratively: Realizing the Advantage or Succumbing to Inertia? *Organizational Dynamics*, 33 (2): 190-201.

- ILO (2017) *Sustainable Development Goals: Trade Union Reference Manual on the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Geneva, Switzerland.
- Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (2019) *Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development*, United Nations, New York.
- Klein, N. (2014) *This Changes Everything: Capitalism vs the Climate*, London: Allen Lane.
- Latek, M. and Pichon, E. (2017) Understanding the Sustainable Development Goals, *Briefing Paper.* European Parliamentary Research Service, November 2017
- Mahn, T. C. (2017) Accountability for development cooperation under the 2030 Agenda, Discussion Paper, No. 10, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn
- Meuleman, L.; Strandenaes, J.G. and Niestroy, I. (2016) From PPP To ABC: A New Partnership Approach for the SDGs, IISD, SDG Knowledge Hub: http://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/from-ppp-to-abc-a-new-partnership-approach-for-the-sdgs/ (accessed Feb 1, 2020).
- Miraftab, F. (2004) Public-Private Partnerships - The Trojan Horse of Neoliberal Development? *Journal of Planning Education and Research*, 24: 89-101.
- Moreno-Serna, J., Sánchez-Chaparro, T., Mazorra, J., Arzamendi, A., Stott, L. and Mataix. C. (2020) Transformational collaboration for the SDGs: the Alianza Shire's work to provide energy access in refugee camps and host communities, *Sustainability*, 12 (2)
- Pattberg, P. and Widerberg, O. (2016) Transnational multistakeholder partnerships for sustainable development: Conditions for success. *Ambio* 45: 42-51.
- Rein, M. and Stott, L. (2009) "Working Together": Critical Perspectives on six cross-sector partnerships in Southern Africa. *Journal of Business Ethics*, 90 (1): 79-89
- Richter, J. (2004) Public–private Partnerships for Health: A trend with no alternatives? *Development*, 47(2): 43-48.
- Sachs, J.D.; Schmidt-Traub, G.; Mazzucato, M.; Messner, D.; Nakicenovic, N. and Rockström, J. (2019) Six Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals. *Nature Sustainability*, 2, 805-814.
- Schleicher, J., Schaafsma, M. and Vira, B. (2018) Will the Sustainable Development Goals address the links between poverty and the natural environment? *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 34:43-47
- Scoppetta, A. (2013) *Successful partnerships in delivering public employment services* (Analytical Paper), DG Employment, Social Affairs and Inclusion (ed.), PES to PES Dialogue. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.
- Scoppetta, A., Ecker, B., Ludwinek, A. and Sandor, E. (2013) *Social Innovation in Service delivery – News partners and approaches*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (ed). Dublin: Eurofound.
- SDSN Australia/Pacific (2017) *Getting started with the SDGs in universities: A guide for universities, higher education institutions, and the academic sector*. Australia, New Zealand and Pacific Edition. Sustainable Development Solutions Network – Australia/Pacific, Melbourne.
- Sennett, R. (2013) *Together, The Rituals and Pleasures of Cooperation*, London: Penguin Books.
- Slack, L. (2015) The post-2015 Global Agenda – a role for local Government, *Commonwealth Journal of Local Governance*, Issue 16/17.
- Stafford-Smith, M.; Griggs. D.; Gaffney, O.; Ullah, F.; Reyers, B.; Kanie, N.; Stigson, B.; Shrivastava, P.; Leach, M. and O'Connell, D. (2017) Integration: the key to implementing the Sustainable Development Goals, *Sustainability Science and Implementing the Sustainable Development Goals*, 12:911–919

- Stott, L. (2014) *Partnerships for innovation in access to basic services*, Washington: Madrid Multilateral Investment Fund/Inter-American Development Bank (MIF/IDB) and Madrid: Innovation and Technology for Development Centre/Technical University of Madrid (itdUPM).
- Stott, L. (2017) Partnership fundamentals: Understanding organisational incentives, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (REDC), No. 40, pp27-37
- Stott, L. (2018) Review of the European Code of Conduct on Partnership (ECCP), *Technical Dossier No.7*, Brussels: DG Employment, Social Affairs and Inclusion
- Stott, L. ed. (2018) *Shaping Sustainable Change: The Role of Partnership Brokering in Optimising Collaborative Action*; Greenleaf Publishing, Routledge, Taylor and Francis Group: London, UK.
- Stott, L. (2019) Partnerships for Sustainable Development, The monitoring and evaluation challenge, *Great Insights*, European Centre for Development Policy Management (ECDPM) Vol. 8, Issue 1, Winter 2018/19, pp28-30
- TAP Network (2019) SDG Accountability Handbook, A Practical Guide for Civil Society, USA: New York
- Tennyson, R. (2005) *The Brokering Guidebook*, *Navigating Effective Sustainable Development Partnerships*, London: The Partnering Initiative, International Business Leaders Forum.
- TWI2050 - _e World in 2050 (2018) *Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals.* Report prepared by _eWorld in 2050 initiative. International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), Laxenburg, Austria.
- UN (2015) *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development.* Resolution 70/1 Adopted by the United Nations General Assembly on 25 September 2015. 2015.
- UNDP, GOPAC and IDB (2017) *Parliament's Role In Implementing The Sustainable Development Goals, A Parliamentary Handbook*, Global Organization Of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC), United Nations Development Programme (UNDP) and Islamic Development Bank (IDB): https://sustainabledevelopment.un.org/partnership/?p=11445 (accessed Feb 1, 2020)
- Utting, P. and Zammit, A. (2009) United Nations-Business Partnerships: Good intentions and contradictory agendas. *Journal of Business Ethics*, 90: 39-56.
- Weber, H. (2017) Politics of 'Leaving No One Behind': Contesting the 2030 Sustainable Development Goals Agenda, *Globalizations*, 14:3, 399-414.

LA COMUNICACIÓN EN PLATAFORMAS DE INNOVACIÓN SOCIAL

COMMUNICATION IN SOCIAL INNOVATION PLATFORMS

Itziar Moreno
Agirre Lehendakaria Center
itziar.moreno@agirrecenter.eus

Simona Perfetti
Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano- itdUPM
simona.perfetti@upm.es

Xosé Ramil
Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano- itdUPM
xose.ramil@upm.es

Fecha recepción artículo: 19/02/2020 • Fecha aprobación del artículo: 16/03/2020

RESUMEN

Al mismo tiempo que necesitamos nuevos modelos de organización para abordar problemas complejos relacionados con la sostenibilidad, también necesitamos un modelo de comunicación que ayude a construir la visión colectiva de esos problemas y, por ende, de las posibles soluciones. El modelo que proponemos lo hemos denominado "comunicación evolutiva", aquella que se desarrolla en las plataformas de innovación social -organizaciones multiactor, multicapa y multiproyecto- y que pone el énfasis en los procesos y en las interacciones que llevan a conversaciones transformadoras. La conversación se convierte así en materia prima de la comunicación y, a través de una curación de contenidos y difusión, será más probable que la comunicación lleve a la acción. El rol del comunicador también cambia y pasa a moverse en un entorno más difuso en el que tendrá que prestar especial atención al contexto en el que trabaja (ritmo, diversidad…), al lenguaje y a las narrativas.

Palabras clave: Comunicación evolutiva, Conversaciones, Plataformas de innovación, Narrativas

ABSTRACT

Just as the complex problems relating to sustainability issues now require new organisational models, we also need a new communication model to help create a collective view of these problems and thus find solutions to them. Our proposed model is called "evolutive communication" and refers to communication through platforms on social innovation -multistakeholder, multi-layered and multi-project organisations. It is communication which focuses on those processes and interactions which lead to transformative dialogues. Such dialogue therefore becomes the raw material for communication and, through content curation and dissemination, is more likely to be transformed into action. The role played by the communicator also changes to a more diffuse environment in which s/he must pay special attention to the context (rhythm, diversity etc.) of the work as well as to the language and the narratives.

Keywords: Evolutive communication, Dialogues, Social innovation platforms, Narratives

Itziar Moreno *es licenciada en Ciencias Sociales, especialidad en periodismo, en la Universidad del País Vasco y Máster en Big Data y Business Intelligence por la Universidad de Deusto (en curso). Es directora de proyectos en Agirre Lehendakaria Center y se ha especializado en procesos de evaluación evolutiva, implementando varios procesos de desarrollo local, como el DD for JT in Industrial Regions de EIT Climate KIC, el proceso de escucha interna de narrativas de Climate KIC y, en la actualidad, está inmersa en el proceso de evaluación sobre la estrategia de plataformas de Innovación que Agirre Lehendakaria center está llevando a cabo en colaboración con el PNUD. Además, lidera el área digital de Agirre Lehendakaria Center (ACL).*

Xosé Ramil *es licenciado en Ciencias Políticas y Sociología, y Máster en Información Económica por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad, forma parte del equipo de integración del Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo de la Universidad Politécnica de Madrid (itdUPM), en donde coordina fundamentalmente la comunicación institucional y la de diversos proyectos como la Alianza Shire. Anteriormente ha trabajado en diversas ONG, agencias y medios de comunicación, y realizado consultorías y formación en comunicación digital, nuevas narrativas, procesos de financiación colectiva (crowdfunding) e innovación en la participación ciudadana.*

Simona Perfetti *es licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Bolonia (Italia), Máster en Estrategias, Agentes y Políticas de Cooperación para el Desarrollo por la Universidad del País Vasco y en Innovación centrada en las personas por H2i Institute. En la actualidad, forma parte del equipo de integración del Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo de la Universidad Politécnica de Madrid (itdUPM), donde se ocupa de la curación de las alianzas, de comunicación en plataformas de innovación como la Plataforma Ciudades, y de comunidades masivas de aprendizaje virtual. Anteriormente, ha trabajado en comunicación tanto en el sector privado como en ONGs, especializándose en colaboraciones y alianzas entre empresas y entidades sociales.*

1. COMUNICAR SISTEMAS COMPLEJOS EN TIEMPOS DE CAMBIO

El siglo XXI se estrena con una serie de crisis, de cambios sociales y tecnológicos, de retos medioambientales, en definitiva, de "problemas más grandes que uno mismo" (Crompton 2010), caracterizados por la complejidad y la imposibilidad de abordarlos de forma lineal sin sentir la frustración o el falso espejismo que se produce cuando simplificamos lo complejo.

A menudo se utiliza también el término "problema enmarañado" (*wicked problem*, en inglés) para describir un problema que es difícil o imposible de resolver por diversas razones: conocimiento contradictorio o incompleto, volumen de personas y agentes implicados, diversidad de estos, el peso económico de las posibles soluciones y la conexión natural entre estos y otros problemas. Así, uno de los problemas enmarañados más citados es el de la crisis climática o los que aparecen formulados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Es precisamente en estos momentos cuando la comunicación tradicional, sin saber cómo lidiar con estos problemas y su complejidad, se escuda a menudo en una combinación de estereotipos y proyecciones sesgadas para interpretarlos. Esto es un reflejo de lo que tiende a ocurrir también en las organizaciones que responden a un modelo clásico: ante problemas complejos, su visión sobre los mismos es necesariamente parcial y la respuesta tiende a limitarse al propio sesgo.

Sin embargo, las organizaciones, junto con un enfoque innovador de la comunicación que desarrollen, pueden desempeñar un papel fundamental para afrontar los problemas complejos de otra manera y para romper con esas proyecciones sesgadas.

En este artículo tratamos de abordar, por un lado, los cambios ineludibles que se han producido, y se están produciendo, en el ámbito de la comunicación; y, por otro lado, cómo el rol de la comunicación -y de sus profesionales- está cambiando o, al menos, debería cambiar aceleradamente en el modelo de trabajo en plataformas de innovación social. Porque organizaciones de este tipo, que nacen como fórmula para responder a problemas complejos, necesitan una comunicación que ayude a construir una visión colectiva entre su público objetivo, como requisito para la acción.

2. NUEVO PARADIGMA: NUEVOS RECEPTORES Y FORMAS DE INTERACCIÓN

Uno de los principales cambios que se produce en la comunicación del siglo XXI es el rol que adopta el público objetivo. Durante el siglo XX, la comunicación ha sido fundamentalmente unidireccional, es el siglo de los medios de comunicación de masas, que desplazan a la plaza pública como principal canal de comunicación. La interacción, la conversación o el intercambio no desempeñan aquí un papel estratégico. Hoy en día, a pesar de que la sociedad ya se comunica de otra forma, este enfoque pervive de forma mayoritaria en empresas, ONG, administraciones públicas, etc. Quizá sean los movimientos sociales quienes hayan marcado el ritmo de cambio para pasar de una comunicación basada en resultados a otra que pone el énfasis en los procesos y en las interacciones, aunque todavía no es la norma habitual.

La interacción o deliberación pública que domina las relaciones digitales en el siglo XXI es, posiblemente, el gran cambio que determina la necesidad de adoptar un nuevo enfoque de la comunicación, un enfoque basado en la participación del público objetivo.

Gary Hayes, en el gráfico "la web 2.0 y el mito de la no participación" (figura 2), clasifica al público en consumidores -consumidor pasivo de contenidos-, distribuidores -reenvían y comparten contenido-, críticos -califican y/o comentan-, editores -manipulan contenido de otros- y creadores -publican contenido original. Los roles tradicionales de la comunicación -fundamentalmente el de generar contenido y difundirlo- pasan a ser también asumidos por ese público objetivo, al que quizá tendría ahora más sentido calificar de "comunidad".

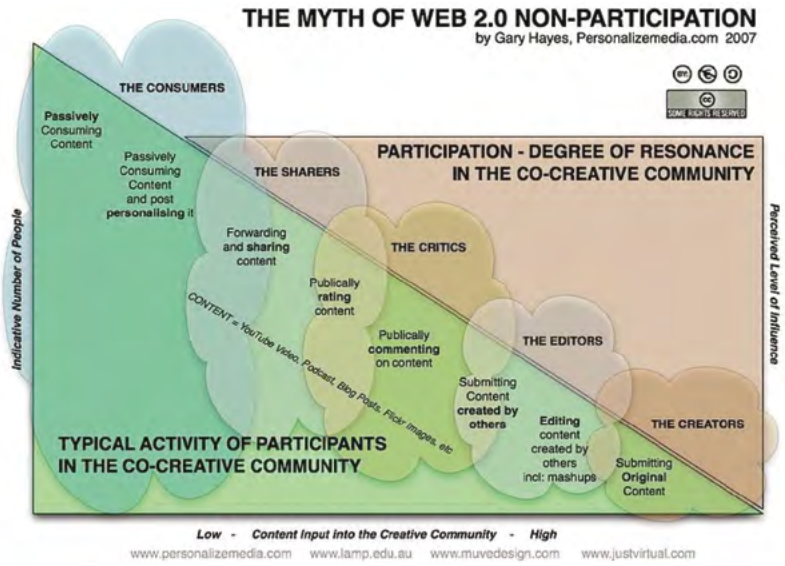


Figura 1. The Myth of Web 2.0 Non-Participation. By Gary Hayes (2007)

En 2014, la Fundación Rockefeller publicó el informe "*Digital Storytelling for Social Impact*", con el fin de conocer el papel que las TIC pueden desempeñar en la generación de narrativas que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables.

A partir de entrevistas a líderes y responsables de medios de comunicación, empresas tecnológicas, ONG y entidades de filantropía, el informe dibuja el modelo de organización (figura 3) que, a través de la generación de diversas narrativas, construye una comunidad de apoyo que la ayudará a ampliar los recursos y el alcance de su misión.

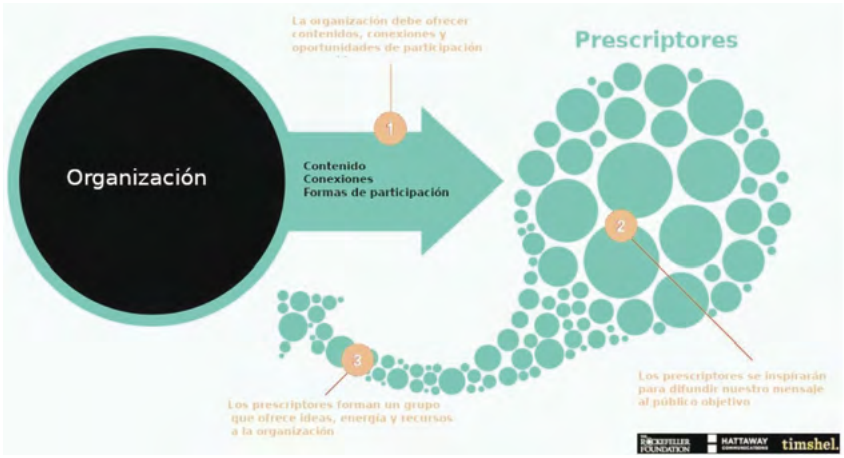


Figura 2. A Storytelling Organization Builds a Community of Support to Expand its Reach and Resources. Rockefeller Foundation, 2014

Aunque este gráfico solo relaciona a los "prescriptores" con los contenidos proporcionados por la organización en la medida que les inspiren para así difundirlos, y que realmente es cómo funcionan las redes sociales, se echa en falta la componente de interacción, conversación y deliberación entre organización y prescriptores, así como entre los propios prescriptores.

El paso 3 que describe el gráfico, formar un grupo que ofrece ideas es, sin duda, el paso más difícil de lograr en la comunicación, y solo se puede dar a través de una muy alta interacción entre los prescriptores. Este alto grado de interacción es lo que se necesita generar en las organizaciones y personas que trabajan en plataformas de innovación social, para asegurar que se produzcan conversaciones transformadoras.

Las Plataformas de Innovación Social son un conjunto de actores, metodologías y acciones que de forma integrada y abierta generan nuevos procesos, productos y servicios para abordar los retos complejos (Espiau, 2017).

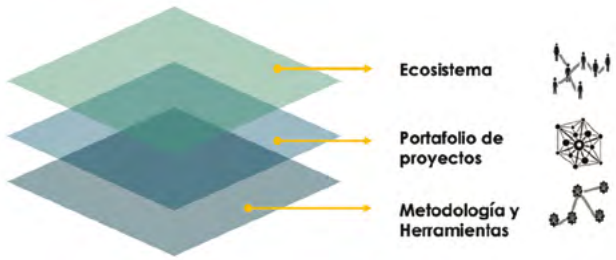


Figura 3. Plataformas de innovación social (elaboración propia)

Se trata de un espacio amplio para la colaboración entre agentes sociales diversos (ecosistema) que, usando una metodología y herramientas compartidas, co-crean soluciones conectadas entre sí por diseño (portafolio de proyectos) con el fin de abordar problemas complejos como la crisis climática o los ODS, actuando en diferentes capas del sistema a la vez. En palabras sencillas, una plataforma de innovación social es un espacio organizativo diseñado para favorecer la colaboración y las alianzas multiactor como fórmula para afrontar problemas complejos.

La comunicación en las plataformas de innovación social no puede responder a los mismos cánones o reglas que la comunicación tradicional. Al ser el modelo organizativo multiactor, multicapa y multiproyecto, el modelo comunicativo necesariamente tiene que evolucionar hacia una fórmula distinta, menos *top-down* e unidireccional, y más conversacional, lo que podemos denominar "comunicación evolutiva".

En este nuevo modelo organizativo, el papel de la comunicación evoluciona desde la transmisión de unos mensajes definidos a priori hasta la creación de oportunidades y espacios para que los actores afectados por un problema complejo desarrollen conversaciones y, como consecuencia, una narrativa compartida que ayude a enfrentarse con esos problemas enmarañados "enmarcándolos de nuevo".

En este modelo, la conversación es la materia prima de la comunicación y, a través de una curación de contenidos y difusión de la conversación, será más fácil que la comunicación lleve a la acción. A través de un círculo virtuoso que incide en cinco puntos clave, proponemos un enfoque de comunicación para las plataformas de innovación social.

Estos puntos clave del círculo virtuoso son la localización del público objetivo y los enlaces que se establecen entre ellos, la facilitación de conversaciones y espacios de confluencia, la visibilización de esas conversaciones, la construcción colectiva de esa narrativa, y la difusión de la narrativa a un público más expandido.

3. EL CÍRCULO VIRTUOSO DE LA COMUNICACIÓN EN PLATAFORMAS DE INNOVACIÓN SOCIAL: UNA PROPUESTA

Una propuesta de círculo virtuoso de la comunicación



Figura 4. El círculo virtuoso de la comunicación en plataformas de innovación social (elaboración propia)

1. LOCALIZAR AL PÚBLICO OBJETIVO Y LOS ENLACES ENTRE ELLOS, PRESCRIPTORES Y REDES

Antes de describir los pasos del círculo virtuoso de la comunicación en plataformas de innovación, cabe recordar que el esquema anterior es fruto de un ejercicio pedagógico para representar de forma comprensible fases que no están tan claramente separadas en la realidad.

Como comentamos anteriormente, una plataforma de innovación social está compuesta por un ecosistema mínimo de actores, es decir, instituciones que desde el principio comparten un objetivo, una metodología de trabajo, herramientas y un portafolio de proyectos, con la meta común de afrontar un problema complejo y generar un cambio sistémico.

En un ecosistema de este tipo, el primer público objetivo está representado por las mismas organizaciones de la plataforma, donde cada institución y cada persona que participa del trabajo "en modo plataforma" es portadora de una mentalidad y una visión propia del problema, diferentes pero igualmente valiosas que el *mindset* y la visión de las demás personas y organizaciones. Pero también son público objetivo -aunque en menor medida- otras organizaciones identificables por su cercanía con la plataforma, por su implicación e interés por las acciones realizadas, así como el público general.

La comunicación en plataformas de innovación social. Itziar Moreno, Simona Perfetti y Xosé Ramil
Revista DIECISIETE. 2020. N°2. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 105-122). DOI: 10.36852/2695-4427_2020_02.07

Con estos criterios es posible segmentar el público objetivo en, al menos, cuatro niveles:

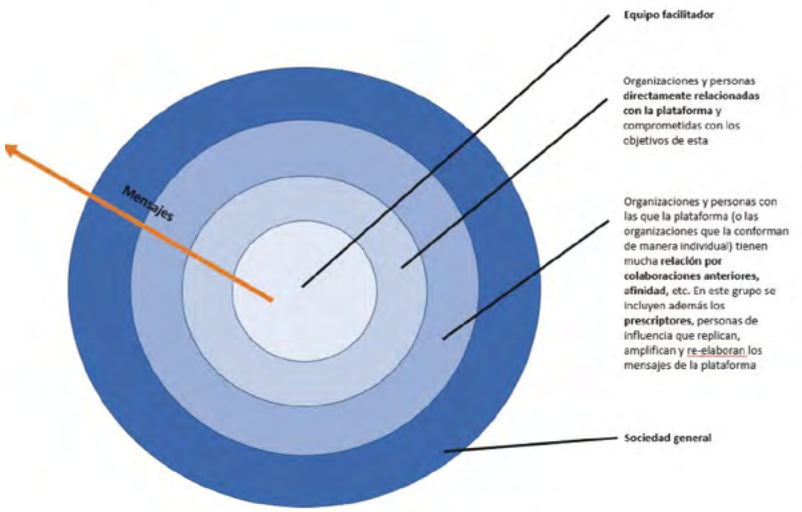


Figura 5. Mapa de públicos objetivos de una plataforma de innovación social (elaboración propia)

En este estadio, el papel de la comunicación consiste en identificar y visibilizar los enlaces entre los nodos (personas y organizaciones) que conforman el público objetivo.

2. FACILITAR Y CURAR LAS CONVERSACIONES

En un segundo momento, el papel de la comunicación es facilitar las conversaciones entre los diferentes nodos de la red de agentes, y promover espacios para que estas conversaciones transformadoras se produzcan. En otras palabras, se trata de crear un contexto adecuado para la conversación, para el desarrollo de confianza y para la generación de nuevas posiciones y narrativas. Crear y cuidar este contexto se puede traducir en un espacio físico relacionado con el público objetivo o con el objetivo de la plataforma, pero también se refiere al contexto inmaterial y organizativo. El tipo de conversaciones que se promueven son conversaciones dialógicas, es decir, conversaciones donde las posiciones no están fijadas de antemano y no se busca que prevalezca la opinión o el punto de vista de una de las partes; por el contrario, a raíz de la conversación entre las partes, se llega a territorios nuevos y desconocidos justamente debido a la interacción.

	Conversación dialéctica	Conversación dialógica
Inicio	Las posiciones de cada uno están fijadas de antemano La preparación es individual y previa a la conversación	No hay posiciones fijas de partida La contextualización se diseña previamente para que la conversación sea simétrica
Proceso de conversación	Los mediadores son moderadores que cuidan el tono de la conversación Se busca un acuerdo o victoria en un tiempo determinado	Los mediadores son responsables del diseño del contexto Más que moderadores, son alimentadores del proceso El proceso puede conducir a nuevos territorios
Resultado	Se asume que la lucha entre contrarios va a conducir a una síntesis nueva	El proceso debe dejar una huella positiva en los participantes, aunque no desemboque en síntesis nueva

Tabla 1. Diferencias entre conversación dialéctica y conversación dialógica (elaboración propia)

3. VISIBILIZAR LAS CONVERSACIONES PARA EL DESARROLLO DE NARRATIVAS COMPARTIDAS

Fruto de las conversaciones dialógicas, las personas y agentes de la conversación desarrollan una comprensión distinta, más profunda y compleja del problema, enriquecidos por los puntos de vista aportados por los demás nodos del ecosistema de actores. Por ende, a raíz de las múltiples conversaciones dialógicas, desarrollan narrativas compartidas sobre el problema y las posibilidades para afrontarlo. En este punto del círculo virtuoso, el papel de la comunicación en plataformas es visibilizar esas conversaciones y decantar las narrativas compartidas, haciéndolas explícitas. Con esta acción de visibilización de las narrativas subyacentes a las conversaciones, por un lado, la comunicación hace explícito lo implícito y, por otro lado, refuerza la cohesión entre los nodos (personas y organizaciones) del ecosistema-plataforma. En ese sentido, se puede decir que, de la mano de las conversaciones, no solo se desarrollan nuevas narrativas compartidas sino también una nueva confianza, ingrediente indispensable para el trabajo en modo 'Plataforma', donde no hay una planificación estricta y detallada ni una organización que prevalezca sobre las otras.

Este nuevo papel de la comunicación -como una función facilitadora de conversaciones transformadoras- es especialmente relevante, ya que las redes de colaboración tienden a fragmentarse en proyectos desconectados. Pero si existe una función integradora que visibiliza los enlaces entre los nodos, y facilita las conversaciones y las nuevas narrativas compartidas, los riesgos de desconexión se reducen notablemente.

4. GENERAR NUEVAS NARRATIVAS COMPARTIDAS

En un siguiente paso, el papel de la comunicación en plataformas es difundir las nuevas narrativas -ya traducidas en nuevos mensajes- entre un público más amplio. Por ejemplo, una de las historias o relatos con mayor potencial de transformación y capacidad para neutralizar estereotipos y proyecciones únicamente negativas de nuestro entorno es el relato que aparece en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por su capacidad para "convertirse en un lenguaje común para la interpretación colectiva de los grandes desafíos del planeta y en un relato positivo sobre la gran capacidad transformadora de nuestra actual generación." (Carlos Mataix, 2019).

4. CASO DE ESTUDIO: LA COMUNICACIÓN EN LA PLATAFORMA CIUDADES

Para explicar el círculo virtuoso de la comunicación en las plataformas de innovación social, exponemos el caso de la Plataforma Ciudades, un espacio amplio para la colaboración que nació en 2018 por iniciativa del Ayuntamiento de Madrid y de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) con el propósito de contribuir a la estrategia pública de lucha contra el cambio climático de la ciudad de Madrid desde un enfoque interdisciplinar y la acción coordinada de todas las partes interesadas: sector público, sector privado y profesional, y sociedad civil.

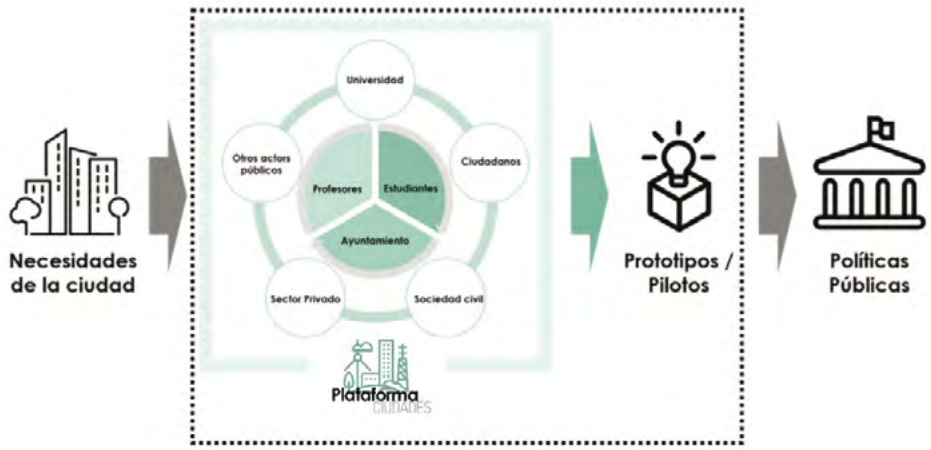


Figura 6. Esquema de actuación de la plataforma ciudades UPM-Ayuntamiento de Madrid (elaboración propia)

Desde su nacimiento, la Plataforma Ciudades de Madrid ha abordado entre sus ejes de trabajo la adaptación al cambio climático o la reducción de emisiones.

En el ámbito de la **adaptación al cambio climático**, ha estado trabajando para convertir la zona de exposiciones artísticas Matadero Madrid en un demostrador de cómo la renaturalización de las ciudades puede contribuir a la adaptación al cambio climático y, a la vez, ser lugar de concienciación ciudadana a través del arte. Para ello, se han llevado a cabo una serie de talleres interdisciplinares y conversaciones liderados por artistas y arquitectos en los que han participado activamente más de ochenta profesionales de la geología, botánica, ingeniería, sociología, antropología, del diseño y un largo etcétera. Como resultado de este proceso coral, ahora se cuenta con cinco prototipos de posibles soluciones de jardín en un espacio caracterizado por estar en el centro de una isla de calor urbana.

En el ámbito de la **reducción de emisiones,** la Plataforma Ciudades -junto con la Empresa Municipal de Transportes (EMT) y la población de los campus universitarios- ha estado buscando nuevos modelos de movilidad más sostenibles en la ciudad, usando por ejemplo una herramienta de inteligencia colectiva llamada CoLab.upm que permite que las ideas propuestas por los usuarios interactúen entre ellas y sean mejoradas gracias a la participación activa de otros usuarios, de analistas, asesores expertos y jueces.

Apliquemos el esquema del círculo virtuoso de la comunicación en el caso de la Plataforma Ciudades.

Públicos objetivos. El primer nivel de público objetivo está compuesto por la Universidad Politécnica de Madrid, los integrantes del Ayuntamiento de Madrid (tanto personal técnico como político) y el personal de Matadero Madrid. En un segundo nivel, organizaciones y personas que colaboran estrechamente con las primeras mencionadas (como, por ejemplo, la empresa municipal de transportes, colectivos artísticos que residen habitualmente en Matadero o empresas interesadas en la transformación sostenible y colaboradoras de la UPM, como Iberdrola).

Facilitar y curar las conversaciones. Siendo los ámbitos de interés de la plataforma la adaptación al cambio climático y la transformación sostenible de la movilidad en la ciudad, desde el equipo promotor se

han facilitado conversaciones en diferentes formatos entre profesores de la UPM especialistas en temas distintos, artistas de Matadero, responsables municipales y público general, con el objetivo de llegar a una común comprensión tanto del problema como del alcance de la solución. Ejemplo de estas conversaciones han sido los talleres de trabajo multidisciplinar para diseñar un jardín en Matadero; conversaciones en formato de paseo entre investigadores e investigadoras de la UPM, representantes municipales y población del madrileño barrio de Vallecas; diálogos entre expertos en sostenibilidad o responsables de empresas de transporte eléctrico, representantes del Ayuntamiento de Madrid, estudiantes y el público general.

Visibilizar las conversaciones para el desarrollo de nuevas narrativas compartidas. A medida que se han producido estas conversaciones, han ido emergiendo narrativas comunes sobre las posibilidades de transformación de la ciudad, y estas se han destilado y devuelto a los participantes de las conversaciones, así como al público general a través de piezas gráficas, audiovisuales, textuales o expositivas.

Ejemplos:



Figura 7: Sesiones de trabajo y conversación entre profesores de la UPM y artistas de Matadero para codiseñar un jardín en el espacio de Matadero (elaboración propia, 2019).



Figura 8: Conversación entre una de las artistas de Matadero, profesores de la UPM y público general sobre un prototipo del jardín (© Matadero Madrid, 2019)



Figura 9: Diálogo en formato de paseo entre investigadores/as de la UPM, funcionario/as del Ayuntamiento de Madrid y población del barrio de Vallecas sobre la movilidad en el barrio (2019)



Figura 10: Proceso de conversación y co-creación online de soluciones para la transformación sostenible de la movilidad en los campus UPM a través de la herramienta CoLab.upm (2019/2020)

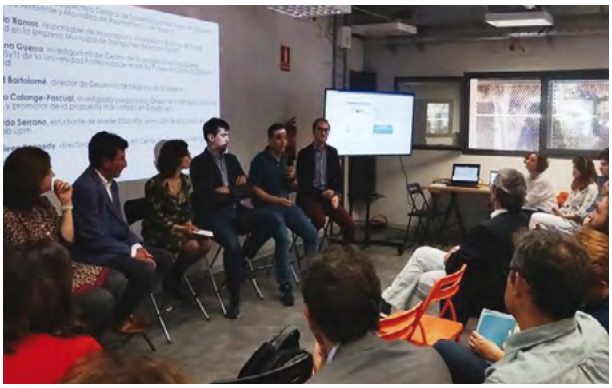


Figura 11: Diálogo de cierre del proceso de ideación colectiva con representación de todos los agentes implicados (2019)

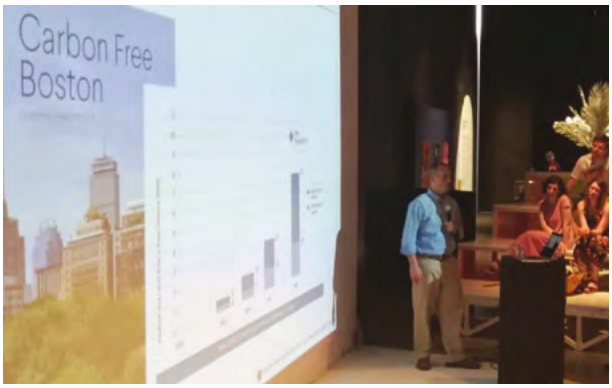


Figura 12: Diálogo entre profesores de la Universidad Politécnica de Madrid, miembros de Matadero Madrid y público general sobre la posibilidad de tener un Green New Deal para 2030 (2019)

5. DE LA COMUNICACIÓN TRADICIONAL A LA COMUNICACIÓN EVOLUTIVA

Como hemos visto, una comunicación como la descrita anteriormente funciona de forma más natural y ágil cuando contamos con modelos de organización y formas de relación interna y externa basadas en las alianzas, los procesos de co-creación, colaboración, etc.

El modelo en el que nos hemos basado, las plataformas de innovación social, incluye también procesos, como el de la escucha o la evaluación evolutiva, que considera al conjunto de la comunidad como generadora de contenidos, de servicios e, incluso, de soluciones a los retos de esa complejidad.

Si utilizamos una comunicación tradicional en este tipo de plataformas, lo más que conseguiremos es contar con una herramienta de difusión de resultados o casos de éxito que, en muchos casos, no cuenta la verdad de la historia. De ahí la necesidad de comunicar el proceso y visibilizar las conversaciones.

Todavía carecemos de muchos ejemplos o referentes que nos ayuden a incorporar el enfoque de las plataformas a la comunicación. Esto, unido a la incertidumbre y riesgo que supone desaprender los preceptos de la comunicación tradicional, nos lleva a la necesidad de contar con apoyos, herramientas y, sobre todo, comprensión y paciencia desde el propio entorno de la plataforma. “El enfoque de plataformas aumenta la incertidumbre y el riesgo a corto plazo, obliga a cambios culturales importantes (…) y requiere desarrollar el arte de la gestión de ecosistemas y redes” (Carlos Mataix, 2019).

A pesar de que el escenario ideal sería pasar directamente de un sistema de comunicación tradicional a uno en plataforma, la lógica y la experiencia nos dicen que este salto debe hacerse de manera gradual, experimentando con este nuevo sistema mientras se mantiene el tradicional, hasta que este último integre por completo al anterior.

Por tanto, la comunicación evolutiva y la comunicación tradicional pueden convivir como sistemas diferenciados, aunque esta convivencia pueda generar contradicciones en alguna ocasión. Por ello es importante hacer hincapié en los principales elementos diferenciales entre ambas.

EL MENSAJE Y EL PROCESO: QUÉ COMUNICAMOS Y EN QUÉ CONTEXTO

La primera diferencia entre la comunicación evolutiva y la comunicación tradicional en el contexto de las plataformas de innovación social es el contenido del proceso comunicativo. Mientras que en los sistemas de comunicación tradicional lo habitual es comunicar los resultados de un proceso puesto en marcha, el impacto que ha tenido, y los eventos asociados al mismo durante el proceso, la comunicación evolutiva comienza transmitiendo el proceso en sí y su valor añadido, desde su inicio y puesta en marcha.

Además, se nutre del proceso de escucha y de la evaluación evolutiva para comunicar hacia afuera (comunidades, empresas, administraciones públicas y territorio en general) y hacia adentro (avances en la propia plataforma y sistemas de gestión del conocimiento).

Las plataformas de innovación social, como proyectos vivos, versátiles y en constante transformación, requieren de un replanteamiento de la cuestión temporal en los planes de comunicación. En la comunicación evolutiva el objetivo no es comunicar al final del proceso o en puntos clave del proceso de innovación, es decir, cuando se cuenta con un resultado tangible que comunicar. En la práctica, las plataformas no transcurren en un proceso que pueda representarse en una línea recta. Se asemejan más a un círculo, o a un conjunto de círculos, por lo que no tiene sentido medir y planificar de antemano los momentos comunicativos clave en un plan previamente establecido, por muy flexible que sea.

Las plataformas comienzan comunicando y continúan haciéndolo de manera sostenida durante todo el proceso. En ese ecosistema complejo y no lineal, parecido a los problemas complejos -*wicked problems*- mencionados anteriormente, en el que las diferentes fases se solapan y suceden simultáneamente y a diferentes niveles de desarrollo, la comunicación está presente durante todo ese proceso.

Todo esto hace que sea imposible disociar la comunicación del resto de procesos en las plataformas de innovación social -escucha, co-creación, prototipado, gestión o evaluación- (Work4Progress, 2019) teniendo un impacto directo en la forma que entendemos la posición y el perfil del equipo de comunicación tal y como lo conocemos ahora.

LOS OBJETIVOS DE LA COMUNICACIÓN

Asimismo, los objetivos de la estrategia de comunicación dejan de centrarse en transmitir los resultados exitosos a un público objetivo pasivo, documentar los resultados de un proceso concreto o cumplir el plan de comunicación tradicional en las diferentes fases y diferentes soportes, para (1) pasar a transmitir por qué tiene valor lo que se hace; (2) documentar el proceso interno y externo; (3) involucrar a la comunidad y fomentar su participación y; (4) ser capaz de proporcionar *feedback* en tiempo real comprendiendo que no existe un control total sobre el proceso.

Esta ausencia de una programación estructurada y la capacidad de adaptación a la dinámica del proceso son los principales factores a tener en cuenta a la hora de comunicar en plataforma. Así, aunque idealmente el plan de comunicación tradicional debería desaparecer, o al menos transformarse por completo, no debemos eliminarlo desde un inicio, ya que tan importante como trabajar de manera innovadora e integrada, es hacer una transición gradual a este nuevo enfoque de comunicación. Quizá ese plan deba tener otro formato o estar estrechamente ligado al plan de trabajo general, siendo más flexible y evolucionando a lo largo del proceso.

La comunicación en plataformas de innovación social. Itziar Moreno, Simona Perfetti y Xosé Ramil
Revista DIECISIETE. 2020. N°2. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 105-122). DOI: 10.36852/2695-4427_2020_02.07

Los proyectos de innovación tienden a separar la comunicación externa (difusión de resultados a nivel general o casos de buenas prácticas dirigidos a expertos) y la interna (informes de seguimiento, reuniones...). Sin embargo, esto no es sostenible en un proceso en el que trata de comunicar de manera sostenida el proceso en sí, incluyendo los aciertos y los fallos en un sistema no lineal. Esto significa que la figura del comunicador debe estar integrada en el equipo motor, de manera que la comunicación interna y externa pasen a ser dos caras de la misma moneda. Esta dinámica nos conduce también a cuestionarnos el rol del comunicador.

EL NUEVO ROL DEL COMUNICADOR

Hoy en día, la mayoría de las estrategias de comunicación todavía se posicionan como equipos complementarios o externos a la gestión del proceso. A pesar de haber integrado las redes sociales y las herramientas TIC a la perfección, seguimos funcionando como profesionales dedicados a presentar la mejor cara de nosotros mismos. En el mejor de los casos, no se trata de un contrato a modo de consultoría, sino que se encarga al departamento de la entidad impulsora, pero sigue siendo una herramienta que se interpreta como complementaria.

Normalmente, el equipo de comunicación interpreta de forma acrítica los materiales que el equipo motor / gestor le proporciona. Así, el/la responsable de comunicación participa puntualmente en reuniones y tiene una serie de tareas que cumplir en base al plan comunicativo, pero su aportación no se entiende vinculada a los procesos de diagnóstico del problema que se quiere abordar o como instrumento para enriquecer las fases de co-creación y prototipado de nuevas iniciativas.

El nuevo enfoque que proponemos entiende la figura del equipo de comunicación evolutiva de manera totalmente integrada en el equipo motor de cualquier plataforma de innovación. Se convierte en facilitadora del proceso, participando activamente en las dinámicas de gestión y del proceso de tomas de decisiones. Esta nueva figura se conecta de manera constante al proceso de escucha, co-creación, prototipado y escala, entiende su lógica y participa en su propio desarrollo.

Así, las personas encargadas de la comunicación en una plataforma de innovación no se limitan a generar contenidos, y tampoco pueden limitarse a ser meros difusores. Su papel se moverá en un entorno más difuso en el que tendrá que prestar especial atención a cosas que quizá antes no eran necesarias, como el contexto en el que trabaja (ritmo, diversidad...), al lenguaje y las narrativas que operan en la propia organización/ plataforma.

Lo comentado anteriormente se resume en la siguiente tabla:

	Comunicación tradicional	Comunicación Evolutiva
QUÉ	Orientada a comunicar los resultados del proceso de innovación /proyecto /iniciativa /programa. Por ejemplo: cantidad de empleos creados, # de sesiones realizadas, actos o eventos en los que se ha participado.	Orientada a comunicar el proceso en sí, y su valor añadido, desde el inicio. Se nutre de los resultados -intermedios- de las distintas fases (escucha, co-creación, etc.) y de la información sobre cómo se ha llevado adelante la implementación, aprendizajes y buenas prácticas.

CUÁNDO	En el momento en el que se identifican unos resultados tangibles, generalmente relacionado con los objetivos públicos del programa. Al finalizar la intervención o en momentos intermedios.	Durante todo el proceso, es una actividad transversal, es imposible disociar el proceso de comunicación de la ejecución de la intervención.
QUIÉN	El equipo o personal de comunicación es externo al equipo que gestiona la intervención. Generalmente se externaliza como un servicio de consultoría o se encarga al departamento de alguna de las organizaciones que participan de la plataforma, de forma disociada de la intervención.	Se integra la función de comunicación dentro del Equipo Facilitador, participando del desarrollo de todas las fases (escucha, co-creación, etc.) para comprender su lógica y necesidades propias.
DÓNDE	Se separa la comunicación externa (difusión de cumplimiento de los objetivos o resultados, o casos de buenas prácticas dirigida a expertos) y la comunicación interna (informes de seguimiento, anuarios, etc.).	Al incluir la función de comunicación en el Equipo Facilitador, se diluye la distinción entre comunicación interna y externa.
OBJETIVOS	» Transmitir los resultados positivos alcanzados (de forma parcial y el total al final) » Documentar, de forma casi exclusiva, los acontecimientos o resultados relacionados con los objetivos de la intervención, » Público objetivo: personas expertas que se desempeñan en el mismo sector » Cumplir el plan de comunicación tradicional en las diferentes fases y soportes	» Transmitir todo el proceso que lleva adelante la Plataforma, pero sobre todo el valor intrínseco del proceso » Documentar el proceso a un nivel "interno" de la Plataforma (por ejemplo: porque conlleva cambios en la forma de trabajo de las organizaciones que es importante destacar) y "externo" (por ejemplo: cómo se organizan las sesiones de co-creación con determinados grupos, etc.). » Involucrar a la comunidad, en sentido amplio, y fomentar su participación » Proporcionar retroalimentación dentro del Equipo Facilitador en tiempo real, comprendiendo la complejidad de este.
PERFIL	El equipo o personal de comunicación reciben de forma acrítica los materiales / resultados que les proporciona el equipo implementador, para conducirlos por los canales establecidos.	La persona/s de comunicación integrada en el Equipo Facilitador se convierte en facilitadora también, participando en ese equipo y sus procesos, incluida la toma de decisiones

Tabla 2: Diferencias en el rol del comunicador en la comunicación tradicional y en la comunicación evolutiva (elaboración propia)

6. CONCLUSIONES

La principal misión de la comunicación en plataformas evoluciona hacia la curación y visibilización de las conversaciones que se generan dentro de la plataforma y con el ecosistema que lo rodea. Como señalaban Dunford y Palmer, "la organización es conversación. Esto no significa que la conversación ocurra en la organización, sino que la conversación constituye la organización" (Dunford, R. and Palmer, I., 1998).

Al tiempo que la comunicación visibiliza la conversación, también refuerza el relato que la propia plataforma va generando. "La comunicación en las plataformas de innovación abierta debe reforzar la «historia» alternativa y transformadora que una comunidad desea construir sobre sí misma", (Gorka Espiau 2018). En definitiva, serán las relaciones que se creen en la plataforma y su ecosistema las que construyan el relato de la plataforma.

Si en una organización tradicional la comunicación procura que su público comparta una única visión, casi siempre definida jerárquicamente -o sencillamente que su público piense lo mismo-, en una plataforma de innovación social, la comunicación busca que el público experimente la realidad desde perspectivas muy diversas y que, a partir de un proceso deliberativo, se pueda construir una visión colectiva. Esta forma de comunicar permite visibilizar relatos diversos de lo que está sucediendo y el proceso deliberativo genera narrativas transformadoras que caminan en la misma dirección.

Los proyectos tienden a separar la comunicación externa (difusión de resultados a nivel general o casos de buenas prácticas dirigidos a expertos) y la interna (informes de seguimiento, reuniones...). Sin embargo, esto no es sostenible en un proceso en el que se comunica de manera sostenida el proceso en sí, incluyendo los aciertos y los fallos. En las plataformas de innovación social lo que se comunica es el proceso más que productos definidos y acabados. Aunque los canales y los formatos sean los de la comunicación tradicional (un post, un vídeo, una exposición, etc.), el objeto de interés de la comunicación es el proceso en sí, como habilitador de resultados de transformación sistémica más a largo plazo.

Si el objeto de interés de la comunicación en plataformas es el proceso, la figura del comunicador evoluciona necesariamente y debe estar mucho más integrada en el equipo motor que en las organizaciones tradicionales, de manera que la comunicación interna y externa se complementen y alimenten mutuamente. Esto nos lleva al principal cambio de paradigma comunicativo en sistemas complejos: el del rol del comunicador, que evoluciona de ejecutor de mensajes preconfeccionados hacia el papel de facilitador de conversaciones transformadoras y el de intérprete de las narrativas resultantes de la alta interacción entre los participantes de la plataforma y otros públicos objetivos.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bason, C. (2018). Hacia una organización cocreativa: desde la idea hasta su proyección a escala. *Plataformas que activan la innovación. Un nuevo enfoque para la cooperación internacional al desarrollo*, 41-47. Recuperado de: https://obrasociallacaixa.org/documents/10280/820864/plataformas_que_activan_la_innovacion_es.pdf
- Crompton, T. (2010). Common Cause: The Case for Working With Our Cultural Values. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/277002308_Common_Cause_The_Case_for_Working_With_Our_Cultural_Values
- Dunford, R. and Palmer, I. (1998). Discourse, Organizations and Paradox. In Grant, D. et al (Eds) Discourse and Organization. London: Sage
- Engle, J. (McConnell Foundation) y Slade, S (Percolab). (2018). Escuchar para promover el cambio social: herramientas transformadoras que impulsan la innovación comunitaria. *Plataformas que activan la innovación. Un nuevo enfoque para la cooperación internacional al desarrollo*, 22-40. Recuperado de: https://obrasociallacaixa.org/documents/10280/820864/plataformas_que_activan_la_innovacion_es.pdf
- Espiau, G (2017, cuatrimestre II). Nuevas tendencias de la Innovación Social. *Revista Española del Tercer Sector.* Recuperado de: http://www.plataformatercersector.es/sites/default/files/N36%20RETS%20Innovaci%C3%B3n%20social.pdf
- Espiau, G. (2018). Plataformas de innovación social para el desarrollo. *Plataformas que activan la innovación. Un nuevo enfoque para la cooperación internacional al desarrollo*, 6-21. Recuperado de: https://obrasociallacaixa.org/documents/10280/820864/plataformas_que_activan_la_innovacion_es.pdf
- Fisher, J. (Columbia University). (2018). Consideraciones sobre el seguimiento, evaluación y aprendizaje en las plataformas de innovación social. *Plataformas que activan la innovación. Un nuevo enfoque para la cooperación internacional al desarrollo*, 63-75. Recuperado de: https://obrasociallacaixa.org/documents/10280/820864/plataformas_que_activan_la_innovacion_es.pdf
- Gottlieb, H. (2015). Building Movements, Not Organizations. *Stanford Social Innovation Review.* Recuperado de: https://ssir.org/articles/entry/building_movements_not_organizations
- Hayes, G. (2017). Web 2.0 and the myth of non-participation". Recuperado de: https://www.personalizemedia.com/the-myth-of-non-participation-in-web-20-social-networks/
- itdUPM (2019). Diálogo en formato de paseo entre investigadores/as de la UPM, funcionario/as del Ayuntamiento de Madrid y población del barrio de Vallecas sobre la movilidad en el barrio. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=LntRp77MF4Q&list=PLazAYOVsmcxB9EJJKOjGcDYDE0OJNCVw8&index=1
- itdUPM (2019). Proceso de conversación y co-creación online de soluciones para la transformación sostenible de la movilidad en los campus UPM a través de la herramienta CoLab.upm. Recuperado de: https://madrid-colab.xcolab.org/contests/2019/la-movilidad-como-servicio-en-la-universidad
- itdUPM (2019). Diálogo de cierre del proceso de ideación colectiva con representación de todos los agentes implicados. Recuperado de: http://www.itd.upm.es/2019/05/13/inteligencia-colectiva-movilidad-colab/
- itdUPM (2020). Los walkshops del itdUPM. Recuperado de: http://www.itd.upm.es/walkshop/
- Labor. (2019). *Innovación Social para la Promoción del Trabajo Decente en la Economía Rural. Manual de implementación de iniciativas LABOR*. Recuperado de: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_725860/lang--es/index.htm

- Mataix, C. (Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano, UPM). (2018). Financiación e impulso de plataformas para los ODS. El papel de las organizaciones financiadoras. *Plataformas que activan la innovación. Un nuevo enfoque para la cooperación internacional al desarrollo*, 76-93. Recuperado de: http://www.plataformatercersector.es/sites/default/files/N36%20RETS%20Innovaci%C3%B3n%20social.pdf
- Nesta- UK's Innovation Foundation. (2016). *Making it big. Strategies for scaling social innovations*. Recuperado de: https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2016/03/Making-Waves-Amplifying-the-potential-of-cities-and-regions-through-movement-based-social-innovation.pdf
- Rockefeller Foundation. (2014). *Digital Storytelling for Social Impact*. Recuperado de: https://www.rockefellerfoundation.org/blog/digital-storytelling-social-impact/
- The Young Foundation. (2017). *Humanity at work. MONDRAGON, a social innovation ecosystem case study*. Recuperado de: https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2017/04/Humanity-at-Work-online-copy.pdf
- Warnock, R. (Social Nybble). (2018). Desarrollo de ecosistemas propicios para la innovación liderada por las comunidades. *Plataformas que activan la innovación. Un nuevo enfoque para la cooperación internacional al desarrollo*, 48-62. Recuperado de: https://obrasociallacaixa.org/documents/10280/820864/plataformas_que_activan_la_innovacion_es.pdf
- Work4Progress (2019). New practical guides about listening, co-creation, prototyping and evaluation. (s.f.). Obra Social La Caixa. Consultado el 1 de febrero de 2020. Recuperado de: https://work4progress.org/new-practical-guides-about-listening%2C-co-creation%2C-prototyping-and-evaluation-775
- Work4Progress (2018). Plataformas que activan la innovación. Un nuevo enfoque para la cooperación internacional al desarrollo. Obra Social La Caixa.

La comunicación en plataformas de innovación social. Itziar Moreno, Simona Perfetti y Xosé Ramil
Revista DIECISIETE. 2020. Nº2. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 105-122). DOI: 10.36852/2695-4427_2020_02.07

ODS3+: DEL CONCEPTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA "SALUD EN TODAS LAS POLÍTICAS" EN ESPAÑA

SDG3+: FROM THE CONCEPT "HEALTH IN ALL POLICIES" TO ITS IMPLEMENTATION IN SPAIN

Oriana Ramírez-Rubio
Instituto de Salud Global de Barcelona (ISGlobal)
oriana.ramirez@isglobal.org

José Miguel Carrasco
Cooperativa APLICA
jmcarrasco@aplicacoop.com

Raquel González-Rubio
Cooperativa APLICA
raquel.grubio@gmail.com

Gonzalo Fanjul
Instituto de Salud Global de Barcelona (ISGlobal)
gonzalo.fanjul@isglobal.org

Fecha recepción artículo: 15/06/2020 • Fecha aprobación del artículo: 07/09/2020

RESUMEN

La Agenda 2030 cuenta con un Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) específico relacionado con la salud y el bienestar, el ODS3, que aspira a garantizar una vida sana y a promover el bienestar para todas las personas. El enfoque de *salud en todas las políticas* propuesto por la Organización Mundial de la Salud (OMS), insta a considerar las repercusiones de las políticas públicas en la salud de la población, evidenciando que ODS diferentes al ODS3 también están relacionadas con ella. Se propone, por tanto, un abordaje amplio y transversal de la salud dentro de la Agenda 2030, que denominamos ODS3+.

Desde este enfoque, y tras un proceso participativo, se identifican 6 dimensiones en las que España debería centrar sus esfuerzos para mejorar la salud de su población: género, determinantes sociales, determinantes medioambientales y cambio climático, enfermedades no transmisibles y salud mental, sistema sanitario y social y la dimensión global de la salud y la cooperación internacional; aunque tras la aparición de la pandemia por COVID-19 se propone reconsiderar las enfermedades infecciosas emergentes. Analizados

los indicadores relativos a las metas ODS de dichas dimensiones, se identifican áreas de mejora a las que atender durante la próxima década en este país, siendo imprescindible adoptar un enfoque transversal que considere el impacto en la salud de todas las políticas, en todos los sectores y en todas las acciones.

Palabras clave: Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS3, ODS3+, Salud pública, Salud en todas las políticas, Salud global, Salud planetaria, Intersectorial, Multiactor .

ABSTRACT

The 2030 Agenda for Sustainable Development has a specific Sustainable Development Goal (SDG) related to health and well-being, SDG3, which aims to guarantee a healthy life and promote well-being for all. The approach '*health in all policies*', proposed by the World Health Organization (WHO), urges to consider the impact of public policies on the health of the population, showing that other SDGs different to SDG3 are also related to it. Therefore, a broad and transversal approach to health is proposed within the 2030 Agenda, which we call SDG3+.

Based on this approach, and after a participatory process, 6 dimensions have been identified to focus the Spanish efforts to improve the health of its population: gender, social determinants, environmental determinants and climate change, non-communicable diseases and mental health, health and social system and the global dimension of health and international cooperation; although after the eruption of the COVID-19 pandemic, the addition of emergent infectious diseases is also considered. Analyzing the indicators related to these dimensions, areas for potential improvement have been identified for the next decade for this country, being essential to adopt a transversal approach that considers the impact on health of all public policies, in all sectors and in all actions.

Keywords: 2030 Agenda; Sustainable Development Goals; SDG3; SDG3+; Public health; Health in all policies; Global health; Planetary health; Trans-sectoral, Multi-actor.

Oriana Ramírez-Rubio *es Licenciada en Medicina, especialista vía MIR y Doctora en Medicina Preventiva y Salud Pública. Tiene experiencia en epidemiología de campo y en políticas de salud global, colaborando con organismos como AECID, OPS/OMS, CDC, ECDC, CE, varias universidades y ONGs en el ámbito de América Latina, África y Europa. En la actualidad es la Coordinadora de Análisis de Políticas en ISGlobal, y desde noviembre de 2019 también trabaja como investigadora asociada en el programa de* ***Enfermedades no Transmisibles y Medio Ambiente*** *de ISGlobal.*

José Miguel Carrasco *es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología y Doctor en Salud Pública. Tiene experiencia profesional e investigadora en salud pública y epidemiología tanto poblacional como clínica. En la actualidad es socio fundador de la Cooperativa APLICA, desde la que colabora con diversos organismos públicos y universidades en proyectos de investigación relacionados con la salud y el bienestar social. Además, colabora como docente en cursos de postgrado de salud pública y participa activamente en sociedades científicas de campo de la epidemiología y la salud pública.*

Raquel González Rubio *es Licenciada en Medicina y especialista en Medicina Preventiva y Salud Pública. Colaboradora de APLICA, cooperativa de investigación social en salud y bienestar y traslación del conocimiento. Actualmente es técnica externa en el Ministerio de Sanidad, dando apoyo en los planes para la prevención y control de la infección por el VIH, las hepatitis víricas y la tuberculosis desde el Plan Nacional sobre el Sida.*

ODS3+: del concepto a la implementación de la "salud en todas las políticas" en España. Oriana Ramírez-Rubio, José Miguel Carrasco, Raquel González-Rubio y Gonzalo Fanjul. Revista DIECISIETE. 2020. Nº 3. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 25-42)
DOI: 10.36852/2695-4427_2020_03.02

Gonzalo Fanjul es investigador y activista contra la pobreza. Actualmente dirige el área de análisis de políticas de ISGlobal e impulsa la Fundación porCausa (periodismo e investigación contra la pobreza). Es investigador asociado para migraciones del Overseas Development Institute (ODI) de Londres, así como del think tank español CIECODE, y escribe habitualmente para organismos internacionales como UNICEF. En diciembre de 2018, se incorporó como fellow a la red Ashoka de innovadores sociales. Colabora habitualmente con medios de comunicación escritos y audiovisuales, y es autor y coeditor del blog del diario El País 3.500 Millones.

1. DEL ODS3-SALUD Y BIENESTAR AL ODS3+

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que la articulan a través de metas, son el marco propuesto por la Asamblea General de las Naciones Unidas para guiar las actuaciones dirigidas a avanzar hacia el progreso a nivel global. Este progreso se fundamenta en el desarrollo, la sostenibilidad y la redistribución, situando a las personas y al planeta en el centro de las acciones (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2015).

Para alcanzar los ODS es fundamental garantizar una vida saludable y promover el bienestar universal, lo que sitúa a las cuestiones relacionadas con la salud como una de las dimensiones centrales de la Agenda 2030. Por ello, específicamente, el *ODS3: salud y bienestar* aspira a garantizar una vida sana y a promover el bienestar para todas las personas. Este ODS3 incluye metas relacionadas con la salud materna e infantil; las enfermedades transmisibles y las crónicas; las sustancias adictivas, incluidos el tabaco y el alcohol; los accidentes de tráfico; y la contaminación ambiental. Además, este ODS3 hace mención específicamente a garantizar una cobertura sanitaria universal, el acceso a productos y medicamentos esenciales, y el fortalecimiento de la financiación de la salud y la gestión de sus recursos humanos (ONU, 2015a).

Desde sus orígenes, la Organización Mundial de la Salud (OMS) apuesta por un modelo de salud que va más allá de lo biológico y de la enfermedad, pero es especialmente tras la Declaración de Alma Ata sobre Atención Primaria de Salud, adoptada en 1978, y la Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud, firmada en 1986, cuando se hacen cada vez más patentes las ideas y acciones de las que emerge el enfoque conocido como *Salud en Todas las Políticas*. En 1988, en la Conferencia de Adelaida, se remarcan los principios y las prácticas de políticas públicas saludables, así como la conveniencia de alcanzar la equidad en salud fomentando los entornos saludables, contando con todos los actores sociales y considerando los determinantes sociales de la salud.

El enfoque de *Salud en Todas las Políticas* ha sido reiterado desde entonces por las diferentes declaraciones de la OMS, destacándose la 8ª Conferencia de Promoción de la Salud desarrollada en Finlandia en 2013, precisamente bajo ese lema "*Salud en Todas las Políticas*". En esta conferencia se afirma que es necesario caminar hacia una gobernanza compartida en pro de la salud y el bienestar, teniendo en cuenta que considerar la salud en las políticas y acciones de gobierno significa un gobierno más eficaz, y un gobierno más eficaz significa una mejora en la salud de la población (World Health Organization [WHO], 2014).

En España, el principio de *Salud en Todas las Políticas* está recogido en la Ley General de Salud Pública, en el artículo 3.b., en el que se recoge explícitamente que: 1) las actuaciones de salud pública han de tener en cuenta las políticas de carácter no sanitario que influyan en la salud de la población, promoviendo las que favorezcan los entornos saludables y disuadiendo aquellas que supongan riesgos para la misma; 2) las políticas públicas que incidan sobre la salud valorarán esta circunstancia conciliando sus objetivos con la protección y mejora de la salud (Gobierno de España, 2011). Como en la mayoría de los países, el grado de

ODS3+: del concepto a la implementación de la "salud en todas las políticas" en España. Oriana Ramírez-Rubio, José Miguel Carrasco, Raquel González-Rubio y Gonzalo Fanjul. Revista DIECISIETE. 2020. Nº 3. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 25-42)
DOI: 10.36852/2695-4427_2020_03.02

implementación del principio de *Salud en Todas las Políticas* es limitado. Algunas comunidades autónomas, como Andalucía, País Vasco y Cataluña, realizan en mayor o menor medida evaluaciones del impacto en salud de algunas de sus políticas; otras, como Aragón, han creado una estructura específica dentro de su organigrama del Departamento de Sanidad para promover su implementación (Consejería de Salud y Familias, Junta de Andalucía, s.f.; Departamento de salud, Gobierno Vasco, s.f.; Departamento de Sanidad, Gobierno de Aragón, s.f.).

En esta línea y desde hace décadas, el cuerpo de conocimiento conocido como "salud pública" evidencia que la salud no depende únicamente de las elecciones individuales y de las acciones preventivas, diagnósticas, curativas o rehabilitadoras de los sistemas y servicios sanitarios, sino que todos los ámbitos de la vida de las personas (relacionales, laborales, ambientales, etc.) tienen una repercusión directa sobre la misma. La evidencia científica muestra que variables como, por ejemplo, la educación, el género, las condiciones laborales o el medioambiente en el que se desenvuelven las personas, tienen un impacto directo sobre la salud. Además, la actual pandemia de COVID-19 pone de manifiesto la conexión entre la sostenibilidad ambiental y la importancia de la biodiversidad y la salud humana a nivel planetario, sin fronteras.

Así, algunas metas incluidas en objetivos distintos al ODS3 también están relacionadas con la salud, como, por ejemplo, aquellas vinculadas con la contaminación ambiental, el empleo, las desigualdades sociales o el género. Esta interdependencia pone de manifiesto la dimensión colectiva y sistemática de la salud de las personas y de las comunidades, y conecta con la propia naturaleza de los ODS: no deben concebirse como compartimentos estancos relacionados con el ámbito individual de las personas, sino que han de implementarse de forma conectada, multisectorial, interdisciplinar y comunitariamente (Nilsson, McCollum, Echeverri, Riahi, & Parkinson, 2017).

Integrar el principio de *Salud en Todas las Políticas* en la lógica de la Agenda 2030 podría contribuir a su comprensión y a materializar su implementación desde la transversalidad de la salud y el bienestar en los ODS, adaptada a las características y naturaleza de cada contexto local. En sectores donde la toma de decisiones hacia un desarrollo más sostenible y equitativo puede resultar compleja, tomar en cuenta el impacto en la salud de la población puede inclinar la balanza a favor de su implementación en tiempo y forma. Pero no sólo se trata de políticas públicas y es evidente que no implica sólo a instituciones sanitarias; las actuaciones del sector privado e instituciones no sanitarias también tienen consecuencias sobre la salud de la población y, por tanto, estos actores también tienen la responsabilidad de actuar considerando el impacto en salud de sus decisiones y actos.

Para caracterizar este enfoque amplio sobre la salud y el bienestar, y la relevancia de ser considerada en todas las políticas, así como la necesidad de considerar la interrelación entre los diferentes ODS para favorecer la implementación de la Agenda 2030 (Nilsson, Griggs, & Visbeck, 2016; Nilsson et al., 2017), se propone emplear la denominación ODS3+ (cuadro 1; figura 1).

Cuadro 1. Definición del concepto ODS3+

ODS3+ hace referencia, siguiendo el enfoque de "salud en todas las políticas", a la permeabilidad de la salud y el bienestar como medio y fin en la Agenda 2030 más allá del ODS3. Esta idea pretende servir de estímulo para ahondar en el análisis e implementación de los ODS desde una perspectiva caleidoscópica, multisectorial y multiactor, que incorpore el impacto en la salud de las personas de medidas tomadas en sectores, en principio, alejados del sanitario.

ODS3+: del concepto a la implementación de la "salud en todas las políticas" en España. Oriana Ramírez-Rubio, José Miguel Carrasco, Raquel González-Rubio y Gonzalo Fanjul. Revista DIECISIETE. 2020. Nº 3. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 25-42)
DOI: 10.36852/2695-4427_2020_03.02

Figura 1. Ejemplo del enfoque "salud en todas las políticas" integrado en la Agenda 2030: Salud urbana

Un ejemplo que ilustra el concepto ODS3+ es el de la salud urbana. La colaboración entre los sectores de planificación, transporte, medio ambiente y salud pública es imprescindible para abordar los retos que plantea la urbanización, situando la salud y el bienestar en el centro del desarrollo urbano para enfrentarse a los altos niveles de contaminación atmosférica y ruido, el efecto insular del calentamiento, la falta de espacios verdes o la conducta sedentaria.



En esta figura, Ramírez-Rubio et al. (Ramirez-Rubio et al., 2019) elaboran un marco conceptual sobre la salud en las políticas propias del contexto urbano usando los ODS y sus metas. Los autores encontraron al menos 38 metas contenidas en 15 ODS que serían relevantes. Y, sin embargo, también apuntan a cuatro conceptos (señalados con una "+") no incluidos en la Agenda 2030 como son: la actividad física, la exposición al ruido, el capital social o indicadores de calidad de vida.

El objetivo de este artículo es describir la situación del ODS3+ en España, basándonos en un proceso participativo con personas expertas e instituciones diversas, así como el análisis de algunos indicadores, destacando algunas cuestiones que podrían ser priorizadas para su implementación en nuestro contexto. La meta final es la de contribuir al trabajo activo e intenso que se está realizando en nuestro contexto bajo el liderazgo de gobiernos e instituciones públicas, pero también por parte del sector privado y de la sociedad civil.

2. PRIORIDADES EN SALUD PARA ESPAÑA DURANTE LA PRÓXIMA DÉCADA

En 2019, tres expertos en salud pública del departamento de Análisis de Políticas de ISGlobal y de la cooperativa APLICA, procedentes de diferentes disciplinas (medicina, sociología y politología), revisaron de forma paralela e independiente las 169 metas incluidas en los ODS, con el objetivo de identificar aquellas metas más allá del ODS3 que, desde una perspectiva holística, tienen un potencial impacto en la salud de la población española. Prácticamente en los 17 ODS se identificaron metas con implicaciones para la salud en nuestro contexto, evidenciando su transversalidad en todas las áreas. Las diferencias entre los tres expertos fueron debatidas hasta alcanzar consensos y se consultaron indicadores para cada una de las metas, excluyéndose de la selección algunas cuyos objetivos están claramente superados en España, o cuyo potencial impacto para la salud implica una cadena causal compleja, difusa o sobre la que los expertos identificaron una limitada evidencia al respecto. Finalmente, 45 metas fueron seleccionadas y agrupadas en 12 bloques para facilitar el diseño y respuesta de un cuestionario DELPHI[1]. La agrupación se realizó considerando bajo un mismo tema aquellas metas que podían tener significados similares y parecidas propuestas de abordaje.

Posteriormente, se diseñó el cuestionario on-line en la plataforma *Survey Monkey*, compuesto por 40 preguntas, de las cuales 35 estaban relacionadas con los temas identificados. En cada pregunta se solicitó una valoración de la relevancia para la salud poblacional en nuestro contexto del tema referido, mediante una escala del 1 (nada relevante) al 10 (muy relevante). Para cumplimentar el cuestionario se identificaron personas expertas del sector salud, con diferentes perfiles, en dos etapas: en la primera se invitó a participar a 36 entidades (sociedades científicas, organizaciones no gubernamentales y direcciones autonómicas o centros de referencia de Salud Pública); en la segunda, se invitó a participar a personas a título individual por ser profesionales o investigadoras de prestigio en el tema. En total, 79 personas expertas fueron invitadas a participar, recogiéndose 49 cuestionarios con una puntuación media otorgada por cada persona a los diferentes ítems de 7,9 y una desviación estándar de 0,9, (rango entre 5,9 y 9,5), estableciéndose como punto de corte para la selección de temas una valoración media de la relevancia del 8,5 y una desviación estándar inferior a 1,5.

Una vez analizados los resultados del cuestionario se realizó una sesión presencial en la que participaron 16 de las personas que habían respondido el cuestionario, con el objetivo de priorizar aquellas metas de los ODS de especial relevancia para la salud en España, y sobre las que fuera factible llevar a cabo acciones para alcanzarlas en la próxima década, con el 2030 como horizonte temporal. Con el objetivo de operativizarlas y promover acciones en diferentes áreas para alcanzarlas, se agruparon en 6 dimensiones en las que España debería centrar sus esfuerzos para mejorar la salud y el bienestar de su población:

- **Género.**

La OMS y la evidencia científica respaldan la relación existente entre las cuestiones de género y la salud y, el bienestar de las personas y las poblaciones. Afecta a prácticamente todas las metas de los ODS, e interactúa con otros factores determinantes de la salud (como el estatus socioeconómico o el origen étnico), aunque es independiente de estos.

(Metas 5.2 y 5.5 de los ODS; tabla 1)

[1] El método Delphi es una técnica de consenso basada en un proceso interactivo entre personas expertas en un determinado tema. Su funcionamiento se basa en la circulación de un cuestionario que debe ser respondido individualmente en sucesivas rondas replanteándose cada experto/a sus respuestas tras conocer los resultados globales de la ronda anterior. El proceso puede repetirse tantas veces como sea necesario hasta alcanzar el umbral de consenso deseado. LANDETA, J. El Método Delphi. Una técnica de previsión para la incertidumbre. Barcelona: Ariel, 1999.

ODS3+: del concepto a la implementación de la "salud en todas las políticas" en España. Oriana Ramírez-Rubio, José Miguel Carrasco, Raquel González-Rubio y Gonzalo Fanjul. Revista DIECISIETE. 2020. N° 3. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 25-42)
DOI: 10.36852/2695-4427_2020_03.02

- **Determinantes sociales.**

Los determinantes sociales de la salud son las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, por lo que prácticamente abarcan todos los aspectos de la vida de las personas, y explican la mayor parte de las inequidades en salud. Son aquellos factores estructurales políticos, sociales, y económicos que contribuyen a mejorar o deteriorar la salud de personas y poblaciones, como por ejemplo la pobreza, la inclusión social, el trabajo decente y los derechos laborales.

(Metas 1.2, 1.3, 8.5, 8.8, 10.2, 10.3 y 16.2 de los ODS; tabla 1)

- **Determinantes medioambientales y cambio climático.**

Una importante proporción de las enfermedades y malestar de la población es atribuible a la contaminación ambiental, la pérdida de biodiversidad y los riesgos vinculados al cambio climático que afronta el planeta. La salud es, precisamente, uno de los principales argumentos a favor de la protección del medio ambiente y la reducción de la contaminación industrial y urbana.

(Metas 3.9, 6.3, 11.6, 11.b, 12.4 y 13.2 de los ODS; tabla 1)

- **Enfermedades no transmisibles y salud mental.**

El envejecimiento demográfico, la concentración de poblaciones en las ciudades, y la reducción de las enfermedades infecciosas, han convertido a las enfermedades no transmisibles (ej. cáncer, diabetes) y la salud mental en los grandes retos de actuación sobre problemas específicos de salud. Estas enfermedades son una de las principales causas de malestar y muerte prematura de la población, y previsiblemente, el número de las personas que las padecen, crecerá en los próximos años. Muchas de estas enfermedades están directamente relacionadas con los hábitos de vida, por lo que una vida activa, una alimentación sana y un consumo de alcohol y tabaco limitado son esenciales para su prevención.

(Metas 3.4, 3.5 y 3.a de los ODS; tabla 1)

- **Sistema sanitario y social.**

Los sistemas sanitarios y sociales conforman la organización y el modo en el que se presta asistencia sociosanitaria a las personas, constituyendo en sí mismo un determinante de la salud de la población. Esta dimensión aglutina temas relacionados con la cobertura universal de servicios sanitarios, el personal sanitario y la organización y financiación de servicios. Está muy ligada también a los cuidados a los dependientes y a los mayores de nuestra sociedad.

(Metas 3.8 y 3.c de los ODS; tabla 1)

- **Dimensión global de la salud y cooperación internacional.**

En un mundo interconectado no es posible pensar la salud de las poblaciones y del planeta de manera aislada, ya que tanto el bienestar como las enfermedades están comprometidos por fenómenos globales como el cambio climático, las migraciones o los conflictos internacionales. Existe por tanto una responsabilidad común de los diferentes actores globales en la promoción de la salud, para lo que es necesario articular estrategias que fortalezcan la cooperación y la asistencia al desarrollo.

(Metas 17.2 y 17.14 de los ODS; tabla 1)

Tabla 1. Dimensiones ODS3+

GÉNERO	
JUSTIFICACIÓN	**METAS ODS RELACIONADAS**
Los hábitos de vida, las condiciones laborales, las normas sociales, etc. determinadas por el género (división del trabajo, roles de cuidados, etc.) tienen como consecuencia que los riesgos y efectos sobre la salud se distribuyan de forma desigual entre hombres y mujeres, presentando estas últimas peores estados de salud.	5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación. 5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.
DETERMINANTES SOCIALES	
JUSTIFICACIÓN	**METAS ODS RELACIONADAS**
Las circunstancias en las que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen determinan su salud, y están condicionadas por factores estructurales políticos, sociales y económicos.	1.2 Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales. 1.3 Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los más vulnerables. 8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor. 8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios. 10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición. 10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto. 16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.

Elaboración propia a partir de los resultados de la priorización y consenso realizados en este proyecto.

ODS3+: del concepto a la implementación de la "salud en todas las políticas" en España. Oriana Ramírez-Rubio, José Miguel Carrasco, Raquel González-Rubio y Gonzalo Fanjul. Revista DIECISIETE. 2020. Nº 3. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 25-42)
DOI: 10.36852/2695-4427_2020_03.02

DETERMINANTES MEDIOAMBIENTALES Y CAMBIO CLIMÁTICO	
JUSTIFICACIÓN	METAS ODS RELACIONADAS
La contaminación ambiental y los efectos provocados por el cambio climático generan enfermedades y malestar en la población, ya que tienen impacto directo sobre aspectos cruciales para la salud, como la calidad del aire, las elevadas temperaturas, etc.	3.9 Para 2030, reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos peligrosos y la contaminación del aire, el agua y el suelo. 6.3 De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial. 11.6 De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per capita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo. 11.b De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles. 12.4 De aquí a 2020, lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente. 13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.

ENFERMEDADES NO TRANSMISIBLES Y SALUD MENTAL	
JUSTIFICACIÓN	METAS ODS RELACIONADAS
El envejecimiento demográfico, la concentración de poblaciones en las ciudades y el control de las enfermedades infecciosas, han convertido a las enfermedades no transmisibles (ej. cáncer, diabetes) y la salud mental en los grandes retos para la salud, más teniendo en cuenta su estrecha relación con los hábitos de vida.	3.4 Para 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante la prevención y el tratamiento y promover la salud mental y el bienestar. 3.5 Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol. 3.a Fortalecer la aplicación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco en todos los países, según proceda.
SISTEMA SANITARIO Y SOCIAL	
JUSTIFICACIÓN	METAS ODS RELACIONADAS
El modo en que se organizan y prestan servicio los sistemas sanitarios y sociales determina la salud de las poblaciones.	3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos. 3.c Aumentar sustancialmente la financiación de la salud y la contratación, el desarrollo, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.
DIMENSIÓN GLOBAL DE LA SALUD Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL	
JUSTIFICACIÓN	METAS ODS RELACIONADAS
En un mundo interconectado el bienestar y las enfermedades están comprometidos por fenómenos globales como el cambio climático, las migraciones o los conflictos internacionales.	17.2 Velar por que los países desarrollados cumplan plenamente sus compromisos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países en desarrollo y entre el 0,15% y el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados; se alienta a los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo a que consideren la posibilidad de fijar una meta para destinar al menos el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados. 17.14 Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible.

ODS3+: del concepto a la implementación de la "salud en todas las políticas" en España. Oriana Ramírez-Rubio, José Miguel Carrasco, Raquel González-Rubio y Gonzalo Fanjul. Revista DIECISIETE. 2020. Nº 3. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 25-42)
DOI: 10.36852/2695-4427_2020_03.02

3. ODS3+ MARGEN PARA LA MEJORA DE LA SALUD EN ESPAÑA

Una vez establecidas las dimensiones, se realizó un diagnóstico más pormenorizado de la situación de España respecto a las metas identificadas, mediante la consulta de fuentes de información que recogen indicadores de monitorización asociados a cada una de ellas, como los Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible del Instituto Nacional de Estadística (INE) (Instituto Nacional de Estadística [INE], s.f.), los informes anuales "SDG Index and Dashboards Report" (Sachs, Schmidt-Traub, Kroll, Lafortune, & Fuller, 2019), la revisión sistemática del Global Burden Disease Study 2017 (Lozano et al., 2018) y el informe sobre el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 en España de 2018 (Gobierno de España, 2018). Este trabajo ha sido realizado tomando como referencia el modelo bio-psico-social de la salud y el enfoque de eco-salud (Bunch, 2016), contemplando la interrelación de los sistemas socio-ecológicos en las cuestiones relacionadas con la misma y asumiendo que cualquier análisis y/o acción a implementar debe considerar, de forma transversal y en todas las dimensiones, los aspectos de género, equidad, ciclo vital y la necesidad de investigación e innovación. Atendiendo a todo ello, a continuación, se describe el diagnóstico realizado para cada una de las dimensiones priorizadas para España.

- **Género y salud**

Lamentablemente, año tras año decenas de mujeres y menores son asesinadas en España, algo más de 1.000 desde 2003 hasta la actualidad, y pese a que los indicadores internacionales apuntan a una prevalencia baja y cercana al alcance de la meta de eliminar toda forma de violencia contra todas las mujeres y las niñas (Meta 5.2), en España existe un amplio margen de mejora (Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. Gobierno de España, s.f.). España presenta indicadores alejados de la plena y efectiva participación de las mujeres y la igualdad de liderazgo en la vida política, económica y pública (Meta 5.5). En 2018, menos del 32% de los cargos directivos del país correspondían a mujeres, la proporción de mujeres en el parlamento era inferior al 40% y la brecha salarial se situó en torno al 12%, con una diferencia salarial media de casi 6.000€ al año y un elevado porcentaje de mujeres con contratos de trabajo a tiempo parcial (75%) (Gobierno de España, 2018; INE, s.f.; Sachs et al., 2019).

- **Determinantes sociales de la salud**

Si bien es cierto que los indicadores internacionales apuntan a una consecución de las metas ODS relacionadas con la pobreza en España (Metas 1.2 y 1.3), con una tasa de personas que sobreviven con menos de $1.90/día del 1% y una tasa de pobreza en ancianos del 9%, en 2018 un 22% de la población se encontraba en riesgo de pobreza relativa y un 26% en riesgo de exclusión social, siendo un problema especialmente preocupante en población menor de 16 años y mayor de 65 (Gobierno de España, 2018; INE; Sachs et al., 2019). España también presenta indicadores negativos en relación con las metas planteadas respecto a la inclusión social, económica y política de todas las personas (Metas 10.2 y 10.3), observándose además una tendencia descendente que nos aleja de la consecución de dichas metas. La población española con ingresos inferiores al 50% de la mediana de ingresos ronda el 15%, y los índices que miden la desigualdad social entre la población son altos (INE, s.f.; Sachs et al., 2019).

Aunque los indicadores internacionales relacionados con las metas relativas con el empleo pleno y productivo y el trabajo decente (Metas 8.5) apuntan a un acercamiento a las mismas en 2030, España presenta unas elevadas tasas de desempleo según datos de 2018, que afectan especialmente a mujeres (17%), personas con discapacidad (26%) y jóvenes (20%), siendo además los colectivos que presentan una menor media de ingresos por hora de trabajo (mujeres=13€; personas con discapacidad=12,7€) (INE, s.f.; Sachs et al., 2019). España presenta unos indicadores cercanos a la meta ODS relacionada con

la protección de los derechos laborales y la promoción de entornos de trabajo seguros y sin riesgos para todas las personas trabajadoras (Meta 8.8) con 514,9 años de vida por 100.000 habitantes ajustados por discapacidad debida a riesgos laborales (datos de 2017), aunque con posibilidades de mejora en lo relacionado con mortalidad laboral (1.5/100.000) (Lozano et al., 2018).

España se encuentra cerca de alcanzar la meta de poner fin al maltrato, la explotación, la trata y cualquier forma de violencia y tortura contra las y los niños (Meta 16.2). Pese a ello, en 2017 algo más de 6.000 menores de 18 años fueron víctimas de algún tipo de violencia familiar, y en 2014 un 11% de la población entre 11 y 18 años, fue víctima de algún tipo de maltrato físico en el colegio o instituto (Gobierno de España, s.f.).

- **Determinantes medioambientales y cambio climático**

Los indicadores internacionales presentan datos cercanos a la consecución de las metas relativas al número de muertes y enfermedades causadas por productos químicos peligrosos y por la polución y contaminación del aire, agua y suelo, observándose además altos niveles de reciclaje (Metas 3.9 y 12.4). El impacto ambiental negativo de las ciudades españolas puede ser mejorado de aquí a 2030 (Meta 11.6), puesto que los valores de las emisiones de CO2 relacionadas con la energía y las tasas de carbono de energía no vial se encuentran lejanos a la meta (tCO2/cápita=5,1 y €/tCO2=12,5; respectivamente), además de observarse niveles medios de satisfacción de la ciudadanía con el transporte público (Sachs et al., 2019). El impacto en las personas de desastres relacionados con el clima es pequeño (0.6/100.000hab.), y los indicadores internacionales sitúan a España cerca de la meta de incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales (Metas 11.b y 13.2).

- **Enfermedades no transmisibles y salud mental**

Si bien es cierto que España presenta datos óptimos en lo referido a tasas de mortalidad debidas a enfermedades no transmisibles (cardiovasculares, cáncer, diabetes y enfermedad respiratoria crónica en población de 30 a 70 años: 9,9/100.000hab.), la obesidad se presenta como un importante problema de salud tanto en población adulta como infantil, con prevalencias próximas al 25% en ambos casos. Respecto a la salud mental, no se encontró mucha disponibilidad de indicadores directamente relacionados con ella en las fuentes consultadas, pero se observó en 2017 una tasa de mortalidad por suicidio del 7,9/100.000hab. y del 5,4/100.000hab. por autolesiones (Meta 3.4) (INE, s.f). Por otro lado, los indicadores muestran una importante posibilidad de mejora respecto al abuso de sustancias adictivas, especialmente en consumo de alcohol (prevalencia de consumo de riesgo de alcohol: 30%, en 2017) y tabaco (porcentaje de fumadores diarios: 27,8%, en 2017) (Meta 3.a) (Lozano et al., 2018).

- **Sistema sanitario y social**

España presenta unos índices cercanos a las metas relacionadas con la consecución de una cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a los servicios de salud y medicamentos de calidad, eficaces y asequibles (Meta 3.8), reconociéndose aún un margen de mejora, con una cobertura de servicios de salud esenciales del 93,6% en 2017 (Oficina Europea de Estadística [Eurostat], 2014; Lozano et al., 2018; Sachs et al., 2019). Por otro lado, la densidad de personal sanitario en España es de 13,6/1.000hab., lo que nos acerca a la consecución de la meta 3.c, aunque existan oportunidades para aumentar la financiación de la salud y la contratación y capacitación de personal sanitario (Lozano et al., 2018).

ODS3+: del concepto a la implementación de la "salud en todas las políticas" en España. Oriana Ramírez-Rubio, José Miguel Carrasco, Raquel González-Rubio y Gonzalo Fanjul. Revista DIECISIETE. 2020. Nº 3. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 25-42)
DOI: 10.36852/2695-4427_2020_03.02

- **Dimensión global y cooperación internacional**

En cuestiones de cooperación internacional, España presenta indicadores alejados de las metas de cumplir los compromisos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo, destinando a ello un 0,2% de la Renta Nacional Bruta (RNB), sin llegar al 0,7% comprometido (Meta 17.2) (Sachs et al., 2019). Además, no se dispone de indicadores que permitan valorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible (Meta 17.14).

4. CONCLUSIONES

La implementación del ODS3 y su ampliación a ODS3+ considerando otras metas relacionadas con la salud en España, es una oportunidad para avanzar en la mejora de la salud de las personas teniendo en cuenta los entornos, las estructuras socioeconómicas, el medio ambiente, los ejes de desigualdad y la necesaria equidad. Sin duda, existe espacio para la mejora y para la implementación de políticas e intervenciones en diferentes áreas que consideren su impacto en la salud de la población y que contribuyan a su mejora y al deseado desarrollo sostenible. Como en toda implementación, dotar de la infraestructura necesaria para facilitarla y coordinarla es esencial, por lo que el papel de la Secretaría de Estado para la Agenda 2030 es fundamental, pero también el de otras estructuras que podrían contribuir en otros niveles administrativos, como por ejemplo la creación y dotación presupuestaria de servicios específicos integrados dentro de las estructuras de Salud Pública que trabajen por la integración del enfoque de *Salud en Todas las Políticas* (Departamento de Sanidad. Gobierno de Aragón, s.f.).

Contar con información de calidad es esencial para guiar las acciones de la Agenda 2030. Si bien es cierto que es sencillo identificar una serie de indicadores en las herramientas de monitorización de los avances en los ODS, también es cierto que se ha detectado ausencia o desactualización de algunos indicadores relativos a temas importantes, como por ejemplo la violencia de género, el cambio climático, la salud mental, la financiación del Sistema Nacional de Salud o la coherencia de políticas.

La situación en cuanto a género y salud muestra los resultados positivos de los esfuerzos realizados por todos los actores implicados en los últimos años en cuanto a visibilización y atención a las mujeres víctimas de violencia machista o algunas áreas para lograr la igualdad; sin embargo, siguen siendo necesarias políticas e intervenciones para la erradicación de todas las formas de violencia de género y para la igualdad efectiva en las tareas de cuidados, en el empleo, etc.

Los indicadores señalan la pobreza relativa e índices de desigualdad social como áreas prioritarias de acción. No solo la situación actual es preocupante, sino que la tendencia es negativa. También es necesario realizar una llamada de atención sobre los accidentes laborales y el nivel de desempleo. Aunque los indicadores relacionados con violencia infantil nos sitúen en un nivel cercano a la consecución de las metas, sigue siendo una realidad en nuestro país.

En cuanto a contaminación ambiental y urbana, se han detectado varias áreas de mejora. Los indicadores muestran una producción elevada de emisiones de CO2 y cierta insatisfacción con el transporte público.

La tasa de mortalidad por enfermedades no transmisibles muestra un progreso adecuado, sin embargo, la prevalencia de obesidad es alta y la tendencia es negativa, y los niveles de consumo de alcohol y tabaco son problemáticos. Los indicadores sobre salud mental son escasos, mostrando una tasa de suicidio elevada.

Los indicadores muestran un buen nivel de cobertura sanitaria, si bien se han detectado áreas de mejora importante si queremos alinearnos con el llamamiento a una cobertura universal impulsada a nivel global por la OMS (United Nations [UN], 2019), para incluir a aquellas personas más vulnerables, tanto a nivel regulatorio como efectivo.

En la dimensión global se ha detectado un área de mejora en cuanto a la asistencia oficial para el desarrollo, y no se han identificado indicadores para evaluar la coherencia de políticas. Se propone un alineamiento de la política de cooperación internacional y ayuda al desarrollo con la Agenda 2030.

El trabajo descrito fue realizado a lo largo del año 2019, antes del comienzo de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) que ha puesto en evidencia, una vez más, la interrelación de los diferentes determinantes de la salud que aspira a integrar ODS3+. La pandemia supone un importante cambio respecto a algunas dimensiones y la necesidad de prestar especial atención a las consecuencias derivadas de la misma, además de suponer implicaciones estructurales en la definición y organización de las prioridades en salud. Si bien es cierto que la reducción de las enfermedades infecciosas ha sido un importante hito en la salud de la población en las últimas décadas, por la disminución de su impacto en la morbimortalidad de la población, la pandemia vuelve a poner en evidencia la interconexión entre la salud del planeta y la biodiversidad de sus ecosistemas y la salud humana. Desde el punto de vista de los sistemas de salud, esta emergencia sanitaria demuestra la necesidad de reforzar las estructuras de salud pública, incluidos los sistemas de vigilancia epidemiológica y las estrategias multisectoriales para abordar las enfermedades infecciosas emergentes y re-emergentes. Por otro lado, la pandemia ya ha puesto de relieve, antes de finalizar su etapa más severa, problemas derivados de su afrontamiento y del confinamiento, especialmente las asociadas a la calidad de vida relacionada con la salud y la salud mental (ansiedad, estrés post-traumático, etc.). Por último, la pandemia y las necesarias medidas adoptadas tanto a nivel nacional como internacional para "suavizar la curva" (cierre temporal de la actividad económica, cierre de fronteras, etc.) tienen importantes consecuencias económicas que prevén una crisis económica con un alto impacto social en términos de desempleo, incremento de las desigualdades sociales, etc. que, como se ha señalado anteriormente, tienen un potencial impacto en la salud de las personas y la comunidad. Además de las cuestiones a nivel nacional, es previsible que la pandemia tenga importantes consecuencias en los países menos desarrollados, por lo que parece necesario cumplir con los compromisos en relación con la ayuda oficial al desarrollo y la cooperación internacional, con el fin de abordar la dimensión global de la salud. Todo ello debe ser considerado e integrado en el marco del propuesto ODS3+.

La crisis del coronavirus demuestra la importancia de un enfoque comprehensivo e integrado de los objetivos de salud dentro de la Agenda 2030. Por lo tanto, de una gestión adaptada a este enfoque. Como en el caso de otros países, España cuenta con una oficina responsable del cumplimiento de los ODS, con rango de Secretaría de Estado. Aunque carece de capacidad ejecutiva o control presupuestario, su mandato es coordinar y facilitar el trabajo de todas las ramas de la Administración concernidas por esta agenda. Para ello cuenta con el apoyo de puntos de contactos (algunos con rango de dirección general) en ministerios, comunidades autónomas y ayuntamientos. Sobre el papel, el modelo puede ser eficaz, pero exige una enorme lealtad y coordinación entre los diferentes actores. La tarea transversal que realizan estas oficinas, así como el sistema de información y evaluación que las sostiene, constituye una pieza insustituible en el éxito de los ODS que debe ser permanentemente protegida y apuntalada por los líderes políticos. Incluso cuando los ODS forman parte del discurso oficial, es fácil que los diferentes organismos caigan en la tentación de proteger su propio espacio o establecer sus propias prioridades. Los planes nacionales de implementación de la Agenda –que España debe presentar de manera regular ante el Panel de Alto Nivel de la ONU para los ODS– constituyen una herramienta clave para la definición de fines y medios.

ODS3+: del concepto a la implementación de la "salud en todas las políticas" en España. Oriana Ramírez-Rubio, José Miguel Carrasco, Raquel González-Rubio y Gonzalo Fanjul. Revista DIECISIETE. 2020. N° 3. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 25-42)
DOI: 10.36852/2695-4427_2020_03.02

En conclusión, el enfoque propuesto por el ODS3+, supone una importante contribución transversal a la Agenda 2030 y a la promoción dela salud y el bienestar en todos los ámbitos de las personas, fomentando el diálogo entre los actores involucrados y la implementación de acciones y políticas que consideren el efecto en la salud de todas las políticas.

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen la dedicación de todas las personas expertas y entidades que participaron en el proceso de consulta vía cuestionario y sesión presencial. En concreto, agradecemos el apoyo de las y los profesionales y personal investigador que participaron por parte de ISGlobal, Ministerio de Sanidad, Escuela Nacional de Sanidad (ISCIII), Agència de Salut Pública de Barcelona, UNICEF e Intermón Oxfam, entre otros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bunch, M. J. (2016). Ecosystem Approaches to Health and Well-Being: Navigating Complexity, Promoting Health in Social–Ecological Systems. *Systems Research and Behavioral Science*, *33*(5). https://doi.org/10.1002/sres.2429
- Consejería de Salud y Familias. Junta de Andalucía. (s.f.). Junta de Andalucía - Evaluación de Impacto en Salud (EIS). Consultado el 9 de junio del 2020. Recuperado de https://www.juntadeandalucia.es/organismos/saludyfamilias/areas/evaluacion-impacto/impacto-salud.html
- Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. Gobierno de España. (s.f.). Principales cifras de la violencia sobre las mujeres en España. Consultado el 9 de junio del 2020. Recuperado de https://violenciagenero.igualdad.gob.es/
- Departamento de salud. Gobierno Vasco. (s.f.). Evaluación de Impacto en Salud (EIS) - Salud en todas las políticas - Departamento de Salud - Gobierno Vasco - Euskadi.eus. Consultado el 9 de junio del 2020. Recuperado de https://www.euskadi.eus/informacion/salud-en-todas-las-politicas/web01-a2salpol/es/
- Departamento de Sanidad. Gobierno de Aragón. (s.f.). Dirección General de Salud Pública. Gobierno de Aragón. Consultado el 9 de junio del 2020. Recuperado de https://www.aragon.es/organismos/departamento-de-sanidad/direccion-general-de-salud-publica
- Oficina Europea de Estadística. (2014). Populations structure and ageing. Recuperado de http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Population_structure_and_ageing#
- Gobierno de España. (s.f.). Infancia en datos - Datos y gráficos. Consultado el 9 de junio del 2020. Recuperado de http://www.infanciaendatos.es/datos/graficos.htm?sector=infancia-vulnerable
- Gobierno de España. (2011). Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. *Boletín Oficial Del Estado*, *240*, 1–36.
- Gobierno de España. (2018). *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*.
- Instituto Nacional de Estadística. (s.f.). Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Consultado el 9 de junio del 2020. Recuperado de https://www.ine.es/dynt3/ODS/index.htm
- Lozano, R., Fullman, N., Abate, D., Abay, S. M., Abbafati, C., Abbasi, N., Murray, C. J. L. (2018). Measuring progress from 1990 to 2017 and projecting attainment to 2030 of the health-related Sustainable Development Goals for 195 countries and territories: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017. *The Lancet*, *392*(10159). https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32281-5
- Organización de las Naciones Unidas. (2015a). Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. Consultado el 26 de mayo del 2020. Recuperado de https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). Objetivos y metas de desarrollo sostenible - Desarrollo Sostenible. Consultado el 27 de enero del 2020. Recuperado de https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/
- Nilsson, M., Griggs, D., & Visbeck, M. (2016). Policy: Map the interactions between Sustainable Development Goals. *Nature*. https://doi.org/10.1038/534320a
- Nilsson, M., McCollum, D., Echeverri, L. G., Riahi, K., & Parkinson, S. (2017). A Guide To SDG Interactions : From Science To Implementation. In *A Guide To SDG Interactions : From Science To Implementation*. https://doi.org/10.24948/2017.01

ODS3+: del concepto a la implementación de la "salud en todas las políticas" en España. Oriana Ramírez-Rubio, José Miguel Carrasco, Raquel González-Rubio y Gonzalo Fanjul. Revista DIECISIETE. 2020. Nº 3. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 25-42)
DOI: 10.36852/2695-4427_2020_03.02

- Ramírez-Rubio, O., Daher, C., Fanjul, G., Gascon, M., Mueller, N., Pajín, L., Nieuwenhuijsen, M. J. (2019). Urban health: an example of a "health in all policies" approach in the context of SDGs implementation. *Globalization and Health*, *15*(1), 87. https://doi.org/10.1186/s12992-019-0529-z
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., & Fuller, G. (2019). *Sustainable Development Report 2019: Transformations to achieve the Sustainable Development Goals. Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN).*
- United Nations. (2019). *Resolution Adopted by the General Assembly on 18 October 2019. General Assembley 74 session.*
- World Health Organization. (2014). Health in All Policies (HiAP) framework for country action. *Health Promotion International*, *29 Suppl 1*, i19-28. https://doi.org/10.1093/heapro/dau035
- LANDETA, J. El Método Delphi. Una técnica de previsión para la incertidumbre. Barcelona: Ariel, 1999.

ODS3+: del concepto a la implementación de la "salud en todas las políticas" en España. Oriana Ramírez-Rubio, José Miguel Carrasco, Raquel González-Rubio y Gonzalo Fanjul. Revista DIECISIETE. 2020. Nº 3. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 25-42)
DOI: 10.36852/2695-4427_2020_03.02

DESEMPLEO, PRECARIEDAD, NUTRICIÓN Y SALUD EN UNA ESPAÑA EN CRISIS

UNEMPLOYMENT, PRECARIOUSNESS, NUTRITION AND HEALTH IN A SPAIN IN CRISIS

Noemí López-Ejeda
Acción Contra el Hambre
nlopez@accioncontraelhambre.org / noemilop@ucm.es

Antonio Vargas
Acción Contra el Hambre
avargas@accioncontraelhambre.org

María Dolores Marrodán
Universidad Complutense de Madrid
marrodan@ucm.es

Fecha recepción artículo: 27/05/2020 • Fecha aprobación del artículo: 10/07/2020

RESUMEN

~~El desempleo y el empleo precario son uno de los mayores determinantes de pobreza en España y se han visto agravados con la crisis económica sufrida durante la última década. La falta de recursos amenaza la seguridad alimentaria de las familias que se ven obligadas a adoptar estrategias de compra que conducen a la reducción del consumo de alimentos frescos y al aumento de productos refinados y ultraprocesados. Estas dietas hipercalóricas y de bajo valor nutricional, unidas al sedentarismo, dan lugar a una doble carga de malnutrición donde conviven la obesidad con las deficiencias de micronutrientes. El estado nutricional determina en gran medida la salud física y mental de las personas pero esta relación no es directa y unidireccional. Todos los factores mencionados se retroalimentan entre sí y a su vez están atravesados por otros elementos transversales como son la pobreza energética, la globalización, la inequidad de género o el acceso a la educación y la salud, entre otros. Intervenciones multisectoriales como son los itinerarios de inserción sociolaboral integrales y la colaboración entre entidades públicas y privadas, resultan imprescindibles para poder asegurar la salud y bienestar de los colectivos más vulnerables~~.

Palabras clave: Desempleo, Precariedad, Pobreza, Seguridad alimentaria, Malnutrición, Obesidad, Salud, Crisis económica, España.

ABSTRACT

Unemployment and precariousness are one of the major determinants of poverty in Spain and have been aggravated by the economic crisis of the last decade. The lack of resources threatens the food security of families who are forced to adopt purchasing strategies that lead to a reduction in the consumption of fresh food and an increase in refined and ultraprocessed products. These high-calorie, low-nutritional value diets, coupled with sedentary lifestyles, lead to a double burden of malnutrition where obesity and micronutrient deficiencies coexist. Nutritional status largely determines the physical and mental health of individuals but this relationship is not direct and unidirectional. All of the above factors feed off each other and are in turn crossed by other transversal elements such as energy poverty, globalization, gender inequality or access to education and health services, among others. Multisectoral interventions such as integral social-labour insertion itineraries and collaboration between public and private entities are essential to ensure the health and well-being of the most vulnerable groups.

Keywords: Unemployment, Precariousness, Poverty, Food security, Malnutrition, Obesity, Health, Economic crises, Spain.

Noemí López-Ejeda *es Doctora en Biología con Máster en Antropología Física y está especializada en epidemiología nutricional. Trabaja como investigadora en la ONG Acción Contra el Hambre en proyectos enfocados a la mejora del tratamiento de la malnutrición aguda infantil y es profesora del Grado de Nutrición Humana y Dietética en la Universidad Isabel I de Castilla. También es miembro del Grupo de Investigación EPINUT de la Universidad Complutense de Madrid y forma parte de la Red NISALdes para el estudio de los Niveles de Vida, Salud, Nutrición y Desigualdad (RED2018-102413-T).*

Antonio Vargas *es médico especialista en medicina de familia y salud comunitaria. Doctorado en ciencias de la salud y master en Medicina tropical y en Salud Púbica Internacional. Profesor del grado de medicina tropical de la universidad Autónoma de Madrid. Es responsable del departamento de nutrición y salud de Acción Contra el Hambre España, responsable y miembro de varios grupos de investigación dirigidos a mejorar la calidad del diagnóstico y tratamiento nutricional en el ámbito de la cooperación. Está vinculado al problema de la desnutrición desde hace más de 20 años desarrollando su carrera profesional como médico, docente e investigador en más de una quincena de países y diferentes contextos.*

María Dolores Marrodán *es Doctora en Biología. Directora del Grupo de Investigación EPINUT de la Universidad Complutense de Madrid. Miembro de la Red NISALdes para el estudio de los Niveles de Vida, Salud, Nutrición y Desigualdad (RED2018-102413-T). Vicepresidenta de la Sociedad Española de Dietética y Ciencias de la Alimentación (SEDCA) y de la Sociedad Internacional de Antropometría Aplicada al Deporte y la Salud (SIANADS). Ha participado y dirigido proyectos de investigación orientados a la cooperación internacional en temas de salud, nutrición y seguridad alimentaria, en diversos países de África y Latinoamérica.*

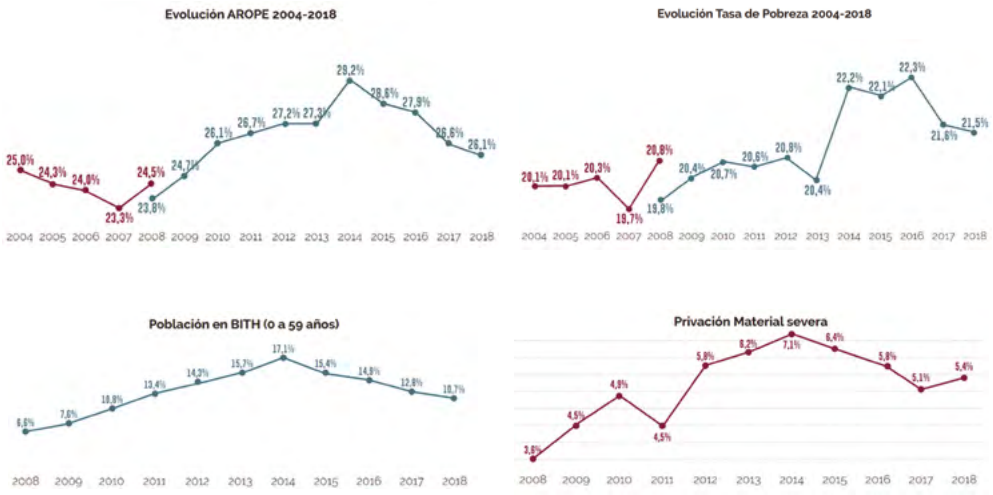
1. INTRODUCCIÓN

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma en 1996 se definió la Seguridad Alimentaria (*Food Security* en inglés) como la condición que se da cuando "todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer las necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana" (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2012, P.6). Por tanto, la inseguridad alimentaria vendría determinada por una disminución de la variedad, calidad o cantidad de alimentos que se ingieren o por la falta de las condiciones adecuadas para garantizar su inocuidad. Este término está íntimamente vinculado a los países de bajos o medianos ingresos, donde la prevalencia de desnutrición es aún muy elevada y suele estar asociada a contextos de inestabilidad política, conflictos armados o fenómenos derivados del cambio climático como las inundaciones y sequías. No obstante, se estima que de los 2.000 millones de personas que aún padecen inseguridad alimentaria moderada o severa en el mundo, el 8% se localiza en países de Europa y América del Norte. En concreto, en España, la inseguridad alimentaria afecta a 3,5 millones de personas, lo que supone el 7,5% de la población total, de los cuales, el 1,5% se encuentra en una situación grave de falta de alimentos (FAO et al., 2019).

La antropóloga Mabel García-Arnaiz (2014, p.650) describe esta situación como la "inseguridad alimentaria en las sociedades de la abundancia", contextos en los que la oferta alimentaria sigue aumentando pero coexiste con la precarización de gran parte de la población como consecuencia de las políticas de austeridad aplicadas desde el inicio de la crisis económica global en 2008. En España, las cifras más recientes indican que el 26,1% de la población se encuentra en riesgo de pobreza y/o exclusión social según el indicador AROPE (de sus siglas en inglés, *At risk of Poverty and/or Exclusion*), lo que supone más de 12 millones de personas. Las cifras son ligeramente superiores para las mujeres que para los varones (27% vs. 25,1%) y muestran un marcado declive con la edad (33,8% en el grupo de 16-29 años frente al 17,6% en los mayores de 65 años) (*European Anti Poverty Network* [EAPN], 2019a). Entre las situaciones que se contemplan en este indicador, estaría la condición de vivir en un hogar con una baja intensidad de empleo, (entendida ésta como una empleabilidad inferior al 20% del potencial de trabajo de las personas que lo componen), el bajo nivel de ingresos (inferior al 60% de la renta mediana española tras recibir prestaciones sociales) y la privación material severa (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2019). Según un análisis realizado por la Cátedra Banco de Alimentos de la Universidad Politécnica de Madrid, este indicador de pobreza sería más elevado entre las personas con bajo nivel educativo, nacionalidad extranjera extracomunitaria y en las familias monoparentales o en situación de desempleo (Alfonso y Sastre, 2017). En concreto, el riesgo de pobreza entre los parados asciende al 72,4% en los varones y 59,3% en las mujeres (INE, 2019).

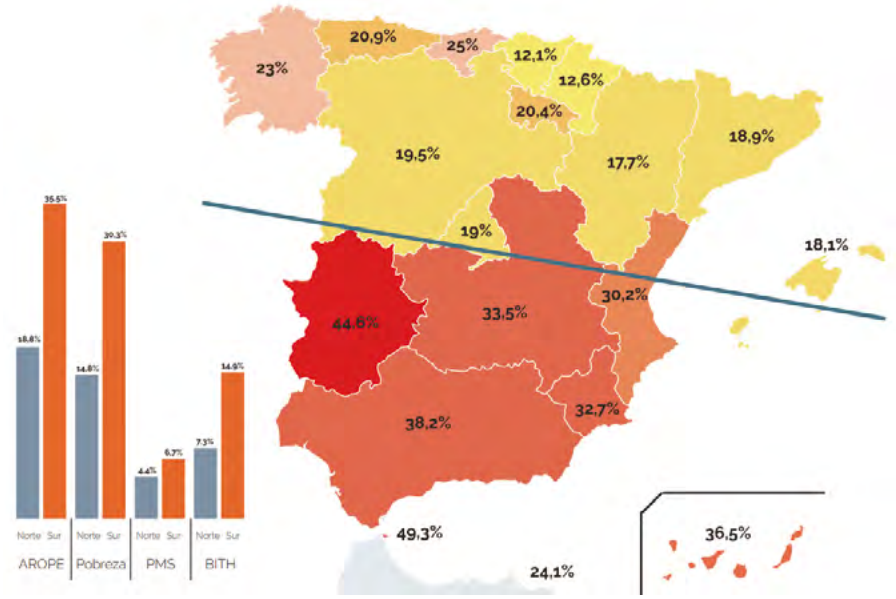
La figura 1 muestra la evolución del indicador AROPE desde el 2008, momento del comienzo de la crisis económica global. La tasa de pobreza y exclusión social alcanzó un pico máximo en 2014, reduciéndose paulatinamente desde entonces. Lamentablemente, esta tendencia a la mejora se verá truncada en 2020 por las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19 (EAPN, 2020). Según el último informe elaborado por la Red Europea Antipobreza, el descenso registrado en los últimos años se debe principalmente al indicador relativo al empleo, ya que el nivel de ingresos y la privación material apenas han mejorado desde entonces (figura 1) (EAPN, 2019a). No obstante, el mismo informe resalta que el indicador AROPE y sus componentes no muestran un comportamiento homogéneo en todo el territorio español, con un marcado gradiente Norte/Sur. El País Vasco y Navarra serían las comunidades que registran una menor tasa de pobreza o exclusión social, en torno al 12%, frente al 45% registrado en Extremadura o el 49% de Ceuta (figura 2).

Figura 1. Evolución temporal del indicador AROPE de riesgo de pobreza y exclusión social y de sus componentes en España (2004-2018).



Fuente: Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN, 2019a).

Figura 2. Diferencias geográficas del indicador AROPE de riesgo de pobreza y exclusión social y diferencias Norte-Sur en los componentes de dicho indicador en España (2018).



AROPE: At Risk of Poverty and/or Exclusion; Pobreza: Tasa de Riesgo de Pobreza; PMS: Tasa de Privación Material Severa; BITH: Baja Intensidad de Trabajo en el Hogar.

Fuente: Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN, 2019a).

Los resultados mostrados por dicho informe son reflejo de la precarización del mercado laboral español, ya que está aumentando el número de personas en edad de trabajar que tienen empleo, pero eso no parece tener un efecto proporcional sobre los ingresos o la privación material de las familias. Tal como explica el sociólogo Carlos de Castro, el empleo precario en España es el resultado de las reformas laborales de las últimas décadas unido con un mercado neoliberal y globalizado en el que se deslocalizan las actividades productivas. Todo ello ha permitido la proliferación de contrataciones temporales, jornadas a tiempo parcial, subcontratos, falsos autónomos, falsos becarios y un largo etcétera de situaciones inestables que afectan, con mayor o menor intensidad, a una gran diversidad de colectivos independientemente de la edad, género, nivel de estudios y ocupación profesional. En sus propias palabras "si el trabajo constituye uno de los principales vehículos de integración social, el deterioro de las instituciones del mundo del trabajo ha convertido la precariedad laboral en un fenómeno cuyos efectos van más allá del trabajo" (De Castro, 2019, p. 14).

Resulta sencillo acceder a las cifras de desempleo en España consultando la Encuesta de Población Activa (EPA). Según la más reciente publicada en el momento de la elaboración de este texto (primer trimestre de 2020), España registra un 14,1% de paro, siendo mayor en las mujeres (16,2% vs. 12,8%) y en los menores de 25 años (33% vs. 12,1% en los mayores de 55 años) (INE, 2020a). Resulta más difícil cuantificar la proporción de empleo precario al no existir una definición de consenso que permita aglutinar todas las casuísticas en una única cifra. Considerando términos estrictamente económicos, Felgueroso et al. (2017) definen el empleo precario como aquel cuya retribución no supera al salario mínimo interprofesional anual a tiempo completo, incluyendo tanto los trabajadores a jornada completa que perciben un salario bajo, como aquellos trabajadores discontinuos o con jornadas parciales no voluntarias que, aunque tengan un buen salario, no consiguen trabajar el tiempo suficiente durante el año como para alcanzar ese umbral de ingresos. Según este modelo, el empleo precario en 2017 afectaba a más de 5 millones de trabajadores en España, de los cuales más del 70% tenían menos de 44 años, el 57,5% eran mujeres y el 42% tenía un nivel educativo igual o inferior a la secundaria obligatoria (Felgueroso et al., 2017).

Volviendo a los indicadores de pobreza, dentro de los ítems contemplados para estimar la privación material severa, existe uno directamente relacionado con la inseguridad alimentaria que registra si la familia no "puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado cada dos días (o su equivalente vegetariano)". Al comienzo de la crisis, esta situación afectaba al 2,2% de los hogares españoles, pero esa cifra ha aumentado hasta el 3,6% en 2018 (EAPN, 2019a). Asimismo, entre 2008 y 2012 se registró un aumento del 217% en el número de beneficiarios del Plan Estatal de Ayuda Alimentaria (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014). Más recientemente, como consecuencia de la pandemia de COVID-19 y el parón económico nacional, en solo dos meses las entidades benéficas de la Comunidad de Madrid han registrado un incremento del 30% en las peticiones de ayuda alimentaria, pasando de atender a 150.000 personas en febrero a más de 190.000 en abril, cifra que prevén que se siga incrementando (Banco de Alimentos de Madrid, 2020).

Cabe mencionar que, en España, la inseguridad alimentaria no sólo está relacionada con los bajos ingresos asociados al desempleo o al empleo precario, sino también con el aumento de los precios de la vivienda, especialmente en los entornos urbanos. Como consecuencia de la combinación de ambas circunstancias, las familias en situación de pobreza se ven obligadas a reducir el presupuesto dedicado a alimentación para atender otros gastos que les obligarían a visibilizar su situación al exterior, como son el pago de la vivienda o los recibos de luz y gas (Díaz et al., 2018). Los resultados del VIII Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España indican que, en aquellos hogares donde los ingresos se reducen drásticamente por el coste de la vivienda, el 57,4% ha reducido el gasto en alimentación y el 31,9% se vieron obligados a no llevar una dieta adecuada. Por el contrario, en los hogares donde el pago de la vivienda no supone un gasto excesivo,

esos porcentajes se reducen al 13,6% y 5,0% respectivamente (Fundación Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada [FOESSA] y Cáritas, 2019). Otra de las consecuencias del aumento de precios es la proliferación de infraviviendas en las que no se dispone del espacio ni las instalaciones adecuadas para la conservación y cocinado de alimentos, lo que también contribuye a dietas poco variadas e insanas, con alto consumo de alimentos precocinados de baja calidad nutricional (Antentas y Vivas, 2014).

2. ADAPTACIONES ALIMENTARIAS ANTE LA FALTA DE RECURSOS

Ante el empeoramiento de la situación económica familiar, una de las primeras adaptaciones es la de reducir las comidas fuera del hogar en restaurantes o establecimientos de comidas preparadas. Según la Encuesta de Presupuestos Familiares, en 2007 las familias españolas gastaban en promedio 3.043 euros anuales en comidas y bebidas fuera del hogar mientras que, en 2014, cuando los indicadores de pobreza alcanzaban su pico máximo, ese gasto había bajado a los 2.180 euros. No obstante, entre el segmento de la población con menores ingresos (<500 €/mes), el gasto anual en alimentación fuera del hogar en 2014 se cifró en 476 euros (INE, 2014). Cabe mencionar que, en España, comer fuera de casa tiene una profunda significación social y cultural y no se puede vincular tan fácilmente a un determinado nivel de renta como ocurre en otros países. Los estudios desarrollados durante la crisis indican que los españoles están menos dispuestos a restringir o eliminar este hábito cuando está vinculado al ocio y se desarrollan distintas estrategias de adaptación como el incremento del uso de la fiambrera entre semana, el tapeo o recurrir a restaurantes de comida rápida que ofertan menús con grandes porciones a muy bajo coste. Los sociólogos lo interpretan como un acto de resistencia que reporta beneficios psicosociales al permitir escapar de la rutina de la austeridad creando la ilusión de una buena situación económica y de la libertad de elección (García-Espejo y Herrera-Racionero, 2018; Ramos-Truchero, 2017).

Dentro del hogar, las primeras estrategias adaptativas ante la falta de recursos consistirían en reducir el desperdicio alimentario, cambiar los productos habituales por otros de marca blanca y buscar otros establecimientos de compra donde se encuentren productos similares a precios más baratos (Antentas y Vivas, 2014; García-Arnáiz, 2014). Según un informe del Observatorio del Consumo y la Distribución Alimentaria, en los cuatro primeros años de la crisis, los españoles aumentaron en un 10% el tiempo dedicado a la compra de alimentos y la proporción de consumidores que consideran el precio como el principal factor de compra pasó del 34,1% en 2008 al 59,3% en 2011 (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2011). Con todas estas adaptaciones se consigue reducir los costes asociados a la alimentación sin afectar la composición habitual de la dieta, pero, si la mala situación económica perdura, la siguiente estrategia pasa por sacrificar los alimentos más caros, que suelen ser los productos frescos.

Durante los años más duros de la crisis económica, se ha registrado un descenso en la ingesta de carne de vacuno y ovino, mientras que ha aumentado la compra de pollo, de carne procesada (embutidos, hamburguesas, salchichas, etc.) y del género congelado, tanto carne como pescado. En cuanto a otros productos de alto contenido proteico, se ha visto una reducción en algunos lácteos como los yogures, mientras que ha aumentado el consumo de huevos y legumbres. Cabe mencionar que, en el caso de las legumbres, la crisis ha hecho que se revierta una tendencia histórica de descenso que comenzó en la década de los 60. Otro aspecto reseñable es la reducción del uso de aceite de oliva como fuente principal de grasa en pro de otros aceites de peor calidad nutricional como el de girasol y, en general, parece haber aumentado la ingesta de algunos productos ricos en carbohidratos como el pan o las patatas. El consumo de frutas y verduras no parece mostrar un patrón estable, registrando ascensos y descensos durante los años de la crisis, aunque contrasta con el periodo precedente en el que se había mostrado una tendencia continuada al alza (Antentas y Vivas, 2014; Serra-Majem y Castro-Quezada, 2014).

Desempleo, precariedad, nutrición y salud en una España en crisis. Noemí López-Ejeda, Antonio Vargas y María Dolores Marrodán
Revista DIECISIETE. 2020. Nº 3. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 55-72) DOI: 10.36852/2695-4427_2020_03.04

En principio, algunos de estos ajustes en la compra podrían considerarse beneficiosos para la salud, como la reducción de la carne roja o el aumento de las legumbres, acordes con el patrón saludable de la dieta mediterránea. Otros aspectos, como el menor consumo de aceite oliva y yogur, irían en contra de este patrón (World Health Organization [WHO], 2018). La dieta mediterránea se caracteriza por el uso de aceite de oliva como principal grasa, el consumo frecuente de verduras, frutas, cereales y harinas integrales, legumbres y frutos secos; moderado de pescado, lácteos y carne de ave; y bajo o nulo de carnes rojas y procesadas, harinas refinadas, hortalizas ricas en almidón y azúcares añadidos, evitando especialmente las bebidas azucaradas o edulcoradas artificialmente (Fundación Dieta Mediterránea, 2020). En general, los estudios indican que las personas con mejor posición económica tienen una buena adherencia a la dieta mediterránea y esta disminuye marcadamente en función del nivel de ingresos. Las personas con alta adherencia a este patrón dietético gastan entre 1,2 y 1,4 euros más al día en alimentación, lo que supone un costo acumulado considerable para el presupuesto anual (Serra-Majem y Castro-Quezada, 2014). El empobrecimiento derivado del desempleo o del empleo precario dificulta cumplir en gran medida con este patrón.

La principal consecuencia negativa de la "inseguridad alimentaria en las sociedades de la abundancia" es el incremento del consumo de alimentos ultraprocesados. Este tipo de productos están elaborados a partir de procesos de refinado (hidratos de carbono simples procedentes de harinas o féculas, grasas refinadas como el aceite de palma, etc.) y, en el caso de alimentos de origen animal, a partir de los restos o piezas más baratas, a los que se suelen añadir grasas saturadas o trans, azúcares, sal u otros saborizantes, como el glutamato monosódico, para hacerlos muy palatables. Como consecuencia, son productos de elevada densidad calórica y nutricionalmente pobres, con bajo contenido en fibra, vitaminas, minerales y algunos fitoquímicos con propiedades saludables, como los polifenoles, que son unos potentes antioxidantes. A diferencia de los productos frescos, los ultraprocesados contienen conservantes que los hacen muy perdurables y requieren poco tiempo y esfuerzo de preparación para estar listos para el consumo (Moodie et al., 2013). Ejemplos típicos de alimentos ultraprocesados son las pizzas, hamburguesas, salchichas, productos congelados y precocinados listos para freír u hornear, galletas, cereales de desayuno, bollería industrial, aperitivos y snacks, refrescos, zumos envasados, etc. Además de utilizar materia prima barata, los productos ultraprocesados son elaborados y comercializados mayoritariamente por grandes multinacionales cuya presencia global, capacidad productiva y logística, les permite venderlos a un precio muy reducido en comparación con los productos frescos o poco procesados elaborados por pequeñas y medianas empresas locales (Zobel et al., 2016). Según se describe en el estudio de Urbanos-Garrido y González (2013, p. 306) "el precio de la caloría es inversamente proporcional a la densidad calórica; la dieta más económica es la más obesogénica". Todo ello da lugar a dietas hipercalóricas de bajo valor nutricional que, de ser mantenidas en el tiempo, pueden conducir a una doble carga de malnutrición en la que coexisten el sobrepeso u obesidad con las deficiencias de micronutrientes, principalmente de calcio, hierro, folatos y vitaminas D, E, B y K (Ortega et al., 2014).

En los casos más extremos de pobreza se han descrito otras modificaciones alimentarias que también afectarían a la cantidad de alimento más allá de su calidad nutricional. Las principales serían la disminución en la frecuencia de las ingestas diarias, la reducción de las porciones y la reserva de parte de dichas raciones congelándolas en previsión de carencias a final de mes (Díaz et al., 2018). Ante situaciones severas, también se vería afectada la compra de alimentos básicos, especialmente de aquellos de origen animal con alto contenido proteico como la leche, los huevos y las conservas de pescado. Esto limitaría la alimentación a productos basados en hidratos de carbono simples que requieren poco tiempo de cocción como la pasta, patatas, arroz, etc., lo que podría agravar las deficiencias nutricionales anteriormente mencionadas. A este respecto, un análisis realizado por la oficina del Defensor del Pueblo pone de manifiesto la relación entre la pobreza energética, las dificultades para cocinar y la malnutrición infantil en los hogares catalanes durante la

crisis (SINDIC, 2013). Cabe recordar que, al igual que la vivienda o la alimentación, el acceso a la energía para la cocina, calefacción y alumbrado, está reconocido como un derecho humano según el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y constituye el séptimo Objetivo de Desarrollo Sostenible (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2020a y 2020b).

Para finalizar este apartado, debe ser mencionado el Decálogo de Consenso sobre la Alimentación Española en Tiempos de Crisis, firmado en Cádiz en 2012 con el apoyo de numerosas sociedades científicas y asistenciales del país. En este decálogo se incluyen medidas que deberían ser potenciadas o protegidas para salvaguardar la salud nutricional de la población más vulnerable, como los comedores de las escuelas públicas, la potabilización y suministro de agua de calidad en todo el territorio nacional, el equilibrio del precio de los alimentos básicos e iniciativas relacionadas con la producción local de alimentos, como los huertos urbanos. Destaca una frase del punto séptimo en el que se indica que, en épocas de crisis "debe ponerse el énfasis no tanto en modular la demanda (educación nutricional) sino en mejorar la oferta (con acciones sobre la disponibilidad)" (Serra-Majem y Castro-Quezada, 2014).

3. EL CÍRCULO DEL EMPLEO DIGNO, LA NUTRICIÓN Y LA SALUD EN ESPAÑA

Según lo descrito hasta ahora, la situación sobrevenida tras un periodo prolongado de desempleo o trabajo precario tendría un impacto negativo en la salud a través del empobrecimiento de la dieta. La Organización Mundial de la Salud (2020) define la obesidad como una "acumulación de grasa anormal o excesiva que puede ser perjudicial para la salud" por su vinculación con numerosas enfermedades crónicas no transmisibles como la diabetes, enfermedades cardiovasculares, respiratorias, autoinmunes, neurodegenerativas y algunos tipos de cáncer, entre otras (Banjare y Bhalerao, 2016). La obesidad también se asocia con un mayor riesgo de muerte por cualquier causa (Di Angelantonio et al., 2016).

De acuerdo con la última Encuesta Nacional de Salud de 2017, el exceso de peso afecta al 54,5% de la población adulta española, de los cuales, el 17,4% son obesos. Al analizar las cifras por situación laboral, la obesidad afecta al 18,3% de los parados y 21,4% de inactivos, frente al 14,7% de los ocupados. Pero las mayores diferencias se encuentran al considerar el nivel de renta ya que son obesos el 23,6% de las personas cuyos ingresos mensuales están en el primer quintil frente al 10,6% de aquellos que superan el cuarto quintil de renta (Ministerio de Sanidad, 2020). No obstante, cabe destacar que las Encuestas Nacionales de Salud españolas emplean datos de peso y estatura autorreferidos por los encuestados, quienes tienden a subestimar sus propias dimensiones corporales (Marrodán et al., 2013). El último estudio representativo a nivel nacional que incluye datos antropométricos reales indica que el exceso de peso afecta al 60,9% de los españoles entre 25 y 65 años, de los cuales, el 21,6% padece obesidad (Aranceta-Batrina et al., 2016).

La relación entre empleo, obesidad y salud no es directa y unidireccional, sino que los factores interaccionan entre sí, formando un complejo sistema retroalimentado. El estado nutricional de las personas no depende exclusivamente del acceso a los alimentos, sino también de la capacidad del organismo para el correcto aprovechamiento biológico de sus nutrientes. Es lo que se conoce con el término de seguridad nutricional que, según la definición aportada por el Banco Mundial, se daría cuando "la seguridad alimentaria se combina con un entorno salubre, unos servicios sanitarios adecuados y unas prácticas de atención y alimentación apropiadas, a fin de asegurar una vida saludable para todos los miembros de la familia" (FAO, 2012). Por tanto, además de poder acceder a alimentos variados y de calidad, debemos encontrarnos en un buen estado

Desempleo, precariedad, nutrición y salud en una España en crisis. Noemí López-Ejeda, Antonio Vargas y María Dolores Marrodán
Revista DIECISIETE. 2020. Nº 3. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 55-72) DOI: 10.36852/2695-4427_2020_03.04

de salud física y emocional para poder aprovecharlos y, para eso, es necesario contar con acceso al sistema de salud y a sus servicios preventivos y curativos.

A pesar de que el Sistema Nacional de Salud español da cobertura a todos los residentes, no hay que olvidar que hay algunas prestaciones y medicamentos que no están incluidos dentro de la cartera de servicios. La falta de acceso por causas económicas a fármacos recetados, atención médica especializada, bucodental y de salud mental es entre tres y cinco veces más elevada entre las personas pobres (EAPN, 2019b). Asimismo, la pobreza energética está directamente relacionada con un mayor riesgo de enfermedades infecciosas, osteoarticulares y reumatológicas por vivir en entornos térmicamente no adecuados (Arenas et al., 2019). Por otro lado, las deficiencias de micronutrientes y la obesidad impiden el correcto funcionamiento del sistema inmune, aumentando el riesgo de padecer enfermedades infecciosas y otras muchas de origen inflamatorio, como las cardiovasculares, autoinmunes, alergias, asma, cáncer e incluso las neurodegenerativas como el Alzheimer (Calder, 2013; Pérez de Heredia et al. 2012). En los últimos años han aumentado los estudios científicos que sitúan a la microbiota intestinal como uno de los mediadores en el complejo sistema que conforman la alimentación, el sistema inmune y la salud (Alam et al., 2017; Cianci et al., 2018), con un posible papel en el desarrollo de enfermedades mentales (Logan et al., 2016).

La situación laboral está reconocida como uno de los principales determinantes de las desigualdades en salud. Varios estudios han demostrado que la falta de trabajo tiene un impacto negativo directo en la salud física y emocional de las personas y que sus consecuencias son peores en los parados de larga duración, especialmente en su salud mental (Acevedo et al., 2019; EAPN, 2019b; Espino-Granado, 2014; Urbanos-Garrido y González, 2013). Los datos de atención primaria muestran que durante la crisis económica han aumentado significativamente los casos de depresión, ansiedad, ataques de pánico y dependencia del alcohol asociados al desempleo (Gili et al., 2013). De igual manera ocurre con el empleo precario. En el actual contexto de deslocalización de empresas, inseguridad laboral y aumento del paro, las personas de los colectivos más vulnerables se ven empujadas a aceptar peores condiciones laborales que ponen en riesgo su salud física (al aumentar el riesgo de accidentes) y psicosocial. Unido a los bajos salarios, la exigencia de una mayor flexibilización de horarios y vacaciones y la mayor disponibilidad para viajar, hacen que los trabajadores reduzcan el control sobre sus propias vidas, generando un importante estrés psicológico (Ministerio de Sanidad, 2015; Urbanos-Garrido y González, 2013), que parece tener un efecto mayor entre las mujeres (Vives et al., 2013).

Según un informe publicado por varias agencias de Naciones Unidas, en los países de altos ingresos, la asociación entre inseguridad alimentaria y obesidad no sólo está determinada por la baja disponibilidad económica, sino también por el estrés, la ansiedad y la depresión, en lo que han denominado como la 'ruta psicosocial' (FAO et al., 2018). Según este planteamiento, la ingesta de alimentos ricos en azúcares, grasas y sal aumenta la secreción de determinadas hormonas, como la dopamina, que tienen la capacidad de activar los centros de recompensa o centros del placer de nuestro cerebro. Esto tendría un efecto apaciguador frente a los estados psicológicos negativos derivados de la mala situación económica. Se trata de un efecto a corto plazo similar al que proporciona el consumo de otras sustancias como el tabaco o el alcohol y que también podría desembocar en adicciones con el agravante de que los productos ultraprocesados se adquieren a muy bajo precio (Gearhardt et al., 2011). De manera recíproca, un estudio longitudinal que ha seguido la evolución de quince mil universitarios españoles durante más de 10 años ha mostrado que el consumo elevado de productos ultraprocesados aumenta el riesgo de desarrollar trastornos depresivos y que esto podría estar asociado con ciertas deficiencias de micronutrientes (Gómez-Donoso et al., 2020; Sánchez-Villegas et al., 2015).

Otros estudios muestran que el desempleo y la obesidad se retroalimentan, ya que padecer exceso de peso también dificulta el poder conseguir o mantener un trabajo. Ya sea por estética, por la presunción de una menor productividad o un mayor riesgo de absentismo por enfermedad, los empleadores prefieren contratar a candidatos

sin exceso de peso. Asimismo, estos estudios muestran que, cuando acceden al mercado laboral, las personas obesas suelen ocupar puestos de menor retribución, especialmente en el caso de las mujeres (LaVan y Katz, 2009; Lindeboom et al., 2010; Härkönen et al., 2011). Y no parece que sea solo percepción del empleador, ya que existe evidencia consistente que apoya la asociación entre obesidad y un mayor absentismo laboral, pensiones de invalidez e incapacidad laboral en general (Shrestha et al, 2016). La pobreza energética también dificulta el acceso al empleo. Según un informe de Cruz Roja Española, casi el 30% de las personas atendidas asocian su absentismo laboral a condiciones de salud derivadas del frío en el hogar y casi el 20% indicaron no haber acudido a entrevistas de trabajo por no poder hacerlo en unas condiciones de higiene y aseo personal adecuadas (Cruz Roja, 2018).

Unido a todo este entramado, cabe mencionar el papel de la actividad física. Según la propia Organización Mundial de la Salud, junto con la mala alimentación, la principal causa de obesidad en el mundo es "un descenso en la actividad física debido a la naturaleza cada vez más sedentaria de muchas formas de trabajo, los nuevos modos de transporte y la creciente urbanización" (OMS, 2020). Está demostrado que las personas con un nivel socioeconómico bajo, a pesar de realizar trabajos más activos físicamente, realizan menos ejercicio en su tiempo libre, que es el que se asocia con una menor morbi-mortalidad (Beenackers et al., 2012). Las condiciones del empleo precario dificultan tener tiempo libre para dedicar al deporte. Asimismo, los barrios más desfavorecidos suelen tener menos áreas verdes y zonas recreativas al aire libre donde poder realizar ejercicio sin un coste económico asociado (Black y Macinko, 2008). En cuanto al desempleo, en los primeros momentos se asociaría con un aumento de la actividad física recreacional debido a la mayor disponibilidad de tiempo, aunque el gasto energético total disminuye con respecto a los períodos con actividad laboral (Colman y Dave, 2011). Por otro lado, trastornos psicológicos como el estrés y la ansiedad también se asocian de forma independiente con un menor nivel de actividad física en población general (Muhsen et al., 2010) y, como se ha descrito anteriormente, son unas de las consecuencias de salud más comunes en situaciones de desempleo o empleo precario.

4. SOLUCIONES COMPROMETIDAS E INTEGRALES PARA PROBLEMAS COMPLEJOS

Ha quedado patente que el desempleo, la pobreza, la malnutrición y la salud interaccionan de forma compleja también en contextos de economías desarrolladas, como es el caso de España. Así pues, estos problemas no pueden ser abordados de forma individual, sino que requieren intervenciones multisectoriales dirigidas a fortalecer la protección social de los colectivos más vulnerables. En el informe para Reducir las Desigualdades Sociales en Salud se dan tres recomendaciones básicas para las políticas de empleo: fomento de las contrataciones fijas con salarios dignos, proteger los derechos laborales en sectores con alta proporción de trabajo informal (como el servicio doméstico o la hostelería), y el aumento de los servicios públicos para el cuidado de las personas dependientes (población infantil o discapacitados) (Ministerio de Sanidad, 2015).

Tanto el servicio doméstico, como el cuidado de personas dependientes, son ámbitos que recaen mayoritariamente sobre las mujeres, así como todo lo relativo a la alimentación y la salud familiar. En la mayoría de países del mundo, la inseguridad alimentaria y la obesidad afectan más a las mujeres que a los hombres (FAO et al., 2018 y 2019) y, en España, ellas acumulan más desempleo, más contratos temporales, más jornadas parciales, menor salario (De Castro, 2019) y conforman el 81% de los hogares monoparentales (INE, 2020b). Todo ello conduce a una feminización de la pobreza que se ha visto agravada con la crisis económica y las medidas de austeridad (De la Fuente, 2017). Por otro lado, aunque en general se alimentan mejor, las mujeres hacen menos ejercicio, tienen peor salud percibida, más enfermedades crónicas, mayor morbilidad psicológica y un peor acceso a los servicios de salud y medicamentos no cubiertos (Henares et al., 2020; EAPN, 2019b). Queda patente

que la inequidad de género es uno de los principales factores que retroalimentan el círculo entre empleo, pobreza y salud y, como tal, debe ser abordado en cualquier estrategia que pretenda romper dicho círculo.

Una de las medidas que ha adquirido relevancia en los últimos años para mediar entre la situación económica y la salud, es la de aumentar los impuestos a los alimentos poco saludables, siguiendo el ejemplo de las políticas fiscales sobre el tabaco. Las pruebas científicas sobre su efectividad se están acumulando rápidamente (Teng et al., 2019), con algunos ejemplos destacados como el de México donde, desde 2014, se gravan con un 8% las bebidas azucaradas y los alimentos no básicos de alta densidad energética. En solo dos años desde su implementación, el consumo de este tipo de bebidas se redujo de media entre el 7-8% y hasta un 17% en los hogares con menor nivel socioeconómico. Las estimaciones para 2022 indican que se habrían prevenido 189.000 casos de diabetes, 20.000 eventos cardiovasculares y otras 20.000 muertes por esa causa (Barrientos-Gutiérrez et al., 2018).

En España no existe ninguna iniciativa a nivel nacional pero, desde 2017, en Cataluña se aplica una ley que añade un impuesto especial a las bebidas azucaradas (0,08 euros/litro para bebidas que contienen entre 5-8 gramos de azúcar y 0,12 euros/litro para las que superen esa cantidad). Un estudio realizado por Royo-Bordonada et al. (2019a) mostró una reducción del 39% en el consumo de las bebidas gravadas en jóvenes de barrios desfavorecidos. La principal razón argumentada por los encuestados es el aumento del precio por encima de la mayor conciencia de sus beneficios para la salud. Otro estudio realizado con datos de ventas de una cadena de supermercados con presencia en toda la provincia concluyó que dicha reducción es menor en los establecimientos situados en las zonas de bajos ingresos (-1.6 litros por producto, establecimiento y semana frente a -5,6 en las zonas de altos ingresos). Además se da un importante efecto de sustitución de forma que aumentó marcadamente la venta de otras bebidas catalogadas como 'Zero' o 'Light' (+11,2 litros por producto, establecimiento y semana frente a sólo un +0.005 en las zonas de altos ingresos) (Vall-Castelló y López-Casanovas, 2020).

En general, la mayoría de autores coinciden en que, para que estas medidas fiscales tengan un mayor impacto sobre la salud pública de los más vulnerables, los impuestos deben ir acompañados de ayudas o subsidios para la adquisición de alimentos saludables, formando parte de una batería de políticas alimentarias (desde el etiquetado alimentario hasta la regulación de la publicidad), y de la promoción de hábitos activos, entre otras (Royo-Bordonada et al., 2019a; Barrientos-Gutiérrez, et al., 2018; López-Sobaler y Ortega, 2014). Por supuesto, no se debe olvidar el papel mediador del acceso a una buena educación en todo este entramado. El nivel educativo determina en gran medida el acceso al mercado de trabajo y a las ocupaciones de mayor remuneración (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD], 2019). Asimismo, se relaciona con los conocimientos en nutrición y salud y éstos con los hábitos de vida y el riesgo de padecer obesidad u otras enfermedades crónicas (Berkman et al., 2011; Cohen et al., 2013).

Centrándonos en un ámbito de actuación más cercano, los itinerarios de inserción sociolaboral son una de las herramientas clave para la protección de los colectivos en riesgo de pobreza y exclusión. Se trata de programas formativos con una metodología pedagógica en la que se suele combinar sesiones grupales con un proceso de apoyo personalizado e individualizado. Además de adquirir competencias específicas que permitan mejorar la empleabilidad (como pueden ser la optimización del *currículum vitae* o habilidades para afrontar las entrevistas de trabajo), este tipo de programas potencian el autoconocimiento, la autoestima y el autocuidado como base para recuperar la confianza y la seguridad de las personas desempleadas (Mut, 2008; Rey y Moreno, 2017). Por tanto, este tipo de programas multidisciplinares representan una excelente oportunidad para abordar las otras problemáticas colaterales al desempleo.

Desde hace algunos años, el Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (FEAD), en colaboración con Cruz Roja y la Federación de Bancos de Alimentos (FESBAL) ha comenzado un proyecto denominado "Itinerarios

integrales intensificados para personas de baja empleabilidad", donde se combinan acciones de fomento del empleo con otras actividades de intervención social, entre las que se encuentran la asistencia alimentaria, talleres de cocina saludable, formación en nutrición en distintas etapas de la vida (niños, jóvenes, tercera edad), gestión del presupuesto familiar, ahorro energético, etc. (FEAD, 2018). De forma similar, el programa de empleo de Cáritas Española incluye sesiones de higiene y nutrición dentro del módulo de prevención de riesgos laborales y apoyan a los participantes con una renta mínima durante el proceso (Ministerio de Sanidad, 2015). En el caso de los itinerarios impartidos por la ONG Acción Contra el Hambre, se están comenzando a incluir talleres para la correcta interpretación de las etiquetas nutricionales de los alimentos con el objetivo de reducir el consumo de ultraprocesados, talleres para el fomento de la actividad física y el autocuidado y sobre cómo planificar y elaborar menús sanos y baratos basados en la dieta mediterránea (ACH, 2019; Alaminos y Sánchez-Álvarez, 2019). A este respecto, en el citado decálogo de Cádiz sobre Alimentación en Tiempos de Crisis, se recomienda que las autoridades públicas, en especial las administraciones locales, colaboren con las Organizaciones No Gubernamentales y entidades sociales para crear estos espacios de formación donde las familias con escasos recursos puedan adquirir autonomía en el diseño de menús tradicionales, saludables y adaptados al presupuesto familiar (Serra-Majem y Castro-Quezada, 2014).

5. CONCLUSIONES

En el presente trabajo se ha abordado la compleja interacción entre muchos de los ámbitos contemplados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible en un contexto de economía desarrollada como el español, donde la crisis económica tiene un impacto importante sobre la salud y el bienestar de los colectivos más vulnerables. Desde la obvia conexión entre la falta de trabajo decente (ODS 8) y la pobreza (ODS 1), a los cambios de hábitos de compra y consumo ante una situación de inseguridad alimentaria (ODS 2) y su impacto negativo en la nutrición en forma de obesidad y deficiencias de micronutrientes. Además de la alimentación, se ha mencionado la importancia de la actividad física, que puede verse también condicionada por las infraestructuras y el diseño urbano (ODS 9 y ODS 11). Todo este sistema se ve alimentado por la pobreza energética (ODS 7), la inequidad de género (ODS 5), el bajo nivel educativo (ODS 4) y las desigualdades en el mercado globalizado (ODS 10).

Para reducir las inequidades sociales en materia de salud, no solo se debe asegurar el acceso a las prestaciones del sistema sanitario, sino que se requieren intervenciones multisectoriales que aborden todos esos factores de una manera integrada. Los itinerarios de inserción socio-laboral son una herramienta de gran potencial ya que, además de mejorar la empleabilidad de las personas, persiguen recuperar su autoestima y confianza mediante el refuerzo de capacidades en diversos ámbitos transversales como los relativos al autocuidado. No obstante, para que este tipo de estrategias sean efectivas, es imprescindible la creación de alianzas inclusivas entre gobiernos, sector privado y sociedad civil (ODS 17).

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo se ha elaborado en el marco del Proyecto "*Desigualdad y pobreza en España en el muy largo plazo. Nuevas aproximaciones desde los niveles de vida biológicos*" (HAR2016-76814-C2-2-P) promovido por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MINECO/AEI/FEDER/UE) y de la Red de Investigación Temática "*Niveles de vida, Salud, Nutrición y Desigualdad. Siglos XVIII-XXI (NISALdes)*" (PHA-HIS. RED2018-102413-T) financiada por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo, P., Mora-Urda, A.I. y Montero, P. (2020). Social inequalities in health: duration of unemployment unevenly effects on the health of men and women. *European Journal of Public Health*, 30 (2): 305-310.
- Acción Contra el Hambre (2019). Ideas contra el Hambre. Innovamos para mejorar la nutrición y salud de las personas más vulnerables a través del empleo. Disponible en: https://www.fundacionmontemadrid.es/wp-content/uploads/2018/07/Resumen-Informe-Estudio-de-la-Alimentaci%C3%B3n-ejercicio-y-percepci%C3%B3n-del-Proyecto-Vives-Emplea-Despega-San-Crist%C3%B3bal-.pdf
- Alam, R., Abdolmaleky, H.K. y Zhou, J.R. (2017). Microbiome, inflammation, epigenetic alterations and mental diseases. *American Journal of Medical Genetics*, 174B: 651-660.
- Alaminos, A. y Sánchez-Álvarez, M. (2019). Identificación del perfil socio-ecológico ligado a la nutrición y salud del barrio de San Cristóbal de los Ángeles. Acción Contra el Hambre, Fundación Montemadrid y Grupo de Investigación Epinut. Disponible en: https://www.accioncontraelhambre.org/sites/default/files/documents/nutricion-anexo-1-digital_0.pdf
- Alfonso, A. y Sastre, S. (2017). Elementos para paliar la pobreza en España: análisis de la encuesta de condiciones de vida. Cátedra Bancos de Alimentos, Universidad Politécnica de Madrid. Disponible en: https://www.fesbal.org.es/informes-catedra-bda-upm
- Antentas, J.P. y Vivas, E. (2014). Impacto de la crisis en el derecho a una alimentación sana y saludable. Informe SEPAS 2014. *Gaceta Sanitaria*, 28 (S1): 58-61.
- Aranceta-Bartrina, J., Pérez-Rodrigo, C., Alberdi-Aresti, G., Ramos-Carrera, N. y Lázaro-Masedo, S. (2016). Prevalence of general obesity and abdominal obesity in the Spanish adult population (Aged 25-64 Years) 2014-2015: The ENPE Study. *Revista Española de Cardiología*, 69: 579-587.
- Arenas, E.M, Barrella, R., Burzaco, M., Cabrera, P.J., Centero, E., Escribano, J.W., et al. (2019). La pobreza energética en España. En: A. Blanco, A. Chueca, J.A. López-Ruiz y S. Mora (Eds). *INFORME España 2019. Cátedra Jose María Martín Patino de la Cultura del Encuentro*. Madrid, España: Universidad Pontificia de Comillas.
- Banco de Alimentos de Madrid (2020). El banco de alimentos lanza una operación kilo especial covid19 para no romper stock en sus almacenes. Comunicado de Prensa, 21 de abril de 2020. Disponible en: https://bamadrid.org/pdf/covid-19/22-04-COMUNICADO-COVID19.pdf
- Banjare, J.B. y Bhalerao, S. (2016). Obesity associated noncommunicable disease burden. *International Journal of Health & Allied Sciences*, 5: 81-87.
- Barrientos-Gutiérrez, T., Colchero, M.A., Sánchez-Romero, L.M, Batis, C. y Rivera-Dommarco, J. (2018). Posicionamiento sobre los impuestos a alimentos no básicos densamente energéticos y bebidas azucaradas. *Salud Pública de México*, 60 (5): 586-591.
- Beenackers, M.A., Kamphuis C.B.M, Brug, J., Kunst, A.E., Burdorf, A. y van Lenthe, F.J. (2012). Socioeconomic inequalities in occupational, leisure-time, and transport related physical activity among European adults: A systematic review. *International Journal of Behavioural Nutrition and Physical Activity*, 9: 116.
- Berkman, N.D., Sheridan, S.L., Donahue, K.E., Halpern, D.J. y Crotty, K. (2011). Low health literacy and health outcomes: an updated systematic review. *Annals of Internal Medicine*, 155: 97-107.
- Black, J.L. y Macinko, J. (2008). Neighborhoods and obesity. *Nutrition Reviews*, 66 (1): 2–20.
- Calder, P.C. (2013). Feeding the immune system. *Proceedings of the Nutrition Society*, 72 (3): 299-309.
- Cianci, R., Pagliari, D., Piccirillo, C.A., Fritz, J.H. y Gambassi, G. (2018). The microbiota and immune system crosstalk in health and disease. *Mediators of Inflammation*, 2018; ID 2912539.

- Cohen, A.K., Rai, M., Rehkopf, D.H. y Abrams, B. (2013). Educational attainment and obesity: a systematic review. *Obesity reviews*, 14 (12): 989-1005.
- Colman, G.J. y Dave, D.M. (2011). Exercise, physical activity and exertion over the business cycle. National Bureau of Economic Research Working Paper No. 17406. Disponible en: https://www.nber.org/papers/w17406.pdf
- Cruz Roja Española (2018). La vulnerabilidad asociada al ámbito de la vivienda y la pobreza energética en la población atendida por Cruz Roja. Boletín sobre vulnerabilidad social, nº17. Disponible en: https://www.eapn.es/publicaciones/338/la-vulnerabilidad-asociada-al-ambito-de-la-vivienda-y-pobreza-energetica-en-la-poblacion-atendida-por-cruz-roja
- De Castro, C. (2019). La precariedad laboral y más allá. Presentación del monográfico. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 37 (1): 11-29.
- De la Fuente, M. (2017). Crisis, austeridad y pobreza con perspectiva de género. *Barcelona Societat, Revista de Investigación y Análisis Social.* Nº21. Tribuna. Disponible en: https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/es/barcelona-societat-num-21-es
- Di Angelantonio, E., Bhupathiraj, Sh.N., Wormser, D., Gao, P., Kaptoge, S., Berrington, A., et al. (2016). Body-mass index and all-cause mortality: individual-participant-data meta-analysis of 239 prospective studies in four continents. *The Lancet*, 388: 776–786.
- Díaz, C., García, I., y Otero, S. (2018). Discursos sobre la escasez: estrategias de gestión de la privación alimentaria en tiempos de crisis. *EMPIRIA, Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 40: 85-105.
- European Anti Poverty Network (2020). Recomendaciones de la Comisión Europea. Bruselas advierte de un incremento de la pobreza en España e insta a proteger los ingresos de los hogares. EAPN Actualidad 21/05/2020. Disponible en: https://www.eapn.es/covid19/noticia/35/bruselas-advierte-de-un-incremento-de-la-pobreza-en-espana
- European Anti Poverty Network (2019a). El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España (2008 - 2018), 9º Informe AROPE 2019. Disponible en: https://www.eapn.es/estadodepobreza/
- European Anti Poverty Network (2019b). La desigualdad en salud. Disponible en: https://www.eapn.es/noticias/1030/eapn-espana-presenta-su-informe-la-desigualdad-en-la-salud
- Espino-Granado, A. (2014). Crisis económica, políticas, desempleo y salud (mental). *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría*, 34 (122): 385-404.
- FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS (2019). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía. Disponible en: http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf
- FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS (2018). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición. Disponible en: http://www.fao.org/3/I9553ES/i9553es.pdf
- Fondo de Ayuda Europea a los más Necesitados (2018). Informe de ejecución anual. Disponible en: http://www.mitramiss.gob.es/uafse/ficheros/fead/iae_fead_2018.pdf
- Felgueroso, F., Millán, A. y Torres, M. (2017). Población especialmente vulnerable ante el empleo en España. Cuantificación y caracterización. Estudios sobre la Economía Española 2017/07. Disponible en: http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2017-07.pdf
- Fundación Dieta Mediterránea (2020). ¿Qué es la dieta mediterránea? Decálogo. Disponible en: https://dietamediterranea.com/nutricion-saludable-ejercicio-fisico/

- Fundación Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada y Cáritas (2019). VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Disponible en: https://www.foessa.es/viii-informe/
- García-Arnaiz, M. (2014). Comer en tiempos de "crisis": nuevos contextos alimentarios y de salud en España. *Salud Pública de México*, 56 (6): 648-653.
- García-Espejo, I. y Herrera-Racionero, P. (2018). Monográfico. La comida fuera del hogar: nuevas estrategias y hábitos alimentarios extra-domésticos. *Revista Española de Sociología*, 27 (2). Disponible en: https://recyt.fecyt.es/index.php/res/issue/view/3343
- Gearhardt, A.N., Davis, C., Kuschner, R. y Brownell, D. (2011). The addiction potential of hyperpalatable foods. *Current Drug Abuse Reviews*, 4: 140-145.
- Gili, M., Roca, M., Basu, S., McKee, M. y Stuckler, D. (2013). The mental health risks of economic crisis in Spain: evidence from primary care centres, 2006 and 2010. *The European Journal of Public Health*, 23 (1): 103-108.
- Gómez-Donoso, C., Sánchez-Villegas, A., Martínez-González, M.A., Gea, A., de Deus, R., Lahortiga-Ramos, F., et al. (2020). Ultra-processed food consumption and the incidence of depression in a Mediterranean cohort: the SUN Project. *European Journal of Nutrition*, 59: 1093-1103.
- Härkönen, J., Räsänen, P., y Näsi, M. (2011). Obesity, unemployment, and earnings. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 1 (2): 23-38.
- Henares, J., Ruiz-Pérez, I. y Sordo, L. (2020). Salud mental en España y diferencias por sexo y por comunidades autónomas. *Gaceta Sanitaria*, 34 (2): 114-119.
- Instituto Nacional de Estadística (2020a). Encuesta de Población Activa (EPA). Primer trimestre de 2020. Nota de prensa. Disponible en: https://www.ine.es/infografias/tasasepa/desktop/tasas.html?t=0&lang=es
- Instituto Nacional de Estadística (2020b). Encuesta continua de hogares (ECH). Año 2019. Nota de prensa. Disponible en: https://www.ine.es/prensa/ech_2019.pdf
- Instituto Nacional de Estadística (2019). Riesgo de pobreza y/o exclusión social (estrategia Europa 2020). Indicador AROPE. En: Mujeres y hombres en España. Salarios, ingresos, cohesión social. Disponible en: https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios/PYSLayout
- Instituto Nacional de Estadística (2014). Encuesta de presupuestos familiares. Base 2006-2015. Gasto total, gastos medios y estructura del gasto total por subgrupos de gasto (3 dígitos) según diferentes variables de clasificación. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176806&menu=resultados&secc=1254736194790&idp=1254735976608#!tabs-1254736194790
- LaVan, H. y Katz, M. (2009). Managing Obesity: Human Resource Managers' Perspectives. *Compensation & Benefits Review*, 41: 54-61.
- Lindeboom, M., Lundborg, P., y der Klaauw, B. (2010). Assessing the impact of obesity on labor market outcomes. *Economics and Human Biology*, 8: 309-319.
- Logan, A.C., Jacka, F.N. y Prescott, S.L. (2016). Immune-microbiota interactions: Dysbiosis as a global health issue. *Current Allergy Asthma Reports*, 16:13.
- López-Sobaler, A.M. y Ortega, R.M. (2014). Cuestionando la efectividad de los impuestos a alimentos como medida de lucha frente a la obesidad. *Gaceta Sanitaria*, 28 (1): 69-71.
- Marrodán, M.D., Martínez-Álvarez, J.R., Villarino, A., Alférez-García, I., González-Montero, M., López-Ejeda, N., et al. (2013). Utilidad de los datos antropométricos auto-declarados para la evaluación de la obesidad en la población española; estudio EPINUT-ARKOPHARMA. *Nutrición Hospitalaria*, 28 (3): 676-682.

- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Media Ambiente, Gobierno de España (2011). Observatorio del Consumo y la Distribución Alimentaria. Resultados 2011. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/consumo-y-comercializacion-y-distribucion-alimentaria/observatorio-de-consumo-y-la-distribucion-alimentaria/informes-anuales/default.aspx
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Gobierno de España (2014). Programa operativo del Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas (FEAD) (2014-2020). Disponible en: http://www.mitramiss.gob.es/uafse/ficheros/fead/po_fead.pdf
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2020). Portal estadístico de la Agencia de Inteligencia de Gestión. Encuesta Nacional de Salud de España (ENSE). Estilos de vida y prácticas preventivas. Índice de masa corporal. Disponible en: https://pestadistico.inteligenciadegestion.mscbs.es/publicoSNS/Comun/ArbolNodos.aspx?idNodo=17055
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Gobierno de España (2015). Comisión para reducir las desigualdades sociales en salud en España, Dirección General de Salud Pública y Sanidad Exterior. Avanzando hacia la equidad. Propuesta de políticas e intervenciones para reducir las desigualdades sociales en salud en España. Disponible en: https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/docs/Propuesta_Politicas_Reducir_Desigualdades.pdf
- Moodie, R., Stuckler, D., Monteiro, C., Sheron, N., Neal, B., Thamarangsi, T., et al. (2013). Profits and pandemics: prevention of harmful effects of tobacco, alcohol, and ultra-processed food and drink industries. Non-Comunicable Diseases 4 Series. *The Lancet*, 381 (9867): 670-679.
- Muhsen, K, Garty-sandalon N., Gross, R. y Green, M.S. (2010). Psychological distress is independently associated with physical inactivity in Israeli adults. *Preventive Medicine*, 50; 118-122.
- Mut, S. (2008). Itinerarios de inserción sociolaboral. *Formación XXI*, *Revista de formación y empleo*, *11*. Disponible en: http://www.transiciones.es/PUBLICACIONS%20WEB%20TESE/Itinerarios%20de%20inserci%F3n%20sociolaboral.pdf
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2019). Education at a glance 2019. OECD indicators. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2019_f8d7880d-en
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] (2012). En buenos términos con la terminología: seguridad alimentaria y seguridad nutricional. Disponible en: http://www.fao.org/3/MD776s/MD776s.pdf
- Organización Mundial de la Salud (2020). Obesidad y sobrepeso. Notas descriptivas. Disponible en: https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight
- Organización de Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. (2020a). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/
- Organización de Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. (2020b). El derecho a una vivienda adecuada. Folleto informativo nº21 (Rev.1). Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- Ortega, R.M, Jiménez-Ortega, A.J., Perea, J.M. y Navia, B. (2014). Desequilibrios nutricionales en la dieta media española; barreras en la mejora. *Nutrición Hospitalaria*, 30 (suppl.2): 29-35.
- Pérez de Heredia, F., Gómez-Martínez, S. y Marcos, A. (2012). Obesity, inflammation and the immune system. *Proceedings of the Nutrition Society*, 71 (2): 332-338.
- Ramos-Truchero, G. (2017). Salir a comer fuera como forma de resistencia ante la crisis. En: C. Díaz-Méndez y A. Novo (Eds.). *Comer fuera de casa. Las opciones alimentarias de las nuevas relaciones sociales.* (pp. 91-106). Barcelona, España: Editorial Icaria.

- Rey, L. y Moreno, E.M. (2017). Estrategias para disminuir el impacto del desempleo en la salud mental. El papel de la motivación y la autoeficiencia en la Orientación Laboral. Disponible en: https://helvia.uco.es/bitstream/handle/10396/15189/Estrategias%20disminuir%20impacto%20desempleo-Salud%20Mental%202017%20.pdf?sequence=1
- Royo-Bordonada, MA., Fernández-Escobar, C., Simón, L., Sanz-Barbero, B. y Padilla, J. (2019a). Impact of an excise tax on the consumption of sugar-sweetened beverages in young people living in poorer neighbourhoods of Catalonia, Spain: a difference in differences study. *BMC Public Health*, 19: 1553.
- Royo-Bordonada, M.A., Rodríguez-Artalejo, F., Bes-Rastrollo, M., Fernández-Escobar, C., González, C.A., Rivas, F., et al. (2019b). Políticas alimentarias para prevenir la obesidad y las principales enfermedades no transmisibles en España: querer es poder. *Gaceta Sanitaria*, 33 (6): 584-592.
- Sánchez-Villegas, A., Ruíz-Canela, M., de la Fuente-Arrillaga, C., Gea, A., Shivappa, N., Hébert, J.R., et al. (2015). Dietary inflammatory index, cardiometabolic conditions and depression in the Seguimiento Universidad de Navarra cohort study. *British Journal of Nutrition*, 114 (9): 1471-1479.
- Sánchez-Villegas, A., Toledo, E., de Irala, J., Ruíz-Canela, M., Pla-Vidal, J. y Martínez-González, M.A. (2012). Fast-food and commercial backed goods consumption and the risk of depression: the SUN Project. *PLoS One*, 6: e16268.
- Shrestha, N., Pedisic, Z y Neil-Sztramko, S. (2016). The impact of obesity in the workplace: a review of contributing factors, consequences and potential solutions. *Current Obesity Reports*, 5: 344-360.
- SÍNDIC de Greuges de Catalunya – El Denfensor de les Persones. (2013). Informe sobre la malnutrición infantil en Cataluña. Agosto de 2013. Disponible en: http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3509/Informe%20malnutricio%20infantil%20castella.pdf
- Serra-Majem, Ll. y Castro-Quezada, I. (2014). La alimentación en tiempos de crisis. Decálogo de Consenso de Cádiz de la Sociedad Española de Nutrición Comunitaria (SENC) y la ONG Nutrición Sin Fronteras (NSF). *Nutrición Clínica en Medicina*, VIII (2): 35-46.
- Teng, A.M., Jones, A.C., Mizdrak, A., Signal, L., Genç, M. y Wilson, N. (2019). Impact of sugar sweetened beverage taxes on purchases and dietary intake: systematic review and meta-analysis. *Obesity Reviews*, 20: 1187-1204.
- Urbanos-Garrido, R.M. y González López-Valcárcel, B. (2013). Desempleo y salud: un análisis de la repercusión de la crisis económica sobre la salud de los españoles. *Estudios de Economía Aplicada*, 31 (2): 303-326.
- Vall-Castelló, J. y López-Casanovas, G. (2020). Impact of sugar-sweetened beverages (SSB) taxes on sales. *Economics and Human Biology*, 36: 100821.
- Vives, A., Amable, M., Ferrer, M., Moncada, S., Llorens, C., Muntaner, C., et al. (2013). Employment precariousness and poor mental health: evidence from Spain on a new social determinant of health. *Journal of Environmental and Public Health*, vol. 2013: ID 978656.
- World Health Organization. (2018). What national and subnational interventions and policies based on Mediterranean and Nordic diets are recommended or implemented in the WHO European Region, and is there evidence of effectiveness in reducing noncommunicable diseases?. Disponible en: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0011/365285/hen-58-eng.pdf?ua=1
- Zobel, E.H., Hansen, T.W., Rossing, P., y Von Scholten, B.J. (2016). Global changes in food supply and the obesity epidemic. *Current Obesity Reports*, 5: 449-455.

Desempleo, precariedad, nutrición y salud en una España en crisis. Noemí López-Ejeda, Antonio Vargas y María Dolores Marrodán
Revista DIECISIETE. 2020. Nº 3. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 55-72) DOI: 10.36852/2695-4427_2020_03.04



¿CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL? EL RETO DE LA DIGITALIZACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS AMBIENTALES Y ANTROPOLÓGICAS

FOURTH INDUSTRIAL REVOLUTION? THE CHALLENGE OF DIGITALIZATION AND ITS ENVIRONMENTAL AND ANTHROPOLOGICAL CONSEQUENCES

Joaquín Fernández Mateo
Universidad Rey Juan Carlos
joaquin.fernandez@urjc.es

Fecha recepción artículo: 17/09/2020 • Fecha aprobación artículo: 14/12/2020

RESUMEN

Los procesos de digitalización iniciados en la Tercera Revolución Industrial han dado paso a un ecosistema tecnológico caracterizado por la conectividad, la innovación, la flexibilidad y la automatización. Este nuevo ecosistema, que algunos autores llaman la Cuarta Revolución Industrial, tiene importantes consecuencias para el medio ambiente y el empleo. En consecuencia, la transformación digital puede facilitar o limitar el logro de las metas planteadas en la Agenda 2030. Este artículo analiza de forma descriptiva dos efectos de la Revolución 4.0. Por un lado, las consecuencias ambientales de la digitalización. Por otro, las consecuencias laborales y antropológicas de los procesos de flexibilidad e innovación que las nuevas metodologías asociadas a la digitalización implantan. Por último, la descripción se vuelve crítica al demostrar que estos procesos no solo transforman la industria, sino que tienen consecuencias profundas en el carácter y la identidad humana.

Palabras clave: ODS, Agenda 2030, Cuarta Revolución Industrial, Digitalización, Economía informática, Antropología filosófica, Günther Anders, Metodologías ágiles.

ABSTRACT

The digitalization processes started in the Third Industrial Revolution have given way to a technological ecosystem characterized by connectivity, innovation, flexibility and automation. This new ecosystem, which some authors call the Fourth Industrial Revolution, has important consequences for the environment and employment. Consequently, the digital transformation may facilitate or limit the achievement of the goals set out in the Agenda 2030. This article analyzes in a descriptive way two effects of the Revolution 4.0. On one hand, the environmental consequences of digitalization. On other hand, the labor and anthropological consequences of the processes of flexibility and innovation that the new methodologies associated with digitalization implement. Finally, the description becomes critical in demonstrating that these processes not only transform the industry, but also have profound consequences on human character and identity.

Keywords: SDG, Agenda 2030, Fourth Industrial Revolution, Digitalization, Informational Economy, Philosophical Anthropology, Günther Anders, Agile Methodology.

Joaquín Fernández Mateo *pertenece al área de Filosofía de la Universidad Rey Juan Carlos (URJC). Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (2014), fue investigador pre-doctoral en la Fundación Ortega y Gasset. Es miembro del Grupo de investigación La persona en la Filosofía española contemporánea: Vida humana y Bioderecho (URJC). Es autor, junto a Juan Benavides Delgado, del libro Los límites de la sostenibilidad (EUNSA, 2020). Email: joaquin.fernandez@urjc.es*

1. CONSECUENCIAS DE LA DIGITALIZACIÓN

1.1. CONSECUENCIAS DE LA DIGITALIZACIÓN: LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 9 señala que la tecnología y la innovación son fundamentales para el desarrollo de la industria, una industria que está cada vez más centrada en la sostenibilidad ambiental y la eficiencia en el uso de los recursos. La innovación tecnológica puede asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos, mejorar el diagnóstico médico, favorecer el aprendizaje en línea a través de bibliotecas virtuales o mejorar la eficiencia energética a través de sistemas inteligentes (Andreu, Fernández-Fernández & Fernández-Mateo, 2019).

Los avances tecnológicos, la inversión en infraestructuras y la innovación, son claves para encontrar soluciones a los desafíos económicos y ambientales. De ellos surge una nueva oferta de empleos y una mejora de la sostenibilidad de los procesos industriales. Desde el comienzo de la industrialización, los saltos tecnológicos han dado lugar a cambios de paradigma industrial, las revoluciones industriales. La primera revolución industrial se caracterizó por la mecanización; la segunda, por el uso intensivo de la energía eléctrica; la tercera, por la digitalización. La digitalización avanzada y la combinación de internet con las tecnologías de la automatización en el campo de los objetos inteligentes están llevando a una "Cuarta Revolución Industrial", que produciría bienes altamente mecanizados y automatizados.

Una revolución industrial se caracteriza por el surgimiento de nuevas tecnologías y nuevas formas de percibir el mundo que impulsan un profundo cambio en la economía y la estructura de la sociedad (Schwab, 2016). En la primera revolución industrial, los principales países industrializados utilizaron motores de vapor para mecanizar la producción, sustituyendo a las formas de producción tradicionales (Crafts, 1996). En la Segunda Revolución Industrial, los avances en materia de energía, materiales, productos químicos y medicina fueron cruciales (Mokyr, 1998). Para Rifkin (2009), el motor de combustión interna y la infraestructura de transporte definieron la Segunda Revolución Industrial del siglo XX, la era del petróleo. Sin embargo, en el siglo XXI se reducirá el suministro de energía que proporcionan el petróleo, el carbón y el gas natural. Estamos ante el final de la era de los combustibles fósiles, tanto por la amenaza del cambio climático como por el "pico del petróleo" mundial (Bardi, 2009).

La Tercera Revolución Industrial utilizó la electrónica y la computación para automatizar la producción. La manufactura integrada por computador—*Computer-Integrated Manufacturing Technologies*, CIM, por sus siglas en inglés—puso el análisis, el cálculo y la capacidad de procesamiento de los ordenadores al servicio de la producción de bienes de mercado. Este cambio creó un nuevo entorno social y una nueva demanda en la fuerza laboral. La adaptabilidad social de las tecnologías CIM se logró cuando hubo una estrecha colaboración entre los organismos gubernamentales, los sindicatos y las empresas industriales, y cuando se tuvieron en cuenta los aspectos socioeconómicos en todas las etapas de la introducción y aplicación de las CIM (Tchijov, 1989).

Actualmente estamos experimentando un proceso de transición con una inversión masiva en energía renovable y en la transformación de la infraestructura de transporte. En otras palabras, la sustitución del motor de combustión interna por una nueva movilidad eléctrica (Dijk, Orsato & Kemp, 2013) y nuevas redes inteligentes (Siano, 2014). Para Schwab (2016), fundador y presidente ejecutivo del Foro Económico Mundial, la Cuarta Revolución industrial se basa en la tercera, la revolución digital que se viene produciendo desde mediados del siglo pasado. Se caracteriza por una fusión de tecnologías que está desdibujando las líneas entre las esferas

física, digital y biológica. La visión de la producción futura contiene sistemas de fabricación modulares y eficientes, y caracteriza escenarios en los que los productos controlan su propio proceso de fabricación.

La Cuarta Revolución Industrial y la Industria 4.0 son términos que a menudo se utilizan indistintamente y que ahora han adquirido más resonancias retóricas e ideológicas (Avis, 2018). El término Industria 4.0 se utilizó por primera vez en 2011 en la "Feria de Hannover" para describir cómo la tecnología revolucionará la organización de las cadenas de valor mundiales. Fue una propuesta para el desarrollo de un nuevo concepto de política económica alemana basado en estrategias de alta tecnología, simbolizando el comienzo de la Cuarta Revolución Industrial (Carvalho, Chaim, Cazarini, & Gerolamo, 2018). Para Reischauer (2018: 29):

"Industry 4.0 as policy-driven innovation discourse aims for innovation systems that encompass business, academia, and politics, an innovation system mode known as Triple Helix mode of innovation. The Triple Helix mode of innovation highlights the multidisciplinary foundation of innovation. More specifically, as a "model for analyzing innovation in a knowledge-based economy" (Leydesdorff and Etzkowitz, 1998: 198), the Triple Helix mode emphasizes how university, business, and politics co-generate innovation and the many ways in which academia, businesses, and government are connected"

Los cambios operados por la Industria 4.0 llevarían a periodos cortos en el desarrollo de productos—acortando los períodos de desarrollo y de innovación—, la individualización de los pedidos—el cambio de un mercado de vendedores a uno de compradores significa que los compradores pueden definir las condiciones del comercio, conduciendo a una mayor individualización del producto—, la flexibilidad—dados los nuevos requisitos, se hace necesaria una mayor flexibilidad en el desarrollo de los productos, pasando de grandes planificaciones a pequeñas iteraciones—, la descentralización—para hacer frente a las condiciones especificadas, se necesitan procedimientos de toma de decisiones más rápidos donde las jerarquías organizativas deben reducirse, apareciendo equipos auto-organizados—, y eficiencia de los recursos—la conciencia del impacto ambiental de las actividades económicas requiere una respuesta industrial centrada en la sostenibilidad (Lasi, Fettke, Kemper, Feld & Hoffmann, 2014). Las posibilidades de este nuevo ecosistema se multiplicarían gracias a los avances tecnológicos emergentes en campos como la inteligencia artificial (IA), la robótica, la Internet de las cosas (IoT), el *big data*, el *blockchain*, la computación en nube, los vehículos autónomos, la impresión en 3D, la nanotecnología, la biotecnología, la ciencia de los materiales y el almacenamiento de energía (Brynjolfsson & McAfee, 2014; Fuchs, 2018; Grinin & Grinin, 2020).

De entre todos estos avances tecnológicos, los progresos en IA son determinantes (EPSC, 2018). Desde el punto de vista científico, un sistema automatizado que aprovecha técnicas de IA puede originar hipótesis para explicar observaciones, diseñar experimentos para testar las hipótesis, usar la robótica para desarrollar experimentos de laboratorio, interpretar los resultados y repetir el ciclo del método científico automatizado. Científicos humanos y científicos robots pueden trabajar juntos (King et al., 2009).

Sin embargo, es necesario distinguir entre la "minería de datos" y la IA. La minería de datos está siendo utilizada en los negocios y, evidentemente, en la investigación científica, pero la minería de datos no es IA. La minería de datos "descubre correlaciones, frecuencias, desviaciones y toda una serie de medidas estadísticas perfectamente definidas" (Latorre, 2019: 94). Pero si queremos inteligencia hay que hablar de aprendizaje. La IA puede definirse como "la capacidad de un sistema para interpretar correctamente datos externos, para aprender de dichos datos y emplear esos conocimientos para lograr tareas y metas concretas a través de la adaptación flexible" (Kaplan & Haenlein, 2019). Igual que el cerebro humano, una máquina no sabe de mecánica clásica ni de mecánica cuántica; requiere de un esfuerzo de aprendizaje. Sin embargo, ese tipo de aprendizaje, cuando se consigue—por ejemplo, a través del refuerzo—, suele moverse en terrenos tediosos, mecánicos o imposibles desde el punto de vista de la capacidad de cálculo humano. Y, por supuesto, sin relevancia moral

e intencional. Hoy en día se trata de sistemas informáticos, redes neuronales o robots que simplemente automatizan tareas, algunas imprescindibles. Es decir, se utilizan para determinados fines o metas prefijadas.

Esto nos lleva al problema de la intencionalidad; los fines están determinados... por seres humanos. Se puede mejorar el proceso de llegar a un fin, es decir, la resolución de un problema, de forma automática y sin intervención humana, pero la intención y la meta debe ser definida previamente por un humano. La intencionalidad en la definición de sus propios fines—que elaboraría sus propios modelos explicativos—, se llama IA general o *hard*. El aumento en las tareas que puede resolver una máquina, ayudando a los humanos, es absolutamente distinto de la decisión autónoma de fines. Es una antropomorfización, una proyección de lo humano sobre algo que no se corresponde.

1.2. CONSECUENCIAS DE LA DIGITALIZACIÓN: LOS LÍMITES DE LA SOSTENIBLIDAD

La Cuarta Revolución Industrial no puede limitarse a la robótica y a la automatización de la producción porque es una digitalización de los procesos industriales en su conjunto. En un escenario socioeconómico influenciado por la idea de la innovación, la transformación digital es una cuestión de actualidad para resolver los problemas que han sido definidos por la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Nuestra acción sobre la naturaleza, mediante el uso intensivo de los recursos naturales—en particular el uso de combustibles fósiles en los epígonos de la Segunda Revolución Industrial—está dando lugar a un proceso de transformación del planeta que incluye la tierra, los océanos y la atmósfera. El uso de tecnologías y sistemas inteligentes puede reducir al mínimo el impacto ambiental, facilitar la transición a una economía circular y restaurar los entornos naturales degradados. Características como la minimización de los residuos, el uso eficiente de los recursos naturales y de las materias primas, la alta eficiencia energética y el dinamismo de la producción forman parte del conjunto de valores intrínsecos al funcionamiento sostenible de la nueva industria 4.0 (Carvalho et al., 2018).

Uno de los elementos esenciales de la búsqueda de la sostenibilidad es la transición hacia un modelo de producción y uso de energía mucho menos impactante para el medio ambiente y las personas. Wilfred Malembaum (1978) sugirió que en la mayoría de las regiones económicas del planeta la intensidad de uso de los principales recursos minerales—medida a través de la demanda de materiales por unidad de PIB—había declinado considerablemente entre 1951 y 1975, presagiando una continuación de la misma tendencia para el periodo comprendido entre 1985 y 2000. Esta tendencia decreciente estaba fundamentada en tres factores: los cambios en el consumo final de bienes y servicios, el progreso tecnológico que aumenta la eficiencia en el uso de los recursos reduciendo también la generación de residuos y, por último, la sustitución de materias primas tradicionales por otras nuevas más eficientes. Esta circunstancia, unida al hecho de que, a raíz de la crisis energética, algunos países mostraran una reducción de la utilización de energía por unidad de PIB, parecía presagiar una progresiva independencia del crecimiento económico respecto del consumo de energía y recursos naturales, apuntando así la posibilidad de una singular *desmaterialización de la economía*.

En esta línea, los estudios de Jänicke, Mönch, Ranneberg & Simonis (1989) concluían que, entre 1970 y 1985, se había producido, simultáneamente, un aumento del PIB y una reducción en la utilización de aquellos flujos de recursos naturales en varios países como Francia, Suecia, Alemania o Gran Bretaña, como consecuencia de un cambio estructural de sus economías. Sin embargo, lo estudios de Opschoor, de Bruyn & van den Bergh (1997) y Pincton & Daniels (1999) detectaron tendencias contrarias, rematerializadoras. Por otra parte, dos creencias han sido desmentidas. La creencia general que afirma que la fabricación de materiales sintéticos

presenta una menor intensidad de recursos naturales que la obtención de sustancias minerales o energéticas tradicionales, y la creencia en que el cambio estructural sufrido por las economías industrializadas—que ha conllevado la hegemonía del sector servicios como la actividad más importante desde el punto de vista productivo—ha generado menores consumos de energía y materiales. Así, hoteles, comercios y transporte, demandaban casi la misma intensidad energética que el sector industrial. Igualmente debe tenerse en cuenta que en muchos casos se produce un cambio en la intensidad de uso de energía y materiales en los países más avanzados debido a la reestructuración espacial en países menos desarrollados de las industrias más contaminantes e intensivas en materiales (Carpintero, 2003).

En los 90, las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), serían las encargadas de reflotar las tesis desmateralizadoras, siendo la solución al deterioro ecológico. La nueva economía digital permitiría un tipo diferente de crecimiento económico, menos consumidor de materiales y energía (Laitner 2000). La desmaterialización de la economía, debido al trabajo en red, internet y la eficiencia en el transporte, entre otros muchos factores, dará lugar a un nuevo concepto: la *e-materialización* (Romm, Rosenfeld y Herrmann, 1999). Sin embargo, la difusión de las TIC implica un importante consumo de recursos y energía, además de la toxicidad de los residuos.

En el comienzo de la Cuarta Revolución Industrial, la huella ecológica de sistemas avanzados de IA es considerable. Un método para que un software ya programado mejore por sí solo sin intervención humana es lanzarlo a realizar operaciones que se basan en el ensayo y error. El sistema prueba una solución y registra el resultado que obtiene. Cuantas más pruebas haga, más mejorará, al crecer su base de datos con resultados que le sirven para evaluar cómo de importante es cada variable para el resultado final. Este proceso de entrenamiento puede llegar a durar semanas o meses. Tanto la consulta y modificación constante de inmensas bases de datos como las operaciones de prueba consumen una gran cantidad de energía. El estudio de Strubell, Ganesh & Andrew McCallum (2019) se centra en la huella de carbono de las IA entrenadas para comprender cómo funciona el lenguaje humano—la IA es capaz de transformar las estadísticas de un partido en lenguaje humano de forma que una persona sí lo entienda, es decir, puede llegar a escribir crónicas de partidos deportivos—. Las mejoras en estos sistemas dependen de la disponibilidad de recursos computacionales excepcionalmente grandes que necesitan un consumo de energía similarmente sustancial. Como resultado, estos modelos son costosos de desarrollar, tanto desde el punto de vista financiero—debido al coste del *hardware* y la electricidad—como medioambiental—debido a la huella de carbono. La huella de carbono asociada al desarrollo de sistemas de inteligencia artificial crece proporcionalmente a su complejidad hasta alcanzar un punto de inflexión: la adición de un mecanismo conocido como "red neuronal"—las redes neuronales artificiales son sistemas de cálculo o algoritmos inspirados en el funcionamiento del cerebro humano—. Una IA sin red neuronal tiene una huella de carbono de unos 650 kilos; con ella, 285 toneladas. Las redes neuronales producen una mejora en el rendimiento de la IA a costa de un impacto medioambiental altísimo derivado del gasto que supone poner a funcionar los superordenadores que utilizan para sus cálculos.

Los próximos años serán clave para que la humanidad supere peligros reales. En el momento en que se escriben estas líneas, la atención de gobiernos, empresas y ciudadanía se centra en el impacto de la Covid-19. En realidad, este problema se suma a un esquema problemático anterior en el que se incluyen el cambio climático, la escasez de recursos o la biodiversidad, aspectos tenidos en cuenta en cada una de las metas de los ODS. Sin embargo, frente al modelo tecnológico de la innovación, varios investigadores han demostrado que las mejoras en la eficiencia del uso de los recursos no han permitido hasta ahora reducciones en el uso de los recursos y la pérdida de la biodiversidad, identificando el problema en el crecimiento económico:

"Economic growth and biodiversity loss are linked via a set of mechanisms triggered by increased resource use. While absolute decoupling remains a theoretical possibility, it has not occurred so far and seems unlikely to occur in the near future in the absence of major transformations in the economic system. By contrast,

¿Cuarta Revolución Industrial? El reto de la digitalización y sus consecuencias ambientales y antropológicas. Joaquín Fernández Mateo
Revista DIECISIETE. 2021. Nº 4. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 31-46) DOI: 10.36852/2695-4427_2021_04.01

global biodiversity and sustainability policies generally advocate economic growth and have ambiguous positions regarding its effects on biodiversity. This reflects the widespread assumption that growth is needed to secure prosperity, despite increasing evidence that, under certain conditions, high levels of social well-being may be achievable without—or beyond—growth" (Otero et al., 2020: 12).

Otro ejemplo del impacto de la tecnología—y su relación con los ODS—tiene que ver con los nuevos materiales necesarios para la "nueva economía". La meta 9.4 plantea, de aquí a 2030, "modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales, y logrando que todos los países tomen medidas de acuerdo con sus capacidades respectivas". Las tierras raras son un conjunto de minerales que, por sus propiedades naturales, tienen un papel clave en la fabricación de numerosos dispositivos electrónicos. Para la fabricación de paneles, baterías recargables o circuitos complejos se emplean determinados tipos de minerales como el imán de neodimio, el indio, el praseodimio o el disprosio. La demanda de todos ellos se multiplicará durante los próximos años, siguiendo el interés de muchos gobiernos por las energías renovables. Explotar estas reservas es casi sinónimo de catástrofe medioambiental.

En consecuencia, y dado el carácter sistémico de la agenda, este impacto afectaría al ODS 15. La meta 15.5 hace un llamamiento a la adopción de medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de la diversidad biológica y, para 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción. Pero la transformación del territorio por la producción de alimentos, combustibles o materias primas está dando lugar al comienzo de la sexta extinción, pues las tasas actuales de extinción son más altas de lo que cabría esperar. Los informes de la Plataforma Intergubernamental de Ciencia y Política sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES), han llegado a la conclusión de que la extinción de especies no hace más que acelerarse (IPBES, 2019). Esto impediría lograr las metas 15.1, 15.2 o 15.4 relacionadas con la conservación de ecosistemas, la gestión sostenible de los bosques o la conservación de ecosistemas montañosos.

2. LA ECONOMÍA INFORMÁTICA

2.1. LA ECONOMÍA INFORMÁTICA: EMPLEO Y DESIGUALDAD

En nuestros tiempos, la producción industrial ya no está expandiendo su dominación sobre otras formas económicas y fenómenos sociales. Mientras el proceso de modernización se estaba desarrollando, la fuerza de trabajo migraba desde la agricultura y la minería—el sector primario—, a la industria—el secundario—. Con el proceso de posmodernización o informatización de la producción, la migración se produce de la industria al sector servicios—el terciario—, cambio que viene teniendo lugar en los países desarrollados desde principios de los 70. Los servicios abarcan un amplio rango de actividades, desde el cuidado de la salud, la educación, las finanzas y el transporte hasta los entretenimientos y la publicidad. Los empleos para la mayor parte son altamente móviles e involucran habilidades flexibles. Más importante aún: se caracterizan en general por el papel central desempeñado por el conocimiento, la información, el afecto y la comunicación. En este sentido muchos denominan a la economía posindustrial una "economía informática" (Negri & Hardt, 2001). La economía informática ha hecho posible, como veremos en detalle, la aparición de nuevos valores asociados a las nuevas metodologías de trabajo importadas de los desarrolladores de *software*.

En este marco de producción, el *toyotismo* modificó la estructura *fordista* de comunicación entre la producción y el consumo. Frente a una relación muda entre producción y consumo, el modelo *toyotista* de planificación de la producción introduce una comunicación constante con los mercados. Las fábricas mantendrán un *stock* cero, y las mercancías serán producidas *just in time*, de acuerdo a la demanda actual de los mercados. De este modo el modelo no implica simplemente un circuito de retroalimentación más veloz sino una inversión de la relación porque, al menos en teoría, la decisión de producción ocurre después y como reacción a la decisión del mercado. Se trata de una rápida comunicación o continua interactividad entre la producción y el consumo.

Hoy, para las organizaciones, el mundo digital es más real que el mundo físico. Ahora se trata de tener una posición relevante en el mundo real, el digital. Las tecnologías móviles de la información y la comunicación—*smartphones*, *tablets*—, a través de *apps* y formatos audiovisuales, aumentan la información y la accesibilidad a contenidos. Gracias a internet, el abanico de opciones aumenta y la elección se simplifica. La revolución digital es la revolución de los clientes que modifican sus procesos de compra de forma radical. Plataformas digitales conectan la producción y el consumo; al desaparecer los intermediarios, desaparecen las tiendas (*Amazon*), los espacios físicos en restaurantes (*Deliveroo* y similares), la mediación física o soporte en formatos audiovisuales (*Spotify* o *Netflix*, entre muchos otros).

Los optimistas afirman que las máquinas inteligentes liberarán a las personas de las tareas más tediosas y colaborarán con nosotros facilitando el desarrollo del trabajo creativo. Los pesimistas creen que se perderán gran cantidad de puestos de trabajo, los más propensos a la automatización. El uso de robots se acelera y amenaza con destruir puestos de trabajo. Es habitual leer titulares de prensa que aumentan la preocupación acerca de la sustitución de los trabajadores por las máquinas. Frey y Osborne (2017) calcularon la probabilidad de computarización de 702 empleos. Su conclusión principal demuestra que el 47% de los empleos de Estados Unidos corren el riesgo de ser automatizados en los próximos diez o veinte años, mientras que solo el 33% de los trabajos tienen un riesgo de automatización bajo. Sin embargo, para Arntz, Gregory y Ziehrahn (2017), cuando se tiene en cuenta la heterogeneidad de tareas dentro de los trabajos, solo el 9% de los trabajadores de Estados Unidos se enfrentan a un riesgo de automatización elevado. El trabajo humano no desaparecerá en el corto plazo; existen tareas que no pueden ser sustituidas por la automatización, sino que son complementadas por ella (Autor, 2016).

La revolución digital está generando beneficios a corto plazo, pero la mayoría se concentran en pocas manos. Las ganancias están fortaleciendo el bienestar de una élite de empresas y profesionales bien formados para este nuevo entorno, pero no el de la sociedad en su conjunto. La falta de acceso a internet y la creación de monopolios, a menudo reforzado con ayudas públicas, profundizan en esa grieta digital. Sin una adecuada redistribución de los ingresos de las grandes empresas digitales será difícil lograr las metas del ODS 10: 10.1 "Lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población", 10.2 "Potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas" y 10.3 "Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados." De igual forma, dentro del ODS 4, se plantean metas que afectan al empleo: la meta 4.3 "asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria" y la meta 4.4 "aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento". Como vemos los ODS 4 y 10 parten de una problemática común, la automatización del empleo, sus ganadores y sus perdedores.

¿Cuarta Revolución Industrial? El reto de la digitalización y sus consecuencias ambientales y antropológicas. Joaquín Fernández Mateo
Revista DIECISIETE. 2021. Nº 4. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 31-46) DOI: 10.36852/2695-4427_2021_04.01

2.2. LA ECONOMÍA INFORMÁTICA: INNOVACIÓN Y AGILIDAD

La transformación digital de las empresas y la Industria 4.0 ha traído consigo nuevas fórmulas de gestión. La incorporación de tecnologías como la robótica, IA o el *big data* han propiciado la implementación de lo que se ha dado en conocer como metodologías ágiles para procesos no lineales. Aplicar la agilidad al *big data*, por ejemplo, puede permitir mejores resultados. Los métodos ágiles, inicialmente ligados al mundo del *software* (ver Tabla 2), están aplicándose a la forma de trabajar de los equipos que componen las organizaciones. La aplicación de métodos ágiles ha favorecido el desarrollo de productos, los proyectos de *marketing*, las actividades de planificación estratégica, superado desafíos de la cadena de suministro y mejorado las decisiones de asignación de recursos. Sin embargo, dada su naturaleza, son menos comunes en operaciones rutinarias como el mantenimiento de plantas, compras y contabilidad (Rigby, Sutherland & Takeuchi, 2016).

Tabla 1. Metodologías de desarrollo de software

PRINCIPALES METODOLOGÍAS DE DESARROLLO DE SOFTWARE	
Programación extrema o **eXtreme Programming (XP)**	Metodología de desarrollo de la ingeniería de software formulada por Kent Beck (1999), autor del primer libro sobre la materia, *Extreme Programming Explained: Embrace Change*. Se trata de una metodología adecuada para requisitos imprecisos y cambiantes que promueve el trabajo en equipo, el aprendizaje de los desarrolladores y el clima de trabajo. Se centra en la retroalimentación continua entre cliente y equipo de desarrollo, y en la comunicación fluida entre participantes.
Crystal Methods	Son una familia de metodologías (la Crystal family) desarrollada por Alistair Cockburn a mediados de la década de 1990. Están caracterizadas por estar centradas en las personas que componen el equipo y la reducción al máximo del número de artefactos producidos.
Adaptive Software Development o Desarrollo adaptativo de software (ASD)	Es un proceso de desarrollo de software que proviene del desarrollo rápido de aplicaciones por Jim Highsmith y Sam Bayer. Propone un ciclo de vida de tres fases: especulación, colaboración y aprendizaje. Un ciclo de vida de ASD debe estar enfocado a la misión, basado en características, iterativo, planeado de acuerdo al tiempo, guiado por riesgos y tolerante al cambio.
SCRUM	Modelo identificado y definido por Ikujiro Nonaka e Hirotaka Takeuchi (1986) a principios de los 80, que compara la nueva forma de trabajo en equipo, con el avance en formación de melé (*scrum* en inglés) de los jugadores de Rugby. Está especialmente indicado para proyectos con un rápido cambio de requisitos. *Scrum* emplea un enfoque iterativo e incremental para optimizar la predictibilidad y el control del riesgo.
El desarrollo basado en funcionalidades o **Feature-Driven Development (FDD)**	Es un enfoque de desarrollo ágil de *software* desarrollado por Jeff De Luca y Peter Coad que define un proceso iterativo de 5 pasos con iteraciones cortas de hasta 2 semanas.
El método de desarrollo de sistemas dinámicos, **Dynamic Systems Development Method (DSDM)**	Es un método que provee un *framework* para el desarrollo ágil de software, desarrollado en el Reino Unido en los años 90 por un consorcio de proveedores y de expertos en la materia del desarrollo de sistemas de información. Se trata de un proceso iterativo e incremental y el equipo de desarrollo y el usuario trabajan juntos.

(Takeuchi & Nonaka, 1986; Beck 2000; Letelier & Penadés, 2006; Rigby, Sutherland & Takeuchi, 2016, Sutherland, 2015; Schwaber & Beedle, 2002 y elaboración propia)

Bajo este enfoque metodológico, las empresas están logrando una mayor productividad dentro de sus equipos de desarrollo de software, un lanzamiento más rápido de productos y servicios digitales, y experiencias mejoradas de los clientes. Las metodologías ligeras sustituyen a las metodologías pesadas; estas nuevas metodologías son adaptativas, orientadas a la gente y con poca documentación. Los equipos de trabajo que usan metodologías ágiles son capaces de hacer las cosas de forma más rápida que los equipos que usan procesos tradicionales. Por tanto, una de las cualidades más significativas de estas metodologías es su sencillez, tanto de aprendizaje como de aplicación, reduciendo los costos de implantación. Hoy, los directores de proyectos combinan métodos tradicionales con métodos "ágiles", para darles más flexibilidad y mejores resultados. En un entorno complejo de permanente cambio tecnológico, los clientes son cada vez más heterogéneos, exigentes, informados y desconfiados. En este contexto, la aplicación de metodologías ágiles permite probar múltiples iniciativas de forma rápida y eficiente, es decir, con el menor costo posible. Si bien inicialmente las metodologías estaban enfocadas al desarrollo de programas informáticos, su enfoque hacia la calidad y la velocidad de comercialización ha impulsado la productividad de los equipos.

Las metodologías ágiles trocean los proyectos en pequeñas partes y, en caso de necesitar innovaciones, éstas tienen lugar en poco tiempo sólo en la parte implicada. Esto es posible gracias a la flexibilidad del *software* frente a desarrollo de procesos materiales o físicos —las ingenierías clásicas o la arquitectura, por ejemplo—. El ciclo de vida "en cascada" es sustituido por el ciclo de vida "iterativo", con unos requisitos más limitados que permiten el cambio. El ciclo iterativo se adapta más a los proyectos con requisitos muy cambiantes (ver Tabla 2), mientras que en el ciclo en cascada no pueden cambiarse los requisitos en cualquier momento. Si en el ciclo en cascada existe la previsión y la suposición del resultado, en el iterativo el proceso se construye sobre la marcha a partir de prototipos operativos generados en cada iteración, y el *feedback* del cliente. Las metodologías ágiles utilizan ciclos iterativos e incrementales, con equipos que trabajan de manera altamente colaborativa y autoorganizados.

Tabla 2. Definiciones de agilidad.

DIFERENTES DEFINICIONES ACADÉMICAS DE AGILIDAD
La capacidad de acelerar las actividades de producción que comienza con la identificación de una necesidad del mercado y termina con la entrega de un producto personalizado (Kumar and Motwani, 1995)
Una respuesta a los desafíos empresariales para sacar ventaja de la evolución cambiante y fragmentada de los mercados produciendo bienes y servicios de alta calidad, alto rendimiento y configurados por el cliente (Goldman et al., 1995)
La capacidad de producir y comercializar con éxito una amplia gama de productos de bajo costo y alta calidad con plazos de entrega cortos, que proporcionan un mayor valor a los clientes individuales mediante la personalización (Vokurka and Fliedner, 1998)
La capacidad de una empresa para responder rápidamente y con éxito al cambio (McGaughey, 1999)
La capacidad de supervivencia de una organización por la rápida y eficaz reacción ante los mercados cambiantes, impulsada por los productos y servicios diseñados por los clientes (Gunasekaran, 1999)
La capacidad de una organización para prosperar en un entorno comercial en constante cambio y con eventos impredecibles (Rigby et al., 2000)
La capacidad de las empresas para hacer frente a cambios inesperados, para sobrevivir a amenazas sin precedentes y para traducir los cambios en oportunidades (Zhang and Sharifi, 2000)

DIFERENTES DEFINICIONES ACADÉMICAS DE AGILIDAD
La capacidad de la organización para obtener una ventaja competitiva mediante el aprovechamiento inteligente, rápido y proactivo de las oportunidades y la reacción a las amenazas (Meredith and Francis, 2000)
Es la capacidad de responder al cambio para obtener beneficios en un entorno comercial turbulento (Highsmith, 2004)
La capacidad de cambiar eficientemente los estados operativos en respuesta a las demandas inciertas y cambiantes que se plantean (Narasimhan et al., 2006)

(Bernardes & Hanna, 2009 y elaboración propia)

Como exponen Rigby, Sutherland & Takeuchi (2016) en comparación con los enfoques de gestión tradicionales, el enfoque *agile* ofrece toda una serie de mejoras:

- Aumenta la productividad del equipo y la satisfacción de los empleados.
- Minimiza el desperdicio inherente a las reuniones redundantes, la planificación repetitiva, la documentación excesiva, los defectos de calidad y las características de los productos de bajo valor.
- Al mejorar la visibilidad y adaptarse continuamente a las prioridades cambiantes de los clientes, la agilidad mejora el compromiso y la satisfacción del cliente, lleva los productos y características más valiosos al mercado de forma más rápida y predecible, y reduce el riesgo.
- Al involucrar a los miembros del equipo de múltiples disciplinas como compañeros de colaboración, se amplía la experiencia organizativa y se fomenta la confianza y el respeto mutuos.
- Por último, al reducir drásticamente el tiempo desperdiciado en la microgestión de proyectos funcionales, permite al personal directivo superior dedicarse más plenamente a un trabajo de mayor valor: crear y ajustar la visión de la empresa; dar prioridad a las iniciativas estratégicas; simplificar y centrar el trabajo; asignar las personas adecuadas a las tareas; aumentar la colaboración entre funciones; y eliminar los impedimentos para el progreso.

2.2.1. ANÁLISIS CRÍTICO

La cultura ágil sustituye la anticipación y la planificación por la *flexibilidad*, pone de relieve el valor de la *funcionalidad* sobre el conocimiento en profundidad, da la bienvenida a los cambios—dado su carácter inevitable—, y potencia las entregas tempranas y la simplicidad. La agilidad es la capacidad de una empresa de crecer en un mercado competitivo de cambios continuos e imprevistos, de responder rápidamente a las necesidades del mercado. La agilidad de una organización permite satisfacer los pedidos de los clientes de forma rápida e introducir nuevos productos de forma acelerada. Es el paso de una cultura de la previsibilidad y la estabilidad a una cultura de la indeterminación. El *ethos* de la cultura de la agilidad ofrece una imagen de una fuerza de trabajo siempre cambiante, reinventándose a sí misma y anticipándose al mercado, en permanente alerta y disciplina ante las oportunidades que hay que explotar y aprovechar (Gillies, 2011). A pesar de la eficiencia de estas ideas para la inteligencia del negocio, su eficiencia y sus resultados económicos, ¿qué grado de legitimidad alcanzan estas ideas desde un punto de vista humano?

Para Hughes & Southern (2019), la Cuarta Revolución Industrial puede significar un nuevo aumento de la extracción de energía de la mano de obra hacia el capital digital, generando un aumento de los niveles de precariedad laboral. Los aumentos de productividad relacionados con las mejoras tecnológicas reducirían el tiempo de trabajo. Sin embargo, "technology can have the opposite effect; employees with mobile phones can be expected to be 'on call' 24/7 showing how technologies are deployed with specific interests in mind" (2019: 65). En el mismo sentido, Fuchs (2018: 287) afirma que han surgido nuevas formas de control y acumulación "and we live in the time of digital capitalism that has created its own peculiar forms of ideology; Industry 4.0 is the new German ideology, the German digital ideology, an ideological phantom formed in the contemporary bourgeoisie's collective brain".

Con el predominio de una cultura ágil, encontramos valores dominantes como el cambio, la flexibilidad, la diferencia y la diferenciación, la imprevisibilidad y la incertidumbre. Estas ideas tienen su sentido en el mundo inmaterial del software, pero la condición humana parece impedir que estas piezas encajen en el *puzzle* de lo humano. En la actualidad son numerosas las reflexiones ideológicas que avanzan un futuro *posthumano*, donde lo humano será superado o tendrá que articularse—incluso fusionarse—con la capacidad de procesamiento de las máquinas. Con la digitalización, la corrosión del carácter—anunciada por Richard Sennett (1998)—se intensifica. Siguiendo a Günther Anders (2011b), la persona humana ya no "se cosifica" como objeto de uso o herramienta para un fin diferente. En la situación actual la cosa humana "se la fluidifica". Ahora "el estadio de la fluidificación de la cosa será tan característico como la cosificación de lo no cósico" (2011b: 62).

CONCLUSIÓN

En el siglo XXI estamos pasando de la era industrial a la era de la información. Las transformaciones de la tecnología informática han modificado de forma revolucionaria la vida de las personas. El carácter evolutivo del hardware y del software, la aparición de los *smartphones* y de los dispositivos portátiles, el desarrollo de las redes sociales y sus nuevas formas de comunicación digital, todos estos cambios modifican el tipo de problemas a los que se enfrentan las sociedades humanas. La capacidad de cálculo de las máquinas, sus sistemas de almacenamiento de información están logrando ofrecer soluciones que modifican continua y evolutivamente los problemas de la sociedad de la información. La desmaterialización de la economía facilita el carácter fluido, flexible y volátil del trabajo, posibilitando prácticas y valores que no eran tan fáciles de aplicar en una producción no informatizada. Sin embargo, los dispositivos tecnológicos tienen consecuencias para la consecución de los ODS, tanto para los objetivos ambientales como para los que tienen que ver con la calidad del empleo o la disminución de la desigualdad. De fondo late una problemática antropológica que no parece quedar identificada o planteada como problema. Vivimos tiempos de un "antropocentrismo avergonzado" (Anders, 2011a: 187), donde el mundo no está para el ser humano, sino que el ser humano está para un mundo posthumano, desapareciendo el mundo como mundo y el ser humano como ser humano.

En conclusión, es necesario recuperar la reflexión humanista para hacer de la transformación digital un proceso acompasado por los requerimientos de la naturaleza humana, que resiste con irritación a los cambios propuestos. Si bien algunas mejoras de los procesos son necesarias y beneficiosas en situaciones objetivas, es necesario tomar conciencia del carácter ideológico de cierto discurso que entre líneas —o de forma directa—, se avergüenza de la obsolescencia de lo humano y sienta las bases de un futuro posthumano. Por la extensión de este trabajo se hace imposible describir este proceso, pero adelanta futuras convergencias con investigaciones muy recientes (Ballesteros, 2020; Diéguez, 2020).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anders, G. (2011a). La obsolescencia del hombre: Sobre el alma en la época de la segunda revolución industrial. Volumen I. Valencia. Pre-textos.
- Anders, G. (2011b). La obsolescencia del hombre: Sobre la destrucción de la vida en la época de la tercera revolución industrial. Volumen II. Valencia. Pre-textos.
- Andreu Pinillos, A., Fernández Fernández, J. L., & Fernández Mateo, J. (2020). Pasado, Presente y Futuro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). La tecnología como catalizador (o inhibidor) de la Agenda 2030. Revista Icade. Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, (108). DOI: https://doi.org/10.14422/icade.i108.y2019.001
- Arntz, M.; Gregory, T. y Ziehrahn, U. (2017): «Revisiting the Risk of Automation», Economics Letters, 159, pp. 157-160. DOI: https://doi.org/10.1016/j.econlet.2017.07.001
- Autor D. H. (2016) The Shifts — Great and Small — in Workplace Automation. Frontiers. Blog. MIT Sloan Management Review. August 15, 2016. Retrieved from: https://sloanreview.mit.edu/article/the-shifts-great-and-small-in-workplace-automation/?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=sm-direct
- Avis, J. (2018). Socio-technical imaginary of the fourth industrial revolution and its implications for vocational education and training: a literature review. Journal of Vocational Education and Training, 70(3), 337–363. DOI: https://doi.org/10.1080/13636820.2018.1498907
- Ballesteros, V. (2020). De Günther Anders al transhumanismo: la obsolescencia del ser humano y la mejora moral. Isegoría, (63), 289–310. https://doi.org/10.3989/isegoria.2020.063.01
- Bardi, U. (2009). Peak oil: The four stages of a new idea. Energy, 34(3), 323–326. DOI: https://doi.org/10.1016/j.energy.2008.08.015
- Beck, K. (2000). Extreme programming explained: embrace change. Addison-Wesley.
- Bernardes, E. S., & Hanna, M. D. (2009). A theoretical review of flexibility, agility and responsiveness in the operations management literature: Toward a conceptual definition of customer responsiveness. International Journal of Operations & Production Management, 29(1), 30-53. DOI: https://doi.org/10.1108/01443570910925352
- Brynjolfsson, E. & McAfee, A. (2014) The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies. New York: W.W. Norton & Company.
- Carpintero, O. (2003). Los costes ambientales del sector servicios y la nueva economía: entre la desmaterialización y el" efecto rebote". Economía Industrial, (352), 59-76.
- Carvalho, N., Chaim, O., Cazarini, E., & Gerolamo, M. (2018). Manufacturing in the fourth industrial revolution: A positive prospect in Sustainable Manufacturing. Procedia Manufacturing, 21, 671–678. DOI: https://doi.org/10.1016/j.promfg.2018.02.170
- Crafts, N. (1996) The first industrial revolution: A guided tour for growth economists. The American Economic Review, 86(2), 197–201. Retrieved from: https://www.jstor.org/stable/2118122
- Diéguez, A. (2020). La función ideológica del transhumanismo y algunos de sus presupuestos. Isegoría, (63), 367–386. https://doi.org/10.3989/isegoria.2020.063.05
- Dijk, M., Orsato, R. J., & Kemp, R. (2013). The emergence of an electric mobility trajectory. Energy policy, 52, 135–145. DOI: https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.04.024

- EPSC (European Political Strategy Centre) (2018). The Age of Artificial Intelligence: Towards a European Strategy for human Centric Machines. European Political Strategy Centre (EPSC). Retrieved from: https://ec.europa.eu/jrc/communities/en/community/digitranscope/document/age-artificial-intelligence-towards-european-strategy-human-centric
- Fuchs, C. (2018). Industry 4.0: The Digital German Ideology. Triplec: Communication, Capitalism & Critique, 16(1), 280–289. Retrieved from: https://www.triple-c.at/index.php/tripleC/article/view/1010
- Frey, C. B. Y Osborne, M. A. (2017): The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization?, Technological Forecasting and Social Change, n.º 114, pp. 254-280. DOI: https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.08.019
- Gillies, D. (2011). Agile bodies: A new imperative in neoliberal governance. Journal of Education Policy, 26(2), 207-223. DOI: https://doi.org/10.1080/02680939.2010.508177
- Grinin L., Grinin A. (2020) The Cybernetic Revolution and the Future of Technologies. In: Korotayev A., LePoire D. (eds) The 21st Century Singularity and Global Futures. World-Systems Evolution and Global Futures. Springer, Cham.
- Hughes, C., & Southern, A. (2019). The world of work and the crisis of capitalism: Marx and the Fourth Industrial Revolution. Journal of Classical Sociology, 19(1), 59–71. DOI: https://doi.org/10.1177/1468795X18810577
- IPBES (2019). Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, & H. T. Ngo (Eds.). Bonn, Germany: IPBES Secretariat. DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.3553579
- Jänicke, M., Mönch, H., Ranneberg, T., & Simonis, U. E. (1989). Economic structure and environmental impacts: East-West comparisons. Environmentalist, 9(3), 171-183. DOI: https://doi.org/10.1007/BF02240467
- Kaplan, A., & Haenlein, M. (2019). Siri, Siri, in my hand: Who's the fairest in the land? On the interpretations, illustrations, and implications of artificial intelligence. Business Horizons, 62(1), 15-25. DOI: https://doi.org/10.1016/j.bushor.2018.08.004
- King, R. D., Rowland, J., Oliver, S. G., Young, M., Aubrey, W., Byrne, E., ... & Sparkes, A. (2009). The automation of science. Science, 324(5923), 85-89. DOI: https://doi.org/10.1126/science.1165620
- Laitner, J. A. (2000). The information and communication technology revolution: Can it be good for both the economy and the climate. EPA, Office of Atmospheric Programs, Washington DC.
- Lasi, H., Fettke, P., Kemper, H. G., Feld, T., & Hoffmann, M. (2014). Industry 4.0. Business & information systems engineering, 6(4), 239-242. DOI: https://doi.org/10.1007/s11576-014-0424-4
- Latorre, J. I. (2019). Ética para máquinas. Ariel, Barcelona.
- Letelier, P., & Penadés, M. C. (2006) Metodologías ágiles para el desarrollo de software: eXtreme Programming (XP). Técnica administrativa, Vol. 5, Nº. 26. Retrieved from: http://roa.ult.edu.cu/handle/123456789/477
- Malenbaum, W. (1978). World demand for raw materials in 1985 and 2000. McGraw-Hill E/Mj Mining Informational Services.
- Mokyr, J. (1998) The Second Industrial Revolution, 1870-1914. In Storia dell'economia Mondiale, edited by Valerio Castronono. Rome: Laterza.
- Negri, A. and Hardt, M. (2001). Empire. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Opschoor, J. B., de Bruyn, S. M. & van den Bergh, J. C. J. M. (1997). Structural change, growth and dematerialization. An empirical analysis. Economy and ecosystems in change, 201-231. Retrieved from: https://research.vu.nl/en/publications/structural-change-growth-and-dematerialization-an-empirical-analy

- Otero, I., Farrell, K. N., Pueyo, S., Kallis, G., Kehoe, L., Haberl, H., ... & Martin, J. L. (2020). Biodiversity policy beyond economic growth. Conservation Letters, e12713. DOI: https://doi.org/10.1111/conl.12713
- Picton, T., & Daniels, P. L. (1999). Ecological restructuring for sustainable development: evidence from the Australian economy. Ecological Economics, 29(3), 405-425. DOI: https://doi.org/10.1016/S0921-8009(98)00068-8
- Reischauer, G. (2018). Industry 4.0 as policy-driven discourse to institutionalize innovation systems in manufacturing. Technological Forecasting and Social Change, 132, 26–33. DOI: https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.02.012
- Ries, E. (2011). The lean startup: How today's entrepreneurs use continuous innovation to create radically successful businesses. Crown Books.
- Rifkin, J. (2010). La civilización empática. Barcelona, Paidós.
- Rigby, D. K., Sutherland, J., & Takeuchi, H. (2016). Embracing agile. Harvard Business Review, 94(5), 40-50.
- Romm, J., Rosenfeld, A., & Herrmann, S. (1999). The Internet economy and global warming: A scenario of the impact of e-commerce on energy and the environment. Center for Energy and Climate Solutions, Global Environment and Technology Foundation.
- Sennett, R. (1998). The corrosion of character: The personal consequences of work in the new capitalism. WW Norton & Company.A
- Schwab, K. (2016). The Fourth Industrial Revolution. Cologny/Geneva, Switzerland: World Economic Forum.
- Schwaber, K., & Beedle, M. (2002). Agile software development with Scrum. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Sutherland, J. (2015) SCRUM: El nuevo y revolucionario modelo organizativo que cambiará tu vida. Editorial Planeta.
- Siano, P. (2014). Demand response and smart grids—A survey. Renewable and sustainable energy reviews, 30, 461-478. DOI: https://doi.org/10.1016/j.rser.2013.10.022
- Strubell, E., Ganesh, A., & McCallum, A. (2019). Energy and policy considerations for deep learning in NLP. Retrieved from: arXiv preprint arXiv:1906.02243.
- Takeuchi, H. & Nonaka, I. (1986) The New New Product Development Game. Leading teams. Harvard Business Review. From the January 1986 Issue.
- Tchijov, I. (1989). CIM introduction: Some socioeconomic aspects. Technological Forecasting and Social Change, 35(2–3), 261–275. DOI: https://doi.org/10.1016/0040-1625(89)90058-9

¿Cuarta Revolución Industrial? El reto de la digitalización y sus consecuencias ambientales y antropológicas. Joaquín Fernández Mateo
Revista DIECISIETE. 2021. Nº 4. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 31-46) DOI: 10.36852/2695-4427_2021_04.01

EL IMPACTO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA SOCIEDAD Y SU APLICACIÓN EN EL SECTOR FINANCIERO

THE IMPACT OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE ON SOCIETY AND ITS APPLICATION IN THE FINANCIAL SECTOR

María Asunción Gilsanz Muñoz
Mediterraneo Vida
magilsanz@medvida.es

RESUMEN

Como impactarán las nuevas tecnologías en la sociedad en los próximos años o como podrá la Inteligencia Artificial ayudar a sectores como la economía o el medio ambiente es una pregunta que todos nos estamos haciendo.

La Inteligencia Artificial ya es parte de nuestro presente y será parte clave de nuestro futuro, pero ¿qué ha cambiado para que esto haya sido posible? La respuesta está en el avance que la tecnología ha tenido en los últimos años debido al incremento exponencial que han tenido tres factores clave, la potencia de procesamiento, el aumento de la velocidad en las comunicaciones y el abaratamiento del almacenamiento de datos, que han facilitado la innovación tecnológica.

Esta facilidad para la innovación tecnológica ha propinado que hoy en día el mercado está lleno de pequeñas empresas o startups que están aprovechando esta tecnología para desarrollar nuevos productos y soluciones que mejoren la vida de la sociedad y de las personas.

Palabras clave: Inteligencia Artificial, Tecnología, Impacto, Sector financiero, Ética

SUMMARY

How new technologies will impact society in the coming years or how Artificial Intelligence can help sectors such as the economy or the environment is a question we all ask ourselves.

Artificial intelligence is already part of our present and will be a key part of our future, but what has changed to make this possible? The answer lies in the advancement that technology has had in recent years due to the exponential increase in three key factors, processing power, the increase in speed in the communications and the cheapening of data storage, which have facilitated technological innovation.

This facility for technological innovation has made the market today full of small companies or startups that are taking advantage of this technology to develop new products and solutions that improve the lives of society and people.

Keywords: Artificial intelligence, Technology, Impact, Financial sector, Ethics

Maria Asunción Gilsanz. *Licenciada en Ciencias Matemáticas y master en Finanzas Cuantitativas. Especialista en sistemas de información, nuevas tecnologías e implantación de soluciones de robotización e Inteligencia Artificial en empresas del sector financiero. Ha liderado grandes proyectos de consultoría tecnológica a nivel internacional y departamentos de tecnología e innovación en bancos como Santander o Sabadell. Le apasiona impulsar la transformación digital a través de la innovación y el uso ético de las nuevas tecnologías.*

1. ¿CÓMO VA A PODER AYUDAR LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL A LA SOCIEDAD Y CÓMO SERÁ NUESTRO FUTURO?

El uso de la Inteligencia Artificial hoy en día ya es clave en campos como la robótica. Estos sistemas utilizan la Inteligencia Artificial para realizar tareas sencillas y de poco valor, como por ejemplo la carga de datos en los sistemas de gestión de una empresa, o para realizar tareas repetitivas que requieren un esfuerzo físico, como por ejemplo en el ensamblaje de piezas en una cadena de suministro. Y si hablamos de los sistemas de aprendizaje automático y de redes neuronales, su uso está siendo cada vez más extendido en aplicaciones de reconocimiento de voz y análisis de sentimiento, en sistemas de visión artificial y de análisis predictivo. Estos sistemas están dando lugar a aplicaciones como chatbots que interactúan con nosotros por medio de la voz, drones que toman imágenes de lugares poco accesibles, aplicaciones capaces de detectar patrones de fraude, y aplicaciones que ayudan a la prevención del cáncer o más recientemente la predicción de evolución del COVID-19.

La tecnología digital produce siempre beneficios sociales y emocionales para el individuo, y por ello su uso se ha expandido rápidamente a todos los sectores de la sociedad. Su impacto ha sido más visible en algunos ámbitos como la domótica, el transporte o el sector salud, pero sabemos que se extenderá rápidamente a otros sectores como la agricultura, el sector financiero y la educación.

Si ahondamos un poco más en cómo la Inteligencia Artificial impactará en estos tres últimos sectores nos damos cuenta de cómo esta tecnología será clave por ejemplo en la agricultura. En este sector, el futuro estará marcado por el uso de aplicaciones como los drones y el GPS para el escaneo de suelo, el uso de

El impacto de la inteligencia artificial en la sociedad y su aplicación en el sector financiero. Asuncion Gilsanz
Revista DIECISIETE. 2021. N°4. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 167-174) DOI: 10.36852/2695-4427_2021_04.15

la robótica para la siembra y recogida de la cosecha y el uso del internet de las cosas en los sensores que monitorearán el clima y el suelo en tiempo real, para ajustar el riego o la cantidad de fertilizante a utilizar. El uso de la Inteligencia Artificial en este ámbito creará una "agricultura digital" (Trendov, Varas, & Zeng, 2019) basada en sistemas sumamente productivos, prospectivos y adaptables a los cambios, pudiendo mejorar los cultivos de las zonas más desfavorecidas del planeta optimizando la producción y los recursos para hacerlos más sostenibles.

Continuando con el uso de la Inteligencia Artificial en los colectivos más desfavorecidos, dentro del ámbito socioeconómico se está trabajando desde hace años en la inclusión financiera de personas vulnerables en países emergentes. En esta línea se podrían desarrollar algoritmos de Inteligencia Artificial que utilicen los datos demográficos históricos para identificar segmentos de la población vulnerables, pero con capacidad de emprender pequeños negocios. Con esta información, un banco que hubiera identificado un segmento del tejido productivo (por ejemplo, mujeres con hijos con negocios en el sector textil en determinada zona geográfica) para complementar la información del algoritmo y desarrollar un producto de microcréditos dirigido a este colectivo. Además, si quisiera minimizar aún más su riesgo de crédito podría ofrecer no solo financiación, sino también asesoramiento, formación financiera y seguimiento a través de una plataforma de educación financiera que ayudase a estas mujeres a emprender su nuevo negocio de manera exitosa.

Como se muestra en este ejemplo la educación es clave para el futuro de nuestra sociedad y en este ámbito la Inteligencia Artificial deberá jugar un papel relevante dentro de la nueva estrategia formativa, desarrollando formación accesible para todos, apoyando las capacidades de los profesores o fomentando la innovación entre los alumnos. De la misma forma que la digitalización está teniendo impacto en el trabajo lo está teniendo en la educación, ya que, como resultado de la digitalización, se acentuará la necesidad de una educación más especializada y capacitación de alta calidad para los docentes. Según el informe sobre el impacto de la Inteligencia Artificial en la educación (Cornieles, 2019) "el Gobierno deberá promover la formación en habilidades digitales en todas las fases del sistema educativo, invertir en la formación continua de los docentes ante los nuevos requerimientos tecnológicos y profesionales del mercado y adaptar los contenidos educativos al ámbito digital y a las habilidades emprendedoras. La Inteligencia Artificial debe jugar un papel central en dicha estrategia formativa."

Pero más allá de lo que sabemos que tendrá que ocurrir de manera natural debido a la digitalización, el valor que aportará la Inteligencia Artificial en el ámbito de la educación estará en que la educación podrá acceder a colectivos "no estándar" a donde antes le era muy difícil llegar, como por ejemplo como comentábamos anteriormente los colectivos vulnerables, ofreciendo una oportunidad de desarrollo intelectual adaptado a las necesidades personales de cada individuo. Un ejemplo de cómo la Inteligencia Artificial podría impactar en el desarrollo intelectual es el método Sancal (Roca, 2019) que utiliza la música para crear algoritmos de Inteligencia Artificial que determinen el mejor diagnóstico y programa para niños con problemas de autismo o para personas mayores con problemas de deterioro neuronal y que también podría ser aplicado a futuro en nuestras aulas para el apoyar a los más pequeños en las primeras fases de su desarrollo cognitivo.

2. CÓMO LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y LA DIGITALIZACIÓN IMPACTARÁ AL SECTOR FINANCIERO

También sectores económicos como el financiero o el asegurador están usando la Inteligencia Artificial para mejorar sus modelos de negocio, sus modelos de atención al cliente y reducir costes operativos.

Cada día más clientes utilizan dispositivos digitales para sus operaciones habituales, para el asesoramiento en inversiones o para conocer su posición global unificando la información de todos sus productos o hacer una predicción del gasto y ahorro futuro mediante soluciones de planificación financiera. De hecho, el entorno digital ha superado ya a la sucursal como principal canal para determinados segmentos claves como la generación Y (los millennials) y el móvil es el principal canal para realizar gestiones bancarias digitales (59%), seguido del ordenador (32%) y por último la tablet (7%) (Sánchez, 2020).

A todos nos gusta que nos ofrezcan un buen servicio y más aún cuando se trata de nuestro dinero. Y es por eso, por lo que ya se están desarrollando aplicaciones que ofrecen a los clientes asesoramiento financiero personalizado para sus inversiones, adaptándolas a sus necesidades reales y a su perfil de riesgo. Estas aplicaciones utilizan algoritmos de Inteligencia Artificial que analizan los datos del mercado junto con los datos de comportamiento del cliente con el fin realizar la mejor inversión según el perfil del cliente y al mejor precio. Un ejemplo de este tipo de aplicaciones es el robo advisors de Unicaja (Porras, 2020).

También encontramos aplicaciones de Inteligencia Artificial que agrupan saldos y movimientos de diferentes bancos y que buscan ayudarnos a controlar mejor nuestros gastos, a darnos pautas de ahorro y que analizan nuestros movimientos para alertarnos de cualquier anomalía, como por ejemplo un recibo de una factura de luz duplicado. Fintonic es una de las aplicaciones más extendidas que usa la Inteligencia Artificial con dichos fines y que está extendiendo su modelo de negocio ofreciendo servicios para el cliente como préstamos o seguros basados en su comportamiento.

Sabemos que el futuro será la interacción por voz, dejaremos de escribirnos mensajes y empezaremos a interactuar con nuestras aplicaciones y a operar con nuestros bancos a través de un bot que hablará con nosotros de manera natural y sin errores. Podremos hablar a nuestra asistente por voz y encargarle la cena, y dejar que ella nos sugiera los mejores restaurantes según nuestros gustos, nuestra asistente también podrá hacer una transacción bancaria si se lo pedimos, o realizar una compra online. Esto poco a poco mejorará nuestra experiencia de cliente y hará que cada vez confiemos más en la tecnología. En referencia a esto, Gartner predice que aproximadamente el 30% de la navegación web se realizará a través de la voz (y sin pantalla) para 2020, según un análisis de DreamIt de abril de 2019 (Dreamit, 2019).

Los bancos encontrarán grandes ventajas en la Inteligencia Artificial en sus operaciones, ya que podrán mejorar la eficacia de sus modelos de gestión de riesgo de crédito como apunta Haycanal en su artículo “La Inteligencia Artificial en la gestión del riesgo de crédito”[1] incorporando información de fuentes externas como por ejemplo datos de redes sociales o información histórica que les permitirá analizar patrones de comportamiento de otros clientes similares, o para planificar mejor sus flujos de caja y la gestión de proveedores. La Inteligencia Artificial también les permitirá prevenir el fraude detectando actividades sospechosas de movimiento de dinero o actividades inadecuadas de los clientes, y protegerse contra los ciberataques.

[1] https://haycanal.com/noticias/11698/lainteligencia-artificial-en-la-gestion-del-riesgo-de-credito)

El impacto de la inteligencia artificial en la sociedad y su aplicación en el sector financiero. Asuncion Gilsanz
Revista DIECISIETE. 2021. N°4. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 167-174) DOI: 10.36852/2695-4427_2021_04.15

Adicionalmente, los bancos ya están utilizando la Inteligencia Artificial para aumentar la eficiencia de sus procesos y reducir costes operativos a la vez que mejoran la atención al cliente y la venta cruzada por cualquiera de sus canales. Esto lo llevan a cabo gracias a la automatización inteligente de procesos y al uso de soluciones cognitivas capaces de extraer, categorizar y analizar información para dar soporte a su operativa diaria, como por ejemplo recobro, soporte a operaciones transaccionales, embargos, cierres diarios, etc.

Gracias a la Inteligencia Artificial y a la gran cantidad de información que los bancos tienen hoy sobre sus clientes en un futuro los bancos serán capaces de ofrecer un servicio totalmente digital y personalizado porque contarán con el conocimiento casi total de sus clientes y con la tecnología necesaria para que realicen sus operaciones a través de cualquier dispositivo digital simplemente utilizando la voz, de tal modo que las sucursales físicas disminuirán en número o asumirán nuevas funciones que ahora ni imaginamos, por ejemplo, el banco Santander ha convertido una serie de sucursales en "work café" (Arroyo, 2019).

El sector asegurador está implementando el mismo tipo de soluciones digitales basadas en Inteligencia Artificial que la banca, aunque está invirtiendo mucho más en el desarrollo de modelos de precios de seguros personalizados, basados en nuevas modalidades de uso o en modelos que les dan la posibilidad de cubrir riesgos hasta ahora desconocidos.

Algunos ejemplos de estos nuevos modelos se están ensayando en México, en donde por ejemplo Mapfre[2] ya tiene un seguro de coche en el cual es el cliente el que elije las coberturas que más se adecuan a sus necesidades o Miituo[3], que tiene un seguro de coche de pago por Km, es decir es un pago por uso más beneficioso para el cliente y con menor riesgo para la aseguradora.

3. CÓMO HACER QUE LOS NUEVOS SERVICIOS DE INNOVACION UTILICEN LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL DE FORMA ÉTICA Y CONFIABLE

En un futuro casi inmediato las empresas serán capaces de desarrollar cualquier aplicación basada en Inteligencia Artificial para mejorar y aumentar la eficiencia de su negocio, pero ¿cómo sabremos si lo estarán haciendo de forma ética? ¿Cómo sabremos que las decisiones que tome un sistema autónomo de Inteligencia Artificial serán decisiones correctas y sin sesgos?

Debemos ser conscientes de que un mal uso de la Inteligencia Artificial o la ausencia de principios éticos en su aplicación puede conllevar una serie de riesgos potenciales para las empresas como el riesgo reputacional y dañar o perjudicar a las personas por ejemplo con una scoring de riesgo negativo.

Por eso no debemos dejar de ver que la automatización de tareas, la digitalización, las aplicaciones de Inteligencia Artificial y el acceso a datos deben ser usadas siempre en favor y protegiendo los derechos de la persona a la que van dirigidas mediante la aplicación de una serie de medidas que eviten los sesgos por el uso de datos históricos en los algoritmos y que cumplan con una serie de principios que garanticen su buen uso.

[2] https://www.mapfre.com.mx/seguros-mx/particulares/seguros-de-auto/auto/tu-eliges/
[3] https://www.miituo.com/

La Comisión Europea publicó el pasado 19 de febrero la Estrategia Digital Europea, basada en el valor de los datos, junto con el Libro Blanco de Inteligencia Artificial (Comisión Europea, 2020). Ambos documentos fueron definidos por la presidenta de la Comisión, Úrsula von der Leyen, como un marco regulador basado en valores fundamentales y capaz de convertir a Europa en líder mundial de la innovación en la economía de los datos y sus aplicaciones con una estrategia centrada en el ser humano. En palabras de la mandataria comunitaria, "Europa debería apostar por una tecnología que redunde en el beneficio de las personas, una economía justa y competitiva y una sociedad abierta, democrática y sostenible".

Está claro que la Inteligencia Artificial va a transformar nuestras vidas y que en este momento nos presenta muchas oportunidades, pero también muchas amenazas debido a un mal uso de la información o por la toma de decisiones sesgadas o que no puedan ser explicadas. Por eso, no podemos dejar que nuestra seguridad y la toma de decisiones sea manejada por los algoritmos, porque una misma aplicación de Inteligencia Artificial podría ser usada con fines malintencionados teniendo efectos imprevistos para las personas. Para ello, será necesario que el uso de la Inteligencia Artificial se regule según las directrices de la Comisión Europea que velen por un uso confiable para los ciudadanos y las empresas.

El impacto de la inteligencia artificial en la sociedad y su aplicación en el sector financiero. Asuncion Gilsanz
Revista DIECISIETE. 2021. N°4. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 167-174) DOI: 10.36852/2695-4427_2021_04.15

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arroyo, R. (5 de diciembre de 2019). Expansión. *Los bancos reinventan las sucursales*. https://www.expansion.com/empresas/inmobiliario/2019/12/05/5de81aece5fdea44108b4672.html
- Comisión Europea. (2020). Libro Blanco sobre la inteligencia artificial: un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_es.pdf
- Cornieles, P. (31 de julio de 2019). Ialatam. *Inteligencia Artificial, robots y biotecnología, así es el futuro de la agricultura*. https://ia-latam.com/2019/07/31/inteligencia-artificial-robots-y-biotecnologia-asi-es-el-futuro-de-la-agricultura/
- Dreamit. (23 de abril de 2019). *The startups and investors bringing voice tech to healthcare*. https://www.dreamit.com/journal/voice-tech-healthcare
- Haycanal. *La Inteligencia Artificial en la gestión del riesgo de crédito*. https://haycanal.com/noticias/11698/la-inteligencia-artificial-en-la-gestion-del-riesgo-de-credito#:~:text=La%20IA%20mejora%20entre%20un,gesti%C3%B3n%20del%20riesgo%20de%20cr%C3%A9dito.&text=Pero%20la%20Inteligencia%20Artificial%20se,el%20sector%20financiero%3A%20la%20ciberseguridad.
- Mapfre. *Seguro de auto Tú eliges*. https://www.mapfre.com.mx/seguros-mx/particulares/seguros-de-auto/auto/tu-eliges/
- Miituo. https://www.miituo.com/
- Porras, J. (18 de febrero de 2020). *Robo-Advisors. Inteligencia Artificial para facilitar la inversión*, blog Unicajabanco. https://uniblog.unicajabanco.es/robo-advisors--inteligencia-artificial-para-facilitar-la-inversi
- Roca JM. (julio de 2019). Multinacionales marca España. *La digitalización y la IA en España: Una perspectiva desde el ámbito educativo*. https://multinacionalesmarcaespana.org/wp-content/uploads/2019/07/Informe_IA_EDUCACION.pdf
- Sánchez M. (17 de febrero de 2020). El faradio. *Método Sancal, el piano que toca contra el envejecimiento neuronal*. https://www.elfaradio.com/2020/02/17/metodo-sancal-el-piano-que-toca-contra-el-envejecimiento-neuronal/#:~:text=El%20M%C3%A9todo%20S%C3%A1ncal%20es%20una,ejemplo%2C%20disfrutan%20tocando%20el%20piano.
- Trendov, N., Varas, S., & Zeng, M. (2019). Tecnologías digitales en la agricultura y las zonas rurales. *División de Tecnología de la Información. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)*, 1-26. http://www.fao.org/3/ca4887es/ca4887es.pdf

El impacto de la inteligencia artificial en la sociedad y su aplicación en el sector financiero. Asuncion Gilsanz
Revista DIECISIETE. 2021. Nº4. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 167-174) DOI: 10.36852/2695-4427_2021_04.15

EL GREEN NEW DEAL Y LAS FINANZAS SOSTENIBLES EN EUROPA

GREEN NEW DEAL AND SUSTAINABLE FINANCE IN EUROPE

Ángel Berges
aberges@afi.es
Emilio Ontiveros
ontiveros@afi.es

Catedráticos de la Universidad Autónoma de Madrid y socios de Afi

Fecha recepción artículo: 9/03/2021 • Fecha aprobación artículo: 23/06/2021

RESUMEN

El artículo pretende aportar una visión general de la adaptación de la actividad financiera a la necesidad de un modelo de crecimiento más sostenible. Aunque la sostenibilidad incorpora también aspectos sociales y de gobernanza, el artículo se centra fundamentalmente en los relacionados con el cambio climático, sin duda el que con mayor urgencia ha demandado la adaptación por parte del sistema financiero. Sobre tales bases, el trabajo presta una atención diferencial a la modalidad de financiación sostenible más extendida, los denominados "bonos verdes", así como a las alteraciones en la actitud de los principales bloques políticos y económicos. Desde el muy relevante relevo en la presidencia estadounidense hasta el liderazgo claro de las instituciones europeas, primero con el Green New Deal, y más recientemente con el plan de recuperación verde en respuesta a la COVID-19.

Palabras clave: Cambio climático; Bonos Verdes; Taxonomía; Recuperación verde.

Ángel Berges Lobera. *Vicepresidente de Afi y Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad en la Universidad Autónoma de Madrid, y socio fundador de AFI. Fue miembro del Stakeholders Group, tanto en la European Securities Markets Authority, (ESMA), como en la European Banking Authority (EBA), por un periodo total de diez años, entre 2011 y 2020. Autor de varios libros y numerosos artículos en revistas nacionales y extranjeras.*

Emilio Ontiveros Baeza *es Catedrático Emérito de Economía de la Empresa de la Universidad Autónoma de Madrid, de la que fue Vicerrector durante cuatro años, antes de fundar Afi en 1987, de la que es presidente. Autor de libros y artículos sobre economía y finanzas, en revistas académicas, profesionales y medios de comunicación. Miembro de los consejos de administración de varias empresas. Desde julio de 2020, es miembro del Consejo Asesor de Asuntos Económicos del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.*

ABSTRACT

The article emphasizes the need for the financial system to be aligned with the necessary transition towards a more sustainable economic model. While sustainability has different dimensions (including social and governance), we concentrate our efforts on climate change, as it has attracted the need for urgent actions by financial markets and institutions, on ground of financial stability. We devote a special attention to the launching and development of Green Bonds, by far the most relevant exponent of private companies and financial markets adaptation to climate change concerns. To complement the role played by private agents, the article the develops on the leading role played by the European institutions, first through the launching of the Green New Deal, and more recently with the Green recovery initiatives in response to the COVID-19.

Keywords: Climate change; Taxonomy; Green Bonds; Green Recovery.

1. INTRODUCCIÓN, PRETENSIONES Y ALCANCE

El objetivo de las notas que siguen es aportar una visión general de la adaptación de la actividad financiera a las evidencias cada día más explícitas del deterioro de las condiciones de habitabilidad del planeta como consecuencia del cambio climático. En su estructura se ha tratado de dar cuenta de ese deterioro, pero especialmente de reflejar la capacidad adaptativa de los principales operadores en los mercados financieros para hacer de la necesidad virtud y asumir en sus funciones de decisión restricciones medioambientales.

La verificación de que esas restricciones no han limitado el comportamiento en términos del binomio rentabilidad-riesgo es una conclusión relevante, cada día más amparada en observación empírica.

Sobre tales bases, el trabajo presta una atención diferencial a la modalidad de financiación sostenible más extendida, los denominados "bonos verdes", así como a las alteraciones en la actitud de los principales bloques políticos y económicos. Desde el muy relevante relevo en la presidencia estadounidense hasta el liderazgo claro de las instituciones europeas.

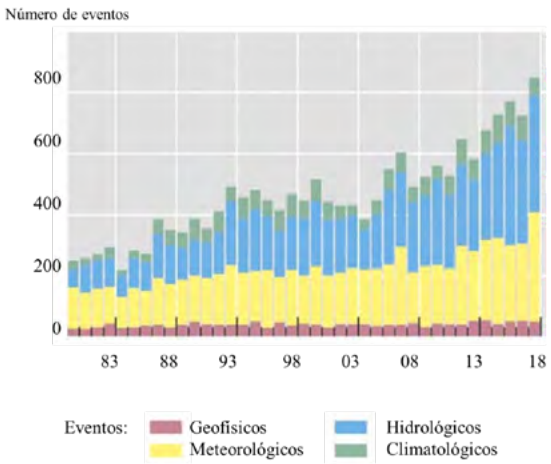
2. LOS FUNDAMENTOS

2.1. LAS EVIDENCIAS DE DETERIORO DEL PLANETA

A estas alturas no cabe albergar dudas sobre los perniciosos efectos que la acción humana está ejerciendo sobre el planeta y su sostenibilidad. Esos efectos, tanto directos como indirectos, se manifiestan en muchas partes del mundo, repercutiendo gravemente en el ecosistema, sobre la salud de las poblaciones y, desde luego, sobre la economía.

De forma más directa, y cuantificable, la frecuencia de eventos naturales extremos ha venido aumentando de forma ininterrumpida durante las cuatro últimas décadas, como ilustra el gráfico 1.

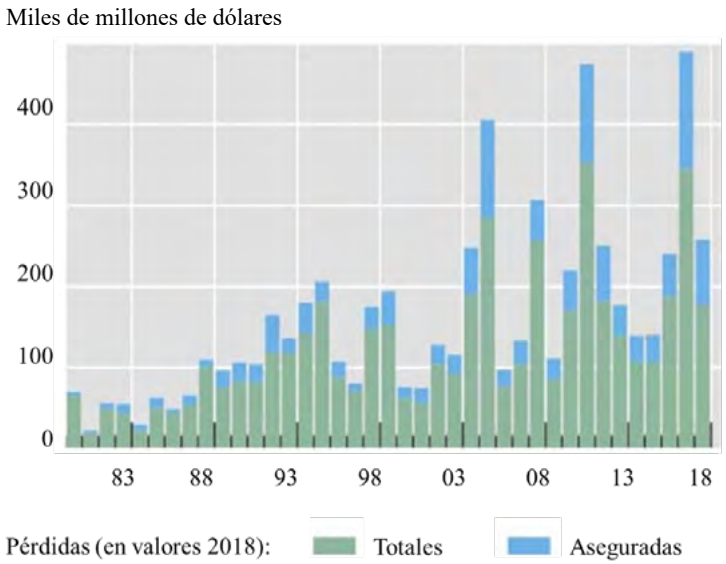
Gráfico 1: Aumento de eventos climáticos extremos en el mundo



Fuente: Munich, Re (2018), obtenido de "The green swan". Central banking and financial stability in the age of climate change. BIS. Banque de France. Enero 2020

Esos eventos extremos se han traducido en importantes pérdidas, que en los últimos años alcanzan órdenes de magnitud en el entorno de cientos de miles de millones anuales de dólares, de los que la mayor parte se encontraban sin aseguramiento alguno (gráfico 2)

Gráfico 2: Pérdidas (aseguradas y no aseguradas) provocadas por eventos climáticos extremos



Fuente: Munich, Re (2018), obtenido de "The green swan". Central banking and financial stability in the age of climate change. BIS. Banque de France. Enero 2020

Junto a esos impactos directos causados por desastres naturales, el aumento del número de días anormalmente calurosos requiere de inversión en nuevas infraestructuras más resistentes y eficientes. Por otra parte, la literatura académica empieza a demostrar que existe una clara incidencia negativa de la creciente emergencia climática en la productividad. El calentamiento global del planeta incide de forma adversa en el rendimiento de algunos recursos naturales que genera un claro empobrecimiento de la sociedad.

En ausencia de cambios significativos en las políticas hasta ahora aplicadas, los daños físicos y económicos se incrementarán y se agudizará su irreversibilidad. El descenso de la productividad en la agricultura y en la pesca, las más frecuentes alteraciones de la actividad económica y la destrucción de capital productivo, el deterioro de la salud o directamente las pérdidas de vidas, eran destacadas por el Fondo Monetario Internacional (2020) en su último "World Economic Outlook". A ello hay que añadir la complicación en la gestión de la estabilidad macroeconómica generada por el aumento de la volatilidad de la producción y de los precios originadas por los cambios de temperatura y los desastres naturales, además de la presión sobre la sostenibilidad fiscal.

Estrechamente vinculadas a esta última son las dificultades generadas para la reducción de la pobreza y las desigualdades, no solo en las economías menos avanzadas, normalmente las más castigadas por esos desastres y las que menor margen de maniobra tienen para gestionarlos y paliar sus consecuencias sobre el bienestar. La erosión del crecimiento potencial de las economías, superior en todo caso a los cálculos que se anticiparon hace cinco años, es el denominador común a todos los escenarios que se estiman si los principales países contaminadores no cambian radical y rápidamente de comportamiento.

El Green New Deal y las finanzas sostenibles en Europa. Ángel Berges y Emilio Ontiveros
Revista DIECISIETE. 2021. Nº5. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 17-32). DOI: 10.36852/2695-4427_2021_05.00

En todo caso cabe resaltar que, aunque es la referida al cambio climático la acepción de sostenibilidad que mayor sensibilidad ha despertado en los últimos años, lo cierto es que el vocablo incorpora también otros significados y dimensiones adicionales a los medioambientales y estrictamente complementarios, como son los sociales y de gobernanza. En este sentido, y aunque no hay una definición única para la sostenibilidad, y en particular para las finanzas sostenibles, todas las aproximaciones al término hacen referencia a su capacidad de financiar la actividad económica "satisfaciendo las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades" y favoreciendo al mismo tiempo un bienestar económico, ambiental y social.

2.2. AGENDA DE LA ONU Y ACUERDOS DE PARÍS

Aunque la preocupación por la sostenibilidad en esa acepción amplia viene desde muy atrás en el tiempo, lo cierto es que la misma recibió un impulso nunca antes visto de la mano de una serie de compromisos globales que marcan el camino a seguir y fijan unas metas a alcanzar. Entre ellos cabe destacar, sin duda alguna, los dos hitos que, desde 2015, han marcado la pauta para todos los avances posteriores en materia de finanzas sostenibles: la **Agenda 2030**[1] **y el Acuerdo de París**[2]. Si bien ambos acuerdos internacionales resultaron de negociaciones separadas, coinciden en el momento de su aprobación, y su identificación de pautas y compromisos de sostenibilidad para el futuro.

En septiembre de 2015 tuvo lugar en Naciones Unidas, y con asistencia de más de 150 jefes de Estado y de Gobierno, la histórica Cumbre del Desarrollo Sostenible, en la que se aprobó la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que, desde el 1 de enero de 2016, rigen los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible en el horizonte de 2030. Los ODS abarcan 17 objetivos y 169 metas, así como una declaración de intenciones que articula los principios de integración, universalidad, transformación y una asociación global en pos del desarrollo humano dentro de los límites biofísicos de la Tierra.

Su implementación no está parametrizada puesto que, aunque se trata de un empeño colectivo y global, corresponde a cada país decidir cómo aplicarlo y priorizar sus objetivos y metas dentro de un marco común. Esta realidad hace que la agenda de cada país, conocida como Agenda 2030, pueda ser divergente en las formas, pero no en el fondo.

En definitiva, para numerosos agentes económicos la sostenibilidad, como algo general, y los ODS como algo más tangible, proporcionan ya una hoja de ruta hacia un desarrollo más duradero y un mercado de oportunidades en crecimiento, a la vez que demuestran que mejorar la sostenibilidad no necesariamente tiene un coste para ellos, sino que puede proporcionar beneficios significativos a largo plazo que son el foco de las finanzas sostenibles.

Pocas semanas después de la Cumbre de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, tenía lugar en París la histórica **Conferencia de las Partes (COP-21)**, en la que se alcanzó el conocido como Acuerdo de París. El texto, acordado por 195 países además de la Unión Europea, sustituyó al Protocolo de Kioto (1997) que en su momento constituyó el primer acuerdo global para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

[1] https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/
[2] https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement

Dichas emisiones hace tiempo que han sido identificadas por la comunidad científica como uno de los principales causantes del incremento tendencial de la temperatura en la tierra. Sobre la base de un diagnóstico de las amenazas asociadas al calentamiento global que dejaba poco lugar a la complacencia[3], se establecieron unos objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de adecuación de los flujos de financiación de las economías a esos propósitos. Desde entonces, las evidencias han dejado corto aquel diagnóstico, verificándose la persistencia de niveles elevados de emisiones, el correspondiente ascenso de las temperaturas, así como catástrofes naturales de diversa índole con el denominador común de su atribución a ese creciente deterioro medioambiental. Un análisis precursor, desde una perspectiva económica fue el trabajo del profesor de la London School of Economics, Nicholas Stern, difundido en octubre de 2006. En él se advertía, como se comenta en Ontiveros (2019), sobre la magnitud de los costes derivados del cambio climático, de las amenazas desde una perspectiva fundamentalmente económica, incorporando nuevas formas de análisis del impacto y nuevos métodos, que concluían en la reducción del crecimiento económico global.

3. LA AGENDA EN LAS EMPRESAS PIONERAS

3.1. FINANZAS SOSTENIBLES Y EMPRESAS RESPONSABLES: EL PARADIGMA BLACKROCK

Es alentador ver que muchos de los primeros agentes que tomaron conciencia y desarrollaron acciones en el ámbito de las finanzas y la sostenibilidad eran del sector privado. Aun así, será necesario activar muchas más acciones y de mayor calado que las actuales, y que éstas se materialicen de forma efectiva en modelos de negocio generalistas dado que, de no materializarse de forma autorregulada, puede ser necesario que se tenga que establecer nueva normativa para que aceleren su transformación.

Las razones de ese movimiento temprano de algunos agentes financieros cabe atribuirlas, en parte a un cierto efecto anticipador de esas exigencias regulatorias y/o informativas que tarde o temprano iban a llegar, pero sobre todo a una evaluación, por parte de los agentes financieros más dinámicos, de los riesgos y oportunidades que iban a emanar del ineludible cambio hacia un modelo de crecimiento sostenible.

Cada vez son más las entidades, sobre todo en el ámbito de la gestión de activos, que adoptan estrategias mucho más proactivas de medición y comunicación en relación con el cambio climático y la huella de carbono, llegando en algunos casos a comprometerse con objetivos cuantificables de reducción de su exposición a activos causantes de dicha huella.

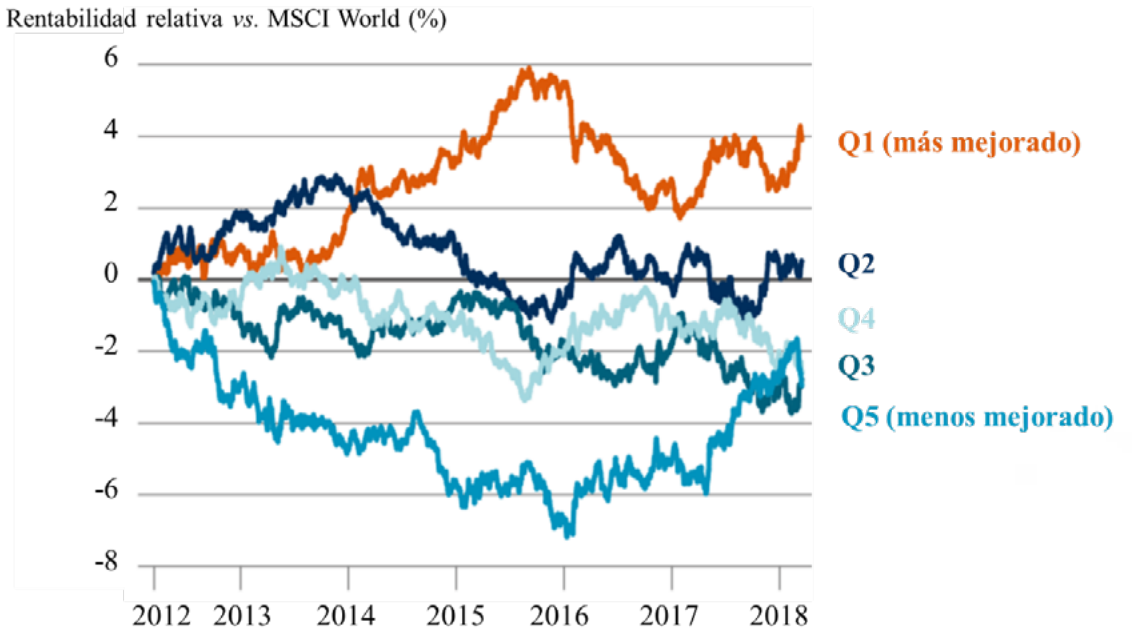
Esas políticas de diferenciación en la transparencia, o incluso en el compromiso de reducción de activos expuestos, pueden ser valiosas también en una perspectiva de optimización del binomio rentabilidad/riesgo, como se pone de manifiesto en algunos estudios recientes, y de forma especial en un reciente informe de BlackRock (2018). En el mismo se analiza “la performance” de varias carteras de acciones,

[3] La comunidad científica advierte que si la cantidad de dióxido de carbono que hay en la atmósfera supera las 450 partículas por millón (ppm), lo que equivale a asumir un incremento máximo de en torno a 2ºC de la temperatura del planeta sobre valores pre-industriales, los efectos desastrosos del cambio climático podrían descontrolarse

El Green New Deal y las finanzas sostenibles en Europa. Ángel Berges y Emilio Ontiveros
Revista DIECISIETE. 2021. Nº5. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 17-32). DOI: 10.36852/2695-4427_2021_05.00

clasificadas en función de la intensidad en carbón de su actividad con respecto a las ventas anuales. Como puede comprobarse en el gráfico 3, esos resultados son tanto mejores cuanto mayor ha sido el avance de las compañías en reducir la intensidad de carbón en las carteras.

Gráfico 3. Rentabilidad de la renta variable por intensidad de carbono, 2012-2018



Fuente. Blackrock. 2018

Quizás por esa explícita compatibilidad entre rentabilidad y comportamiento sostenible es por lo que el propio Blackrock, el inversor institucional con mayor volumen de activos bajo gestión del mundo, viene advirtiendo de forma recurrente a los principales responsables de las empresas de las que posee acciones sobre la necesidad de más transparencia e información sobre los efectos del cambio climático en sus actividades, en sus estados financieros, en definitiva.

En la misma dirección, cabe destacar la declaración que un conjunto de 60 inversores institucionales (responsables de activos bajo gestión por 10 billones de dólares) realizaron en 2018, a través del *Financial Times*, dirigida a "sus" empresas vinculadas al negocio del gas y petróleo. Les reclaman explicaciones sobre cómo piensan atender la necesaria transición energética hacia una economía sin emisiones netas de carbono que se acordó en París de 2015 por más de 200 estados y sobre la que varios países han empezado ya a legislar. El sector de combustibles fósiles no es muy dependiente del mercado de bonos para su financiación, por lo que la exigencia de los mercados financieros hacia una transición de su actividad viene fundamentalmente de los mercados de acciones, de ahí la importancia del posicionamiento de estos inversores.

3.2. EL SISTEMA FINANCIERO, CLAVE PARA LA SOSTENIBILIDAD

Ese especial protagonismo del sector financiero ante la sostenibilidad, y especialmente la lucha contra el cambio climático, emerge de su potencial para anticipar efectos futuros y establecer precios que puedan actuar como señales para guiar tanto las políticas públicas como las decisiones a tomar por los agentes privados. Al fin y al cabo, la esencia de los mercados financieros es su capacidad de valoración relativa entre el presente y el futuro, y eso es precisamente lo que se necesita para superar la "tragedia del horizonte", tal como la definió en 2015 Mark Carney, a la sazón presidente del Financial Stability Board, y del Banco de Inglaterra, quien primero llamó la atención sobre las implicaciones del cambio climático para la estabilidad financiera. Subrayaba cómo los evidentes daños del cambio climático no generaban incentivos para que los actuales responsables adoptaran decisiones para su neutralización, dado que sus principales daños los sufrirán las próximas generaciones. Esa premonición de Carney se quedó corta: el horizonte ya está aquí; los daños ya los están sufriendo las generaciones presentes.

Por otra parte, ese claro alineamiento del sector financiero con la transición hacia una economía libre de emisiones se ve apoyado por las abundantes evidencias disponibles respecto a la positiva valoración que los mercados asignan a empresas comprometidas con dicha transición, así como respecto a las menores tasas de morosidad que las entidades financieras pueden esperar de los créditos concedidos para financiar actividades "verdes".

En este segundo ámbito, el estudio más reciente, y sin duda el más comprensivo de los llevados a cabo hasta la fecha, es el realizado por el Banco de Inglaterra (2020) a principios del presente año, y analizando microdatos para una muy amplia muestra (más de un millón) de créditos hipotecarios vivos en dicho país. Con técnicas estadísticas suficientemente robustas, el estudio concluye que las hipotecas concedidas para viviendas que satisfacen los requerimientos de eficiencia energética incorporan una probabilidad de impago en torno a un 20% inferior que las correspondiente a viviendas que no satisfacen esas exigencias. Sobre la base de esos resultados se concluye con una recomendación importante: la eficiencia energética ha de ser considerada un factor a la hora de estimar la probabilidad de impago (la conocida como PD), y sea tenida en cuenta por las entidades prestamistas en la fijación del tipo de interés de concesión.

Al hilo de dichas evidencias y recomendaciones, no es casual que sea también el Banco de Inglaterra uno de los primeros que ha tomado ya la iniciativa de someter a las entidades financieras a un primer ejercicio de resistencia (Stress Test) frente a los riesgos asociados al cambio climático, iniciativa que sin duda será seguida por la mayoría de supervisores bancarios, desde esa constatación enunciada por Mark Carney, de que el cambio climático afecta directamente a la estabilidad financiera, y como tal debe ser objeto de medición y vigilancia por parte de los supervisores bancarios.

Pero no solo el sistema bancario, sino los mercados financieros en general, han mostrado un claro alineamiento con esa transición hacia una economía verde. De hecho, un estudio conjunto del BCE y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, BCE_ BERD (2019) pone de manifiesto que dicha transición se ve más favorecida por un sistema financiero basado en un mayor peso de los mercados de capitales que de la intermediación bancaria tradicional. De dichos resultados extraen la recomendación de apoyar el desarrollo de mercados de valores, mucho más proclives a financiar actividades de más riesgo, en general más intensivas en innovación, así como las relacionadas con la transición hacia una economía verde y más circular.

El Green New Deal y las finanzas sostenibles en Europa. Ángel Berges y Emilio Ontiveros
Revista DIECISIETE. 2021. Nº5. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 17-32). DOI: 10.36852/2695-4427_2021_05.00

Son numerosos los estudios sobre la relación entre criterios ASG (ambientales, sociales y de gobierno corporativo) y rentabilidad financiera, pero por su carácter de metaanálisis cabe señalar el elaborado por Friede et al. (2015). En el mismo se señala que aproximadamente el 90 % de los estudios encuentran una relación ASG y desempeño financiero corporativo no negativa. Más importante aún, la gran mayoría informa sobre resultados positivos.

Ese favorable comportamiento de los activos financieros "verdes", tanto en acciones como en bonos, se ha demostrado especialmente efectivo en el marco de la crisis desencadenada por la COVID-19, que ha provocado intensas caídas en la mayoría de los mercados de valores. Pues bien, esas caídas han sido significativamente menores en el caso de los valores más alineados con la sostenibilidad y el cambio climático.

Comenzando por el mercado de acciones, ha sido suficientemente documentada la existencia de lo que se denomina un "Greenium negativo", es decir una prima por riesgo negativa asociada a los valores con un mayor componente verde (de ahí el acrónimo "greenium", o "green premium") en su actividad empresarial. Esa prima de riesgo negativa se traduce en una sistemática mejor valoración de las compañías con un mayor componente verde, de tal manera que, según la Comisión Europea (2019), en el horizonte de la última década una cartera de acciones de empresas "verdes" habría generado un 8% acumulado de rentabilidad diferencial.

Pero, adicionalmente, la inversión en "acciones verdes" se ha mostrado más resistente frente a las importantes caídas de valor de las acciones en el marco de la crisis provocada por la emergencia sanitaria de la COVID-19. En ese contexto cabe destacar el favorable comportamiento diferencial de aquellas compañías con un perfil de sostenibilidad robusto desde el punto de vista ambiental, social y de gobierno corporativo (ASG). Para ello, hemos analizado tres familias de índices sostenibles, con diferentes grados de exigencia en cuanto a sostenibilidad, realizando el estudio a nivel global y regional para evitar posibles sesgos geográficos, Pues bien, tanto en un ámbito global, como en Estados Unidos, Europa, o los países emergentes, los índices de acciones con un mayor componente verde en sus integrantes, han registrado un descenso de precios sustancialmente inferior al de los agregados de mercado.

En lo que a riesgo se refiere, la inversión sostenible medida a través de volatilidad no presenta diferencias significativas, incluso en algunos casos, los índices con características ASG presentan mayores niveles de volatilidad como consecuencia del menor número de valores en cartera (los índices MSCI SRI agrupan el 25% de activos del índice tradicional), y por tanto, un menor efecto diversificación.

Sin embargo, cuando utilizamos otras medidas como el *drawdown* o máxima caída, vemos cómo los índices sostenibles vuelven a presentar mejores resultados. En todos los casos, el máximo *drawdown* registrado en los últimos cinco años se da en marzo de 2021, con la aparición de la pandemia, y de nuevo, tanto a nivel global como regional, los índices sostenibles presentan caídas menos pronunciadas que sus índices tradicionales. Y es que precisamente estos eventos de cola, que puedan generar pérdidas extraordinarias en una compañía, son los que trata de mitigar la inversión decidida con criterios de sostenibilidad.

Esa referencia a eventos de cola nos lleva necesariamente a hacer una última reflexión sobre el sector de seguros, sin duda el más vinculado a eventos de cola. Como ilustrábamos en la sección 2, el incremento de eventos extremos asociados al cambio climático se ha traducido en un incremento caso exponencial de las pérdidas provocadas por los mismos, de las que apenas un tercio se encontraban aseguradas. Ello abre una necesidad (a la vez reto y oportunidad de negocio) para que el sector asegurador asuma una posición de claro liderazgo en la transición hacia un modelo productivo más sostenible.

4. EL MERCADO DE BONOS VERDES

4.1. DESARROLLO EXPONENCIAL DEL MERCADO: PROFUNDIDAD Y DIVERSIDAD DE EMISORES

Uno de los elementos más representativos del creciente desarrollo de las finanzas sostenibles es la extensión registrada por los denominados **Bonos Verdes**. Surgidos en 2007 gracias a una emisión del Banco Europeo de Inversiones, su actividad fue evolucionando en sus primeros años de vida al amparo fundamentalmente del impulso por los organismos multilaterales. Desde 2013, con las primeras emisiones de empresas (la francesa EDF) y entes públicos (Estado de Massachusetts), se abre claramente el espectro de emisores, en el que irán ganando peso emisores privados de diferentes países, siendo España uno de los más activos en dicho segmento, tanto con emisiones públicas, como sobre todo privadas, destacando Iberdrola, uno de los más activos emisores privados en el mundo.

Gráfico 4. Bonos verdes: emisiones anuales y saldo acumulado



Fuente: Climate Bonds Initiative (2021)

Autorregulado en base a los acuerdos adoptados en el marco de los denominados *Green Bond Principles (GBP)*[4], puede ser considerado como un elemento clave en la creciente aceptación de las finanzas sostenibles, tanto por su impacto positivo sobre aspectos medioambientales como por su capacidad demostrada de atracción de capital privado para financiar necesidades globales. Además, su evolución a lo largo del tiempo ha permitido el desarrollo de otro tipo de productos financieros similares (bonos sociales, préstamos verdes, préstamos sociales) que acercan cada vez más la sostenibilidad al sistema financiero desde el punto de vista del diseño de producto y el impacto del mismo.

[4] https://www.icmagroup.org/green-social-and-sustainability-bonds/green-bond-principles-gbp/

El Green New Deal y las finanzas sostenibles en Europa. Ángel Berges y Emilio Ontiveros
Revista DIECISIETE. 2021. Nº5. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 17-32). DOI: 10.36852/2695-4427_2021_05.00

Porque un elemento clave de las finanzas sostenibles es su creciente innovación y diversificación de oportunidades. Por ejemplo, los bonos y préstamos ligados a sostenibilidad vinculan el tipo de interés que aplican a la consecución de algún objetivo particular o general de sostenibilidad de la entidad receptora de la financiación. Se ha estimado que en el año 2019, este tipo de operaciones supuso más de un 10% del total de financiación sostenible emitida, cuyo volumen acumulado superó los 800.000 millones de dólares (ver gráfico 4).

4.2. COMPORTAMIENTO DIFERENCIAL DE LOS BONOS VERDES

En paralelo a ese crecimiento de la actividad emisora en instrumentos financieros sostenibles, cobra una gran relevancia la medición del comportamiento de dichas inversiones en términos del binomio entre rentabilidad y riesgo. Las evidencias existentes al respecto son claramente favorables: los bonos verdes han generado, de forma consistente durante la década transcurrida desde la crisis financiera, una rentabilidad acumulada que supera, en casi 8 puntos porcentuales, a la registrada por bonos equivalentes sin dicha consideración.

A ese mejor comportamiento como inversión de los bonos verdes de forma estructural, cabe añadir su mejor comportamiento en momentos de severa crisis, como la generada por la emergencia sanitaria. En dicho marco, los bonos verdes han puesto de manifiesto una capacidad de resistencia mucho mayor que el resto de bonos. Concretamente, en el contexto de caídas generalizadas que experimentaban los bonos corporativos al desatarse la pandemia, la caída de precio en los bonos verdes fue menos de la mitad que en el agregado de bonos de alta calidad crediticia.

Sobre la base de esas evidencias referidas al mejor comportamiento relativo de los bonos verdes, tanto en un contexto de normalidad y recuperación económica –una década completa desde la anterior crisis–, como en el marco de la crisis provocada por la emergencia sanitaria (COVID-19), ya no cabe albergar dudas sobre el valor de dicho tipo de instrumentos en cualquier cartera de inversión, como así han asumido ya una buena parte de los principales gestores de activos, que asumen crecientes compromisos en cuanto al peso de los bonos verdes en sus carteras.

En esta misma dirección, cabe destacar que el Banco Central Europeo, en sus nuevas políticas de inversión en bonos, en el marco de las medidas para la superación de la crisis de la COVID-19, asume de forma proactiva esa presencia de bonos verdes en sus decisiones de compra de activos, y de forma especial en las compras asociadas al denominado PEPP (Pandemic Emergency Purchase Program).

Un compromiso en esa dirección constituye el mejor reconocimiento de que la lucha contra la pandemia y contra el cambio climático son objetivos, no solo compatibles, sino con importantes complementariedades desde la perspectiva de los mercados financieros. De ese claro compromiso del BCE con la sostenibilidad y el cambio climático da buena fe la intensa política de comunicación y de coordinación de actividades en el seno del BCE, como su presidenta ha dejado claro en recientes intervenciones, así como en la creación de un “Climate Change Center” en el seno de dicha institución[5].

[5] Véase Lagarde (2021)

5. EUROPA A LA VANGUARDIA

5.1. PROTAGONISMO FRENTE AL RESTO DE LAS POTENCIAS

Cuando se han cumplido cinco años de la suscripción del Acuerdo de París, cabe concluir con una cierta decepción, en la persistencia de niveles elevados de emisiones, de ascenso de las temperaturas, así como catástrofes naturales de diversa naturaleza con el denominador común de su atribución a ese creciente deterioro medioambiental.

La decepción derivada del desigual cumplimiento de aquellos compromisos está siendo compensada, sin embargo, por algunos elementos esperanzadores. El más importante es la extensión de la conciencia de la emergencia climática entre ciudadanos y empresas en todo el mundo, como ya hemos comentado en la sección 3.

En el ámbito de las administraciones públicas, la decepción que ha supuesto la posición estadounidense en los cuatro años de mandato de Trump –y que la nueva Administración Biden ya se ha apresurado a corregir– ha sido compensada por la entusiasta posición china, y muy especialmente europea, verdadera avanzadilla en la lucha contra el cambio climático.

Con el objetivo de "convertir a Europa en el centro de gravedad de la inversión global en una economía baja en carbono, eficiente en la utilización de los recursos y circular" la Comisión Europea presentó en marzo de 2018 su Plan de Acción para la financiación del crecimiento sostenible, o Plan de Acción en finanzas sostenibles (Comisión Europea, 2018), en gran medida siguiendo las recomendaciones del grupo de expertos analizadas en la sección anterior.

El plan de acción incluye 10 iniciativas, entre las que cabe destacar:

- Desarrollar una **Taxonomía** específica sobre "sostenibilidad" a nivel europeo que se integre progresivamente en la legislación de la UE para proporcionar una mayor seguridad jurídica a inversores y otros agentes, aunque bajo un criterio de neutralidad tecnológica.

- Crear estándares y etiquetas vinculadas a **productos financieros verdes**. Con ello se confía en que el creciente interés de los consumidores por este tipo de etiquetas se traslade a los productos financieros (como fondos de inversión especializados en economía baja en carbono, bonos verdes o incluso hipotecas verdes que se desarrollen bajo su amparo), dándoles una visibilidad, mecanismos de control y gobernanza que debería favorecer una mayor demanda de los mismos.

- Incorporar la sostenibilidad en los **requerimientos prudenciales**. La Comisión va a desarrollar un análisis sobre los requisitos de capital más adecuados que deben tener los "activos sostenibles" en poder de bancos y compañías de seguros.

Caben pocas dudas, por tanto, de la voluntad de las instituciones europeas de alinear la tensión transformadora de las finanzas con la senda de la sostenibilidad de forma irreversible. De compatibilizar, en definitiva, la sostenibilidad con la modernización financiera, que incluiría también un mayor equilibrio entre financiación directa y financiación intermediada, como se analiza en Berges-Ontiveros (2018).

El Green New Deal y las finanzas sostenibles en Europa. Ángel Berges y Emilio Ontiveros
Revista DIECISIETE. 2021. Nº5. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 17-32). DOI: 10.36852/2695-4427_2021_05.00

5.2. DEL PACTO VERDE (GREEN NEW DEAL) A LA RECUPERACIÓN VERDE POST-COVID

La Unión Europea ya daba claras muestras de su liderazgo mundial en sostenibilidad con su iniciativa del Pacto Verde (Green New Deal) en diciembre de 2019, que suponía una clara intensificación y aceleración de los compromisos asumidos en el Acuerdo de París. Concretamente, se aceleraba hasta un 55% (con respecto a los niveles de 1990) el compromiso de reducción de emisiones al horizonte de 2030, y se asume un objetivo de cero emisiones netas al horizonte de 2050.

Este Green New Deal pretende transformar la economía europea en plenamente sostenible, cambiando su modelo social y económico y proporcionando, al mismo tiempo, los recursos económicos que permitan una transición justa. Para ello, la Comisión Europea propuso crear un fondo de transición justa para las regiones más dependientes de los combustibles fósiles de hasta 100.000 millones de euros, aunque algunas estimaciones apuntan a que dicho importe era apenas un tercio de lo que realmente se necesita.

Ha tenido que ser la pandemia, y en particular la contundente respuesta de la Comisión Europea para superar los estragos causados por la misma en las economías europeas, la "excusa" para una movilización de recursos mucho más acorde con esos ambiciosos objetivos del Green New Deal. En particular, al menos una tercera parte de los 750.000 millones de euros con que está dotado el "Next Generation EU" (NGEU) se asignarán a proyectos que garanticen la satisfacción de ese propósito.

El NGEU constituye un presupuesto europeo excepcional y temporal, que pretende captar en los mercados hasta 750.000 millones de euros con la emisión de deuda conjunta emitida por la Comisión Europea en nombre de la UE para destinarlo a un programa de inversión y reformas que combine dos objetivos:

- **La recuperación económica** tras la pandemia. El PIB va a sufrir su mayor descenso en tiempos de paz (con notables divergencias por países), mientras el paro en Europa volverá a acercarse al 10% de la población activa. El impulso a la inversión que facilitará el NGEU acentuará el rebote que experimentará la economía en 2021.

- **La transformación de la economía europea**. La filosofía de la acción que ha adoptado la UE busca, en la mejor tradición de la política económica, aunar la satisfacción de lo urgente con la atención al medio y largo plazo. Así, las directrices del NGEU apuntan a la necesidad de reformar y cambiar aspectos y sectores básicos del funcionamiento de las economías para i) reforzar las áreas cuya debilidad ha quedado patente, ii) acelerar la transición energética y la lucha contra el cambio climático y iii) desplegar las potencialidades de las tecnologías digitales.

Siguiendo con estas directrices, el Gobierno español presentó el 7 de octubre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que pretende concentrar el esfuerzo de reforma e inversión en el trienio 2021-2023 llevando la inversión pública hasta el 6% en media y movilizando también inversión privada. El Plan se articula en torno a cuatro ejes transversales (transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género) y diez políticas palanca de reforma estructural, con dotaciones estimadas en términos de porcentajes de recursos respecto al total. Según las estimaciones realizadas por la Comisión Europea, España podría recibir hasta 140.000 millones de euros, repartidos casi al 50% entre transferencias y préstamos, lo que equivale al 11% del PIB de 2019.

España está en disposición de recuperar el tiempo perdido. La OCDE, en su último informe de perspectivas destacaba en el capítulo español, el compromiso de las autoridades para intensificar las inversiones en energías renovables, en eficiencia energética y en el transporte, anticipando la contribución de esas acciones a la recuperación económica y del empleo. La esperada aprobación y entrada en vigor de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética (PLCCyTE) debe consolidar esas aspiraciones no solo de recuperación verde, sino de contribución a la transformación y modernización de nuestra economía. A la satisfacción de esas pretensiones deberán contribuir no solo la instalación de nueva capacidad de origen renovable, sino la generación de proyectos transversales en distintos sectores de la economía, desde los vinculados a la movilidad al sector turístico, pasando por la eficiencia energética en todo tipo de edificaciones.

No son pretensiones inalcanzables ni faltan fundamentos en las que asentarlas. En nuestro país se encuentran operadores empresariales y financieros que han asumido hace tiempo esa necesidad. Que anticiparon inteligentemente esa exigencia global y hoy mantienen posiciones de liderazgo mundial en la generación de energías renovables y en el empleo de modalidades de financiación verde y socialmente sostenibles. La estrecha colaboración público-privada que ha de presidir la concreción de proyectos de inversión en esos ámbitos puede ser determinante para que la inversión verde genere los efectos multiplicadores pretendidos. La asignación de recursos a la inversión en infraestructuras para la electrificación, en energías renovables, en eficiencia energética y en investigación en tecnologías limpias pude impulsar tanto más el crecimiento económico y del empleo cuanto mayor sea esa coordinación entre agentes. Así lo ponen de manifiesto diversos estudios, como el elaborado entre la Agencia Internacional de la Energía (AIE) y el FMI. Trabajos de la AIE destacan, además, que la persistencia del empleo creado por la inversión verde es superior al promedio.

Si en nuestro país se asume con el suficiente respaldo político esa prioridad de modernización económica desde la base de la transición energética, de todo punto compatible con esa otra prioridad de extensión de la digitalización, no pocos sectores hoy diezmados por la reclusión obligada por la pandemia podrán hacer de la necesidad virtud. También podrán reforzarse los atractivos de nuestro país como un destino sano en su más amplia acepción, no solo para los visitantes turísticos de calidad, cada día más exigentes con las condiciones medioambientales, sino también para la captación de flujos de inversión extranjera directa e incluso talento externo, en torno a esos proyectos de inversión verde.

El Green New Deal y las finanzas sostenibles en Europa. Ángel Berges y Emilio Ontiveros
Revista DIECISIETE. 2021. Nº5. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 17-32). DOI: 10.36852/2695-4427_2021_05.00

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alessi, Lucia; Ossola, Elisa; y Panzica, Roberto (2019). *The Greenium matters: greenhouse gas emissions, environmental disclosures, and stock prices*, Working Papers 2019-12, Joint Research Centre, European Commission.
- Berges, Ángel; Ontiveros, Emilio (2018). *De la Unión Bancaria a la Unión de Mercados de Capitales*, en Información Comercial Española, nº 902, Mayo 2018, págs. 95-107
- BlackRock Investment Institute (2018) *Sustainable investing: a "why not" moment*. Global Insights. Mayo
- Bolton, Patrick; Despres, Morgan; Pereira da Silva, Luiz Awazu; Samama, Frédéric; y Svartzman, Romain (2020). The green swan. Central banking and financial stability in the age of climate change. BIS. Banque de France. Enero.
- Climate Bonds Initiative (2021) *Record $269.5bn green issuance for 2020: Late surge sees pandemic year pip 2019 total by $3bn*
- De Haas, Ralph y Popov, Alexander (2019) *Financial Development and Industrial Pollution* EBRD Working Paper 217. European Central Bank
- Fondo Monetario Internacional (2020), World Economic Outlook. Octubre
- Friede et al. (2015) *ESG and financial performance: aggregated evidence from more than 2000 empirical studies*. Journal of Sustainable Finance and Investment, 5:4, págs. 210-233
- Guin, Benjamin y Korhonen, Perttu. (2020) *Does energy efficiency predict mortgage performance?* Bank of England. Staff Working Paper No. 852. January.
- Lagarde, Chistine (2021): "*Climate change and Central Banking*", Keynote speech by Christine Lagarde, President of the ECB, at the ILF conference on Green Banking and Green Central Banking
- Ontiveros, Emilio (2019), Excesos. Amenazas a la prosperidad global. Editorial Planeta.
- Serhan Cevik y João Tovar Jalles. *Feeling the Heat: Climate Shocks and Credit Ratings* Fondo Monetario Internacional. Working Paper 2020/286. Diciembre.

El Green New Deal y las finanzas sostenibles en Europa. Ángel Berges y Emilio Ontiveros
Revista DIECISIETE. 2021. Nº5. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 17-32). DOI: 10.36852/2695-4427_2021_05.00

LA IMPORTANCIA DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN MÉXICO PARA ALCANZAR LOS ODS

THE IMPORTANCE OF FINANCIAL INCLUSION IN MEXICO TO THE ACHIEVEMENT OF THE SDGS

María del Carmen Dircio Palacios Macedo
Universitat Jaume I
maricarmen.dircio@gmail.com

Fecha recepción artículo: 12/03/2021 • Fecha aprobación artículo: 09/06/2021

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es abordar la importancia de la promoción de la inclusión financiera en México para la consecución de los ODS y documentar diversos avances en torno a ello. En primer lugar, se exponen las relaciones que se han encontrado con respecto al vínculo de la inclusión financiera y diferentes aspectos del desarrollo económico. En segundo lugar, se da un panorama del rezago en la inclusión financiera en México, se presentan algunos avances recientes, y cómo estos promueven la consecución de los ODS. La inclusión financiera se encuentra explícitamente incluida dentro del ODS 8, en la meta 8.10. Pero además, es un medio para conseguir una buena parte de los ODS. Reconociendo la problemática de la falta de inclusión financiera, en México se han seguido varias estrategias, políticas públicas y cambios en regulaciones, tendientes a promover la inclusión financiera. Se da cuenta de esto, además de los esfuerzos por cuantificar el rol de los bancos en torno al cumplimiento de los ODS a través de una alianza entre el Programa de las Naciones Unidas (PNUD) en México y la Asociación de Bancos de México (ABM).

[1] Economista mexicana especialista en temas de competencia económica, análisis de mercados y desarrollo económico. Licenciada en Economía por la Universidad de las Américas Puebla- México. Maestra en Economía Aplicada por la Universidad Popular Autónoma de Puebla, México. Máster en Economía por la Universitat Jaume I. Se desempeñó como Directora de Área de la Dirección General de Estudios Económicos de la Comisión Federal de Competencia Económica de México. Ha sido consultor independiente en temas de competencia económica. Actualmente es estudiante del Doctorado en Economía y Empresa, en UJI

Palabras clave: Finanzas sostenibles Mexico, Inclusión financiera y desarrollo económico; Inclusión financiera ODS, Agenda 2030

SUMMARY

The objective of this article is to address the importance of promoting financial inclusion in Mexico for the achievement of the SDGs, and to document various advances in this regard. In the first place, the relationships that have been found regarding the link between financial inclusion and different aspects of economic development are presented. Second, there is an overview of the lag in financial inclusion in Mexico, some recent advances are documented, and how these promote the achievement of the SDGs. Financial inclusion is explicitly included within SDG 8, in target 8.10. But it is also a means to achieve many of the other SDGs. Recognizing the problem of the lack of financial inclusion, in Mexico several strategies, public policies and changes in regulations have been followed, aimed at promoting financial inclusion. I present these advances, in addition to the efforts to quantify the role of banks in meeting the SDGs through an alliance between the United Nations Program (UNDP) in Mexico and the Association of Banks of Mexico (ABM).

Keywords: Sustainable finance Mexico, Financial inclusion and development, Financial inclusion and SDG, 2030 Agenda

INTRODUCCIÓN

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron establecidos en 2015 como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU, comprendiendo 17 ODS y 169 metas de carácter transversal, confiriendo un papel mucho más significativo al sector privado. Se considera que sin la participación de este, difícilmente se lograrán los objetivos planteados para el 2030, de hecho, 88 de las 169 metas establecidas en la Agenda 2030 requiere un rol activo del sector privado para su cumplimiento. (Villasuso & PNUD, 2020)

México se ha comprometido con el cumplimiento de los ODS y ha avanzado en los años recientes, con la participación del gobierno y del sector privado. Sin embargo, aún existen rezagos y retos importantes en torno al cumplimiento de la Agenda 2030. Por ejemplo, en México sigue habiendo un 41.9 % de la población en situación de pobreza y un 7.4% de la población en pobreza extrema. Asimismo, el 16.9% de la población tiene rezago educativo y el 57.3% tiene carencia por acceso a la seguridad social. (CONEVAL, 2019)

Adicionalmente en México, hay un rezago importante en la inclusión financiera de una parte de la población, que es especialmente severo en algunas regiones y en poblaciones rurales, en transición y semiurbanas, y en cierto tipo de servicios. De ahí la relevancia de abordar la necesidad de avance en la inclusión financiera para la consecución de los ODS.

El avance hacia la inclusión financiera de la población, contribuye a los ODS por la relación que existe entre inclusión financiera y desarrollo económico. La inclusión financiera de hecho está contemplada como una meta en el ODS 8. Pero además, como se argumentará en el presente artículo, contribuye y está vinculada a la consecución de muchos de los demás ODS.

El objetivo general del presente artículo es abordar la importancia de la promoción de la inclusión financiera en México para la consecución de los ODS, y documentar diversos avances en torno a ello. Para cumplir con el objetivo, en la primera sección se exponen las relaciones que se han encontrado en artículos de investigación, tanto la argumentación teórica como algunas evidencias empíricas, respecto al vínculo entre desarrollo financiero, inclusión financiera y diversas variables de crecimiento y desarrollo económico. En la segunda sección se da un panorama del rezago en la inclusión financiera en México, se exponen algunos avances recientes, y cómo estos promueven la consecución de los ODS. Por último, se presentarán las conclusiones y retos para la inclusión financiera y su impacto en los ODS.

1. INCLUSIÓN FINANCIERA, DESARROLLO ECONÓMICO Y LOS ODS

1.1. DESARROLLO FINANCIERO, INCLUSIÓN FINANCIERA Y DESARROLLO ECONÓMICO

Para establecer cómo la inclusión financiera promueve los ODS, previamente haré referencia muy brevemente a algunos artículos que respaldan la importancia del sector financiero en el crecimiento y desarrollo económico.

En primer lugar se presentan algunas definiciones. Para cuantificar la importancia del sector financiero en la economía, se ha usado el concepto de desarrollo financiero, el cual se mide mediante indicadores de profundización financiera, a nivel macro, como lo son la capitalización de mercado del mercado de valores o la relación entre el crédito y el producto interno bruto (PIB) de un país.

La inclusión financiera puede definirse como el acceso de las empresas y los hogares a servicios financieros formales adecuados y a precios razonables que satisfagan sus necesidades. (Beck, 2016)

Por su parte Demirguc-Kunt, Klapper, and Singer (2017) consideran que la inclusión financiera significa que la población adulta tenga acceso y pueda hacer uso efectivamente de un rango apropiado de servicios financieros. Y que tales servicios sean ofrecidos responsablemente y de forma segura al consumidor, y de forma sostenible por el proveedor en un ambiente bien regulado.

Existe una extensa literatura que ha establecido una relación positiva entre desarrollo financiero, profundidad financiera y el crecimiento económico. Sin embargo, de acuerdo a (Demirguc-Kunt et al., 2017), aún es necesaria mayor investigación sobre la relación entre inclusión financiera, desigualdad y crecimiento macroeconómico.

La dificultad de establecer relaciones claras radica en que hay varios canales y formas mediante las cuales la inclusión financiera incide en diferentes aspectos del desarrollo económico. Debe considerarse además, que tanto la inclusión financiera como el desarrollo económico son conceptos multidimensionales.

Varios investigadores han abordado teóricamente el asunto y han demostrado el vínculo entre desarrollo financiero y desarrollo económico. Beck, Demirguc-Kunt, and Martinez Peria (2007) exponen la teoría que sustenta la importancia de un acceso amplio a los servicios financieros para el desarrollo económico. En primer lugar, de acuerdo a lo examinado por Levine (2005), los autores argumentan sobre la importancia de un sistema financiero bien desarrollado para el combate de la pobreza. Cuando se tiene un mercado financiero con imperfecciones estas afectan mucho más a los empresarios pobres o pequeños para financiar proyectos de inversión de alto rendimiento, lo que tiene consecuencias adversas para el crecimiento y el alivio de la pobreza. En segundo lugar, los autores argumentan que uno de los canales a través de los cuales el desarrollo financiero fomenta el crecimiento económico es a través de la entrada de nuevas empresas, y la falta de desarrollo financiero impide esta entrada. En tercer lugar, se señala que el acceso a la financiación también puede tener efectos importantes sobre el progreso tecnológico y la generación de ideas.

Por otra parte, hay diversos estudios que demuestran los vínculos de diversos aspectos de inclusión, en diferentes variables de desarrollo. Sin pretender ser exhaustiva, se citan algunos ejemplos.

Un estudio que demuestra el vínculo entre inclusión y variables de desarrollo económico para México es el de Bruhn and Love (2014). Los investigadores analizan la apertura de Banco Azteca en México, que fue como un "experimento natural" en el que más de 800 oficinas bancarias abrieron casi simultáneamente en tiendas de bienes de consumo durables preexistentes. El principal resultado que encontraron fue un efecto considerable del acceso al financiamiento sobre la actividad del mercado laboral y los niveles de ingresos, especialmente entre las personas de bajos ingresos y las situadas en zonas con menor penetración bancaria preexistente.

Por otra parte, en un estudio transversal de países, realizado por Aslan, Deléchat, Newiak, and Yang (2017), basado en la encuesta Findex (Demirgüç-Kunt Asli, Klapper Leora, Singer Dorothe, Saniya Ansar, & Jake, 2018), se demuestra que la desigualdad en el acceso a los servicios financieros está relacionada positiva y significativamente con la desigualdad del ingreso.

Dabla-Norris, Ji, Townsend, and Unsal (2015) por su parte, desarrollan un modelo de equilibrio general con fundamentos micro, con agentes heterogéneos, para identificar las limitaciones a la inclusión financiera. Evalúan cuantitativamente los impactos políticos de relajar cada una de estas restricciones por separado y en combinación sobre el PIB y la desigualdad. Su estudio considera seis países con distintos grados de desarrollo económico.

Tomando en cuenta que la inclusión financiera es un concepto multidimensional, algunos artículos evalúan sus efectos en el desarrollo tomando por ejemplo un índice compuesto de inclusión. Por ejemplo Koomson, Villano, and Hadley (2020) examinan el efecto de la inclusión financiera sobre la pobreza y la vulnerabilidad a la pobreza utilizando un índice de inclusión financiera multidimensional para Ghana.

1.2. LA RELACIÓN ENTRE INCLUSIÓN FINANCIERA Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODS

La inclusión financiera está contemplada dentro del **ODS 8**, que es:

> *Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. (ONU, 2017)*

Una de las metas de este objetivo, la **8.10** contempla:

> ***8.10** Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos*

Los indicadores para el cumplimiento de estos objetivos son los siguientes:

> ***8.10.1 a)** Número de sucursales de bancos comerciales por cada 100.000 adultos y **b)** número de cajeros automáticos por cada 100.000 adultos*
>
> ***8.10.2** Proporción de adultos (apartir de 15 años de edad) que tienen una cuenta en un banco u otra institución financiera o un proveedor de servicios de dinero móvil*
>
> (ONU, 2017)

Sin embargo, más allá de estar contemplada en el **ODS 8**, como ya se argumentó en el anterior apartado, hay varios canales por los cuales la inclusión financiera puede incidir en variables del desarrollo económico, y de hecho es clave para alcanzar muchos de ellos.

Un artículo que trata específicamente de cómo la inclusión financiera puede ayudar a la consecución de los ODS, cuáles de ellos, es el de Klapper, El-Zoghbi, and Hess (2016). Estos autores se basan en estudiar la investigación empírica para varios países al respecto, recopilan estos estudios y a partir de allí argumentan que algunos objetivos son promovidos de manera directa por la inclusión financiera, mientras que, para otros objetivos, existen motivos teóricos para considerar que la inclusión financiera puede ayudar a promoverlos de manera indirecta, aunque faltan aún más estudios al respecto. Argumentan que la inclusión financiera puede incidir de hecho en la mayor parte de los ODS, aunque la evidencia empírica no es suficiente en el caso de algunos.

Se mencionarán algunos de los argumentos sobre la relación de la inclusión financiera y la consecucion de los ODS en particular, siguiendo a Klapper et al. (2016).

Con relación al **ODS 1**, que es *poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo*, el argumento es que cuando las personas están incluidas en el sistema financiero, están en mejores condiciones de salir de la pobreza invirtiendo en negocios o educación. De hecho se menciona explícitamente la importancia del acceso a los servicios financieros, en la meta **1.4**:

> ***1.4** De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación* (ONU, 2017)

Respecto al **ODS 2**, que es *poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*, Klapper et al. (2016) argumentan que la falta de acceso a crédito y seguros impide que los agricultores realicen inversiones que podrían aumentar el rendimiento de los cultivos y fortalecer la seguridad alimentaria. Sin embargo, la base de datos Global Findex muestra que solo el 10% de los residentes rurales en los países en desarrollo utiliza crédito formal y solo la mitad tiene una cuenta. (Demirgüç-Kunt Asli et al., 2018)

Por lo que tiene que ver con el **ODS 3**, que es *Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades*, se argumenta que la inclusión financiera mejora la salud al brindar a las personas la capacidad de administrar los gastos médicos y recuperarse de una crisis de salud. Por ejemplo, los servicios financieros como el seguro médico pueden proporcionar un canal formal para mitigar las emergencias de salud.

Con relación al **ODS 4**, que es el *Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*, el argumento es que lograr una educación de calidad depende de que las personas tengan la capacidad de invertir en oportunidades de aprendizaje. Por ejemplo, los productos de ahorro ayudan a las familias a planificar y administrar los gastos de educación.

Respecto al **ODS 5**, *Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas*, se considera que los servicios financieros ayudan a las mujeres a afirmar su poder económico, que es clave para promover la igualdad de género. Inclusive se argumenta que la inclusión financiera de las mujeres respalda muchos objetivos de desarrollo más allá del ODS 5, puesto que se ha demostrado que cuando las finanzas son controladas por mujeres, es más probable que se gasten en necesidades básicas, como alimentos y agua, así como en bienestar infantil, incluidas las colegiaturas escolares y cuidado de la salud. (Klapper et al. (2016)

Por lo que tiene que ver con el **ODS 6 y ODS 7,** *Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos* (ODS 6) y *Energía* (ODS 7), se argumenta que hay muchas razones para considerar que es probable que las innovaciones en los servicios financieros digitales aceleren el acceso a estos recursos, aunque la literatura aún no documenta definitivamente este impacto.

Con relación al **ODS 8**, *Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el* empleo *pleno y productivo y el trabajo decente para todos*, Klapper et al. (2016) argumentan que el acceso a instituciones y productos financieros permite a las personas obtener mayores rendimientos sobre el capital. Esto conduce a aumentos en sus ingresos y, en consecuencia, afecta el crecimiento económico. Por ejemplo, un estudio de Bruhn and Love (2014), demuestra que para México los ingresos aumentaron en un 7% en áreas donde se abrieron rápidamente oficinas bancarias en más de 800 tiendas minoristas.

Respecto al **ODS 9**, *Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación*, se considera que para cumplir este objetivo se requiere un fácil acceso al crédito y otros servicios financieros que facilitan la inversión.

Por lo que tiene que ver con el **ODS 10 y ODS 16,** que se relacionan con construir sociedades equitativas y pacíficas, Klapper et al. (2016) señalan que el acceso a los servicios financieros puede permitir a las persona estar mejor posicionadas para tener éxito económicamente y construir una vida decente, lo que en última instancia facilita la reducción de la desigualdad (ODS 10) y la promoción de la paz (ODS 16).

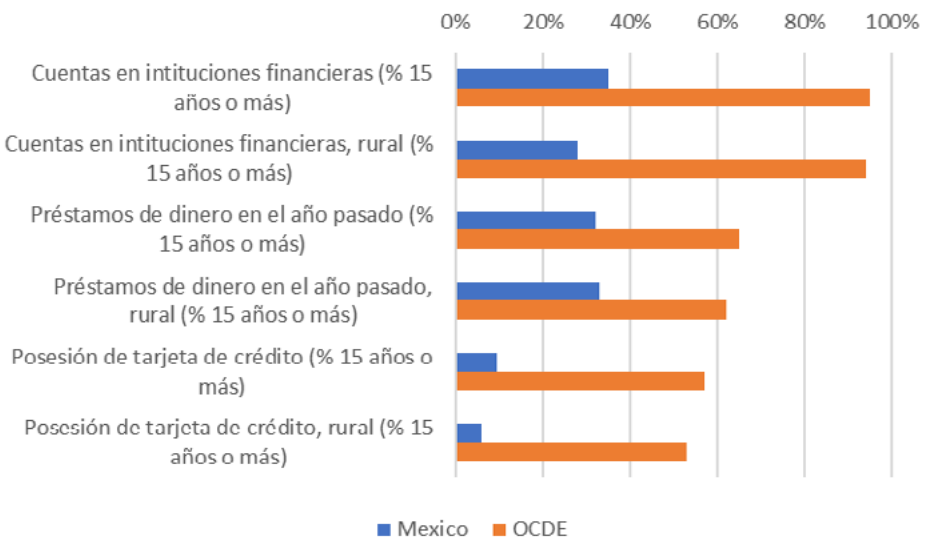
2. EL REZAGO EN LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN MÉXICO, LAS ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS IMPLEMENTADAS, Y LOS AVANCES HACIA LOS ODS

Si bien ha habido un crecimiento en los servicios bancarios en los últimos años en México, existe un rezago en la inclusión financiera de una parte de la población. En muchas localidades no existen los canales de infraestructura requeridos, pero además, en muchos casos aunque estos canales estén disponibles, no hay suficiente uso de ellos.

En México existe una parte de su población que está financieramente excluida, especialmente en las zonas rurales. Una buena parte de los municipios más pobres y menos poblados no tienen oficinas bancarias, aunque en algunos casos, las personas pueden tener acceso a alguna oficina bancaria en municipios cercanos. En otros casos tienen acceso a otros canales, como pueden ser los corresponsales o cajeros. Existe una gran diversidad en los niveles de inclusión en los municipios de México, existiendo localidades de muy alta inclusión y otras de muy baja inclusión.

La Gráfica 1 muestra diferentes indicadores de inclusión financiera para México, junto con el promedio de los países de la OCDE, para el año 2017 (último año disponible). Los datos son del Global Findex del Banco Mundial del 2017. (Demirgüç-Kunt Asli et al., 2018) Esta encuesta muestra que sólo el 35% de la población en México tiene una cuenta (ya sea en forma exclusiva o conjunta con otra persona) en un banco u otro tipo de institución financiera, mientras que para los países de la OCDE este porcentaje se acerca al 95% (en promedio). Asimismo, solo el 32% de la población en México informa haber pedido prestado dinero (individualmente o junto con otra persona) por cualquier motivo y de cualquier fuente en los últimos 12 meses. Finalmente, sólo el 9.5% de la población mexicana reporta tener tarjeta de crédito, un porcentaje mucho más bajo que el promedio de los países de la OCDE (57%).

Gráfica 1. Indicadores de inclusión financiera para México y OCDE (2017)



Fuente: Datos de Global Findex del Banco Mundial del 2017. (Demirgüç-Kunt Asli et al., 2018)

Una propuesta de solución para esta falta de acceso físico puede venir de un mayor acceso electrónico o móvil, sin embargo, esta opción presenta dificultades para poder implementarse en regiones apartadas de México. Dos obstáculos importantes son la falta de conexión de internet en una buena parte de los municipios, que son precisamente los que experimentan exclusión financiera, así como también un rezago en educación financiera que es necesaria para que las personas utilicen y confíen en estos nuevos medios.

Con el propósito de explicar esta falta de canales de acceso e indagar en cuáles son los factores que inciden en que los municipios en México tengan o no infraestructura, Cruz-García, Dircio Palacios Macedo, and Tortosa-Ausina (2021) propusimos modelos de regresión logística. Se midió la inclusión financiera utilizando dos variables alternativas: la existencia en el municipio con al menos una oficina bancaria o la existencia con al menos un cajero automático. Las variables explicativas que se utilizaron fueron factores de oferta y demanda que impliquen una mayor probabilidad de inclusión, como lo son la población, la densidad de población y el Índice de Desarrollo Humano (IDH). También se corrieron modelos para las diferentes regiones de México y tipos de población.

Se encontró que el tamaño de la población y el IDH tienen una relación directa y significativa con la probabilidad de un municipio de estar incluido, mientras que respecto a la densidad de población la relación no es tan clara y en algunas regiones y tipos de población no es significativa.

Por tanto tenemos que un bajo nivel de desarrollo humano de un municipio, o un tamaño pequeño de pobladores hace menos atractivo para un banco el establecer una oficina u otro canal de acceso. Hay bajos incentivos para los bancos de establecerse en estos municipios, pero a la vez son estos mismos los que requieren ser incluidos, y en donde prevalecen niveles de pobreza, falta de acceso a la salud, y demás rezagos en el desarrollo humano, en los cuales es necesario un avance hacia el cumplimiento de los ODS.

Por otra parte, además de este rezago en los puntos de acceso, hay también un rezago en el uso de los servicios financieros. La causas de ello pueden ser una falta de cultura financiera, y diversas razones de autoexclusión. De hecho, ha habido una tendencia a la persistencia del efectivo para muchas transacciones, aún cuando ha habido un crecimiento importante en el uso de instrumentos de pago digitales, como lo son el uso de tarjetas de crédito y débito, transferencias electrónicas de fondos y banca móvil. Del Angel (2016) sostiene que la baja inclusión financiera y la actividad económica informal pueden considerarse las principales causas de esta tendencia.

2.1. ESTRATEGIAS Y COMPROMISOS EN TORNO A LA INCLUSIÓN FINANCIERA

Reconociendo la problemática de falta de inclusión financiera de una parte importante de la población, se han buscando soluciones en México dando varios pasos. En 2008, la *Comisión Nacional Bancaria y de Valores* (CNBV), regulador mexicano del sector, contempló a la inclusión financiera como un objetivo estatutario formal en su plan estratégico. En 2009, México se convirtió en "Miembro Principal" de la *Alianza para la Inclusión Financiera* (AFI, por sus siglas en inglés) y en 2011, miembro de la *Declaración Maya* firmando varios compromisos para incrementar la inclusión financiera.

La AFI fue fundada en 2008 como la primera red de intercambio de conocimiento global diseñada exclusivamente para las autoridades de inclusión financiera de los países en desarrollo. Dentro de esta red fue creado "El Grupo de Trabajo para la Medición de la Inclusión Financiera", con el fin de compartir la experiencia en la recolección y medición de datos de inclusión financiera.[2]

La *Declaración Maya*, elaborada y apoyada por los miembros de la AFI, es el primer conjunto global de compromisos medibles para aumentar el acceso a los servicios financieros formales para los 2,5 mil millones de personas sin bancarizar en el mundo.[3]

En el contexto de la *Declaración Maya*, México se comprometió a establecer una estrategia nacional de inclusión financiera, facilitar la provisión de servicios financieros móviles, tener un sistema robusto de datos y medición implementado mediante el lanzamiento de una encuesta del lado de la demanda y la publicación de información trimestral sobre transacciones electrónicas, y tener una sucursal bancaria o un agente bancario en cada municipio al 2014. Se han cumplido los tres primeros compromisos:

- En 2013 se publicaron los resultados de la primera Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) y, en 2014, se aprobó la Reforma Financiera con el objetivo de fortalecer el entorno regulatorio, aumentar la competencia y reducir el costo de endeudamiento especialmente para pequeñas y medianas empresas (PYMES).
- En 2016, se finalizó la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera.
- La medición de datos de inclusión financiera, mediante el diseño de bases de datos e indicadores de inclusión financiera, es otro elemento prominente de la agenda. En México la CONAIF publica cuatrimestralmente bases de datos de inclusión financiera, con información que aportan los bancos al regulador.

Sin embargo, respecto a los puntos de acceso, hay pendientes importantes. En 2015, el 31% de los 2457 municipios no tenían puntos de acceso financiero. (OECD, 2017) Aunque se ha avanzado desde 2015 hasta la presente fecha, aún hay muchos municipios sin ningún punto de acceso. Los avances se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 1. Porcentaje de municipios con al menos un punto de acceso

2014	2015	2016	2017	2018	2019	Meta 2024
69.7	68.9	72.5	73.4	76.6	78	89.6

[2] https://www.cnbv.gob.mx/Inclusión/Paginas/Indicadores-AFI.aspx
[3] https://www.findevgateway.org/es/publicacion/2013/11/ubicando-la-inclusion-financiera-en-el-mapa-mundial

2.2. POLÍTICAS RECIENTES QUE HAN PROMOVIDO LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN MÉXICO

Con el objeto de avanzar en la inclusión financiera, algunas políticas que se han implementado recientemente en México son las siguientes:

a) La introducción y aumento de los corresponsales bancarios

Los corresponsales son establecimientos comerciales, como tiendas minoristas o de conveniencia, farmacias y supermercados, que en virtud de un contrato prestan ciertos servicios financieros en nombre de los bancos. Estos servicios incluyen retirar efectivo, operaciones de depósito, el pago de préstamos y servicios públicos y el pago de cheques emitidos por el banco.

Los corresponsales bancarios comenzaron a operar en 2009. Desde entonces, el número de unidades de corresponsales bancarios ha superado el número de sucursales bancarias, y de esta manera ha sido clave para ampliar los puntos de acceso, aumentando así la cobertura geográfica. De acuerdo con la Base de Datos de Inclusión Financiera 2020, en ese año habían 1,74 oficinas por cada 10.000 adultos a nivel nacional, que habían decrecido -6% en el periodo 2015-2020. Mientras tanto, los corresponsales eran 5,22 por cada 10,000 adultos a nivel nacional, y habían crecido 30% en el periodo. (CONAIF, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020)

Destaca entonces el crecimiento de corresponsales, que han dado cobertura a municipios en los que antes no había acceso. No obstante los corresponsales no ofrecen todos los servicios que están disponibles en las oficinas bancarias, por tanto pueden ser más bien complementarios a éstas últimas, y no cubrir por completo las necesidades de inclusión financiera requeridas por la población que atienden. Además de que en muchos casos no cubren municipios rurales o en transición , que son los más afectados por exclusión.

El aumento en los corresponsales como punto de acceso es una política que favorece la consecución del ODS 8, meta 8.10, aunque no esté contemplado explícitamente como un indicador.

b) El impulso al sector de ahorro y crédito popular

El sector de ahorro y crédito popular incluye cooperativas y microfinancieras, entre ellas las llamadas Socaps, Sofoles, Sofomes y Sofipos, que son entidades que tradicionalmente se han especializado en el segmento de menores ingresos. Ha habido cambios en su regulación en que se les autorizó a algunas que presten mayores servicios, y en otros casos se les reguló para que tuvieran más transparencia y sean más confiables para los usuarios, y así puedan incrementar los servicios bancarios ofrecidos. Estos sectores tienen una participación baja en el monto de financiamiento, representando alrededor de 0.8% del PIB en términos de activos. (Urbina Romero, 2021) No obstante, su rol puede ser importante en términos de inclusión financiera pues algunas Socaps y Sofipos operan en localidades donde no existe presencia de la banca tradicional y atienden a sectores poblaciones que por lo general, no son atendidos por otros intermediarios. Además han aumentado sus puntos de acceso, aunque no significativamente.

Por su rol en la inclusión financiera, se considera que la política de impulsar a estos intermediarios no financieros promueve la consecución del ODS 8, meta 8.10, aun cuando no esté contemplado explícitamente como un indicador a observar.

c) CoDi

CoDi es una plataforma introducida en 2019 desarrollada por el Banco de México para facilitar las operaciones de pago y cobro a través de transferencias electrónicas, por medio de teléfonos móviles, que no tiene costo para el usuario. CoDi utiliza la tecnología de códigos QR y NFC. Esta plataforma ha crecido mucho desde su introducción. Mientras que en Diciembre de 2019 tenía 1.389 usuarios registrados, para Septiembre 2020 eran 18.121 usuarios. En ese mismo periodo de tiempo, las transferencias CoDi realizadas pasaron de ser 1.886l, a 27.934.[4]

Esta plataforma, al incentivar las transferencias electrónicas, promueve la consecución del ODS 8, meta 8.10.

d) Banco del Bienestar

Recientemente, el Gobierno mexicano ha impulsado la creación de bancos estatales en municipios sin cobertura previa, programa denominado Banco del Bienestar. Este programa ha tenido el objetivo de impulsar el crecimiento de oficinas bancarias, por medio de las cuales se realicen las transferencias de los programas gubernamentales, pero que también presten otros servicios como créditos. En el momento de su anuncio el proyecto contempló que, entre 2020 y 2021, fueran edificadas 2.700 sucursales de este banco.

Sin embargo este programa ha recibido varias críticas por no cumplir las expectativas y por su diseño dependiente de los fondos públicos. A poco más de un año del anuncio, el Banco del Bienestar cuenta apenas con 433 sucursales en operación, reporta un alto índice de morosidad del 19,17% y una pérdida neta de 63.4 millones de pesos al primer trimestre de 2021.[5]

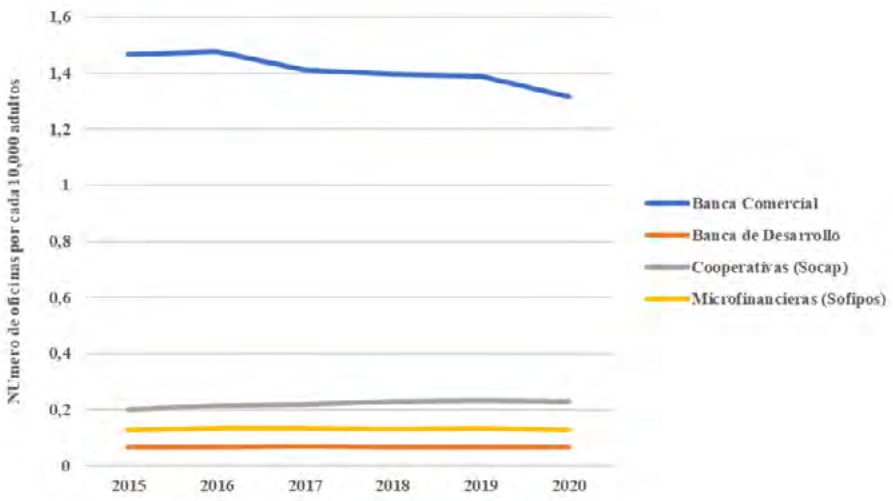
Estas nuevas oficinas, al no ser de la banca comercial, no incidirían en el indicador 8.10.1, del ODS 8, citado en el anterior apartado. Sin embargo, al fomentar la inclusión financiera, promueve la consecución del ODS 8, meta 8.10.

2.3. AVANCES HACIA LA INCLUSIÓN FINANCIERA Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODS EN MÉXICO

Las siguientes gráficas muestran la evolución a nivel nacional de los indicadores de acceso en México desde el año 2015 en el que se adoptaron los compromisos de los ODS, a 2020. Todos los indicadores de las gráficas son por cada 10.000 adultos. Estas cifras al ser nacionales, no muestran los cambios en regiones o tipos de población excluidas, que sería importante para evaluar las avances en la inclusión. Sin embargo, dan un panorama general de cómo ha evolucionado el acceso financiero en años recientes. En la Gráfica 2 se observa que las oficinas bancarias comerciales han disminuido en el periodo, siendo esto acorde con una tendencia mundial, aunque en un país como México en que hay muchas localidades desatendidas, más bien se requiere una expansión. Las oficinas de la banca de desarrollo, cooperativas y microfinancieras han permanecido sin muchas modificaciones significativas en el periodo, a nivel nacional. Siendo el indicador de estas últimas mucho menor que el de la banca comercial. La cifra del número de oficinas de la banca comercial sí está contemplado como un indicador de la meta 8.10, que es el 8.10.1a), y lo que se observa es que no ha habido un avance en el periodo.

[4] https://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/codi-cobro-digital-banco-me.html
[5] https://elpais.com/mexico/economia/2021-05-10/el-banco-del-bienestar-capta-mas-recursos-publicos-pese-a-su-alto-indice-de-morosidad.html

Gráfica 2. Oficinas bancarias por cada 10,000 adultos en México (2015-2020)

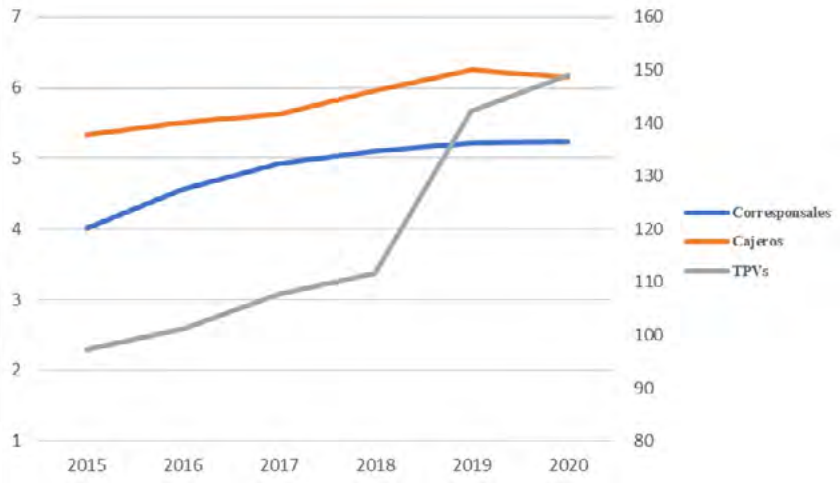


Fuente: Base de Datos de Inclusión Financiera, varios años (CONAIF, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020). Recuperado de: https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/bases-de-datos-de-inclusion-financiera

Por otra parte, respecto a otros puntos de acceso, en la Gráfica 3 se observa un aumento en el periodo en corresponsales y cajeros, y particularmente un incremento más considerable en TPVs. En el caso de los cajeros, sí estan contemplados como un indicador de la meta 8.10, siendo el 8.10.1b), y sí ha habido un avance en el periodo en este tipo de infraestructura.

El indicador de corresponsales aumentó en 30% en el periodo, el de cajeros aumentó en 15%, mientras que los TPVs aumentaron en 53%.

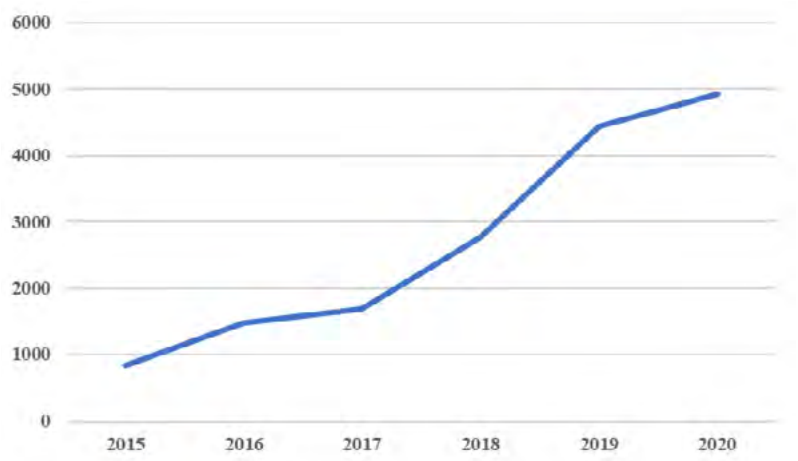
Gráfica 3. Cajeros corresponsales y terminales punto de venta por cada 10,000 adultos en México (2015-2020)



Fuente: Base de Datos de Inclusión Financiera, varios años (CONAIF, 2015, 2016, 2017, 2018). Recuperado de: https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/bases-de-datos-de-inclusion-financiera

La Gráfica 4 muestra que los contratos de banca móvil han tenido un aumento muy importante en el periodo, en consonancia con la tendencia mundial, y que se ve más pronunciada a partir de 2017. Aunque estos tipos de contratos no están establecidos como como un indicador de las metas del ODS, promueven la consecución de la meta 8.10. El indicador de contratos que utilizan la banca móvil aumentó un 485% en el periodo.

Gráfica 4. Contratos que utilizan banca móvil por cada 10,000 adultos en México (2015-2020)



Fuente: Base de Datos de Inclusión Financiera, varios años (CONAIF, 2015, 2016, 2017, 2018).
Recuperado de: https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/bases-de-datos-de-inclusion-financiera

3. EL SECTOR FINANCIERO Y SU ROL EN TORNO AL CUMPLIMIENTO DE LOS ODS

3.1. LOS BANCOS Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODS: EL INFORME DEL PNUD Y ABM

En México, el año pasado se realizó una primera evaluación y diagnóstico sobre la contribución de los bancos al cumplimiento de los ODS, a través de una alianza entre el Programa de las Naciones Unidas (PNUD) en México y la Asociación de Bancos de México (ABM)[6]. El PNUD y la ABM desarrollaron y publicaron el *Informe de Desarrollo Sostenible 2020 alineado a la Agenda 2030* (en adelante el *Informe del PNUD y ABM*), en el que se diagnostica específicamente, para cada uno de los ODS y sus metas, las acciones de los bancos que contribuyen al cumplimiento de los ODS. (Villasuso & PNUD, 2020)

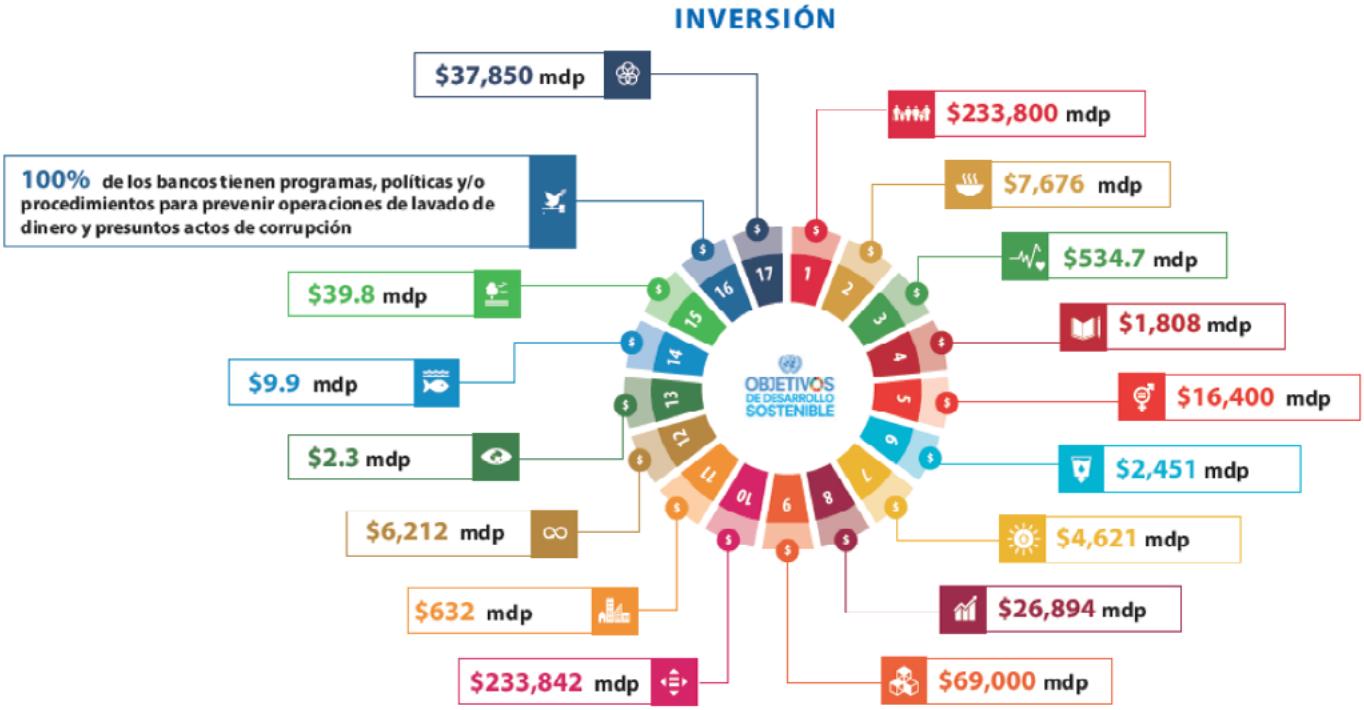
[6] La Asociación de Bancos de México representa los intereses generales de la banca en México y actualmente tiene como asociados a 50 instituciones de banca múltiple en el país.

El PNUD desempeña un papel consultivo fundamental para impulsar la agenda de desarrollo, basándose en las prioridades de los Estados Miembros y el contexto de cada país, y desempeña un papel importante en el fomento de la coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas a nivel nacional, incluyendo la provisión de servicios clave y plataformas de apoyo a los países para apoyar la implementación de los ODS.

De acuerdo con el *Informe del PNUD y ABM*, la banca en México contribuyó en 2019 en cada uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como a sus metas e indicadores. (Villasuso & PNUD, 2020) Este informe se realizó con base en una metodología propia del PNUD, que consistió en la creación y desarrollo de un cuestionario que se desarrolló con base en las metas e indicadores de la Agenda 2030, y que fue enviado a las instituciones bancarias a través de ABM. El cuestionario contempló tres aspectos de los bancos: programas de responsabilidad social, productos comerciales y políticas internas de recursos humanos.

El *Informe del PNUD y ABM* presenta los resultados de las encuestas de los bancos, cuantificando por cada ODS los montos invertidos y la cantidad de personas beneficiadas. En la infografía que se presenta en la Figura 1, tomada del Informe del PNUD y ABM, se ilustra el diagnóstico resumido, para cada uno de los ODS. La cuantificación de la contribución se hace no sólo por objetivos, sino también por metas específicas.

Figura 1. Contribución del sector bancario a cada uno de los ODS de la Agenda 2030



Fuente: Villasuso, M., & PNUD. (2020). *Informe de desarrollo sostenible del sector bancario en México alineado a la agenda 2030.*

De acuerdo a los datos del Informe del PNUD y ABM, la banca en México contribuyó a algunos de los ODS más que a otros, a los que más canalizó sus recursos fueron los siguientes:

ODS 10. Reducción de las desigualdades (233.842 millones de pesos(mdp)) (11.135 millones de euros)[7]

ODS 1. Fin de la pobreza (233.800 mdp) (11.133 millones de euros)

ODS 9. Industria, innovación e infraestructura (69.000 mdp) (3.2 millones de euros)

ODS 8. Trabajo decente (26.894 mdp) (1.280 millones de euros)

ODS 17. Crecimiento económico y alianzas para Lograr los Objetivos (37.850 mdp) (1.802 millones de euros)

La cuantificación de los montos asignados se hace no sólo por ODS, sino también por metas respectivas. Sin embargo, respecto al **ODS 8**, que es donde está señalada explícitamente la inclusión financiera, para la meta 8.10, se citan cifras de la infraestructura bancaria total, y cifras de uso, pero no se muestran montos invertidos en expandirla.

3.2. BONO SOBERANO DE MÉXICO PARA EL FINANCIAMIENTO DE LOS COMPROMISOS DEL ODS

Una acción reciente de relevancia para el financiamiento sostenible en México es la emisión de un Bono Soberano de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante *Bono ODS*) de siete años por un valor total de 750 millones de euros, recursos que serán vinculados a programas que contribuyen al logro de los ODS. (PNUD, 2020)

De acuerdo al PNUD, este bono fue pionero al respecto y fue desarrollado con el banco de inversión Natixis, la operación alcanzó una demanda de 4.800 millones de euros, equivalente a 6,4 veces el importe asignado y 267 firmas de inversión globales participaron en la operación.

Se considera que este es un mecanismo innovador para aprovechar el mercado de capital privado para financiar programas relacionados con los ODS. El PNUD fue invitado por el Gobierno de México para contribuir a esta iniciativa, emitiendo una opinión en forma de carta de alineación resaltando sus características únicas, incluido el uso de los ODS como punto de entrada y un criterio de elegibilidad que incluye la recopilación de datos espaciales para identificar las comunidades más desfavorecidas. El PNUD también emitirá una opinión sobre el informe de impacto. (PNUD, 2020)

[7] Se hizo la conversión de pesos a euros tomando un tipo de cambio promedio para 2019 de 21 pesos por euro.

4. CONCLUSIONES Y RETOS HACIA LA INCLUSIÓN FINANCIERA

En el presente artículo se analizó el vínculo de la inclusión financiera y diferentes aspectos del desarrollo económico, y de esta manera se estableció la importancia de la inclusión para el cumplimiento de los ODS.

Se señala que hay un rezago en la inclusión financiera en México, especialmente en zonas rurales y municipios remotos que carecen de infraestructura. Aunque no solo se trata de un problema de acceso, sino también de uso, como lo evidencia el número de cuentas y otros indicadores de uso para México que se presentaron, que es bajo, comparado con los de la OCDE.

Avanzar en la inclusión financiera en México incidiría para la consecución de los ODS. La inclusión financiera se encuentra explícitamente incluida dentro del ODS 8, en la meta 8.10. Pero además, tal como Klapper et al. (2016) han argumentado y recopilado evidencia empírica al respecto, la inclusión financiera es un medio para conseguir una buena parte de los ODS.

Reconociendo la problemática de la falta de inclusión financiera, en México se han seguido varias estrategias, políticas públicas y cambios en regulaciones, tendientes a promover la inclusión financiera. Destaca la participación de México en la AFI, como miembro de la *Declaración Maya*, y el establecimiento de un sistema de datos y de medición de la inclusión financiera. Algunas políticas que han promovido la inclusión financiera en México, han sido la introducción y aumento de los corresponsales bancarios, el impulso al sector de ahorro y crédito popular, la introducción de la plataforma CoDi, y el Banco del Bienestar. Todas estas políticas aunque no se refieren a indicadores específicos de los ODS, inciden en la meta 8.10 al promover la inclusión financiera.

Respecto al indicador 8.10.1a, se presentan gráficas en donde se muestra, que hay disminución en el indicador de oficinas en el periodo, mientras que respecto a los cajeros, que también están incluidos como indicador 8.10.1b, hay un avance en el periodo.

Por último se documenta sobre el rol del sector financiero en torno al cumplimiento de los ODS para México. Por un lado, considerando el *Informe del PNUD y ABM* que es un avance importante al cuantificar los montos con los que contribuyen los bancos a los ODS. Y por otro lado se resalta el que México haya emitido exitosamente un bono alineado a los ODS con el respaldo del PNUD.

El *Informe del PNUD y ABM* es un esfuerzo importante, sin embargo, hay algunas limitaciones. En el mismo informe se reconoce que los resultados fueron proporcionados por los bancos y no verificados por el PNUD, por lo que se parte de la premisa de que las respuestas brindadas por las instituciones bancarias en el cuestionario son verdaderas. Es necesaria una mayor sistematización para poder medir adecuadamente la contribución del financiamiento de los bancos que incide en los ODS.

Concluyendo, México necesita hacer mayor esfuerzo para avanzar en materia de inclusión financiera y cumplir plenamente sus compromisos en torno a los ODS. Se requiere que los bancos en México inviertan más en aumentar cobertura de infraestructura bancaria, pues dos de los indicadores de acceso están contemplados en la meta 8.10 de los ODS, y se refieren a la banca comercial. En el caso del indicador 8.10.1a, las oficinas bancarias, hay disminución del indicador en el periodo de -6%. Para el indicador 8.10.1b, referente a los cajeros, hay un aumento en el periodo de 15%.

Considero que se requiere una mayor evaluación del impacto específico de las políticas públicas de inclusión adoptadas. Existen indicadores que miden y dan cuenta de los avances en la inclusión, sin embargo es un tema multidimensional y complejo, y un reto para investigaciones futuras. Se requieren mayores estudios de investigación en México que midan la inclusión financiera y su impacto en variables específicas del desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aslan, G., Deléchat, C., Newiak, M. M., & Yang, M. F. (2017). *Inequality in financial inclusion and income inequality*: International Monetary Fund.
- Beck, T. (2016). Financial Inclusion – Measuring progress and progress in measuring. *This paper was written for the Fourth IMF Statistical Forum "Lifting the Small Boats: Statistics for Inclusive Growth. Cass Business School, City, University of London, CEPR, and CESifo*.
- Beck, T., Demirguc-Kunt, A., & Martinez Peria, M. (2007). Reaching out: Access to and use of banking services across countries. *Journal of Financial Economics*, *85*(1), 234-266. doi:https://doi.org/10.1596/1813-9450-3754
- Bruhn, M., & Love, I. (2014). The real impact of improved access to finance: Evidence from Mexico. *The Journal of Finance*, *69*(3), 1347-1376. doi:https://doi.org/10.1111/jofi.12091
- CONAIF. (2015). Base de Datos de Inclusión Financiera. Diciembre de 2015. In. México: Consejo Nacional de Inclusión Financiera
- CONAIF. (2016). Base de Datos de Inclusión Financiera. Diciembre de 2016. In. México.
- CONAIF. (2017). Base de Datos de Inclusión Financiera. Diciembre de 2017. In. México: Consejo Nacional de Inclusión Financiera
- CONAIF. (2018). Base de Datos de Inclusión Financiera, Diciembre de 2018. In. México: Consejo Nacional de Inclusión Financiera
- CONAIF. (2019). Base de Datos de Inclusión Financiera, Diciembre de 2019. In. México: Consejo Nacional de Inclusión Financiera
- CONAIF. (2020). Base de Datos de Inclusión Financiera, 2020. In. México: Consejo Nacional de Inclusión Financiera
- CONEVAL. (2019). *Pobreza y derechos sociales en México. Sistema de indicadores de desarrollo social*. Retrieved from Mexico: https://www.coneval.org.mx/Eventos/Documents/2019/Pobreza_derechos_sociales_Mexico_sistema_indicadores_desarrollo_social.pdf
- Cruz-García, P., Dircio Palacios Macedo, M. d. C., & Tortosa-Ausina, E. (2021). Financial inclusion and exclusion across Mexican municipalities. *Regional Science Policy & Practice*. doi: https://doi.org/10.1111/rsp3.12388
- Dabla-Norris, M. E., Ji, Y., Townsend, R., & Unsal, M. F. (2015). *Identifying constraints to financial inclusion and their impact on GDP and inequality: A structural framework for policy*: International Monetary Fund.
- Del Angel, G. A. (2016). Limits to Cashless Payments and the Persistence of Cash. Hypotheses About Mexico. In E. L. Batiz-Lazo B. (Ed.), *The Book of Payments* (pp. 117-129). London: Palgrave Macmillan.
- Demirguc-Kunt, A., Klapper, L., & Singer, D. (2017). Financial inclusion and inclusive growth: A review of recent empirical evidence. *Policy Research Working Paper. World Bank Group*(8040). doi:https://doi.org/10.1596/1813-9450-8040
- Demirgüç-Kunt Asli, Klapper Leora, Singer Dorothe, Saniya Ansar, & Jake, H. (2018). *The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution*. . Retrieved from: https://datacatalog.worldbank.org/dataset/global-financial-inclusion-global-findex-database
- Klapper, L., El-Zoghbi, M., & Hess, J. (2016). Achieving the sustainable development goals. *The role of financial inclusion. Available online: http://www. ccgap. org. Accessed*, *23*(5), 2016.
- Koomson, I., Villano, R. A., & Hadley, D. (2020). Effect of financial inclusion on poverty and vulnerability to poverty: Evidence using a multidimensional measure of financial inclusion. *Social Indicators Research*, 1-27. doi: https://doi.org/10.1007/s11205-019-02263-0

- Levine, R. (2005). Finance and growth: theory and evidence. *Handbook of economic growth*, *1*, 865-934. doi:https://doi.org/10.1016/S1574-0684(05)01012-9
- OECD. (2017). *OECD Economic Surveys: Mexico 2017*. https://doi.org/10.1787/19990723
- Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, (2017).
- PNUD. (2020). Bono histórico de 890 millones de dólares para los Objetivos de Desarrollo Sostenible emitido por México [Press release]. Retrieved from https://www.undp.org/content/undp/es/home/news-centre/news/2020/Historic_890_million_SDG_Bond_issued_by_Mexico.html
- Urbina Romero, D. n. (2021). EFICIENCIA DE LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS DE MÉXICO. *Estudios Económicos CNBV, Volumen 4*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/638272/6._Eficiencia_de_los_IFNB_en_Me_xico.pdf
- Villasuso, M., & PNUD. (2020). *Informe de desarrollo sostenible del sector bancario en México alineado a la agenda 2030*. Retrieved from México: https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/informe-de-desarrollo-sostenible-del-sector-bancario-en-mexico-a.html

LA MOVILIDAD HUMANA, ENTRE LA ANOMIA Y EL PREJUICIO

HUMAN MOBILITY, BETWEEN ANOMIE AND PREJUDICE

Javier de Lucas
Catedrático de Filosofía del Derecho, Instituto de Derechos humanos. Univ de Valencia Senador por Valencia (PSPV-PSOE), XIV legislatura
javierdelucas1@gmail.com

RESUMEN

Los conceptos standard con los que se representan las principales categorías de movilidad humana no se basan en análisis científicos, sino que son el resultado de una construcción social, determinada por un *interés dominante*. El objetivo es imponer un modelo de gobernanza global de las migraciones, que es funcional a la ley de maximalización del beneficio, propia de la lógica de los agentes de un mercado global que pugnan por imponer sus reglas, para no someterse a ninguna regla. Una lógica instrumental (managerial) que refuerza la desigualdad en el orden interno y en el internacional. Se construye así un concepto de inmigrante (en menor medida, de refugiado) basado en la anomia, el prejuicio y la desigualdad ante la ley. Un status de subordiscriminación que responde a una concepción decimonónica (sí, colonial) de las categorías de ciudadano y extranjero y que recurre a la coartada del orden público y a la supuesta racionalidad del equilibrio del mercado de trabajo.

Palabras clave: Movilidad Forzada, Anomia, Prejuicio, Desigualdad

ABSTRACT

The standard concepts with which the main categories of human mobility are represented are not based on scientific analysis, but are the result of a social construction, determined by a dominant interest. The objective is to impose a model of global governance of migration, which is functional to the law of profit maximization, typical of the logic of the agents of a global market who strive to impose their rules, not to submit to any

rules. An instrumental (managerial) logic that reinforces inequality in the internal and international order. Thus, a concept of immigrant (even, refugee) is built based on anomie, prejudice and inequality before the law. A status of subordination that responds to a nineteenth-century conception (colonial) of the categories of citizen and foreigner and that resorts to the alibi of public order and the supposed rationality of the equilibrium of the labor market.

Keywords: Forced Human Mobility, Anomie, Prejudice, Inequality

Javier de Lucas *es catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía política en el Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València. Actualmente, senador por Valencia, en la XIV legislatura (PSPV-PSOE). Fue director del Colegio de España en la Cité Internationale Universitaire de Paris (2005- 2012) y presidente de CEAR –Comisión Española de Ayuda al Refugiado- (2008-2009). Trabaja sobre problemas de derechos humanos (en especial en relación con la políticas migratorias y de asilo), legitimidad, democracia, ciudadanía y obediencia al Derecho. Entre sus libros, Mediterráneo, el naufragio de Europa (2015), Decir No. El imperativo de la desobediencia (2020), Nosotros, que quisimos tanto a Atticus Finch (De las raíces del supremacismo, al Black Lives Matter) (2020).*

1. LA CONSTRUCCIÓN DE LOS MODELOS DE GESTIÓN DE LA MOVILIDAD HUMANA

El objetivo de mi contribución a este dossier de la revista *Diecisiete* sobre la movilidad humana es insistir en el déficit que subyace a las herramientas conceptuales que se utilizan en buena parte de los análisis de esas manifestaciones de la movilidad humana que constituyen la mayoría de los flujos migratorios y de los desplazamientos forzados de población, a la hora de evaluar las políticas migratorias y de asilo.

La tesis que sostendré no es original, ni tampoco dominante, pero me parece suficientemente dotada de justificación. Se basa en dos referencias ya tópicas en ciencias sociales: de un lado, la constatación de los intereses que guían el conocimiento, que Habermas definió de forma canónica (interés técnico, práctico y emancipativo y su correlación con los diferentes tipos de saber científico), al advertir sobre el desplazamiento de la teoría del conocimiento a la teoría de la ciencia y aún más a la tecnología, un desplazamiento que afecta gravemente al conocimiento crítico y al interés emancipador[1]. De otro, la no menos tópica tesis de la construcción social de la realidad, que formularon Berger y Luckman en un ensayo que se convirtió en obra de referencia[2] y en el que, en diálogo con Weber y Durkheim (también con Schütz), explicaron el orden social como producto de un proceso dialéctico de *externalización*, *objetivación* e *internalización*, proceso en el que la dimensión lingüística es clave para entender cómo las interacciones de los individuos en la vida cotidiana, en los procesos de socialización, crean el cambio social.

[1] Recordaré que, en realidad, la pista fundamental sobre el riesgo que afecta al modelo europeo -occidental- de conocimiento racional fue ofrecida por Husserl en su clarividente *La crisis de las ciencias europeas y la fenomenología trascendental* (1937). Para Husserl, ese elemento básico de la cultura (no sólo occidental), desaparecería si la filosofía no pudiera generar reflexiones sobre lo universal, sino solamente sobre el ámbito de la Lebenswelt. Adorno y Horkheimer desarrollaron la crítica a la racionalidad instrumental, la colonización del conocimiento por el interés tecno-pragmático, sobre todo tras lo que se denomina el <efecto Auschwitz> (*Crítica de la razón instrumental y Dialéctica de la Ilustración*, ambas publicadas en 1947), que es reformulada por Habermas en su ensayo Erkenntniss und Interesse, publicado en 1968 (hay traducción al castellano: Conocimiento e interés, Taurus, 1982) y en *Zur Logik der Sozialenwissenschaften*, 1982 (hay traducción al castellano, *La lógica de las ciencias sociales*, Tecnos, 1988).

[2] *The Social Construction of Reality*, 1968. Hay traducción castellana *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, 1986.

Creo que puedo resumir la propuesta de forma tan sencilla como lo siguiente: no son las políticas migratorias y de asilo las que utilizan conceptos de inmigrante y refugiado como base sino, muy al contrario, son los intereses que mueven esas políticas los que construyen unas categorías que, en realidad, resultan funcionales al objetivo de las mismas. Dicho más concretamente, los instrumentos jurídicos de los que se sirven las políticas migratorias y de asilo (las leyes de inmigración y extranjería; también el Convenio de Ginebra y el protocolo de Nueva York, en el ámbito de los refugiados, esto es, del modelo de protección que suponen el reconocimiento del derecho de asilo o de la protección subsidiaria) son un poderoso medio a través del cual -y a despecho del desprecio que sostienen ciertos politólogos y sociólogos sobre la capacidad de conformación social de la dimensión normativa- se envía a la comunidad que vive bajo ese orden jurídico y político (es decir, a los ciudadanos, que son los verdaderos destinatarios de esas normas, más que los propios inmigrantes o quienes buscan refugio[3]) el mensaje de quién y por qué, en qué condiciones, debe ser reconocido como un verdadero y buen inmigrante. Quién y por qué debe ser reconocido como un refugiado. Las normas, las decisiones jurídicas contribuyen tan poderosamente como los medios de comunicación a la creación de nuestra representación sobre los protagonistas de la movilidad humana. A nuestra *mirada* sobre el fenómeno de la movilidad.

2. LOS PROTAGONISTAS DE LA MOVILIDAD

Retengamos lo que insisto en considerar como una obviedad y que, sin embargo, se nos oculta o tergiversa con frecuencia: lejos de una categoría con fundamento científico, el concepto de inmigrante, como el de refugiado, es una construcción normativa, que se explica por la función que se les quiere atribuir, por el objetivo que deben desempeñar aquí y ahora, en las sociedades que los reciben y que son las que dictan esas funciones para las que se construyen tales conceptos.

Quien tiene poder para imponer su respuesta a la pregunta ¿qué es un inmigrante? es, obviamente el que determina el concepto que utilizamos, qué significa ser inmigrante, cuándo y por qué. Y hay que añadir que esa respuesta *dominante* poco que ver con lo que, según nos enseña la ciencia -la antropología científica, la etnografía, la geografía humana, la demografía-, es un rasgo estructural, definitorio, de la condición humana. Porque migrante, según nos enseñan esas ciencias, es sencillamente todo aquel que se desplaza de un lugar a otro. Por qué se desplazan de un sitio a otro y continuamente los seres humanos depende, obviamente, de condiciones contextuales, pero bien podríamos admitir como guía la explicación que nos ofrece Montesquieu en *L'esprit des lois*, una obra guiada por la relación entre el condicionamiento que impone la naturaleza (la geografía, en particular) y los comportamientos humanos: el afán de desplazarse le parece connatural al hombre y ello porque los seres humanos nos movemos siempre en busca de (más) libertad y de (más) riqueza. Podemos simplificar asegurando que somos por condición natural viajeros, porque tratamos de mejorar nuestras condiciones de vida. Y son, pues, esas condiciones que les impulsan a emprender el viaje -y, en el caso de centenares de millones de seres humanos les obligan, les fuerzan a ello-, las que hay que

[3] Utilizo obviamente una distinción que es capital en sociología jurídica, pero también en teoría de la argumentación jurídica. Me refiero, de un lado, a la diferenciación entre *funciones manifiestas* y *funciones latentes* de las normas, formulada por Merton y aplicada por Eckhoff al análisis sociológico jurídico y, de otro, al papel capital que juega la noción de *auditorio* y su tipología desde el punto de vista de la construcción del destinatario de los mensajes jurídicos. Por supuesto, todo ello implica aceptar que el Derecho, como lenguaje y sus manifestaciones -legislativas, jurisdiccionales, administrativas- es una práctica social que no responde a la existencia de verdad (del nexo de causalidad empírica o lógica, que permite el establecimiento de leyes naturales), sino a convenciones que se traducen en atribuciones de significado, como explicara agudamente Humpty-Dumpty a Alicia, en la obra de L.Carroll *Alicia a través del espejo*: lo importante no es lo que signifiquen las palabras, sino saber quién manda. Porque el primer atributo del poder es éste: establecer el significado de las palabras.

estudiar para entender el por qué de las diferentes manifestaciones de movilidad humana. Y, en particular, de las que no son tanto el resultado de una decisión libre, sino forzada. Esto es, de aquellos que no tienen su alcance la libertad de migrar o desplazarse, sino que se ven obligados a ello porque no tienen alternativa: los que, como señalaba el profesor Chueca, no tienen *el derecho a no emigrar*, que es la condición sine qua non para hablar de un verdadero derecho a emigrar, esto es, de la libertad de hacerlo[4].

Me parece evidente que lo anterior pone de manifiesto el vínculo entre el fenómeno de la movilidad y el de la desigualdad de oportunidades en un sentido amplio. Para quien no tiene esa libertad -en el sentido jurídico-, para quienes viven en peores condiciones y más aún si les resulta accesible la visión de que hay otras condiciones -y mejores- lejos de su hogar, la migración, como ha subrayado con frecuencia Sami Nair[5] no es una opción, sino una necesidad.

Precisamente por eso, a mi juicio, hay que insistir en romper una interpretación tan rígida como falta de fundamento real, la que con frecuencia se establece entre inmigrantes y refugiados, a partir de la precisión jurídica que nos proporcionan los instrumentos del Derecho internacional de refugiados. Quiero decir que la movilidad forzada no se limita al supuesto para el que creamos la categoría de refugiados. Lo que se puede y debe sostener, a partir de la Convención de Viena y del Protocolo de Nueva York, es que llamamos refugiados a quienes se mueven fuera del territorio de su Estado para *evitar la persecución*, esto es, un tipo específico de movilidad forzada, pero que no agota todos los supuestos de movilidad forzada. Contra lo que propagan los liberales económicos, como Vargas Llosa -que no son liberales a lo J.S Mill o, como hoy, Judith Shklar-, buena parte de quienes son definidos bajo la categoría de migrantes (de migrantes laborales, que en esa concepción es una tautología), centenares de millones de personas en todo el mundo, son en realidad casos de movilidad forzada. Como lo son quienes buscan refugio o quienes huyen por razones ligadas al cambio climático y hoy por hoy no pueden ser definidos como refugiados y se les considera inmigrantes, por más que resulte evidente que no emprenden libremente ese otro viaje. Obviamente, no es este el lugar para tratar en profundidad una cuestión tan compleja y al mismo tiempo tan relevante hoy como la de los mal llamados "inmigrantes ambientales", que otros prefieren considerar como "refugiados climáticos", aunque obviamente la ausencia del elemento de persecución les sitúa fuera del marco normativo propio del sistema de derecho internacional de refugiados constituido por la Convención de Ginebra y el protocolo de Nueva York[6]. Pero es imposible dejar de reconocer que lo que los juristas denominamos "estado de necesidad", como factor desencadenante de una movilidad que, por tanto, es forzada, es un factor común a los refugiados *tout court* (quizá sería más preciso hablar de quienes pretenden llegar a serlo, lo que en inglés denominamos como *asylum seekers*) y a los desplazados climáticos.

Muy al contrario, las leyes de inmigración y extranjería de los países destinatarios de esos movimientos humanos, hablan de inmigrantes, atribuyendo al término una particular significación, como también deciden quién puede tener el derecho a ser reconocido como refugiado o como titular de un tipo de protección de sus derechos que llamamos protección subsidiaria. Veamos sucintamente algunas de las características de esa construcción.

[4] Cfr. por ejemplo A Chueca y P.Aguelo, "Contenido y límites del *ius migrandi*", *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol.7, nº 2, 2013.

[5] *Y vendrán…Las migraciones en tiempos hostiles*, Bronce, 2006. También, *La Europa mestiza. Inmigración, ciudadanía, codesarrollo*, Círculo de Lectores/ Galaxia Gutenberg, 2010.

[6] Casi ruboriza advertir que ésta no es una cuestión nueva, en absoluto: las investigaciones, debates y propuestas sobre el tema ya ocupan bibliotecas enteras. Me permito remitir a lo que escribí en 2010, "Refugiados: nuevos problemas, viejas reticencias", *Le Monde Diplomatique* 2010. Desde el punto de vista del mandato del ACNUR, me parece clarificadora la opinión de Andrew Harper, asesor especial del ACNUR sobre acción climática, que pude consultarse por ejemplo en *https://www.acnur.org/noticias/noticia/2020/11/5fc5dcb54/el-cambio-climatico-es-la-crisis-determinante-de-nuestro-tiempo-y-afecta.html* (consultado el 20 de noviembre de 2021). Considero asimismo muy útil el reciente informe de CEAR y GreenPeace, *Huir del Clima. Cómo influye la crisis climática en las migraciones humanas*, https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/10/informe-huir-del-clima.pdf (consultado el 1 de noviembre de 2021).

3. LOS INMIGRANTES COMO NO-SUJETOS

Ante todo, hay que señalar la falacia que subyace al genérico "los inmigrantes". Básicamente, porque no existen *los inmigrantes*, sino muy diferentes tipos de personas que migran, esto es, que se desplazan y por razones -por condiciones y, por tanto, por proyectos- que son diversos, aunque tengan en común algo tan sencillo como mejorar su vida, lo que apunta a un argumento muy propio de la noción liberal de derechos, el reconocimiento de la autonomía, del derecho a decidir sobre el propio plan de vida. Ahora bien, esa autonomía que nos parece evidente reconocer como principìo jurídico básico a los ciudadanos del mundo rico, es un derecho negado a quienes no tienen la opción, esto es, a quienes no pueden elegir no ser emigrantes, salir de su propio país, por ejemplo, porque sufren persecución y está en peligro su vida, su integridad, la de su familia y el Estado no les protege frente a esa persecución o incluso las fuerzas del Estado son las que les persiguen. Pero también porque carecen de expectativas de una vida digna para ellos y sus familias, en su propio Estado, en su hogar. Lo que quiero decir es que, en realidad, las migraciones forzadas constituyen la mayor parte de las manifestaciones de movilidad humana. Aunque sin duda hay *otras maneras de ser inmigrante*, aunque con frecuencia no pensemos en ellos como inmigrantes. Como ha explicado con mucha claridad Catherine Withol der Wenden[7], tan inmigrantes lo son los inmigrantes forzados, como los que llegan a otro país porque pueden hacerlo, porque pueden permitirse viajar.

Un segundo y muy importante rasgo de esa construcción, como ha escrito François Gemene, es "aplicar a los inmigrantes un estatus administrativo como si fuera consustancial a la identidad de inmigrantes"[8], esto es como si se naciera inmigrante, o, aún más, inmigrante legal o inmigrante irregular, cuando estas son en todo caso categorías administrativas unilateralmente dictadas. Y, junto a ello, la identificación de los inmigrantes no ya como trabajadores, sino como *un tipo particular de trabajadores extranjeros*. Porque quienes realizan esta construcción no hablan de cualquier tipo de trabajadores: sólo serán reconocidos como inmigrantes los trabajadores deseados (*inmigration choisie*, que decía la doctrina Sarkozy, que en el fondo imitan la mayoría de las políticas migratorias de los países europeos) y mientras lo sean, es decir, mientras *produzcan beneficios*. Siempre que hablemos, por supuesto, del mercado formal de trabajo. Lo cual quiere decir que la teoría oficial ignora conscientemente o, peor, niega a todos los inmigrantes que no llegan como trabajadores, a las familias de los inmigrantes (que solo existen como tales miembros de su familia), o a los trabajadores inmigrantes empleados en lo que denominamos economía clandestina o sumergida, la mayor parte de ellos, irregulares o, como suele denominárseles todavía hoy en muchos círculos, trabajadores o inmigrantes *ilegales*. El término tiene importantes consecuencias, también simbólicas. Sirve para la función de estigmatización (de extranjerización, en la acepción más peyorativa) de esos trabajadores como un peligro, para asociarles a la delincuencia y para pretender justificar un doble proceso de discriminación: *qua* extranjeros y *qua* delincuentes. En suma: gentes que no pueden tener, no pueden aspirar a tener la condición de igualdad en derechos.

En el fondo, se trata de un proceso de construcción social de la exclusión, que fue explicado a mi juicio de forma muy clara por el discípulo de Bourdieu y especialista en sociología de las migraciones Abdelmalek Sayad con el oximoron "presencia ausente"[9], y que hoy, tras las pistas de la biopolítica y de la antropología

[7] Cfr. por ejemplo, Withol der Wenden, *La Question Migratorie au XXI siècle. Migrants, Réfugiés et Relations Internacionales*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2010; también, "Las nuevas migraciones", *Sur*, 23, 2016, pp.17-28.

[8] "Nous parlons des immigrés comme si leur statut administratif était consubstantiel de leur identité, et même comme si ce statut se transmettait à leurs enfants – ne parle-t-on pas d'immigrés", "Dépasser les fracture de l'identité", *AOC*, agosto de 2021: https://aoc.media/opinion/2021/07/28/depasser-les-fractures-de-lidentite-2/?loggedin=true (consultado el 2 de septiembre de 2021).

[9] Cfr. A Sayad, *L'inmigration ou les paradoxes de l'alterité*, Bruxelles, De Boeck-Weshael. Reimpreso en 2006 en dos volúmenes: *L'inmigration ou les paradoxes de l'alterité. 1. L'illusion du provisoire. 2. Les enfants illeégitimes*, Paris, Editions Raisons d'Agir.

filosófica formuladas por Foucault, Agamben y, con otros matices, Judith Butler, se sintetiza en la identificación de la concepción de la política migratoria como emblema de lo que el filósofo camerunés Achille Mbembe ha acuñado como necropolítica[10]. Se trata de una concepción de la política en la que la vida de los otros es objeto de cálculo de coste (la política migratoria suele reducirse a cifras, a cupos que expresan los inmigrantes "admisibles" y por cuánto tiempo lo son) y por tanto carece de valor intrínseco en la medida en que no resultan rentables o dejan de serlo. Se trata de una política que guarda semejanza con la política colonial, remozada con el lenguaje propio de la etapa del capitalismo neoliberal en que vivimos, en el que el proyecto de la democracia inclusiva parece quedar orillado. Por el contrario, se refuerzan los mecanismos no sólo de desigualdad, sino de exclusión y expulsión de una parte de la población respecto a los beneficios del crecimiento económico. Ese es el rasgo, la exigencia más notable del modelo de capitalismo neoliberal en esta etapa de la evolución del proyecto del mercado global, que trata de obtener una desregulación que permita liberarse incluso de la sujeción a normas básicas como las que responden a la garantía de derechos humanos elementales entendidos como universales. La vida también: la condición de ese precariado al que son conducidos los inmigrantes y en particular los irregulares, parece próxima a la de caducidad u obsolescencia programada, al igual que la de las mercancías. Por eso, he subrayado el acierto de la fórmula de Bauman al referirse a las políticas migratorias como "industria del desecho humano". Esas son, como enseña Butler, "vidas que no importan", vidas sustituibles o desechables.

4. DE LOS MUROS Y FRONTERAS COMO ESPACIOS DE NO DERECHO AL STATUS DE SUBORDISCRIMINACIÓN.

Quizá dos de los argumentos más claros que permiten concretar el proceso en que se concreta la negación del derecho a la movilidad son, de un lado, la construcción de las fronteras como espacio de no derechos y, de otro, la creación de la lógica del estado de excepción (frente a la que es propia del Estado de Derecho) como la lógica apropiada (natural) para buena parte de los protagonistas de la movilidad humana, esos que, en algún otro trabajo he definido como condenados a la condición de errantes, de permanente extrañeza.

4.1. LAS FRONTERAS, ESPACIOS DE NO DERECHOS

En su momento, para explicar las restricciones de la movilidad que sufren quienes no son reconocidos como sujetos plenos del derecho a la libre circulación (los ciudadanos de los países ricos, con las matizaciones que hay que hacer), acuñé el juego de palabras en castellano "vayas donde vayas, vallas". Creo que esa es la misma idea en que solía insistir el anterior comisionado de la ONU para Derechos Humanos, el jordano Said Ra'ad al Hussein, que desempeñó la función de Alto Comisionado del ACNUR, cuando definía así a los refugiados: «'These are people with death at their back and a wall in their face' ('Son personas con la muerte a sus espaldas y un muro frente a la cara')». Así es. Frente a los inmigrantes, y también frente a quienes buscan refugio nos empeñamos en levantar muros, vallas, fosos que les impidan llegar. En restringir las vías legales y seguras que les faciliten ese acceso, tal y como proponen las recomendaciones de buenas prácticas en las que consisten los dos Global Compact aprobados por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 2018

[10] He propuesto esa interpretación, por ejemplo, en "Negar la política, negar sus sujetos y derechos (Las políticas migratorias y de asilo como emblemas de la necropolitica) | Deny the Politics, their Subjects and Rights (Migration and Asylum Policies as Emblems of Necropolitics)", *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº 36/2017.

tras los acuerdos de Marrakesh[11]. Erigimos muros, y decretamos que en las fronteras se puede relativizar los derechos, como lo muestra la doctrina de las devoluciones en caliente (refrendada por el TEDH, si bien, como ha precisado nuestro tribunal Constitucional, ello supone exactamente un "cheque en blanco" a las prácticas policiales in control jurisdiccional), creamos campos de internamiento, incluso islas-prisión, abandonamos a su suerte a menores, pagamos a terceros países sin importarnos su estándar de garantía de los derechos humanos, incluso entrenamos a fuerzas que se asemejan más a mafias que a funcionarios públicos (como sucede en el caso de Libia[12]), para externalizar ese control, como acaba de acordar Dinamarca, frente a lo advertido expresamente por el ACNUR[13]: tratamos por todos los medios de reducir al mínimo el número de solicitudes de asilo que nos veamos obligados a reconocer. Y lo mismo practicamos con los inmigrantes, para asegurarnos de que solo lleguen los que sean estrictamente necesarios para las exigencias de nuestro mercado de trabajo y solo mientras su presencia incrementa la cuenta de beneficios. En este último caso, en el de los inmigrantes irregulares, hemos alcanzado el punto de cinismo de sostener que la pérdida de vidas, el riesgo que afrontan en el desesperado proyecto migratorio y que llena de cadáveres las arenas del Sáhara y las aguas del Mediterráneo, no nos incumbe porque solo desde una posición buenista, frívolamente irresponsable desde el punto de vista político, se puede pedir que asumamos su protección: no podemos hacernos cargo de toda la miseria del mundo, se repite invocando el viejo aserto de Rocard. Bastante hacemos ya patrullando en el Estrecho o en las zonas SAR en el mediterráneo o el Atlántico. Se trata de conseguir que no vengan.

4.2 SOBRE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN COMO CONDICIÓN JURÍDICA DE LOS INMIGRANTES

En otras ocasiones he acudido a la alternativa que daba título a una obra de divulgación de la jurista francesa Danièle Lochak: *Migrations: état de droit ou état de siége?* Porque nuestras políticas migratorias bordean de continuo esa posibilidad: crear para los inmigrantes un status jurídico que no es acorde con la exigencia plena del Estado de Derecho (igualdad y seguridad en las libertades, reconocidas en la ley y garantizadas por un poder judicial independiente) y parecen construir un cierto status de sujetos jurídicos de segunda clase, especialmente si hablamos de los inmigrantes irregulares, desde luego. El botón de muestra es la resistencia a reconocer a los menores inmigrantes no acompañados como lo que son, niños, menores. No como inmigrantes irregulares.

Probablemente no hay categoría como la de subordiscriminación, para explicar mejor el proceso de exclusión institucional al que se somete a buena parte de los inmigrantes forzados. La subordiscriminación es un término acuñado en el seno de la crítica jurídica feminista en los EEUU (sobre todo por Crenshaw o CE.Mackinnon), que proponen también el de "discriminación interseccional". En nuestro país, en el ámbito de la iusfilosofía, y del análisis del Derecho antisiscriinatorio autoras como Añón, Barrére, Mestre, Rubio han contribuido a esta conceptualización[14].

[11] Como es sabido, se trata del *Pacto global sobre refugiados*: https://www.unhcr.org/5c658aed4, y del *Pacto Global para una migración segura, ordenada y regular* (A / RES / 73/195): https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/73/195.

[12] Sobre el infierno libio cfr. el reciente reportaje publicado por Ian Urbina -que conocí gracias a la indicación de Gemma Pinyol- "El muro invisible": https://www.newyorker.com/magazine/2021/12/06/the-secretive-libyan-prisons-that-keep-migrants-out-of-europe?utm_source=NYR_REG_GATE (consultado el 28 de noviembre de 2021). El mismo Urbina ya había reunido algunos reportajes realizados para The New York Times en su libro de 2019, *The Outlaw Ocean. Journeys Across the last Untamed Frontier*, 2019.

[13] Cfr. https://www.acnur.org/noticias/press/2021/5/60a430324/acnur-se-opone-a-la-externalizacion-del-asilo-solicita-que-se-asuman-y.html (consultado el 20 de junio de 2021).

[14] Cfr. por ejemplo el libro colectivo (R. Mestre, coord.), *Mujeres, derechos, ciudadanía*, Valencia, Tirant lo Blanch 2008.

El status de inferioridad en la condición de sujetos del espacio público, unido a la "naturalidad" de cierta discriminación en derechos, me parece adecuado para describir la situación en que se encuentran quienes -aunque consiguen instalarse como residentes legales- siguen siendo denominados *inmigrantes*, ni siquiera *inmigrados*. Estos son dos términos que explican la diferencia entre concebir que su condición permanente es la de no dejar de ser ajenos a la sociedad que los recibe (no dejarán nunca de ser inmigrantes, e incluso se habla de "inmigrantes de segunda o tercera generación", cuando en realidad se trata sencillamente de ciudadanos) y el status que expresa que se ha adquirido un resultado -son ya inmigrados. Aunque la referencia de una u otra manera al hecho de que son o han sido *protagonistas de esa movilidad* significa que quienes son *newcomers*, incluso si consiguen nacionalizarse y con ello adquirir la ciudadanía, nunca podrán ser como el ciudadano que lo es de cuna, el nacional de origen.

Esa condición de no sujetos del espacio público junto a la de discriminación "justificada" que viven los inmigrantes, incluso si llegan a ser residentes legales, insisto, pone de manifiesto que la mirada propia de nuestras políticas migratorias supone un elevado riesgo de hacerles vivir en la esquizofrenia democrática que, al decir de Ph.Cole, supone la existencia de status neocoloniales en nuestras democracias. El riesgo de vivir encerrados en el círculo vicioso de la invisibilidad y la desigualdad. Un círculo vicioso, porque pareciera que la invisibilidad (política, pública; al menos, un estatus de sumisión, una suerte de compromiso de no luchar por sus derechos) es la condición para acceder a la legalidad. Pero esa invisibilidad les precariza y hace inviable el objetivo de igualdad. Y cuando optan por la visibilidad, aparece límpidamente el discurso no sólo discriminatorio sino desigualitario, que utiliza la técnica jurídica de la fragmentación o multiplicación de estatus, que conllevan derechos muy diferentes, como se advierte nítidamente en la vía de la reciprocidad emprendida en nuestro país para el pacato reconocimiento del derecho al voto, en aras de una interpretación tan literal como a mi juicio mezquina del artículo 13 de la Constitución. Una técnica de fragmentación que ha multiplicado la tipología ideada por Hammar para explicar los estatus públicos en relación con la ciudadanía: de los tres estatus (ciudadanos/nacionales, extranjeros y *denizens*), hemos pasado hasta ocho estatus, como ha recordado Withol der Wenden (nacionales, ciudadanos de la UE residentes, ciudadanos de la UE no residentes, no UE residentes –los sujetos de la directiva 2003–, no UE temporales, demandantes de asilo, sin papeles no expulsables y sin papeles expulsables) y ello además sin tener en cuenta la estratificación entre no-UE trabajadores cualificados –los más deseables– y no cualificados y, además, la pendiente resbaladiza, la vulnerabilidad que amenaza a todos los no-UE residentes.

MIGRACIÓN FORZADA Y ENFOQUE DE LA SEGURIDAD HUMANA DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

FORCED MIGRATION AND HUMAN SECURITY APPROACH FROM A GENDER PERSPECTIVE

Sònia Parella Rubio
CER-Migracions, Universidad Autónoma de Barcelona
sonia.parella@uab.cat

Fecha recepción artículo: 22/11/2021 • Fecha aprobación artículo: 23/12/2021

RESUMEN

Este artículo pretende ofrecer una panorámica de las formas de vulnerabilidad y de las múltiples violencias a las que se enfrentan las mujeres migrantes en origen (en el momento de tomar la decisión de emigrar), durante el tránsito y a su llegada a los países de destino, a partir del enfoque de seguridad humana y desde una perspectiva de género. Todo ello sin perder de vista el análisis estructural y holístico que exige considerar las intersecciones entre patriarcado, capitalismo y racismo como marco para situar y comprender estas formas de violencia

Palabras clave: Perspectiva de Género, Migración de Supervivencia, Violencia Sexual, Migración Forzada, Seguridad Humana.

ABSTRACT

This article aims to offer an overview of the multiple forms of vulnerability and types of violence that migrant women face at origin (at the time of deciding to emigrate), during transit, and upon arrival in destination countries, based on human security approach and a gender perspective. All of which without ignoring the structural and holistic analysis that requires considering the intersections between patriarchy, capitalism, and racism as a framework to locate and understand these forms of violence.

Key Words: Gender Perspective, Survival Migration, Sexual Violence, Forced Migration, Human Security.

Sònia Parella Rubio, *Doctora en Sociología y profesora titular del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente coordina el centro de investigación interuniversitario e interdisciplinar CER-Migracions (Universidad Autónoma de Barcelona-Universidad de Barcelona). Sus áreas de especialización son las migraciones internacionales y el género, las desigualdades étnico-raciales. Ha publicado diversos libros, capítulos de libro y artículos en torno a estas temáticas*

1. INTRODUCCIÓN

La migración tiene efectos diferenciados sobre la vida de las personas migrantes en base a los roles de género socialmente asignados, lo que conlleva dificultades y vulnerabilidades específicas para las mujeres y niñas migrantes y se traduce en un mayor impacto de la violencia, del abuso y de la discriminación sobre ellas; tanto durante el trayecto migratorio como, posteriormente, en la integración e inserción sociolaboral en el país de destino.

El enfoque de la seguridad humana constituye un poderoso marco analítico que surge con posterioridad a la Guerra Fría, durante la década de los noventa, de la mano del PNUD (1990). El Informe de la Comisión de Seguridad Humana (ONU, 2003) define la "seguridad" como ausencia de toda forma de amenaza a los valores fundamentales de la dignidad humana (incluyendo la supervivencia física, el bienestar y el respeto a la identidad); siempre y cuando se trate de vulneraciones que puedan ser prevenidas o mitigadas a partir de la acción humana (Morillas 2006; Truong, 2011).

En palabras de Mª José Guerra Palmero (2017:199), "no es pensable que el desarrollo y la seguridad humana avancen sin el diagnóstico, primero, de las injusticias y agresiones sufridas por las mujeres, y sin, en segundo lugar, garantizar el avance de los derechos de las mismas". Por ello, el cometido de este artículo es ofrecer una panorámica de las formas de vulnerabilidad y violencias que sufren las mujeres migrantes a lo largo de todo el proceso migratorio, a partir del enfoque de seguridad humana y desde la consiguiente centralidad de la persona migrante. Todo ello sin perder de vista el análisis estructural y holístico que exige considerar las intersecciones entre patriarcado, capitalismo y racismo, que nos ofrece un marco adecuado para situar y comprender estas formas de violencia

2. MIGRACIONES DE SUPERVIVENCIA DESDE EL ENFOQUE DE LA SEGURIDAD HUMANA

Qué duda cabe que asistimos en los últimos años a una mayor visibilidad de las denominadas movilidades involuntarias, forzadas o también llamadas de la desesperanza (Castles, 2003). Estas migraciones, profundamente marcadas por la precariedad, suponen un escenario máximamente proclive a la vulneración de derechos. El carácter forzado de la migración responde a categorías sociológicas que deben plasmarse no tanto a través de criterios de demarcación, sino en base a contínuums que varían a lo largo del tiempo. Por ello, la migración forzada no puede ser abordada desde las definiciones jurídicas convencionales, que distinguen a las personas refugiadas (la *Convención de Ginebra de 1951* sobre el Estatuto de los Refugiado y su Protocolo de 1967 como criterio de demarcación), del resto, considerados migrantes económicos, que se mueven de forma voluntaria y autónoma, en base a una premisa de corte economicista. De ese modo, asistimos a una creciente asincronía entre las categorías sociológicas y las jurídicas (Galdini, 2018), lo que evidencia una tendencia hacia la inoperatividad de las dicotomías clásicas.

Dentro de los debates que sitúan el vínculo entre la globalización y el incremento de las expulsiones de personas en un contexto de progresiva restricción a la movilidad, se entronca el concepto de "migraciones de supervivencia" que acuña Saskia Sassen (2016). La autora alude a la pérdida masiva de hábitat en los lugares de origen como causa de una migración que se concibe como estrategia de supervivencia y que conduce a las personas a arriesgar sus vidas en viajes peligrosos para escapar de esos lugares de origen. Sassen (2016) defiende que la mezcla de condiciones adversas –tales como las guerras, la tierra muerta, la pérdida de recursos naturales y las expulsiones (económicas, sociales y biosféricas)- ha producido una amplia pérdida de hábitat para un número creciente de personas; en parte, como consecuencia de unas políticas de desarrollo mal orientadas y del abuso de las políticas de austeridad y de la contracción en el gasto público. Según la autora, ya no se trata principalmente de migrantes en busca de mejor vida, que aspiran a enviar dinero y algún día tal vez regresar a sus hogares de origen, junto con la familia que dejaron atrás; sino de personas que anhelan simplemente sobrevivir y a menudo ni siquiera cuentan con un hogar donde regresar.

El concepto de migración de supervivencia había sido previamente usado por Lester (2010). Dicho autor atribuye este tipo de migración a la desigualdad económica y a la injusticia a nivel mundial. Se trata de un tipo de desplazamiento que puede ser de carácter forzado temporal o permanente; voluntario, regular o irregular; circular o estacional. Los motivos pueden ser específicos y fácilmente discernibles, o bien de carácter mixto. Con independencia de si los migrantes de supervivencia encajan o no en las categorías jurídicas que puedan aplicarse (solicitantes de asilo, migración irregular, etc.), lo que tienen en común estos movimientos es que conducen a situaciones de inseguridad humana a lo largo del ciclo migratorio. A menudo las personas migrantes recurren a medios peligrosos para desplazarse, como por ejemplo el uso de personas contrabandistas. Muchas veces no pueden gozar de un estatuto jurídico seguro en los países de destino o tránsito y con frecuencia están expuestos a un retorno prematuro y forzado a un país de origen destruido por el conflicto, la pobreza estructural, etc. (Lester, 2010)

Para entender el auge de estas expulsiones, Sassen (2016) concluye que los sistemas políticos y económicos han pasado de una lógica enfocada a incluir a las personas como consumidores o clientes, a otra donde el sistema no busca incluir, sino expulsar; desde el momento en que dejan de ser necesarias para garantizar las dinámicas de acumulación del sistema capitalista (Sassen 2016). La autora sitúa en el texto los principales focos de tensión migratoria a nivel mundial, entre los que destaca el drama de la migración centroamericana (Honduras, Salvador, Guatemala) que cruza México para dirigirse a los Estados Unidos y las muertes en el Mediterráneo como consecuencia de los flujos que tratan de llegar a Europa procedentes del continente

africano y de países como Siria, Iraq o Afganistán. Ante esta realidad, la autora se pregunta en qué medida las categorías clásicas que usamos para entender y describir las migraciones son suficientes a la hora de capturar la especificidad de estos flujos emergentes.

Los planteamientos de Sassen en torno a la noción de "expulsión" entroncan perfectamente con el concepto de «necropolítica», desarrollado por el filósofo camerunés Achille Mbembe (2011). Describe un tipo de política que parte de la concepción foucaltiana de biopoder, referida al uso del poder social y político para controlar y disciplinar la vida de las personas. La necropolítica, sin embargo, va más allá y asume que para el poder, unas vidas tienen valor y otras no. Los límites de la soberanía de los Estados se ejercen a base de permitir vivir a algunas personas y dejar morir a otras; aquellas que "sobran", generalmente los grupos racializados y subordinados. Las personas excluidas son las que han dejado de resultar rentables tanto para el poder como para sus políticas, como resultado de las dinámicas del neoliberalismo.

El dispositivo de producción y gestión necropolítica de la migración forzada se refiere a cómo a las personas que sufren violencia criminal y legal, riesgo de muerte, trata con finalidad de explotación sexual y laboral, trabajo forzado y otras formas de economía criminal, se las deja morir, ya sea en sus países de origen o mientras transitan y cruzan fronteras cada vez más securitizadas y peligrosas debido a la ilegalización de la migración indocumentada, a los obstáculos a la figura de asilo y protección internacional y al régimen de "deportabilidad" (De Génova, 2002)[1]. Es así como se asiste a una progresiva polarización en torno al acceso a la movilidad en las sociedades globales, resultado de que las élites o las personas nacidas con determinado pasaporte tienen acceso al privilegio de ser "móviles"; mientras que los migrantes empujados por la supervivencia reciben todo el peso de la estigmatización y la violencia por querer abandonar países que los "expulsan" (Guerra Palmero, 2017).

El debate orientado hacia la ampliación del criterio "migración forzada", a partir de la asunción de su multidimensionalidad, se enmarca en lo que autores como Castles (2003) han denominado la crisis global de la migración, caracterizada por un incremento alarmante de contextos de movilidad humana causados por situaciones de empobrecimiento, violencia y abuso a los derechos humanos que se observan en todo el mundo. A través del término "crisis global", Castles (2003) asume que la migración forzada no es el resultado de una serie de emergencias no conectadas, sino parte integral de las relaciones Norte-Sur. Por ello, el autor insiste en la necesidad de teorizar sobre la migración forzada y vincularla a la migración económica; al considerar que ambas están estrechamente relacionadas como expresión de las desigualdades globales y las crisis humanitarias que se han acentuado en los últimos años. Ante la fusión de "'motivaciones múltiples", a menudo indiferenciables, se produce un 'nexo entre la migración y el asilo', que dificulta la separación entre las motivaciones económicas y aquellas vinculadas con los derechos humanos (Castles, 2003).

De ese modo, si bien la decisión de una persona de salir de su comunidad originaria en parte siempre será una opción personal ("voluntaria"), el hecho de que la misma decisión sea tomada por miles de personas indica que ésta se realiza dentro del marco constrictivo de un conjunto de factores estructurales que ofrecen a las personas tan sólo un rango restringido de opciones para su supervivencia personal y familiar. Desde la perspectiva de los derechos humanos, Castles (2003) concluye que los efectos de las políticas de desarrollo nacionales, en la medida que destruyen los sistemas de producción y reproducción tradicionales de sostenimiento y no ofrecen alternativas a millones de personas, pueden ser consideradas también "migraciones forzadas".

[1] Como señalan De Genova (2002) y De Genova y Peutz (2010), la deportación es uno de los principales mecanismos implementados por el Estado para el control de sus fronteras; ésta no se reduce a la expulsión física de los no-ciudadanos, sino a la disciplina social y laboral resultado ya no de la deportación sino de la "deportabilidad", es decir, de la amenaza permanente de una deportación

Para Delgado, Márquez y Puente (2010:13), el término "migración forzada" remite inexorablemente a la desigualdad y a sus mecanismos asociados, generadores de desplazamientos masivos de población marginada, despojada y excluida. Se trata de personas que han sido expulsadas de sus territorios, buscando acceder a medios de subsistencia y oportunidades de movilidad social; o bien de personas que no encuentran condiciones de empleo acordes a su capacidad y nivel de formación. Los contextos en los que se producen estos desplazamientos forzados conllevan múltiples riesgos y peligros a lo largo del ciclo migratorio, lo que expone a condiciones de precarización laboral y exclusión social en los lugares de destino, así como a un creciente sometimiento a políticas y prácticas de criminalización, racialización y discriminación (Delgado y Márquez, 2009).

Una de las aportaciones teóricas más relevantes para analizar estas migraciones de supervivencia tiene que ver con la noción de "seguridad humana". No se trata de un modelo teórico como tal, sino más bien de un marco de trabajo general (Gasper y Sinatti, 2016). Tal y como afirma Guerra Palmero (2017), dado que las diferencias entre las categorías de migrantes y refugiados se difuminan y se afianza progresivamente la noción de migración por supervivencia (Lester, 2010), el enfoque de la seguridad humana propone comprensiones adicionales a partir de un tipo de análisis más holístico y antropológico, que combina la centralidad de la persona con una forma sistémica de investigar las oportunidades y las vulnerabilidades y riesgos que enfrentan los seres humanos en contextos de movilidad.

De acuerdo con Mushakoji (2012:1), "la seguridad humana es un concepto clave que busca completar el universalismo europeo de los derechos humanos con la investigación existencial de la inseguridad humana, junto con todos sus aspectos particulares y teniendo en cuenta la diversidad de condiciones locales culturales e históricas". Ciertamente, se basa en los principios de los derechos humanos y del desarrollo humano, aunque se focaliza sobre los grupos poblacionales definidos como "en movimiento" (Estrada-Tanck, 2013; Truong, Gasper y Handmaker, 2014). Tal y como sostiene Lester (2010:317), constituye una buena herramienta para contrarrestar la lógica de la securitización y los discursos políticos y legales que se desarrollan a nivel de Estado-nación, a expensas de la noción de justicia social.

3. EL ENFOQUE DE LA SEGURIDAD HUMANA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO: MUJERES, VIOLENCIA Y MOVILIDAD

A la hora de hablar de migración y movilidad con perspectiva de género es esencial partir de la invisibilización que han sufrido las mujeres migrantes en cuanto a su infrarrepresentación en la atención prestada por las estadísticas y la producción académica (hasta finales de los noventa). Tal invisibilidad se explica, según Guerra Palmero (2017), no solo por la incapacidad de tomar en cuenta la reproducción social en todas sus dimensiones, sino también por el prejuicio patriarcal que estigmatiza de forma simbólica y cultural el movimiento de las mujeres, que es interpretado a modo de transgresión, aberración o "anormalidad" (Guerra Palmero, 2007:197). Asimismo, no es hasta recientemente que los informes internacionales que denuncian la vulneración de derechos de las mujeres migrantes han logrado superar los estereotipos de género y han dejado de centrarse en un pretendido patrón genérico de la misma vulnerabilidad, que no era más que el reflejo de la experiencia masculina de los sujetos varones en edad productiva (Guerra Palmero, 2017:200)

El enfoque de la seguridad humana con perspectiva de género permite incorporar a la movilidad de las mujeres todas aquellas formas de violencia que se dirigen específicamente a ellas; es decir, que son producto de la condición de discriminación que sufren las mujeres por el hecho de serlo y no de una manifestación más

de la violencia social (Carcedo, 2010). Nos encontramos ante "una forma específica de violencia, de carácter estructural, direccional y asimétrico, ejercida por los hombres o el orden patriarcal contra las mujeres" (Carcedo, 2010:1). Las mujeres migrantes, a menudo inmersas en contextos de violencia en sus respectivos países de origen, deciden migrar a pesar de ser conocedoras de que muy a menudo las rutas de tránsito son un escenario potencial de flagrantes situaciones de violencia de género, que no necesariamente se disipan una vez consiguen llegar a su lugar de destinación.

Para comprender estas formas de violencia, un concepto de gran utilidad, acuñado por la antropóloga feminista Rita Segato (2013) es el de "pedagogía de la crueldad" para el análisis de las prácticas de violencia hacia las mujeres, ejercidas de manera cada vez más recrudecida, tanto en número como en nivel de crueldad. Según Segato (2013), estas prácticas buscan, mediante la ejemplaridad de la posesión del cuerpo de las mujeres, forjarlas como sujetos dóciles y controlar los territorios. Así ocurre en contextos de conflictos armados, de enfrentamientos étnico-religiosos, o para las mujeres migrantes centroamericanas que en su paso por México, o bien cuando se establecen como trabajadoras indocumentadas, son víctimas de violencia sexual y de otras formas de violencia de género (Barja 2019). De acuerdo con Segato (2013), el término "pedagogía de la crueldad" exige ampliar el espectro de análisis y el alcance de las definiciones al uso de lo que entendemos por violencia sexual y considerarla también como un acto de poder, de dominación y de moralización para preservar las leyes patriarcales.

A lo largo de esta sección vamos a abordar brevemente algunos de los principales impactos que tienen las fronteras y las políticas migratorias en las mujeres migrantes y su vinculación con las múltiples violencias que enfrentan en origen (en el momento de tomar la decisión de emigrar), durante el tránsito y a su llegada a los países de destino.

La decisión de emigrar responde a una combinación de presiones e incentivos de carácter económico, social y político. Si bien la búsqueda de ingresos y mejores oportunidades laborales es un importante motivador de la migración tanto para mujeres como para hombres, de acuerdo con Jollie y Reeves (2005), las motivaciones económicas son uno de los diversos factores que influyen en las decisiones que permiten entender las migraciones forzadas o de supervivencia. También se dan motivaciones vinculadas a problemáticas sociales, como los desastres naturales, la violencia social (asaltos, extorsiones, asesinatos), la inestabilidad política y los conflictos, incluyendo aquí muchas de las denominadas formas no tradicionales de conflicto, habitualmente no registradas en las listas internacionales de conflictos armados, tales como la guerra contra el narcotráfico o la violencia estructural de los Estados.

Además de las anteriores, existen otras motivaciones para migrar que constituyen formas de resistencia estrechamente relacionadas con la condición de género y el patriarcado; como por ejemplo, la necesidad de huir de situaciones de violencia de género (debido a su orientación sexo-afectiva, al matrimonio forzado, la mutilación genital, la violación y otras formas de violencia como la violencia en el hogar), o la necesidad de generar mayores ingresos por tener que asumir la jefatura de hogar, o bien ante la destrucción de formas de supervivencia familiares como consecuencia del avance implacable del capitalismo global (cierre de fábricas, acaparamiento de tierras, etc.) (Gandarias y Carranza, 2018).

Por otra parte, para las mujeres que permanecen en las zonas de origen, la migración también tiene implicaciones que son inseparables de las relaciones de género. En el ámbito familiar -independientemente de que sea la madre o el padre quien asume la experiencia migratoria- generalmente son otras mujeres (esposa, abuela, suegra, hija mayor, hermana) quienes se hacen cargo del cuidado de la familia (Parreñas, 2002). Asimismo, las implicaciones y percepciones en torno a la migración son diferentes en función de si es la mujer o si es el varón quien se desplaza. La migración desafía los roles de género tradicionales. En muchos

contextos se estigmatiza la migración femenina –a pesar de su capacidad de enviar remesas–, al suponer un reto para las ideologías patriarcales en torno a la figura del varón proveedor y la mujer como cuidadora (Hondagneu-Sotelo y Ávila, 1997).

En cuanto al tránsito, si bien en las últimas décadas la migración de tránsito ha tomado creciente protagonismo como etapa compleja y crucial del ciclo migratorio, fuertemente circunscrita en la violencia y en la inseguridad, de acuerdo con Barja (2019), qué duda cabe que constituye un objeto de estudio fugaz, que plantea destacados dilemas tanto éticos como metodológicos. Además, son por el momento todavía escasos los informes e investigaciones que incorporen una perspectiva de género (Barja 2019). Para analizar esta etapa del proceso migratorio, Susanne Willers (2016) acuña el término "liminalidad del tránsito", que define como:

> El estado de suspensión de los derechos formales de las personas migrantes, por su estatus legal de indocumentadas, el cual tiene efectos materiales, simbólicos y físicos al limitar su acceso a derechos básicos, a su libertad de movimiento y a su autonomía (Willers, 2016:181).

Ser mujer incrementa el peligro y las manifestaciones de la violencia durante el tránsito, hasta llegar a prácticas de hostigamiento sexual, la tortura o incluso el feminicidio[2]. Para el caso de las rutas por el continente africano de las migraciones hacia Europa (o procedentes de Oriente Medio), como consecuencia del continuo y creciente endurecimiento de leyes y políticas migratorias, se asiste a un recrudecimiento de la violencia sobre los cuerpos de las mujeres a través de la consolidación de redes de tráfico y trata con fines de explotación sexual que constituyen para muchas mujeres la única vía posible para realizar su viaje hacia la "soñada" Europa (Gandarias y Carranza, 2018). Tanto es así, que puede afirmarse que la espiral de violencia que acompaña a muchas mujeres migrantes en África durante el tránsito es incluso mayor a la que enfrentan en muchas zonas de origen, tal y como lo documenta la entidad Alboan ONG Jesuita Fundazioa (mediante entrevistas a mujeres migrantes en diferentes situaciones de movilidad y provenientes de conflictos con crisis de distinto origen y duración)[3].

Otro caso emblemático lo constituyen las rutas de las migrantes centroamericanas y mexicanas hacia los Estados Unidos que enfrentan diversos y graves riesgos durante el viaje, independientemente del medio de transporte y la ruta elegida. La proliferación del crimen organizado en la zona en los últimos años ha aumentado los riesgos y ha agravado las violaciones de los derechos humanos a las personas migrantes en general, pudiéndose enfrentar al secuestro, la trata, la desaparición o el asesinato. A diferencia de los varones, que suelen ser amenazados con armas, las mujeres se enfrentan a la violencia sexual, independientemente de su edad o condición, tanto por parte de las autoridades, como de integrantes de las redes de crimen organizado, de los mismos traficantes o de varones migrantes. El ensañamiento sobre los cuerpos de las mujeres es el exponente claro de las distintas implicaciones de migrar siendo mujer (Chaves y Lexartza, 2011).

Una constante que se identifica en estas rutas de tránsito tan peligrosas para las mujeres es que muchas de ellas optan por recurrir en algún momento del viaje a la compañía de un hombre durante su trayecto, ya sea hacia Europa o los Estados Unidos, buscando sentir mayor seguridad (Willers, 2016; Peraza y Lizárraga, 2021). Es lo que se denomina un "marido de viaje", que se compromete a protegerlas de otros hombres y posibles agresiones a cambio de disponibilidad sexual y labores domésticas de cuidado y alimentación (Gandarias y Carranza, 2018:92).

[2] El término, recuperado por Diana Russell, se refiere *el asesinato de mujeres realizado por hombres motivado por odio, desprecio, placer o un sentido de propiedad de las mujeres* (Russell y Harmes 2006)

[3] Citado en. El País, 16/04/2020 Disponible en: https://elpais.com/elpais/2020/04/16/planeta_futuro/1587053570_207340.html?rel=listaapoyo

En cualquier caso, tal y como concluye Joselin Barja (2019), la violencia padecida durante el tránsito no debería circunscribirse como si se tratara de una caracterización exclusiva del viaje migratorio clandestino. Se trata, según la autora, de "una pieza más en el continuum de violencias que viven las mujeres. Cambian los actores y los espacios donde la violencia se reproduce, pero conserva el común denominador de sometimiento del cuerpo a través de la sexualidad femenina que ingresa en una economía de intercambio masculina" (2019:29). Recuperando el concepto de "pedagogía de la crueldad" acuñado por Rita Segato (2013), se trataría de formas de violencia que operan sobre las mujeres a través del ultraje de los cuerpos y la sexualidad, en las que el periodo de tránsito migratorio no sería más que parte de un continuum de violencias, a menudo silenciadas, que se han interiorizado simbólicamente en la experiencia vívida de las mujeres y que muchas veces aparecen erróneamente fragmentadas en los informes e investigaciones (Barja, 2019).

Finalmente, desde la perspectiva de su llegada a los países de destino, una de las características del desarrollo económico desigual que impulsa las migraciones y, en especial la denominada "feminización de las migraciones" es la demanda de mano de obra en sectores de trabajo feminizados o sexualizados (Anthias y Lazaridis, 2000; Guerra Palmero, 2017). Saskia Sassen (2003) se refiere a estos flujos feminizados mayormente "Sur/Norte" (aunque también se dan a nivel "Sur/Sur"), para trabajar en determinados sectores de la economía informal, como "contrageografías de la globalización", capaces de generar importantes recursos económicos, pero cuyas protagonistas permanecen en la más absoluta desprotección. Es en estas dinámicas de división internacional del trabajo donde sin duda se articulan los ejes del patriarcado, el capitalismo y los patrones de dominación étnico/racial.

Se trata de ocupaciones sumamente invisibilizadas, ya sea porque se ejercen en el ámbito privado del hogar (el servicio doméstico), o bien en espacios opacos e ilegales como puede ser la prostitución o la trata de mujeres con fines de explotación sexual. Se trata de nichos laborales sumamente desprotegidos, que exponen a estas mujeres a dramáticas situaciones de sumisión, discriminación y violencia, bajo el paraguas de unos mercados y Estados que muestran connivencia ante este tipo de situaciones, a través de unas regulaciones y de unas políticas migratorias y de protección internacional con un marcado sesgo de género, que las expone a una violencia estructural cotidiana (Gandarias y Carranza, 2018:92).

Además de la vulnerabilidad jurídica y laboral, que aleja a muchas de las mujeres migrantes del goce de derechos, la falta de seguridad humana para muchas de ellas se materializa también a partir de procesos de estigmatización identitaria, *generizada*, que agravan aún más las situaciones de múltiple discriminación que enfrentan. Qué duda cabe de que la infravaloración de sus distintos saberes, trayectorias y habilidades es otra forma de violencia simbólica a la que se enfrentan. Estos procesos de "alterización" son especialmente evidentes, por ejemplo, en el caso de las mujeres migrantes (o con *background* migratorio) de confesión musulmana en Europa, máxime si usan el velo. La interacción entre "Islam" y "género" se hace patente en el discurso islamófobo, de modo que símbolos como el *hijab* (velo islámico) se erigen como la principal amenaza a los valores de la integridad y tolerancia de las sociedades occidentales y anulan la capacidad de agencia de las mujeres musulmanas (Mijares y Ramírez, 2008). De ese modo, a los procesos de discriminación que enfrentan las personas musulmanas como consecuencia de la islamofobia, la perspectiva de género permite incorporar la discriminación específica y diferencial que sufren las mujeres musulmanas migrantes, resultado de violencias de género que adquieren principalmente una manifestación de corte simbólico, a la que determinadas instituciones y los medios de comunicación a menudo contribuyen a su exacerbación.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

A lo largo de estas páginas se ha mostrado cómo el déficit de seguridad humana (o la "pérdida masiva de hábitat" en términos de Saskia Sassen) no solo constituye la principal causa de los flujos migratorios denominados "forzados" o de "supervivencia", sino que las múltiples formas de violencia a través de las cuales esta causa se manifiesta, impactan fuertemente sobre la vida de las personas durante todas las etapas del proceso migratorio.

Desde una perspectiva de género, con el foco puesto en la situación de creciente espiral de violencia a la que se enfrentan las mujeres en situación de movilidad (máxime cuando protagonizan migración indocumentada), se ha mostrado a lo largo de estas páginas que las violencias de las que son víctimas no pueden circunscribirse únicamente al propio proceso migratorio, sino que lo transcienden (Jarba, 2019). Ciertamente, las mujeres migrantes, por el hecho de ser mujeres, vienen confrontando ya desde antes de emigrar una serie de situaciones que incrementan su grado de vulnerabilidad frente a las violencias machistas, reflejo de un contínuum de violencia que marca toda la experiencia vivida, no únicamente la migratoria. Aunque no es menos cierto que la movilidad y el estatus migratorio agudizan para muchas de ellas las situaciones de vulnerabilidad que deben enfrentar. Este continuum engloba tanto la violencia estructural que legitima el patriarcado (la "pedagogía de la crueldad"), como la violencia política que emana de las políticas migratorias en las que los Estados, a través de la contención de sus fronteras, generan formas de necropolítica que producen sujetos desechables (Mbembe 2011) y que se concreta en lo que podríamos denominar una violencia cotidiana que se da en el campo social de la migración y a nivel de las interacciones (Willers 2016).

De estas conclusiones se derivan importantes implicaciones a la hora de diseñar y repensar las políticas migratorias, entre las que podemos destacar dos.

En primer lugar, concebir las migraciones como un espacio social de múltiples, complejas y heterogéneas violencias, en el que no se garantiza la "seguridad" de las personas migrantes, máxime en el caso de las mujeres. Sin embargo, tal aseveración no puede conducirnos a la infravaloración de la capacidad de agencia y resistencia de las personas. Lejos de ser así, las mujeres migrantes responden mediante estrategias de supervivencia diversas, que pasan por la autodefensa y el autocuidado, la creación de redes de apoyo mutuo, activismo de denuncia a las políticas migratorias de derechos humanos, etc. (Gandarias y Carranza 2018:92).

Es así como uno de los principios rectores del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular[4] es precisamente la "perspectiva de género", que exige garantizar:

> "que se respeten los derechos humanos de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en todas las etapas de la migración, que se comprendan y satisfagan adecuadamente sus necesidades específicas, y que se los empodere como agentes de cambio. Incorpora la perspectiva de género y promueve la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, reconociendo su independencia, su capacidad de actuar y su liderazgo, para dejar de percibir a las migrantes casi exclusivamente desde el prisma de la victimización".

[4] ONU. ASAMBLEA GENERAL. Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, Doc. A/RES/73/195, 19 de diciembre de 2018. Disponible en: https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml

En segundo lugar, del análisis de la migración forzada desde una perspectiva de género también se desprende la necesidad de establecer mecanismos de prevención y de intervención diferenciados no solo en función de los contextos, sino especialmente entre varones y mujeres; por cuanto hemos visto que ni los tipos de violencia ni sus impactos son equiparables.

El mismo Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, en su Objetivo 7, bajo el epígrafe "Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración", establece, en sus acciones b) y c):

b) Establecer políticas integrales y alianzas que proporcionen a los migrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad, independientemente de su estatus migratorio, el apoyo necesario en todas las etapas de la migración, mediante la identificación y la asistencia, así como la protección de sus derechos humanos, en particular cuando se trate de mujeres que corren riesgo, menores, especialmente los no acompañados o separados de sus familias, miembros de minorías étnicas y religiosas, víctimas de la violencia, incluida la violencia sexual y de género, personas de edad, personas con discapacidad, personas discriminadas por cualquier motivo, pueblos indígenas, trabajadores que sufren explotación y abusos sexuales, trabajadores domésticos, víctimas de la trata de personas y migrantes que sufren explotación y abusos en el contexto del tráfico ilícito de migrantes.

c) Elaborar políticas migratorias con perspectiva de género para responder a las necesidades y vulnerabilidades particulares de las mujeres, las niñas y los niños migrantes, por ejemplo, mediante asistencia, atención sanitaria y servicios de asesoramiento psicológico y de otro tipo, y acceso a la justicia y a vías de recurso eficaces, especialmente en los casos de violencia, abusos y explotación sexuales y por razón de género.

Migración forzada y necropolítica desde una perspectiva de género. Sònia Parella
Revista DIECISIETE. 2022. Nº 6. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 39-50) DOI: 10.36852/2695-4427_2022_06.03

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anthias, F. y Lazaridis, G. (Eds.) (2000). *Gender and migration in Southern Europe*. Oxford: Berg.
- Barja, J. (2019) ¿Por qué si hay tanta violencia en el camino ellas siguen migrando?Antropología, violencia y migración. *ALTERIDADES, 29*(58), 17-30. www.doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/alteridades/2019v29n58/Barja
- Carcedo, A. (Coord.). (2010). *No olvidamos, ni aceptamos: feminicidio en Centroamérica 2000-2006*. San José (México): Asociación Centro Feminista de Información y Acción
- Castles, S. (2003). Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. *Sociology*, *37*(1), 13–34.
- Chaves, Mª J.; y Lexartza, L. (2011). *Mapeo-diagnóstico de organizaciones de mujeres con interés en migración y sobre la situación actual del abordaje de la perspectiva de género y las necesidades más sentidas de las mujeres migrantes*. Guatemala: PCS/CAMEX.
- COMISION SOBRE SEGURIDAD HUMANA (2003). *Human Security Now*. New York: United Nations Publications,
- De Genova, N. (2002). Migrant "illegality" and deportability in everyday life. *Annual Review of Anthropology, 31*, 419-447.
- De Genova, N. y Peutz, N. (Eds.). (2010). *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*. Durham: Duke University Press.
- Delgado Wise, R. y Márquez, h. (2009). Understanding the relationship between migration and development: Toward a new theoretical approach. *Social Analysis*, *53*(3), 85-105. DOI: 10.3167/sa.2009.530305.
- Delgado Wise, R., Márquez, H. y Puente, R. (2010) *Elementos para replantear el debate sobre migración, desarrollo y derechos humanos*. Working Paper Red Internacional de Migración y Desarrollo DOI: 10.13140/RG.2.1.3020.5205
- Estrada-Tanck, D. (2013). Human security and the human rights of undocumented migrants: Systemic vulnerabilities and Obligations of protection". *European Journal of Social Security*, *15*(2),151-170.
- Galdini, L. (2018). Migracion de alta educacion, desarrollo y... derechos humanos. ¿La incógnita de la ecuación. *Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 84, 75-103.
- Gandarias, I. y Carranza, C. (2018) Fronteras, violencias y cuerpos de mujeres en resistencia. *VientoSur*, 161, pp. 89-94.
- Gasper, D. y Sinatti, G. (2016). Investigating Migration within a Human Security Framework. *Revista de Migración y Desarrollo / Migration and Development*, 14 (27), 19-63.
- Guerra Palmero, Mª J. (2017). Inseguridad humana, migración y supervivencia. Género y derechos humanos. *Astrolabio. Revista internacional de filosofía*, 19,190-206.
- Hondagneu-Sotelo, P., y Avila, E. (1997). "I'm here, but I'm there": The meanings of Latina transnational motherhood. *Gender & Society, 11*(5), 548–571. https://doi.org/10.1177/089124397011005003
- Jollie, S y Reeves, H. (2005). *Género y migración: Informe general*. BRIDGE: Institute of Development Studies. Recuperado el 19/10/2021 de: http://americalatinagenera.org/newsite/images/doc_237_brgeneroymigracion1.pdf
- Lester, E. (2010). 'Socio-economic rights, human security and survival migrants: Whose rights? Whose security?'. En: A. Edwards y C. Ferstman (Eds.), *Human Security and Non-Citizens: Law, Policy and International Affairs* (pp. 314–356) Cambridge: Cambridge University Press.
- Mbembe, A. (2011). Necropolítica. Madrid: Melusina.

- Mijares, L. y Ramírez, Á. (2008). Mujeres, pañuelo e islamofobia en España: un estado de la cuestión. *Anales de Historia Contemporánea*, 24, 121-135.
- Morillas, P. (2006). Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana Un repaso histórico. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 76, 47-58
- MushaKoji, K. (2012). Three Reasons Why We Should Study Human Security. *Journal of Human Security Studies*, *1*(1)
- Parreñas, R. (2001). *Servants of Globalization*. Stanford: Stanford University Press.
- Peraza, B. y Lizárraga, F. (2021). La invisibilidad de las mujeres migrantes en tránsito por la Ruta del Pacífico Mexicano. *Diarios del Terruño*, 11, 53-75.
- ONU. ASAMBLEA GENERAL. (2018) Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, Doc. A/RES/73/195, 19 de diciembre de 2018. Disponible en: https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml
- PNUD (1990). *Desarrollo Humano. Informe 1990*. Madrid: Tercer Mundo Editores.
- Russell, D. y Harmes, R.A. (2006). *Feminicidio: una perspectiva global*. Ciudad de México: UNAM.
- Sassen, S. (2003). *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos.* Madrid: Traficantes de sueños.
- Sassen, S. (2016). A Massive Loss of Habitat. *Sociology of Development*, *2* (2), 204-233.
- Segato, R. (2013). *Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres.* Ciudad de México: Tinta Limón.
- Truong, T. (2011) "The Governmentality of Transnational Migration and Security: The Making of a New Subaltern". En: T. Truong y D. Gasper (eds.): *Migration and Human Security. The Migration–Development–Security Nexus*, (pp. 23-38). Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Truong, T., Gasper, D. y Handmaker, J. (2014). «Migration, Gender, Social Justice, and Human Insecurity». En: T. Truong et al. (Eds.), *Migration, Gender and Social Justice: Perspectives on human insecurity* (pp. 3-26), Springer, Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, Vol. 9.
- Willers, S. (2016). Migración y violencia: las experiencias de mujeres migrantes centroamericanas en tránsito por México. *Sociológica*, 89, 163-195.

EL SISTEMA SANITARIO ESPAÑOL TRAS LA PANDEMIA

THE SPANISH HEALTHCARE SYSTEM AFTER THE PANDEMIC

José María Abellán Perpiñán
dionisos@um.es

Fernando Ignacio Sánchez Martínez
fernando@um.es

Departamento de Economía aplicada. Universidad de Murcia

Fecha recepción artículo: 04/07/2022 • *Fecha aprobación artículo: 02/08/2022*

RESUMEN

La pandemia de COVID-19 ha tensionado nuevamente al sistema sanitario público español, aún no recuperado de las consecuencias de la crisis de 2008. En el trasfondo a la atención prestada a la COVID persiste una larga lista de problemas estructurales que se han hecho tristemente endémicos. Este artículo los identifica, discute e impele a su resolución.

Palabras clave: Pandemia, COVID-19, Sanidad, Salud pública, Eficiencia, Equidad.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic has once again put pressure on the Spanish public healthcare system, which has not yet recovered from the consequences of the 2008 crisis. In the background of the attention given to COVID, a long list of structural problems persists that have sadly become endemic. This article identifies them, discusses them, and encourages their resolution.

Keywords: Pandemic, COVID-19, Healthcare, Public health, Efficiency, Equity.

José María Abellán Perpiñán. Doctor en Ciencias Económicas y Catedrático de Economía aplicada de la Universidad de Murcia. Miembro del Grupo de investigación en Economía de la salud y evaluación económica de dicha universidad. Ha publicado numerosos artículos científicos, así como diversas monografías sobre la economía de la salud y del sistema sanitario, la evaluación económica de tecnologías sanitarias y la medición de la calidad de vida relacionada con la salud. Actualmente es Director del área de Salud y Servicios Sanitarios del Observatorio de Economía de la Conducta del Colegio de Economistas de Madrid.

Fernando Ignacio Sánchez Martínez. Doctor en Ciencias Económicas y Catedrático de Economía aplicada de la Universidad de Murcia. Investigador principal del Grupo de investigación en Economía de la salud y evaluación económica de dicha universidad. Ha publicado numerosos artículos científicos así como diversas monografías sobre la economía de la salud y del sistema sanitario, la evaluación económica de tecnologías sanitarias y la medición de la calidad de vida relacionada con la salud. Actualmente coordina el Programa de Doctorado en Economía Interuniversitario (DEcIDE), en el que participan cinco universidades públicas españolas.

1. INTRODUCCIÓN

La pandemia de COVID-19 ha supuesto todo un "test de estrés" (otro más) para el sistema sanitario público español. Un sistema ya muy tensionado desde 2010, a consecuencia de los ajustes presupuestarios adoptados como respuesta a la crisis económica de 2008, aquejado además de problemas estructurales que se han convertido en endémicos, a fuer de posponer sistemáticamente su afrontamiento. En este contexto, con unos niveles de gasto sanitario aún no recuperados, unas plantillas precarizadas y unos servicios de salud pública muy disminuidos hubo de arrostrar el Sistema Nacional de Salud (SNS) la amenaza de la pandemia.

El calado y naturaleza cambiante de esta emergencia sanitaria y de salud pública ha sido tal que la valoración del éxito de los distintos sistemas sanitarios en su gestión ha ido mutando con el paso del tiempo. Países que en los compases iniciales de la pandemia parecían acertar en su estrategia de contención de la misma, se veían luego, meses después, sobrepasados, y viceversa. Por eso, más allá de la necesaria evaluación de la respuesta dada por los servicios de salud públicos a la crisis de la COVID-19 resulta imprescindible poner la mirada en esos problemas estructurales antes mencionados, cuya resolución se torna ya impostergable, a riesgo, caso de seguir procrastinando, de que el SNS pierda su identidad. Este es el objetivo primordial de este artículo: ofrecer una suerte de inventario de los grandes retos o desafíos que ha de afrontar de una vez por todas el SNS para evitar su deslegitimidad social.

Para ello, el manuscrito se estructura de la siguiente forma. Repasamos primeramente algunas cifras características del sistema sanitario español. Seguidamente mostramos las debilidades y fortalezas de este sistema, puestas de manifiesto por la pandemia, así como los problemas ocultos, escondidos tras ella, incluyendo la crónica de aquello que hemos dejado de atender por centrarnos en combatirla. Concluimos señalando los tres grandes retos que, a nuestro juicio, ha de encarar el SNS en la post-pandemia: el reto financiero, el reto de la organización y la gestión, y el reto de la incorporación de la innovación. Un epílogo cierra el artículo.

El sistema sanitario español tras la pandemia. José María Abellán Perpiñán y Fernando Ignacio Sánchez Martínez.
Revista DIECISIETE. 2022. Nº 7. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 31-48) DOI: 10.36852/2695-4427_2022_07.02

2. EL SISTEMA SANITARIO ANTES DE LA PANDEMIA: ALGUNAS CIFRAS

2.1. SISTEMAS SANITARIOS

La mayoría de países del mundo dispone de sistemas sanitarios públicos que cubren a la mayor parte de la población –existen unas pocas excepciones a esta norma entre los países más desarrollados, siendo Estados Unidos el exponente principal de tales excepciones-. Dentro de los sistemas públicos de salud es posible identificar, dos modelos: el de Seguro Social Obligatorio (SSO), también conocido como "modelo Bismarck" y el de Servicio Nacional de Salud (SNS), denominado habitualmente "modelo Beveridge". Las diferencias entre ambos modelos van desde su propia fundamentación hasta la naturaleza de los proveedores de los servicios, pasando por su financiación.

El modelo SSO basa la cobertura de la población en el aseguramiento, se financia con cuotas o cotizaciones (trasunto de las primas de seguro privadas) y los proveedores de las prestaciones sanitarias son mayoritariamente privados, existiendo una considerable libertad de elección por parte de los usuarios (pacientes) que, por otra parte, han de hacer frente al pago de una parte de los costes de las prestaciones, bien de manera transitoria (reembolsos) o definitiva (copagos). El modelo SNS liga la cobertura -universal- a las necesidades de la población, eliminando cualquier atisbo de contributividad, por lo que su financiación procede de los ingresos generales del gobierno, esto es, de los impuestos. Los proveedores suelen ser mayoritariamente de carácter público y, aunque hay un cierto espacio para la participación de los usuarios en el coste, a través de copagos, el racionamiento de la demanda tiene lugar esencialmente mediante las listas de espera, existiendo, además, una menor libertad de elección de proveedor por parte de los pacientes.

El sistema sanitario español nació con las características del SSO, en el ámbito del sistema de Seguridad Social de nuestro país, pero, tras la Ley General de Sanidad de 1986, fue progresivamente adoptando los rasgos propios de un SNS (financiación mediante impuestos, cobertura cuasi-universal). Aunque el Real Decreto Ley 16/2012 implicó un retorno parcial al modelo SSO, al rescatar la figura del "asegurado", estos efectos se amortiguaron en gran medida con el Real Decreto Ley 7/2018.

2.2. GASTO SANITARIO: INDICADORES COMPARADOS

La existencia de sistemas públicos de salud con amplia cobertura poblacional se traduce en el hecho de que la mayor parte de los recursos destinados a la atención sanitaria tiene su origen en los presupuestos públicos. No obstante, en todos los países existe una parte de los cuidados sanitarios cuya financiación recae en los pacientes o usuarios de los servicios, bien por tratarse de prestaciones no cubiertas por los sistemas públicos (por ejemplo, la salud bucodental en el caso de España, o parte de la prestación farmacéutica, en la práctica totalidad de los países), o bien porque la población opta por recibir asistencia de proveedores privados, aun cuando la prestación esté cubierta por el sistema público de salud (por ejemplo, para sortear las esperas del sector público en visitas al especialista, intervenciones de cirugía electiva o pruebas diagnósticas).

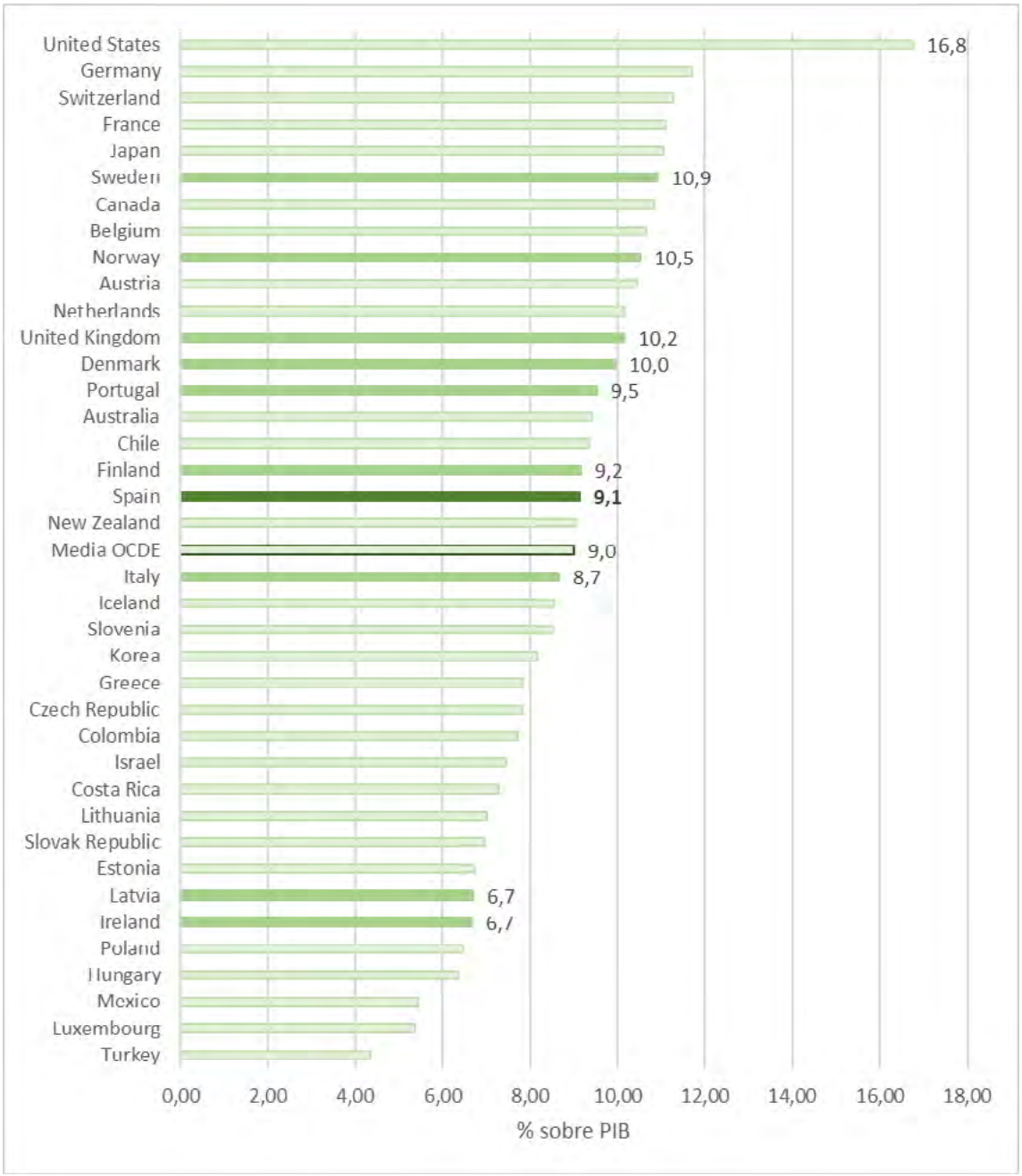
En los gráficos 1 y 2 se muestran los niveles de gasto sanitario total (público y privado) en los países de la OCDE en el año 2019, el último previo a la pandemia de la COVID-19, en porcentaje sobre el PIB de cada país y en dólares por habitante, corregidos según paridad de poder adquisitivo, respectivamente. Como puede comprobarse en dichos gráficos, el gasto en sanidad en España se situaba en 2019 muy próximo a la media de la OCDE (ligeramente por encima de la media en porcentaje del PIB: 9,1% vs. 9,0%; algo por debajo en $PPA por habitante: 3.600$ vs. 3.653$). Dado que existe una relación estadística entre el nivel de gasto sanitario y la renta per cápita, se podría concluir que España gasta en sanidad, en relación con su PIB, algo más de lo que le correspondería según su nivel de renta.

Por otra parte, con el fin de llevar a cabo una comparación más homogénea, conviene confrontar las cifras de gasto de España con las de aquellos países con un modelo sanitario similar, esto es, con modelo SNS, que aparecen identificados con un color más oscuro en los gráficos. De esta comparación se deduce que los indicadores relativos de gasto sanitario en España son relativamente bajos en el contexto de los países con los que comparte modelo sanitario; están ciertamente alejados de los de Suecia, Dinamarca y Reino Unido, y algo más próximos a los de Italia y Portugal. Solo Letonia presenta niveles de gasto en sanidad claramente inferiores a los de nuestro país entre los países con un SNS –el bajo indicador de Irlanda en términos de PIB se debe al enorme valor del denominador de la ratio-.

Por lo que atañe a la evolución del gasto sanitario en España, destaca su perfil procíclico. Desde 1970 hasta 2019 el indicador de gasto sanitario total respecto al PIB aumentó 6 puntos porcentuales (4 puntos el gasto sanitario público), si bien los mayores incrementos coincidieron con los periodos de crecimiento de la economía española. El gasto sanitario por habitante creció a un ritmo medio del 4,1% en términos reales en las últimas cinco décadas. La tasa media de variación fue del 1,6% durante las fases recesivas y del 5,1% durante las fases expansivas. En lo que llevamos de siglo, el crecimiento medio anual del gasto sanitario per cápita ha sido del 2,3%, un ritmo de incremento condicionado por la intensa reducción del gasto sanitario por habitante en términos reales que tuvo lugar entre 2009 y 2013 (-2,75% de media anual).

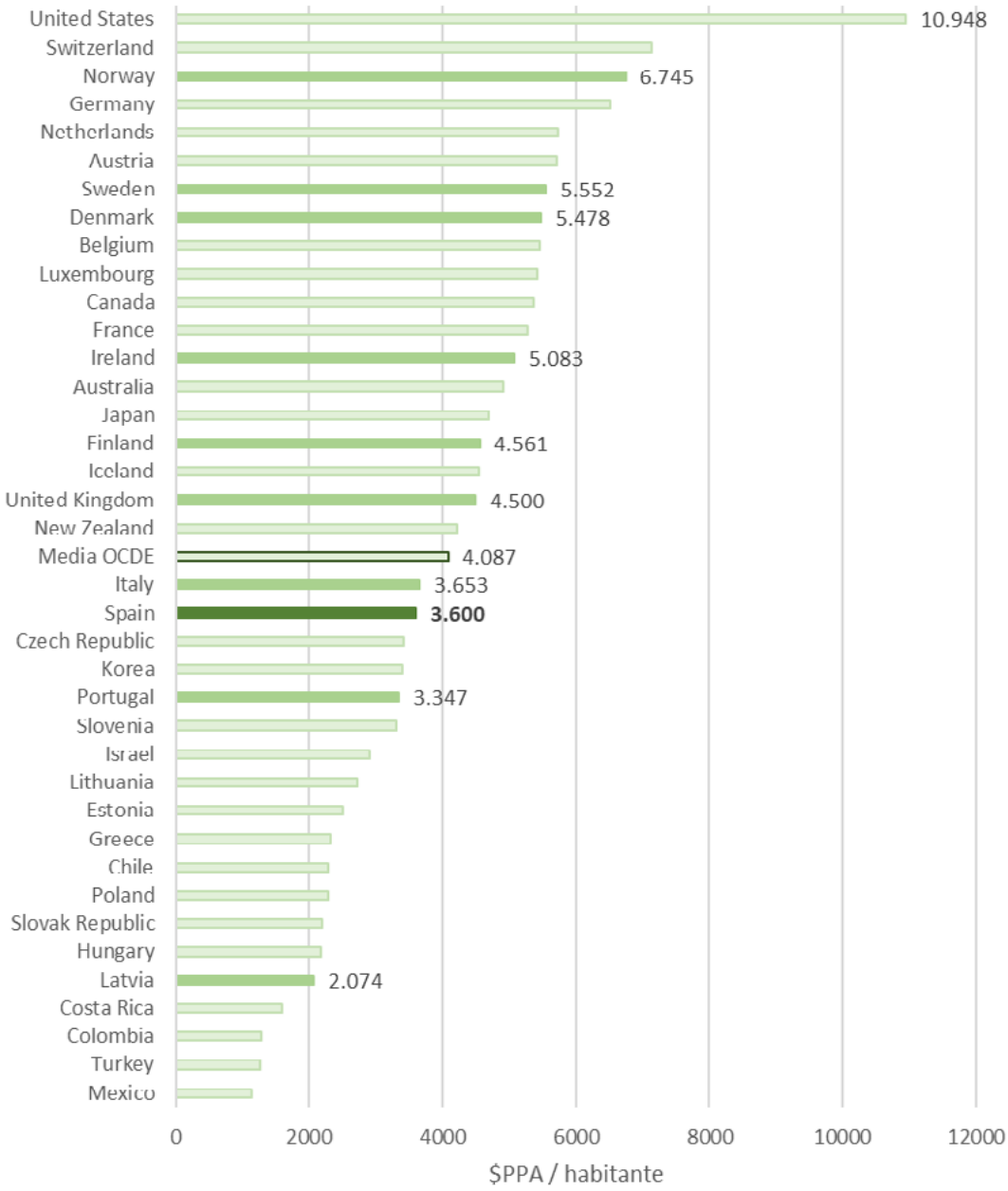
El sistema sanitario español tras la pandemia. José María Abellán Perpiñán y Fernando Ignacio Sánchez Martínez.
Revista DIECISIETE. 2022. Nº 7. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 31-48) DOI: 10.36852/2695-4427_2022_07.02

Gráfico 1. Gasto sanitario total en porcentaje del Producto Interior Bruto. 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (https://stats.oecd.org/).

Gráfico 2. Gasto sanitario total en $PPA por habitante. 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (https://stats.oecd.org/).

El sistema sanitario español tras la pandemia. José María Abellán Perpiñán y Fernando Ignacio Sánchez Martínez.
Revista DIECISIETE. 2022. Nº 7. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 31-48) DOI: 10.36852/2695-4427_2022_07.02

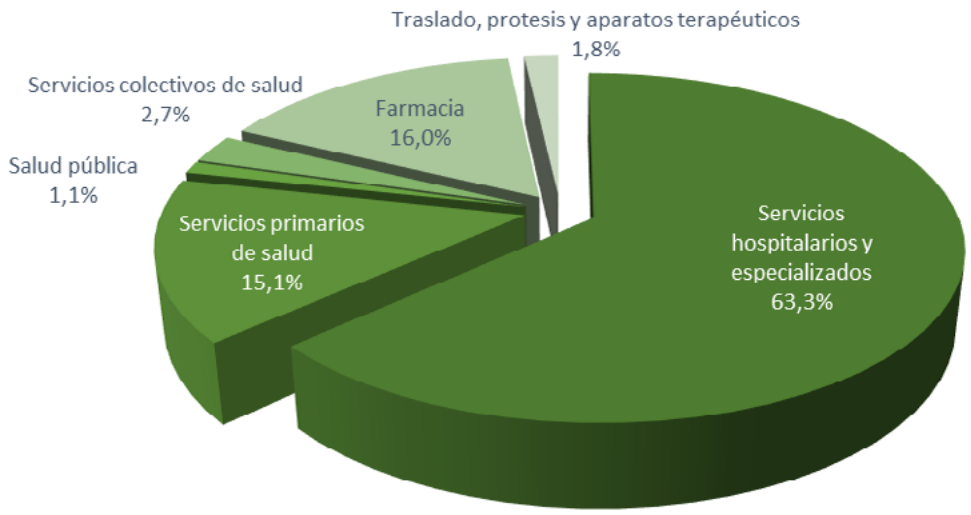
Como se señaló más arriba, una parte significativa del gasto sanitario es financiada mediante recursos privados (primas de seguros de salud privados y "gastos de bolsillo", fundamentalmente). A este respecto, España es, junto con Portugal, uno de los países con modelo SNS donde mayor es la proporción de gasto privado en el gasto sanitario total. En el año 2019, el gasto sanitario privado en nuestro país suponía cerca del 30% del gasto total, casi el doble de lo observado en países como Suecia (15%) o Dinamarca (17%), y también por encima de los porcentajes de financiación privada en Reino Unido (22%) o Italia (26%). Además, la participación del gasto privado en el total de gasto sanitario en España ha crecido significativamente en la última década (en 2010 era del 25,6%). No es ajeno a esto el impacto que tuvo la "Gran Recesión" sobre los presupuestos públicos en sanidad. Si, como se ha apuntado antes, el gasto por habitante en sanidad se contrajo entre 2009 y 2013, en términos reales, a un ritmo del 2,75%, el componente público de dicho gasto lo hizo a una tasa media superior al 4%.

2.3. GASTO SANITARIO PÚBLICO: COMPOSICIÓN Y DIFERENCIAS REGIONALES

Centrándonos en la parte de gasto en sanidad financiada con fondos públicos, resulta de interés ofrecer algunos datos relativos a su composición, para lo que acudimos a la principal fuente de análisis del gasto sanitario público en nuestro país: la Estadística de Gasto Sanitario Público (EGSP). Esta fuente estadística desglosa el gasto público en sanidad atendiendo a las tres perspectivas clásicas de la clasificación presupuestaria: orgánica, económica y funcional. La clasificación "orgánica" o, para ser más precisos, por subsectores de las administraciones públicas, muestra el protagonismo absoluto de las comunidades autónomas en la gestión del gasto sanitario, siendo dicho subsector responsable del 93% del gasto sanitario público en 2019. Desde la óptica de la clasificación económica del gasto, las categorías que dominan dicha clasificación son los gastos de personal (45%) y los consumos intermedios (26%). Por último, la clasificación por funciones del gasto sanitario público (Gráfico 3) revela el carácter hegemónico de los servicios hospitalarios y especializados (un 63,3% del total), en detrimento de los recursos destinados a atención primaria (15,1%). Los gastos en farmacia -productos dispensados con receta médica, pues la farmacia hospitalaria se incluye en los servicios hospitalarios y especializados- absorben un 16% del total, mientras que otras funciones tiene una participación marginal; tal es el caso de la salud pública, a la que se destina poco más del 1% del gasto sanitario público agregado. Esta preeminencia de los servicios hospitalarios y especializados lleva a que en ocasiones se achaque al sistema público de salud un excesivo "hospitalocentrismo".

Aunque esta primera sección pretende describir la situación de la sanidad en España justo antes de la crisis de la COVID-19, no está de más adelantar que los datos referidos a 2020 muestran cambios significativos en la composición del gasto público en sanidad, como consecuencia del impacto de la pandemia. El gasto extraordinario asociado al refuerzo de los dispositivos de salud pública, así como a la adquisición de materiales y, en los últimos meses del año, a la compra de vacunas, se reflejó en un aumento del peso de los consumos intermedios en la clasificación económica (del 26% al 28%), un incremento del gasto en salud pública en relación con el gasto agregado (del 1,1% al 2,5%) en la estructura funcional, y un crecimiento de la participación de la Administración central en el conjunto de gastos (del 0,9% al 2,2%), pues fue el Estado el principal financiador del incremento sobrevenido en los recursos destinados a asistencia sanitaria a resultas de la pandemia.

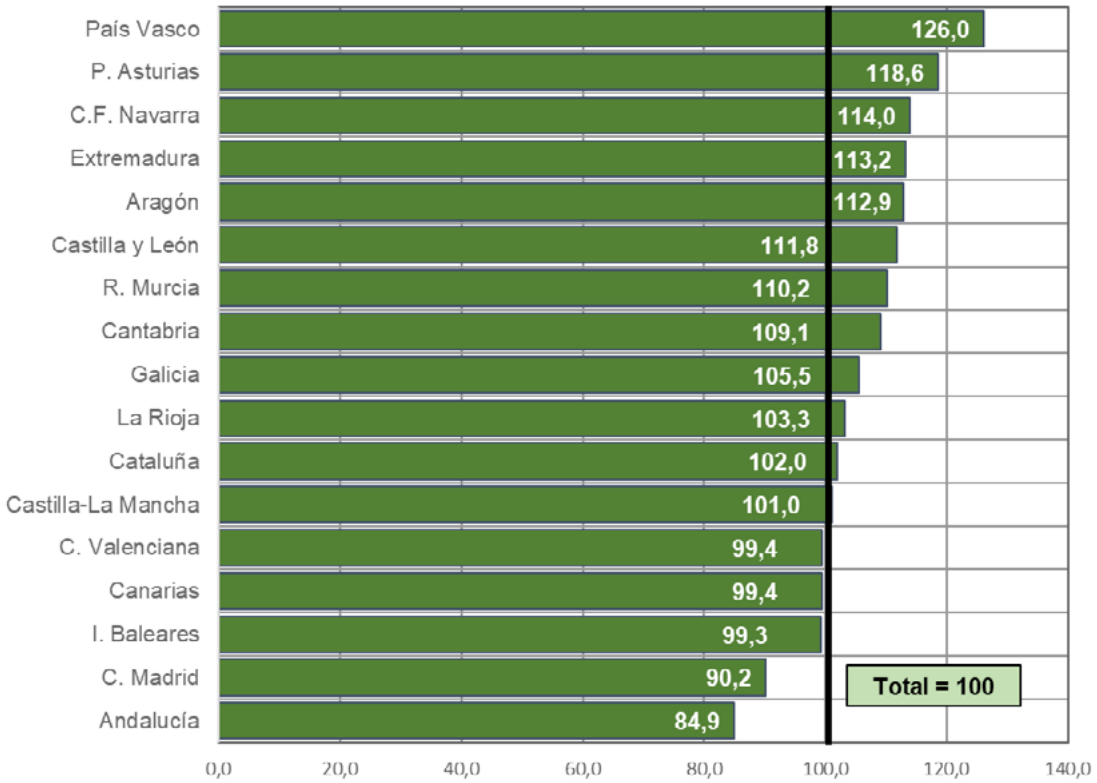
Gráfico 3. Composición del gasto sanitario público por funciones de gasto. 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Gasto Sanitario Público 2019. (https://www.mscbs.gob.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/gastoSanitario2005/home.htm).

Para concluir con este breve análisis descriptivo del gasto en sanidad en España, conviene poner el foco en las importantes desigualdades territoriales existentes, tanto en el nivel de gasto como en su composición. En términos de PIB, el gasto público en sanidad se mueve entre el 3,7% de la Comunidad de Madrid y el 8,6% de Extremadura. Tales diferencias pueden ser admisibles, en la medida en que pueden estar condicionadas por la dispar magnitud de los denominadores de las ratios, de manera que, en general, cabe esperar cifras relativas de gasto sanitario sobre el PIB más elevadas en comunidades con menor nivel de PIB per cápita. Sin embargo, la dispersión territorial también aflora en la comparación de los niveles de gasto sanitario público por habitante, como se comprueba en el Gráfico 4. El gasto sanitario público per cápita en el País Vasco supera en un 26% el valor medio de las comunidades, mientras el de Andalucía es 15 puntos porcentuales inferior al nivel agregado, de suerte que cada residente en el País Vasco recibe servicios de salud por un importe que multiplica casi por 1,5 el valor de las prestaciones sanitarias de un ciudadano de Andalucía. Estas diferencias son, en buena medida, reflejo de la disparidad existente en los recursos disponibles por parte de las comunidades para hacer frente a sus políticas de gasto, estando, pues, ligadas a las desigualdades que resultan de los distintos regímenes de financiación (foral vs. común) y a las propias del sistema de financiación de las comunidades de régimen común.

Gráfico 4. Gasto sanitario público por habitante de las Comunidades Autónomas. 2019. Índices (Total CC.AA. = 100)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Gasto Sanitario Público 2019. (https://www.mscbs.gob.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/gastoSanitario2005/home.htm).

También existen pautas dispares en la composición del gasto en sanidad entre comunidades. Aunque, como se ha dicho, la principal categoría de gasto, según la clasificación económica, es la de remuneraciones de personal, su peso alcanza un máximo del 54,4% en el País Vasco y un mínimo del 36,6% en Cataluña. En lo que respecta a la estructura por funciones, el gasto en servicios primarios de salud llega al 18% del total de gasto corriente en Andalucía, mientras que apenas supera el 11% en la Comunidad de Madrid.

3. LO QUE MOSTRÓ LA PANDEMIA Y LO QUE LA (POST)PANDEMIA ESCONDE

3.1. LO QUE MOSTRÓ LA PANDEMIA

El sistema sanitario público español afrontó la pandemia imbuido de un exceso de optimismo alimentado por las excelentes posiciones alcanzadas en varios ránquines internacionales. Sin ir más lejos, el seis de febrero de 2020 podía leerse en un tuit del Ministerio de Sanidad lo siguiente:

> *"El Foro Económico Mundial sitúa a España como el país con la mejor Sanidad del mundo en su último informe de competitividad, de 2019"*

Sin embargo, ese privilegiado primer puesto entre una muestra de 141 países se sustentaba en un único indicador: la esperanza de vida en buena salud (o, lo que es lo mismo, la esperanza de vida libre de discapacidad). Y, como es fácil colegir, que la población española goce de muchos años de vida saludables no se debe exclusivamente (y, ni tan siquiera, principalmente) a sus servicios sanitarios, sino a otros factores tanto o más importantes como son los determinantes sociales, educativos, comportamentales, nutricionales o ambientales de la salud.

La realidad era que nuestro sistema sanitario no estaba preparado para hacer frente a una emergencia de salud pública del calibre de la pandemia de la COVID-19. La carencia de equipos de protección individual para los profesionales sanitarios y de mascarillas para la población general fue patente durante las fases iniciales de la primera ola, así como la deficiente dotación de recursos para enfermos críticos. Acaso el déficit más notable proviniese de la deficiente coordinación entre la atención médica y la social, esta última, además, muy depauperada a consecuencia de una insuficiencia financiera arrastrada desde la entrada en vigor de la Ley 39/2006, popularmente conocida como Ley de Dependencia, agravada durante los años de crisis económica, particularmente desde 2010. Baste decir a este respecto que, tal y como recogen Jiménez-Martín y Viola (2020), las muertes en residencias por COVID-19 (confirmadas mediante pruebas diagnósticas o con síntomas compatibles con la COVID) a cinco de mayo de 2020 en España fueron más de 18.000, lo que representa un 66% del total de muertes producidas por esta causa durante toda la primera ola. Tal mortandad en las instituciones residenciales no puede explicarse si no es por la fragilidad de la atención sociosanitaria provista en España. Por último, en este resumen de las debilidades del sistema (socio)sanitario ante la pandemia no puede dejar de destacarse el abandono de los servicios de salud pública, tanto presupuestaria, como institucionalmente. A este respecto, hay que celebrar que en fechas recientes (agosto de 2022) se haya aprobado el anteproyecto de ley de creación de la Agencia Estatal de Salud Pública. La demora con que ha tenido lugar la creación de este importante ente, previsto la Ley 32/2011, General de Salud Pública, representa un déficit de buen gobierno sanitario, así como una oportunidad perdida para haber abordado de forma más eficiente la gestión de la pandemia en un estado descentralizado como el español (Abiétar et al., 2022).

No todo fueron sombras, sin embargo, en el afrontamiento de la pandemia. El sistema sanitario no estaba preparado para un envite de esta magnitud, como hemos visto, pero sí que demostró, pese a ello, una gran resiliencia y capacidad de adaptación, digna de elogio. En un contexto de total desconcierto y ausencia de protocolos y planes de contingencia durante los compases iniciales de la pandemia, tanto la atención primaria, como la hospitalaria, exhibieron una considerable capacidad de autogestión, comandadas por un liderazgo clínico muy eficaz (Abellán y Sánchez, 2021). Un sobresaliente "efecto secundario" de todo ello es que el SNS pasó a protagonizar la agenda política, revelándose como un gran activo para el país, dependiendo de su solvencia la evolución de la economía española en 2020 y 2021.

El sistema sanitario español tras la pandemia. José María Abellán Perpiñán y Fernando Ignacio Sánchez Martínez.
Revista DIECISIETE. 2022. Nº 7. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 31-48) DOI: 10.36852/2695-4427_2022_07.02

3.2. LO QUE LA (POST)PANDEMIA ESCONDE

En el trasfondo de la atención prestada a la COVID persiste una larga lista de problemas estructurales que se han hecho tristemente endémicos en el SNS. Así, y sin ánimo de ser exhaustivo, en relación a los recursos humanos del sistema (OECD/European Observatory on Health System and Policies, 2021), aunque la ratio de médicos por 1.000 habitantes ha logrado escalar en los últimos años hasta situarse ligeramente por encima de la media de la Unión Europea (4,4 frente a 3,9 en 2019), no ocurre así con la ratio de enfermeros, muy por debajo de la media de la UE (5,9 frente a 8,4 en 2019). Hay que lamentar, además, cómo se ha generalizado la contratación temporal en el seno del SNS, donde el 41,9% de los trabajadores sanitarios tenía un contrato temporal en 2020, frente al 28,5% en 2012. Este hecho representa un serio obstáculo para garantizar la longitudinalidad de la atención sanitaria, sobre todo en la atención primaria.

En segundo lugar, hay que señalar el deterioro experimentado por las variables de accesibilidad desde la crisis económica de 2008. Los pagos directos de los usuarios por los servicios sanitarios en España han aumentado del 19% en 2009 al 21,8% en 2019, porcentaje esté muy superior al promedio del 15,4% de la UE. Las mayores diferencias entre España y la UE se registran en la atención ambulatoria, los medicamentos (particularmente desde la reforma del copago en la prestación farmacéutica en 2012) y, sobre todo, en la atención odontológica, ya que los tratamientos y prótesis no están cubiertos por el SNS. En 2019, el 5% de la población declaró haber renunciado a atención odontológica por motivos económicos, por la distancia o por los largos tiempos de espera, y la tasa fue mucho mayor en los quintiles de renta más baja (12%) que en los de renta más alta (aproximadamente el 1%).

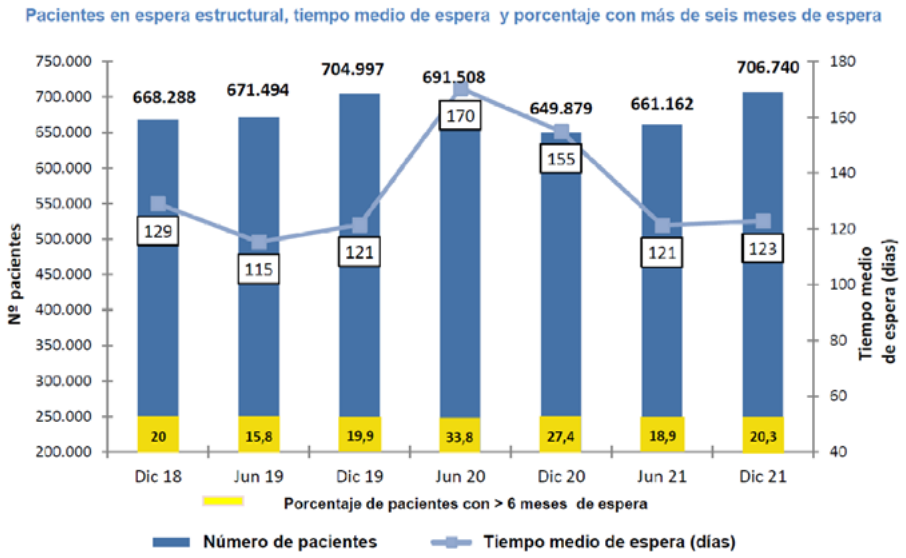
En relación a los resultados en salud, España se caracterizaba por poseer antes de la pandemia de COVID-19 algunas de las tasas de mortalidad evitables más bajas de la UE. No obstante, aún hay determinadas dolencias (por ejemplo, cáncer de pulmón) cuyas tasas de mortalidad continúan siendo elevadas y cercanas a la media de la UE (33 por 100.000 habitantes frente a 36 en la UE). Las tasas de mortalidad por causas tratables que no deberían haberse producido de haberse prestado una asistencia sanitaria oportuna y eficaz se encuentran también entre las más bajas de Europa y han disminuido desde 2011 (de 74 por cada 100 000 habitantes en 2011 a 65 en 2018). Estas tendencias favorables guardan relación con la baja tasa de mortalidad por cardiopatías isquémicas y con unas tasas de mortalidad por enfermedades cerebrovasculares y cáncer de mama igualmente bajas. Las tasas de mortalidad por algunos tipos de cáncer, como el colorrectal, son, sin embargo, más elevadas y están próximas a la media de la UE.

3.3. Y LO QUE HEMOS DEJADO DE HACER POR CENTRARNOS EN LA COVID

La crisis de la COVID-19 y las medidas de contención correspondientes limitaron el acceso a los servicios sanitarios en 2020. La encuesta Eurofound (2021), realizada en febrero y marzo de 2021, refleja que el 25% de la población española declaró haber renunciado a una prueba o tratamiento médico necesario durante los primeros 12 meses de la pandemia. Este porcentaje fue mayor que el de los países vecinos, como Francia (16%), y superior a la media de la UE (21%).

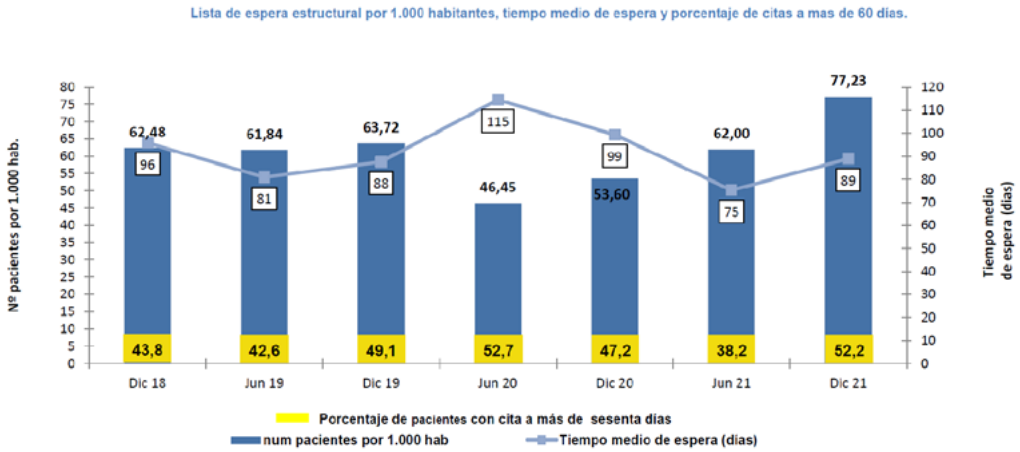
Una consecuencia paradójica de lo anterior es la evolución aparentemente positiva de las listas de espera que evidencian los gráficos 5 y 6, en los que puede observarse una disminución significativa, tanto del tiempo medio de espera como del volumen de pacientes en espera estructural, entre junio de 2020 y junio de 2021, que no se incrementa hasta diciembre de este último año. Esta evolución esconde, por un lado, una inhibición en la demanda de los usuarios (claramente visible en la lista de espera de consultas) y, por otro, una interrupción de los flujos de derivación para intervenciones de cirugía electiva, motivada por la parálisis de la actividad "no-COVID".

Gráfico 5. Lista de espera quirúrgica del SNS. Evolución dic. 2018 – dic- 2021.



Fuente: Sistema de información sobre listas de espera en el Sistema Nacional de Salud SISLE-SNS. Situación a 31 de diciembre de 2021. (https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/docs/LISTAS_PUBLICACION_dic21.pdf).

Gráfico 6. Lista de espera de consultas en el SNS. Evolución dic. 2018 – dic. 2021.

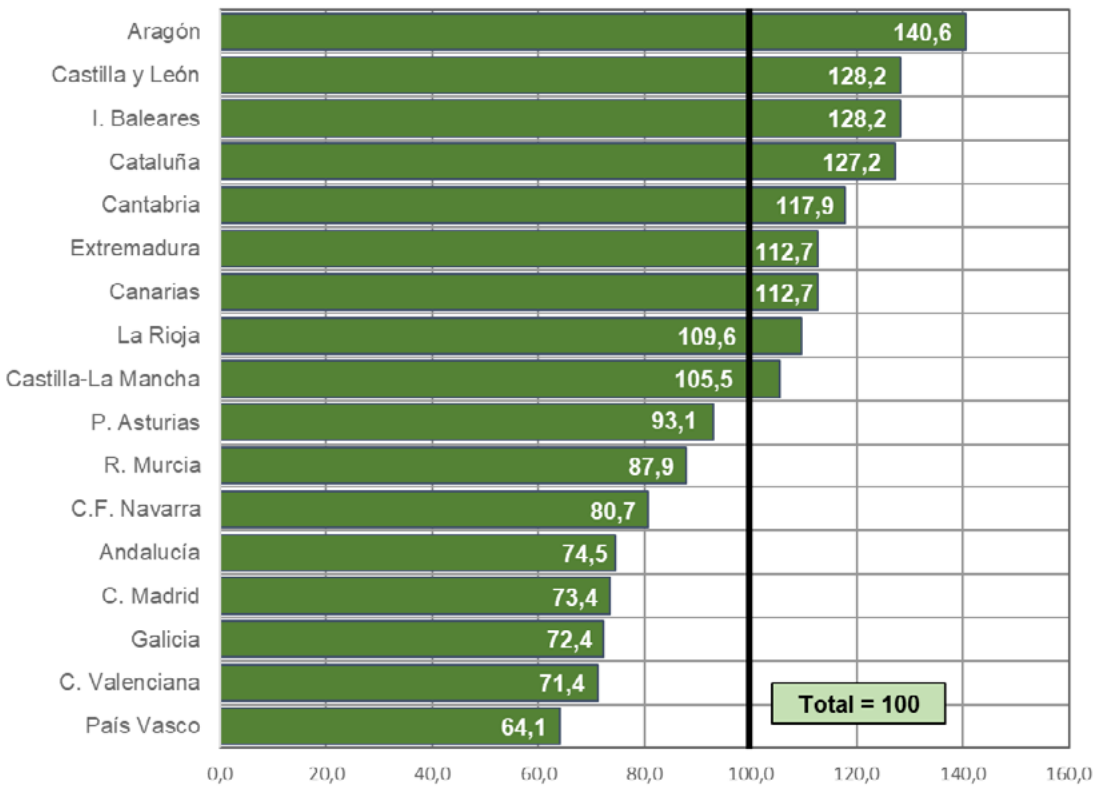


Fuente: Sistema de información sobre listas de espera en el Sistema Nacional de Salud SISLE-SNS. Situación a 31 de diciembre de 2021. (https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/docs/LISTAS_PUBLICACION_dic21.pdf).

Subyace a la evolución descrita la existencia de importantes diferencias territoriales en términos de accesibilidad, tal y como puede observarse en el Gráfico 7, que muestra la situación relativa de las diecisiete CC.AA. respecto al conjunto nacional en los tiempos medios de espera de varios procesos quirúrgicos seleccionados[1].

[1] Los procesos seleccionados se definen por las patologías que tratan, de acuerdo al Anexo IV del Real decreto 605/2003, de 23 de mayo, por el que se establecen medidas para el tratamiento homogéneo de la información sobre las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud: catarata, hernia inguinal/crural, prótesis de cadera, artroscopia, varices en miembros inferiores, colecistectomía, hallux valgus, adenoamigdalectomía, hipertrofia benigna de próstata, quiste pilonidal, túnel carpiano.

Gráfico 7. Tiempos medios de espera de procesos seleccionados por comunidad autónoma. Índices (Total CC.AA. = 100)



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de información sobre listas de espera en el Sistema Nacional de Salud SISLE-SNS. Situación a 31 de diciembre de 2021. (https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/listaEspera.htm).

Más grave aún, si cabe, es el retroceso experimentado en la detección y monitorización de diferentes patologías en distintos procesos asistenciales. Este es el caso de los programas de detección precoz del cáncer en España. Comparando los datos de marzo-junio de 2020 con los del mismo periodo del año 2019, se registró un 21% menos de casos de cáncer recientemente diagnosticado (SEOM, 2021). Asimismo (Sisó-Almirall, Kostov, Sánchez, Benavent-Àreu y González-de Paz, 2022), la detección y monitorización de enfermedades crónicas en la atención primaria cayó en torno a un 40% en 2020 (entre el 36% de la hipercolesterolemia y el 50% de la EPOC).

4. LOS RETOS DEL SISTEMA SANITARIO EN LA POST-PANDEMIA

4.1. RETO FINANCIERO

Si bien, como se constató al contrastar las cifras de gasto sanitario per cápita de España con las de otros países dotados de un sistema sanitario tipo SNS, parece que habría margen para el avance de este indicador en nuestro país, no es menos cierto que un aumento del gasto sanitario no es necesariamente bueno, *per se*. Todo depende del destino de la inversión sanitaria. En este sentido, posiblemente haya que incrementar los recursos allí donde merezca la pena, por razones de eficiencia (maximizar la salud) y de equidad (reducir las desigualdades). Hay que recordar que el envejecimiento poblacional no es el único y ni tan siquiera el principal determinante del crecimiento del gasto sanitario, siendo la expansión de la morbilidad y la influencia del cambio técnico y las prácticas médicas (Abellán, 2019; Abellán y Martínez, 2019) determinantes tanto o más importantes que aquel, de modo que lo más inteligente para apuntalar la sostenibilidad y eficiencia del sistema es concentrar dicho gasto en la financiación de aquellas intervenciones sanitarias que aportan mayor valor social (*value based health care*). Además, el previsible escenario de la hacienda pública para los próximos años es de una feroz competencia entre las diferentes partidas presupuestarias de gasto social, por mor de la presión al alza del gasto en pensiones y en cuidados de larga duración para las personas mayores dependientes en el marco del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

En cualquier caso, no puede garantizarse la solvencia del sistema sanitario público sin afrontar urgentemente la reforma del sistema de financiación de las CC.AA., toda vez que son estas las principales intérpretes del gasto sanitario. Resulta indispensable mejorar la suficiencia financiera de las CC.AA. mediante la dotación de fondos específicos para financiar la innovación sanitaria y la adquisición de nuevos tratamientos, así como la reforma del Fondo de Cohesión Sanitaria para ampliar su ámbito de aplicación, garantizando la igualdad en el acceso a las nuevas terapias. La reforma del sistema de financiación autonómica debe servir también para atenuar las inequidades que se producen entre CC.AA., cambiando la fórmula de reparto de los fondos, eliminando la cláusula de respeto del *statu quo* e incorporando a las comunidades forales al mecanismo de solidaridad general.

Por último, sería también conveniente reformar los actuales copagos farmacéuticos, aumentando los umbrales de exención (como, de hecho, se ha hecho ya con ciertos colectivos desde mayo de 2020 y enero de 2021), fijar topes máximos de aportación a los trabajadores activos y vincular los copagos a la efectividad y coste-efectividad de los tratamientos.

4.2. RETO DE LA ORGANIZACIÓN Y LA GESTIÓN

Uno de los desafíos más acuciantes en materia de organización y gestión de los recursos del sistema sanitario público tiene que ver con el reequilibrio de la participación relativa que reciben los diferentes niveles asistenciales en el gasto sanitario. Esta necesidad se vio agudizada durante la pandemia, al desarrollar los servicios de atención primaria un papel protagónico como destacados intérpretes de la estrategia de rastreo y seguimiento de los casos confirmados de COVID. Observemos, a este respecto, que el peso de los servicios hospitalarios y especializados en el gasto sanitario público avanzó 8,4 puntos porcentuales entre 2002 y 2019, pasando de casi el 55% hasta el 63,3% del total. En paralelo, la importancia relativa del gasto de los servicios primarios en el gasto sanitario total retrocedió casi 1 punto en el mismo periodo, situándose en 2019 en un exiguo 15,1%. El salto

El sistema sanitario español tras la pandemia. José María Abellán Perpiñán y Fernando Ignacio Sánchez Martínez.
Revista DIECISIETE. 2022. Nº 7. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 31-48) DOI: 10.36852/2695-4427_2022_07.02

adelante acaecido en el gasto en servicios primarios en el año 2020, con un crecimiento del 8,2% con respecto a 2019, no ha servido para incrementar la participación relativa de los servicios primarios en el total del gasto, antes bien, pierden 0,8 puntos, retrocediendo su participación hasta el 14,3%. La razón de este retroceso obedece a que otras áreas de gasto (en particular, gastos en servicios de salud pública, gasto de capital y también el gasto en servicios hospitalarios y especializados) crecen en mucha mayor medida.

La puesta en valor de la atención primaria no pasa únicamente por su redotación presupuestaria, sino también por el impulso a un nuevo marco de relaciones laborales basado en mecanismos de contratación estables que no rompan, como ocurre en la actualidad, con la deseable longitudinalidad de la asistencia sanitaria. Hay también que ofrecer incentivos, no solo económicos, discriminando positivamente, por ejemplo, en favor de proyectos de investigación en atención primaria.

Finalmente, es el momento de recuperar y potenciar la gestión clínica, una gestión profesionalizada con autonomía de gestión y, en general, proporcionar una mayor flexibilidad en la gestión de compras y personal al sistema sanitario favoreciendo la competencia entre centros y comunidades por comparación (benchmarking).

4.3. RETO DE LA INCORPORACIÓN DE LA INNOVACIÓN

Entramos de lleno en la era de la medicina personalizada y de precisión. Asistimos desde hace unos años a un auténtico boom de nuevas terapias (sobre todo oncológicas) de la mano del avance de las tecnologías ómicas. En este contexto, la presión al alza sobre el crecimiento del gasto sanitario va a ser constante y las medidas de contención de costes como el control de beneficios, techos de gasto, compras centralizadas, etc. poseen un recorrido limitado. Se hace, pues, imprescindible establecer una estrategia de financiación y cobertura de nuevas prestaciones centrada en el valor (el balance coste-efectividad), y no únicamente en el coste. En este sentido sería deseable establecer una nueva arquitectura institucional para la evaluación de tecnologías sanitarias encabezada por una agencia independiente, tal y como destacados profesionales del entorno de la economía de la salud han propuesto (Oliva y Puig, 2021). Y más allá del continente importa el contenido, el cual debe responder a una política de reinversión: desinvirtiendo en tecnologías de bajo valor para reinvertir los recursos liberados en la adquisición de intervenciones que aporten un elevado valor a los pacientes.

5. EPÍLOGO

La extraordinaria pujanza en la evolución del gasto sanitario privado en España desde la crisis de 2008, en particular el relativo a las pólizas de aseguramiento, nos pone sobre la pista de un potencial riesgo de deslegitimación del sistema público de salud. Si la motivación que subyace al auge del fenómeno del doble aseguramiento es el deterioro de la calidad asistencial percibida por la sociedad en el ámbito público, puede llegar el momento en que la población cuestione la utilidad de financiar con sus impuestos el SNS. Así pues, la "sostenibilidad social" de la sanidad pública debería ocupar muchos de nuestros desvelos en un futuro inmediato.

La pandemia vivida ha sido más que una pandemia: ha sido una sindemia. El impacto del coronavirus no habría sido tan letal de no interactuar con una serie de enfermedades no transmisibles preexistentes

(obesidad, diabetes, hipertensión, …) en un contexto social y ambiental caracterizado por una profunda inequidad social. En consecuencia, la mejor forma de prevenir nuevas pandemias pasa no solo por impulsar la estrategia 'One Health', actuando coordinadamente los servicios sanitarios y veterinarios allí donde pueden surgir nuevas zoonosis, sino también haciendo realidad el viejo lema de la Organización Mundial de la Salud de "Salud en todas las políticas". Combatir la pobreza y elevar el nivel educativo es la mejor forma de conjurar la amenaza de nuevas pandemias.

Los retos pendientes del SNS atañen a dimensiones inextricablemente relacionadas, de tal forma que su afrontamiento debe realizarse de manera integral, como parte de una estrategia global, y no parcial. El tiempo de los parches ha pasado.

El sistema sanitario español tras la pandemia. José María Abellán Perpiñán y Fernando Ignacio Sánchez Martínez.
Revista DIECISIETE. 2022. Nº 7. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 31-48) DOI: 10.36852/2695-4427_2022_07.02

REFERENCIAS BILIOGRÁFICAS

- Abellán, J. M. (2019). Esperanza de vida y sostenibilidad del sistema sanitario. *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía, 908*, 119-132. (http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/6824).
- Abellán, J. M. y Martínez, J. E. (2019). Las perspectivas demográficas y el sistema sanitario. Ekonomiaz, 96, 124-139. (https://www.euskadi.eus/web01-a2reveko/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/abrirArticulo?idpubl=92&registro=11).
- Abellán, J.M. y Sánchez FI. (2020). Salud y sanidad: en la línea de fuego. En J. L. García Delgado JL (dir.). *La economía española y la pandemia* (p. 45-54). Madrid: Thomson Reuters-Civitas.
- Abiétar, D. G., Beltrán, J. L., García, A. M., García-Armesto, S., Gutiérrez-Ibarlueza, I., Segura-Benedicto, A., Franco, M. y Hernández-Aguado, I. (2022). La Agencia Estatal de Salud Pública: una oportunidad para el sistema de Salud Pública en España. *Gaceta Sanitaria, 36*(3), 265-269. (https://www.gacetasanitaria.org/es-pdf-S0213911121003423).
- Eurofound (2021). Living, working and COVID-19 survey, third round (February-March 2021). (https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19).
- Jiménez-Martín, S. y Viola, A. (2020). *La asistencia residencial en España y COVID-19. Estudios sobre la Economía Española* – 2020/20. FEDEA. (http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2020-20.pdf).
- OECD/European Observatory on Health Systems and Policies. (2021). España: Perfil sanitario nacional 2021, State of Health in the EU, OECD Publishing, Paris/European Observatory on Health Systems and Policies, Brussels. (https://www.oecd.org/health/espana-perfil-sanitario-del-pais-2021-3d1c2ed2-es.htm).
- Oliva, J. y Puig, J. (2021). Hacia una Autoridad Independiente de Evaluación de Intervenciones Sanitarias y Políticas de Salud. *Working Paper Series nº. 9*, UPF: Barcelona School of Management. (http://jaumepuigjunoy.cat/wp-content/uploads/2021/02/working_paper_9_-_juan_oliva_jaume_puig.pdf).
- SEOM (2021). Las cifras del cáncer en España. 2021. (https://seom.org/images/Cifras_del_cancer_en_Espnaha_2021.pdf).
- Sisó-Almirall A, Kostov B, Sánchez E, Benavent-Àreu J, González-de Paz L. (2022). Impact of the COVID-19 Pandemic on Primary Health Care Disease Incidence Rates: 2017 to 2020. *Annals of Family Medicine, 20(1)*, 63-68. (https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34561213/).

El sistema sanitario español tras la pandemia. José María Abellán Perpiñán y Fernando Ignacio Sánchez Martínez.
Revista DIECISIETE. 2022. Nº 7. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 31-48) DOI: 10.36852/2695-4427_2022_07.02

BIENESTAR PSICOLÓGICO EN EL CONFINAMIENTO POR LA PANDEMIA COVID-19: EL RELEVANTE PAPEL DE LA RESILIENCIA

PSYCHOLOGICAL WELL-BEING IN CONFINEMENT DUE TO THE COVID-19 PANDEMIC: THE RELEVANT ROLE OF RESILIENCE

Encarnación Sarriá
esarria@psi.uned.es

Patricia Recio
reciop@psi.uned.es

Fernando Molero
fmolero@psi.uned.es

Facultad de Psicología, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
IMIENS (Instituto Mixto de Investigación UNED- Instituto de Salud Carlos III-Escuela Nacional de Salud)

Fecha recepción artículo: 12/05/2022 • Fecha aprobación artículo: 17/06/2022

RESUMEN

La pandemia de la COVID-19 llevó aparejadas medidas gubernamentales de restricción de la actividad y la interacción social, con consecuencias negativas para el bienestar psicológico de la población. El objetivo del estudio fue analizar las relaciones del espacio vital (tamaño de la vivienda/nº convivientes) y el nivel de estudios de los participantes, con su bienestar psicológico en confinamiento, así como el papel mediador de la resiliencia en estas relaciones. El estudio se realizó en los momentos del confinamiento severo de la población española (abril del 2020). 507 adultos contestaron un cuestionario en línea. El modelo puesto a prueba mediante *path analyisis* presentó un buen ajuste. Los resultados informaron de las relaciones del espacio vital y el nivel de estudios con la resiliencia, que a su vez estaba relacionada con el bienestar psicológico (relación positiva con la satisfacción vital e inversa con el malestar psicológico), revelando el papel mediador de la resiliencia en estas relaciones. Los hallazgos informan de la relación de dos factores sociodemográficos con el bienestar psicológico en la situación de confinamiento; pero, sobre todo, ponen de manifiesto la relevancia de la resiliencia como factor interviniente y cuyo fortalecimiento podría ayudar a una mejor adaptación psicológica durante la pandemia.

Palabras Clave: COVID-19, Confinamiento, Espacio vital, Nivel de estudios, Resiliencia, Malestar psicológico, Satisfacción vital.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic was accompanied by government measures to restrict activity and social interaction, with negative consequences for the population's psychological well-being. The objective of this study was to examine, in the context of lockdown, the relationships of the participant's living space (size of house/number of residents) and their level of education with their psychological well-being, as well as the mediating role of resilience in these relationships. The study was carried out at the time of the severe lockdown of the Spanish population (April 2020). 507 adults answered an online questionnaire. Path analysis was carried out to test the theoretical model of relationships. The model presented a good fit. The results showed the relationships of living space and educational level with resilience, which in turn was related to psychological well-being (positive relationship with life satisfaction and inverse relationship with psychological distress), revealing the mediating role of resilience in these relationships. The findings report the relationship of two sociodemographic factors with psychological distress and life satisfaction in the lockdown. But, above all, they highlight the relevance of resilience as an intervening factor and whose strengthening could help a better psychological adaptation during the pandemic.

Keywords: COVID-19; Lockdown; Living space, Educational level, Resilience, Psychological distress, Life satisfaction.

Encarnación Sarriá: *es doctora en Psicología, catedrática en la facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y responsable de un grupo de investigación del área de Neurociencias del IMIENS (Instituto Mixto de Investigación UNED- Instituto de Salud Carlos III-Escuela Nacional de Salud). Sus investigaciones incluyen entre sus objetivos el estudio de los procesos de adaptación psicológica en situaciones de estrés crónico, con especial atención al impacto de los trastornos del desarrollo en el contexto familiar.*

Patricia Recio: *es doctora en Psicología, profesora titular en el departamento de Metodología de las Ciencias del Comportamiento, facultad de Psicología de la UNED. Su línea de investigación incluye el estudio de la calidad métrica de tests y otros instrumentos de medición psicológica y su aplicación a distintos ámbitos, así como en el análisis de modelos explicativos complejos mediante modelos de ecuaciones estructurales (SEM) y modelos de interdependencia (APIM).*

Fernando Molero: *es catedrático de Psicología Social en la facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Sus intereses de investigación se centran en el estudio del liderazgo, las relaciones interpersonales y los factores que influyen en el bienestar y la calidad de vida de diferentes grupos sociales. Sobre estos temas tiene diversas publicaciones y proyectos de investigación financiados.*

1. INTRODUCCIÓN

A partir de la declaración de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 11 de marzo de 2020), que calificó la emergencia de salud pública por la expansión del coronavirus SARS-CoV-2 como pandemia, los países decretaron diversas medidas de restricción de la actividad y de la interacción social, orientadas a frenar la expansión de la enfermedad (COVID-19) y evitar el colapso de los servicios sanitarios.

Estas medidas en España, como en muchos otros países, llegaron hasta el confinamiento general de la población. De esta forma, al temor al contagio y su letalidad, se añadieron los efectos del aislamiento social, la pérdida de actividad y libertad y, en muchas personas, la angustia por la incertidumbre sobre el empleo y la pérdida de ingresos. En esta situación excepcional, surgió rápidamente la preocupación por las posibles consecuencias negativas en la salud mental de la población, que motivó la realización de miles de estudios de investigación.

Las revisiones sistemáticas y meta-análisis de los estudios realizados informan del impacto negativo de la pandemia y las medidas de confinamiento en la salud mental de la población general (Cénat et al., 2021; Prati & Mancini, 2021; Vindegaard & Benros, 2020), detectándose datos de elevada prevalencia de estrés (30%) ansiedad (32-37%) y depresión (27-34%) (Luo et al., 2020; Salari et al., 2020), e identificando el confinamiento como una situación que pone en riesgo el bienestar de la población y que debe llevar aparejadas medidas para reducir su impacto negativo (Brooks et al., 2020).

Los estudios con población española también informan de este impacto negativo del confinamiento. El estudio de Seijo et al. (2021) obtiene índices de prevalencia de malestar psicológico de nivel clínico que implican un incremento del 79% asociado a la pandemia, respecto a los datos de referencia de circunstancias normales. El confinamiento se asocia con alteraciones emocionales negativas, con mayor malestar psicológico, ansiedad, irritabilidad, problemas de sueño, síntomas depresivos y de agotamiento emocional (Odriozola-González et al., 2020; Sandín et al., 2021). Entre los temores más frecuentes asociados a esta situación se manifestaron el miedo a la enfermedad y la muerte, a perder el trabajo y a la pérdida de ingresos, así como como el temor de no poder ver a familiares y amigos; siendo además la intolerancia a la incertidumbre, la exposición a los medios de comunicación y vivir con personas vulnerables (enfermos o niños) factores de riesgo de su incremento (Sandín et al., 2020). Así mismo, se constató que el impacto puede ser diferente según las características personales de edad, sexo y actividad profesional (Sandín et al., 2020). En este sentido, el estudio de López-Núñez et al. (2021) llama la atención sobre los preocupantes datos de bajo ajuste psicosocial y falta de recursos de afrontamiento, en los estudiantes y las personas en situación de inactividad laboral (jubilados, personas desempleadas, o que estaban sufriendo un ERTE o baja laboral), que podrían haber tenido mayor sufrimiento psicológico en este periodo de confinamiento.

En estos momentos, para poder avanzar, resulta necesario ir más allá de la constatación del problema y profundizar en la comprensión de los mecanismos psicológicos implicados en el proceso de adaptación psicológica positiva y en la identificación de factores protectores del bienestar psicológico en esta especial situación.

El estudio del bienestar en psicología tiene una larga tradición realizada desde diferentes aproximaciones (Ryan & Deci, 2001). Entre ellas, la perspectiva hedonista focaliza el bienestar en las experiencias de placer o disgusto y en los juicios relativos a los aspectos positivos y negativos de la vida. En este sentido, el bienestar psicológico se definiría como las creencias y sentimientos de las personas sobre si la vida que llevan es deseable y gratificante (Diener, 2012, p. 590). La investigación sobre el tema ha identificado dos aspectos principales y diferenciados en el bienestar psicológico: un componente emocional, que refleja el estado emocional predominante en el individuo (positivo o negativo) y un componente cognitivo, que refleja una evaluación global de su vida, que denominamos *satisfacción vital* (Pavot & Diener, 1993). En esta investigación nos centraremos en este componente cognitivo del bienestar psicológico, como variable criterio para valorar la posible influencia de ciertas condiciones sociodemográficas, durante el confinamiento.

Son muchos y diversos los factores relacionados con el bienestar psicológico (Argyle, 1999; Huppert, 2009). Si bien los factores de personalidad (especialmente extraversión y neuroticismo) aparecen como los predictores más importantes del bienestar psicológico (González et al., 2005), los factores sociodemográficos resultan ser también variables relevantes para la explicación de las diferencias individuales en bienestar. Los niveles altos de estatus socioeconómico se asocian con menores tasas de trastornos de salud mental y mejores niveles de bienestar, aunque este gradiente disminuye su efecto según se elevan los niveles de ingresos (Dolan et al, 2008). En lo que respecta a la formación, la mayoría de las investigaciones encuentran que mayor nivel de estudios se asocia con menor tasa de problemas de salud mental (Dolan et al., 2008; Fagg et al., 2008). No obstante, algunos estudios aportan matices a esta relación. La posible ocupación laboral en niveles inferiores al grado de cualificación logrado, con la consiguiente frustración, y el mayor riesgo de estrés asociado a las actividades profesionales que exigen titulación superior podrían explicar el dato de mayor probabilidad de depresión encontrado en hombres con mayor nivel de formación (Chevalier & Feinstein, 2006). Estos resultados pueden llevarnos a considerar que, aunque es esperable una relación positiva entre nivel de estudios y bienestar, un nivel de estudios elevado no constituye, por sí mismo, una garantía de bienestar psicológico alto (Huppert, 2009).

La situación singular de la pandemia y el confinamiento introduce elementos específicos a considerar en el análisis del bienestar de la población. Las relaciones positivas entre el tamaño de la vivienda y el bienestar psicológico fueron ya documentadas en estudios realizados en contextos generales con anterioridad a la pandemia y el confinamiento (Baqutayan et al., 2015; Foye, 2017; Hu & Coulter, 2017). Si el espacio disponible por persona (espacio vital) es considerado un indicador de calidad de vida en situaciones "normales" (vgr., *European Quality of Life Survey*), es razonable pensar que, en circunstancias especiales como las que supone un confinamiento prolongado, su relación con el bienestar psicológico sea aún más importante. Así lo muestra la investigación de la *National Housing Foundation*, que informa de que el 31% de los adultos del Reino Unido habían experimentado problemas físicos o mentales por la escasez de espacio o las características del hogar durante el confinamiento (*The Health Foundation*, 2020). En esta misma línea se pueden considerar los resultados del estudio de Amerio et al. (2020), con una muestra de más de ocho mil estudiantes que detectó una fuerte asociación entre síntomas depresivos y un espacio vital pequeño; así como la relación de estas dos variables con un rendimiento peor en el trabajo realizado en casa durante el confinamiento.

Es necesario asumir que la calidad y el tamaño del espacio vital están claramente relacionados con el nivel socioeconómico (Foye, 2017). Así mismo, resulta razonable inferir que tener suficiente espacio para moverse, hacer ejercicio y poder disponer de privacidad para el teletrabajo y comunicación telemática pueden contribuir a hacer más tolerable la situación de confinamiento y el desarrollo de una adaptación psicológica positiva. Schwartz et al. (2019) encontraron una asociación significativa entre el nivel socioeconómico y la resiliencia (capacidad de adaptación positiva en situaciones de adversidad) en personas con problemas de salud mental crónicos. Esta relación estaba mediada por las denominadas actividades de creación de reservas, que estimulaban a las personas, física, intelectual y culturalmente.

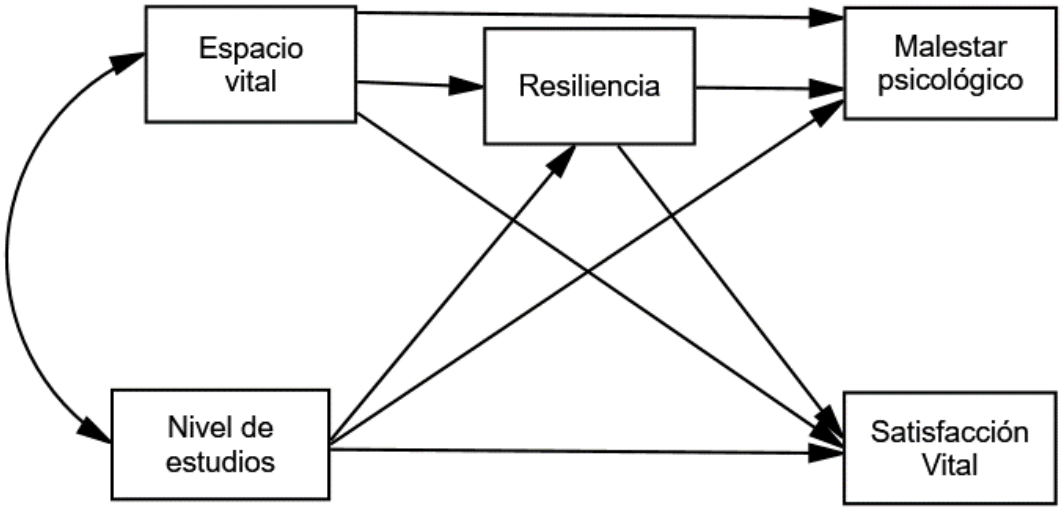
La resiliencia refleja un proceso dinámico de adaptación positiva en situaciones de adversidad importante (Luthar et al., 2000). La resiliencia hace referencia a la capacidad de recuperación de experiencias difíciles o pérdidas significativas, y a la capacidad de adaptación ante la adversidad o fuentes importantes de estrés (Carver, 1998). Esta capacidad de recuperación es más común de lo que a menudo se piensa (Bonanno, 2004), incluso en situaciones de adversidad extrema como las catástrofes naturales (Lee et al., 2019). El estudio de la resiliencia se ha convertido en una de las claves relevantes para la comprensión de la capacidad de respuesta del ser humano al estrés y al trauma (Campbell-Sills & Stein, 2007). Así, podemos encontrar estudios que muestran la relación de la resiliencia con la salud mental y el bienestar psicológico en grupos de personas que, por sus circunstancias vitales, afrontan situaciones de estrés sostenido, sea por vivir con alguna discapacidad física (Silván-Ferrero et al., 2020), ser progenitores de hijos con trastornos del desarrollo (Halstead et al., 2018) o por su condición de hombres gays seropositivos (Lyons & Heywood, 2016). La revisión y meta-análisis realizado por Lee et al. (2013) sobre 33 estudios, que implicaban a 3.071 participantes, incluye entre sus conclusiones la relación positiva de la resiliencia con el bienestar psicológico, tanto con su componente emocional (afecto positivo), como -aunque con menor intensidad- con su componente cognitivo de valoración de satisfacción con la vida.

El papel de la resiliencia para la prevención de los efectos psicológicos negativos de la pandemia de la COVID-19 ha sido reconocido por los expertos (APA, 2020). Estudios recientes identifican en este periodo de pandemia una fuerte relación positiva entre la resiliencia y el bienestar psicológico (Tan et al., 2021) y una relación inversa con la ansiedad y la depresión (López de la Llave et al., 2021). La investigación sobre la resiliencia ha considerado este constructo en diversos papeles en los procesos de adaptación psicológica. Havnen et al., (2020) muestran el papel de la resiliencia como moderador de los efectos del estrés en ansiedad y depresión; mientras que otros estudios identifican el papel mediador de la resiliencia: sea mediando la relación entre la percepción de amenaza por el coronavirus y el bienestar (Paredes et al., 2021) o la relación entre la interferencia académica/ laboral provocada por el confinamiento y el ajuste psicosocial de los participantes del estudio (López-Nuñez et al., 2021).

A partir de todo lo expuesto, se consideró pertinente plantear, en la situación de confinamiento, una investigación cuyo objetivo sería el estudio de las relaciones del espacio vital y el nivel de estudios de los participantes con su bienestar psicológico, evaluado a través de una variable de carácter negativo (malestar psicológico) y otra de carácter positivo (satisfacción vital), así como el posible papel mediador de la resiliencia en estas relaciones.

Se planteó, por tanto, un modelo para su contrastación mediante análisis de vías (*path analysis*) que hipotetiza el papel predictor de dos variables sociodemográficas (espacio vital y nivel de estudios) en dos variables psicológicas (malestar psicológico y satisfacción vital), considerando la resiliencia como variable mediadora de estas relaciones (Figura 1).

Figura 1. Modelo teórico.



Tomando como base las evidencias previas expuestas en la Introducción, se formulan las siguientes hipótesis:

Hipótesis 1: El espacio vital predice las variables psicológicas criterio, con una relación positiva con la satisfacción vital e inversa con el malestar psicológico.

Hipótesis 2: El espacio vital predice positivamente la resiliencia.

Hipótesis 3: El nivel de estudios de los participantes predice las variables psicológicas criterio, con una relación positiva con la satisfacción vital e inversa con el malestar psicológico.

Hipótesis 4: El nivel de estudios de los participantes predice positivamente su nivel de resiliencia.

Hipótesis 5: La resiliencia es un predictor positivo de la satisfacción vital y con relación inversa con el malestar psicológico.

Hipótesis 6: La resiliencia media las relaciones entre las variables predictoras (espacio vital y nivel de estudios) y las variables criterio (satisfacción vital y malestar psicológico).

Bienestar psicológico en el confinamiento por la pandemia COVID-19: el relevante papel de la resiliencia. Encarnación Sarriá, Patricia Recio y Fernando Molero. Revista DIECISIETE. 2022. Nº 7. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 65-84) DOI: 10.36852/2695-4427_2022_07.04

2. MÉTODO

2.1. PARTICIPANTES

La muestra estuvo compuesta por 517 participantes, que contestaron un cuestionario online entre el 14 y el 24 de abril, durante el periodo de confinamiento más estricto en España, y habiendo transcurrido más de un mes desde el primer decreto de alarma sanitaria. El número de valores perdidos fue inferior al 3%, por lo que no fue necesario utilizar un procedimiento de imputación. La muestra final quedó formada por 507 participantes, de los que 129 eran hombres (25.6%) y 375 mujeres (74.4%), con una edad media de 36.07 (DT = 12.78). Otras características sociodemográficas sobre situación laboral y nivel socioeconómico de la muestra están reflejadas en la Tabla 1.

Se accedió a la muestra por contacto electrónico con estudiantes de máster y grado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), que recibieron un correo de invitación a participar en el estudio y a colaborar enviándolo a amigos, familiares y conocidos (muestreo de conveniencia). Para una mejor comprensión del carácter de la muestra es conveniente señalar dos características de la universidad de estos estudiantes: su carácter nacional, que posibilita la implicación de participantes de todo el país, y su sistema de enseñanza híbrido (semipresencial) compatible con la actividad laboral, que explica la edad media de la muestra y el elevado porcentaje de participantes que declaran estar en situación de empleo activo.

Tabla 1. Características sociodemográficas

Característica	n (%)
Situación laboral durante el confinamiento	
Trabajo en servicios esenciales	96 (19.2)
En situación de teletrabajo	109 (21.8)
En suspensión de contrato (temporal o definitiva)	126 (25.2)
Estudiante, desempleado o jubilado	170 (33.9)
Tipo de casa	
Piso interior	27 (5.6)
Piso exterior sin balcón ni terraza	96 (19.9)
Piso exterior con balcón	109 (22.6)
Piso exterior con terraza	133 (27.6)
Chalet con jardín	117 (24.3)
Número de personas convivientes	
Una persona	36 (7.1)
Dos personas	180 (35.5)
Tres personas	123 (24.3)
Cuatro personas	117 (23.1)
Cinco o más personas	51 (10.1)
Situación económica antes de la crisis sanitaria	
Con problemas para llegar a fin de mes	43 (8.7)
Suficiente para cubrir mis necesidades	180 (35.5)
Suficiente para cubrir mis necesidades y ahorrar	205 (40.4)
Más que suficiente para cubrir necesidades y ahorrar	69 (13.6)

2.2. INSTRUMENTOS

Espacio vital

Este índice se obtuvo dividiendo el tamaño de la vivienda entre el número de residentes en ella durante el confinamiento, según la información proporcionada por los participantes en el cuestionario.

Nivel de estudios

Los participantes informaron de su nivel de estudios en una escala de 1 a 4, donde 1 = ninguno; 2 = estudios primarios; 3 = estudios medios; y 4 = estudios universitarios.

Resiliencia

Para evaluar la variable resiliencia se utilizó la versión española de la escala de 10 ítems Connor-Davidson Resilience Scale (CDRISC-10; Campbell-Sills & Stein, 2007; Notario-Pacheco et al., 2011), formada por 10 ítems de los 25 constituyentes de la escala original CD-RISC (Connor y Davidson, 2003). Los participantes respondieron a los ítems utilizando una escala Likert de 4 puntos, que iba desde 1 (nunca) a 4 (casi siempre), en relación con afirmaciones como "Bajo presión me centro y pienso con claridad" o "No me desanimo fácilmente por los fallos", por ejemplo. Se calculó la media de las puntuaciones en los ítems para obtener una puntuación global con un rango de 1 a 4. El análisis de fiabilidad de la escala con los datos de muestra informó de una buena consistencia interna (alpha de Cronbach = .86).

Satisfacción vital

Se pidió a los participantes que indicaran su grado de satisfacción con ciertos aspectos de su vida basados en los dominios de satisfacción con la vida (Cummins, 1996; Diener et al., 1999). Los ítems hacían referencia a ocho dominios de satisfacción vital: pareja, familia, dinero e ingresos, amistad, trabajo, sí mismo, salud y su vida en general. Las respuestas se solicitaban en una escala Likert de 7 puntos (1 = muy insatisfactoria, 4: satisfacción intermedia; 7 = muy satisfactoria). Se utilizó la media de las puntuaciones en los ocho dominios (rango de 1 a 7) como puntuación global del grado de satisfacción vital. El índice de consistencia interna de la escala con los datos de la muestra fue .78 (alpha de Cronbach).

Malestar psicológico

Para la evaluación del malestar psicológico se utilizó la versión española del *General Health Questionnaire* (GHQ-12, Goldberg & Williams, 1988; Rocha et al., 2011). Esta escala contiene 12 ítems relativos al malestar psicológico y salud mental, que los participantes respondieron utilizando como referencia lo que habían experimentado en las últimas semanas (desde que se produjo la crisis sanitaria). Las respuestas se realizan sobre una escala de cuatro puntos. Ejemplos de ítems son: ¿Has podido concentrarte bien en lo que hacías? (1 = mejor de lo habitual; 2 = igual que lo habitual; 3 = menos que lo habitual; 4 = mucho menos que lo habitual), ¿Te has notado constantemente agobiado y en tensión? (1 = no, en absoluto; 2 = no más de lo habitual; 3 = algo más que lo habitual; 4 = mucho más de lo habitual). Esta escala puede proporcionar dos tipos de puntuaciones: una puntuación global obtenida a partir de la suma o la media de los valores indicados por los participantes en los ítems, que es frecuentemente utilizada para investigación, y una puntuación clínica, en la que cada ítem se considera indicador de un síntoma y cuya puntuación se dicotomiza (0,1), lo que permite utilizar la escala como instrumento de detección de niveles de malestar que deberían ser diagnosticados y atendidos por servicios profesionales. Para este trabajo se utilizó la media de las puntuaciones en los 12 ítems (1-4) como puntuación global indicativa

del grado de malestar psicológico de los participantes. La fiabilidad de esta escala en población española es buena (alpha de Cronbach = 0.86) (Rocha et al., 2011) y con los datos de esta investigación alcanza un valor de consistencia interna de 0.93.

2.3. PROCEDIMIENTO

El estudio que se presenta en este artículo se realizó en España entre el 14 y el 24 de abril del 2020 cuando la población llevaba ya un mes en situación de confinamiento severo, en aplicación del decreto de alarma sanitaria del 15 de marzo y sus prórrogas (Reales Decretos 463,476 y 487/2020). Por tanto, el estudio se realizó en la fase más dura del confinamiento y cuando el final de esta situación extrema era aún desconocido. Las medidas de restricción de movilidad e interacción prohibían abandonar la vivienda salvo para adquisición de productos fundamentales (vgr., alimentos y medicinas) y para el desplazamiento al lugar de trabajo en el caso de los trabajadores de servicios esenciales. Colegios, universidades, centros de ocio y la mayoría de los centros de trabajo estaban cerrados y, en el caso particular de nuestro país, estuvo prohibido también el uso de espacios exteriores (calles, playas o parques) para hacer ejercicio o deportes.

Las respuestas de los participantes fueron recogidas a través de un cuestionario en línea que aglutinaba los instrumentos de evaluación de las variables de estudio junto con una serie de preguntas de carácter sociodemográfico. El cuestionario fue diseñado y alojado en www.qualtrics.com.

Se utilizó un muestreo de conveniencia y con la técnica de bola de nieve para aumentar su alcance. Se envió un correo electrónico de invitación a participar a estudiantes de máster y de grado de la UNED. El correo estaba firmado por uno de los investigadores, profesor de la universidad, y les invitaba a participar voluntariamente, sin ningún incentivo asociado, en una investigación llevada a cabo en la facultad de Psicología sobre "la experiencia personal durante el confinamiento por la COVID-19". El mensaje contenía el enlace al cuestionario y en él se les solicitaba también su colaboración para que lo hicieran llegar a amigos, familiares y conocidos.

En la presentación del cuestionario se informaba a los participantes de los objetivos del estudio y se les proporcionaban garantías del anonimato y confidencialidad de sus respuestas. El contenido del documento de consentimiento informado se elaboró siguiendo las pautas del Comité de ética de la UNED y se solicitó a los participantes confirmación de conformidad de forma previa al inicio de las preguntas. El procedimiento del estudio, en el que se obtenían las respuestas a través de un cuestionario anónimo en línea en el que no se solicitaban datos personales sensibles, eximía de la exigencia de autorización explícita del Comité de ética de la universidad para su realización. El estudio se desarrolló conforme a las pautas éticas de la Declaración de Helsinki.

2.4. ANÁLISIS DE DATOS

Se realizaron análisis descriptivos y de correlaciones bivariadas entre las variables de estudio, utilizando el SPSS Statistics 24.0. El análisis principal se realizó utilizando AMOS versión 24.0 y consistió en la aplicación de análisis de vías (*path analysis*) para la contrastación empírica del modelo hipotetizado (Figura 1). Se utilizó el método de máxima verosimilitud para la estimación y se calcularon diversos índices propuestos por Hu y Bentler (1999) y Kline (2015) para evaluar la bondad de ajuste del modelo: el estadístico chi-cuadrado (χ^2), el índice de ajuste comparativo (CFI), el índice de ajuste normalizado (NFI)

y el error cuadrático medio de la aproximación (RMSEA). Para el CFI y NFI, valores por encima de .90 indican un ajuste aceptable, y si son superiores a .95 indican un buen ajuste. Los valores de RMSEA hasta .05 indican un ajuste excelente, y si están entre .05 y .08 informan de un ajuste aceptable (Hu & Bentler, 1999; Kline, 2015).

Se aplicó el método de *Bootstrap*, con 10.0000 repeticiones y un intervalo de confianza del 95%, para estimar los efectos indirectos. Este método es muy utilizado, ya que realiza estimaciones de mediación más robustas que la prueba de Sobel (Cheung & Lau, 2008).

3. RESULTADOS

3.1. ANÁLISIS PRELIMINARES

Los estadísticos descriptivos de las variables de estudio y sus correlaciones bivariadas se presentan en la Tabla 2. El espacio vital y el nivel de estudios correlacionan positivamente con la puntuación en resiliencia y con la satisfacción vital y negativamente con el malestar psicológico. La resiliencia y satisfacción vital correlacionan positivamente entre ellas y ambas tienen una correlación negativa con el malestar psicológico.

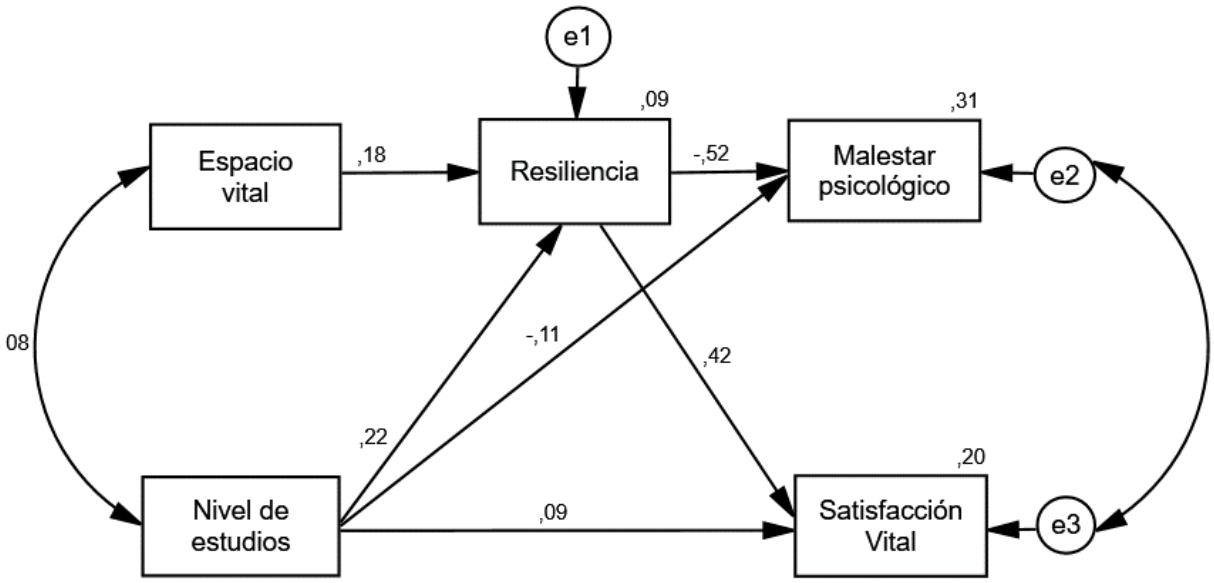
Tabla 2. Media (M), desviación típica (DT) y coeficientes de correlación de Pearson entre las variables del estudio (n=507)

	Rango	M	DT	2	3	4	5
1. Espacio vital	8–280	42.87	28.37	.08	.19**	.11*	−.14**
2. Nivel de estudios	1–4	3.57	0.53		.24**	.19**	−.23**
3. Resiliencia	1–4	3.02	0.50			.44**	−.55**
4. Satisfacción vital	1–7	5.1	1.04				−.39**
5. Malestar psicológico	1–4	2.26	0.60				

3.2. AJUSTE DEL MODELO Y ANÁLISIS DE MEDIACIÓN

El ajuste del modelo a los datos muestrales fue bueno (χ^2 = 1.1, gl = 2, *p* = .58, CFI = 1.00, NFI = .997, RMSEA = .000).

Figura 2. Parámetros estandarizados del modelo.



Como podemos observar en el modelo resultante (Figura 2), tanto el espacio vital como el nivel de estudios predicen significativamente y con relación positiva las puntuaciones de resiliencia (β = .18, *p* < .001; β = .22, *p* < .001), que, a su vez, está positivamente relacionada con la satisfacción vital (β = .42, *p* < .001) y negativamente relacionada con el malestar psicológico (β = -.52, *p* < .001). Los resultados del efecto mediador de la resiliencia entre las variables del modelo se muestran en la Tabla 3.

Tabla 3. Resultados de los análisis de mediación

Análisis de Mediación	β (efecto directo) sin mediador	β (efecto directo) con mediador	β efecto indirecto [CI]
EV → R → MP	-.144**	.035	-.091*** [-.141; -.045]
EV → R → SV	.113*	.026	.074*** [.036; .119]
NE → R → MP	-.232***	-.109**	-.116*** [-.168; -.066]
NE → R → SV	.185***	.085*	.093*** [.050; .145]

Notas: EV = espacio vital; R = resiliencia; MP = malestar psicológico; SV = satisfacción vital; NE = nivel de estudios. * *p* < .05; ** *p* < .01; ***p* < .001.

Observamos una relación indirecta entre el espacio vital y el malestar psicológico, mediada por la resiliencia. Para comprobar esto, en primer lugar, restringimos a cero las relaciones entre el espacio vital y la resiliencia, y de la resiliencia con el malestar psicológico. El efecto directo resultante entre el espacio vital y el malestar psicológico era β = -.144 (p < .001) y disminuyó a un valor no significativo de β =.035 (p = .359) cuando la resiliencia se introdujo en el modelo. Los resultados del *bootstrapping* revelaron el papel mediador de la resiliencia con un efecto indirecto significativo (β = -.091, p < .001; 95% CI: -.141, -.045). Los resultados del análisis de las relaciones entre el espacio vital, la resiliencia y la satisfacción vital también informaron de una disminución, a un valor no significativo, del efecto directo con la introducción de la resiliencia como mediador en el modelo, siendo el efecto indirecto estadísticamente significativo (β = .074, p < .001; 95% CI: .036, .119).

También encontramos relaciones indirectas entre el nivel de estudios como predictor y el malestar psicológico y la satisfacción vital mediadas por la resiliencia. En este caso las relaciones directas entre el nivel de estudios y las variables criterio (malestar psicológico y satisfacción vital) disminuyeron cuando la resiliencia se introdujo como mediador en el modelo, pero su valor siguió siendo significativo (ver Tabla 3). Los resultados del *bootstrapping* informaron de la significación del efecto indirecto a través de la resiliencia en estas dos mediaciones (β = -.116, p < .001; 95% CI: -.168, -.066; β = .093, p < .001; 95% CI: .050, .145).

Por tanto, con los datos del modelo puesto a prueba, la resiliencia juega un papel mediador en todas las relaciones.

4. DISCUSIÓN

El objetivo principal del estudio presentado era analizar, en el contexto de confinamiento por la pandemia de la COVID-19, las relaciones de dos variables sociodemográficas (el espacio vital durante confinamiento y el nivel de estudios) con el bienestar psicológico, evaluado a través del malestar psicológico y la satisfacción vital, considerando el posible papel mediador de la resiliencia en estas relaciones.

Diversas investigaciones habían ya aportado evidencias sobre la relación del espacio vital con diversos aspectos del bienestar psicológico (Baqutayan et al., 2015; Foye, 2017; Hu & Coulter, 2017), que parece haberse hecho especialmente relevante en la situación del confinamiento (Amerio et al., 2020), lo que nos llevó a formular esta relación en la hipótesis 1. Los resultados de nuestro estudio nos informaron de que el espacio vital de los participantes (estimado a partir el tamaño de la casa dividido por el número de personas convivientes) predecía el bienestar psicológico, presentando una relación inversa con el malestar psicológico y positiva con la satisfacción vital. No obstante, al introducir la resiliencia como posible mediador en el modelo explicativo, estas dos relaciones directas perdieron su significación estadística, informándonos de que estas relaciones se producen de forma indirecta a través de la resiliencia.

Aunque, hasta donde llega nuestro conocimiento, la asociación entre espacio vital y resiliencia no había sido estudiada previamente, las evidencias de relaciones indirectas a través de otros factores (Foye, 2017; Schwartz et al., 2019) nos llevaron a plantear esta asociación en la hipótesis 2, y que ha sido respaldada por los resultados del estudio.

Son diversos los aspectos que pueden explicar las consecuencias beneficiosas de disponer de mayor espacio vital sobre el bienestar y la resiliencia, en especial en situación de confinamiento: desde la posibilidad de hacer ejercicio, hasta la privacidad que garantice mejores condiciones para el desarrollo de

teletrabajo, comunicación con externos (que necesariamente tendría que ser telemática) y actividades de ocio personal (lectura, escuchar música, cocinar, etc.). La posibilidad de realizar actividades que estimulen física e intelectualmente facilita la adaptación psicológica positiva (Schwartz et al.,2019). Sin olvidar que la investigación sobre situaciones extremas nos hace ver que más importante que el entorno físico en sí mismo es cómo el individuo experimenta dicho entorno (Nicolas et al., 2019), es inevitable tener en cuenta en este punto la relación existente entre tener una buena casa, más grande y con espacios de expansión (jardín o terraza), y un nivel socioeconómico más alto (Foye, 2017). Un nivel socioeconómico bueno conlleva por sí mismo múltiples factores potencialmente protectores del bienestar psicológico. Así mismo, la estabilidad económica, en un nivel de recursos suficientes para tener una buena calidad de vida, facilita la percepción de control sobre nuestras vidas y de nuestra capacidad de recuperación de situaciones de crisis.

Si bien el nivel de estudios es también una variable sociodemográfica estrechamente relacionada con el nivel socioeconómico, en este estudio hemos querido obtener evidencias de su relación específica con el bienestar psicológico en la situación de confinamiento por la pandemia (hipótesis 3) y con la resiliencia (hipótesis 4). Nuestros resultados son congruentes con estas predicciones. El nivel de estudios mostró una asociación positiva con la resiliencia. Así mismo, los resultados informan de relaciones directas significativas del nivel de estudios con las variables criterio (negativa con el malestar psicológico y positiva con la satisfacción vital), si bien estas relaciones disminuyen su fuerza al introducir la resiliencia en el modelo, en coherencia con la hipótesis de mediación.

La amenaza de la COVID-19 para la salud propia y de nuestros allegados y las medidas de restricciones de movilidad, actividad e interacción social decretadas por los gobiernos han generado una situación estresante de primer orden, con consecuencias negativas para la salud mental y el bienestar psicológico de la población. En este contexto se ha mostrado especialmente relevante el estudio del papel de la resiliencia como factor protector que puede prevenir, en ciertos aspectos, los efectos negativos de la pandemia y el confinamiento (Cervera-Torres et al., 2021; Havnen et al., 2020; López de la Llave et al., 2021; Paredes et al., 2021; Tan et al., 2021) A estos estudios, se suman, con coherencia de resultados, los hallazgos de este trabajo, en la medida en la que se identifica una fuerte relación positiva de la resiliencia con la satisfacción vital e inversa con el malestar psicológico (hipótesis 5) y además el papel mediador de la resiliencia en la incidencia sobre estas variables psicológicas de las variables sociodemográficas analizadas (nivel de estudios y espacio vital).

En lo que respecta al papel de la resiliencia como factor mediador (hipótesis 6), se obtiene un modelo con buenos indicadores de ajuste. Los parámetros del modelo muestran que el espacio vital disponible para los participantes durante el confinamiento y su nivel de estudios están positivamente relacionados con la resiliencia, la cual, a su vez, presenta una relación negativa con el malestar psicológico y positiva con la satisfacción vital. Los análisis específicos de mediación nos informan de una mediación completa de la resiliencia en la relación del espacio vital con el malestar psicológico y la satisfacción vital. Sin embargo, en el caso del nivel de estudios, si bien al introducir la resiliencia en el modelo sus relaciones directas con el malestar psicológico y la satisfacción con la vida disminuyen, siguen siendo estadísticamente significativas, lo que nos informa de una mediación parcial. Estas diferencias en el alcance de las mediaciones pueden explicarse por la fuerza de las relaciones directas. La relación entre el espacio vital y las variables criterio es significativa pero no muy fuerte, de forma que su disminución por la introducción de la resiliencia en el modelo la reduce a un nivel no significativo (mediación total); mientras que la relación entre el nivel de estudios y las variables criterio es más fuerte, y, de esta manera, aunque se produce su disminución por la incorporación de la resiliencia al modelo, se mantiene significativa (mediación parcial).

El análisis del papel mediador de la resiliencia nos permite comprender mejor los mecanismos de la influencia de determinados aspectos ambientales y personales en el proceso de adaptación psicológica en la situación de confinamiento. Esta mediación nos informa de que la capacidad de recuperación ante la adversidad (resiliencia), es lo que explicaría, en gran medida, las relaciones del nivel de estudios y un buen espacio vital con el bienestar en la situación de pandemia y confinamiento.

No obstante, es importante considerar en este punto las limitaciones del estudio. En primer lugar, si bien la muestra es amplia y heterogénea en su composición, el carácter no probabilístico de la forma de muestreo no permite garantizar la representatividad de la muestra, lo que limita la generalización de los resultados a la población. Se añaden a esta limitación las consecuencias de haber utilizado un cuestionario en línea, accesible solo vía internet (ordenador o teléfono), que habrá dejado sin representación en la muestra a personas con dificultades para responderla, sea por carencia de recursos o de conocimientos digitales. Es necesario también asumir las limitaciones del modelo en sí mismo y su capacidad explicativa de un proceso tan complejo como es la adaptación psicológica en la situación de confinamiento. Las variables consideradas en este modelo son solo una pequeña parte de todas las variables que pueden influir en el bienestar psicológico de la población en una situación de pandemia y confinamiento. Variables de personalidad y de apoyo social (si se vive solo o con pareja o hijos, la frecuencia y calidad de contacto social -aunque sea por medios telemáticos-, la percepción de apoyo del entorno próximo como familia o vecinos, etc.), el impacto de la enfermedad en uno mismo o en allegados y otras variables sociodemográficas como el perfil profesional, los cambios en su situación laboral provocados por la pandemia y las expectativas laborales para el futuro postpandemia son factores que se han mostrado relevantes (Balluerka et al., 2020; Molero et al., 2021; Rodríguez et al., 2021) aunque no hayan sido incluidos en este modelo. Y, por último, es necesario también recordar la naturaleza *ex post facto* y transversal del estudio. Aunque los modelos de ecuaciones estructurales suponen una aproximación de análisis estadístico avanzado, que nos posibilita poner a prueba un modelo con un patrón de relaciones predictivas con dirección establecida, la propia naturaleza del estudio no permite extraer conclusiones de causalidad en las relaciones detectadas.

A pesar de sus limitaciones, consideramos que este estudio puede contribuir a un mejor conocimiento de las consecuencias psicológicas de la pandemia, mediante la identificación de factores relevantes para la explicación de diferentes resultados en la adaptación psicológica de la población y de algunos de los mecanismos implicados en el proceso.

Los resultados obtenidos pueden tener además implicaciones de cierto alcance. Por una parte, subrayan la importancia para el bienestar psicológico del hecho de disponer o no de un entorno físico de vivienda confortable. Si vivir en condiciones de suficiente espacio vital y en un entorno (vecindario) saludable y seguro, es un indicador de calidad de vida en cualquier circunstancia, se hace especialmente importante en una situación de restricciones de movilidad como la provocada por el confinamiento. Pero, la calidad y amplitud del espacio vital está estrechamente relacionada con el estatus socioeconómico de las personas. En consecuencia, las medidas restrictivas dictadas por los gobiernos para la contención de la expansión del virus tendrán mayores y peores consecuencias para las familias con pocos recursos económicos. Quedarán sometidas a unas condiciones ambientales desfavorables, a lo que se suman muchos otros factores limitantes para el contacto social y el esparcimiento como es el previsible menor acceso a recursos telemáticos. Este debería ser un aspecto que considerar en la toma de decisiones gubernamentales, en la medida en que ciertas posibilidades de alivio (como autorizar los paseos o que los niños puedan jugar en el parque, que fueron aplicadas en otros países) pueden ser de gran importancia para el bienestar de las personas que viven en peores condiciones ambientales. Con unas implicaciones menos inmediatas, pero

igualmente relevantes, debemos considerar el dato de la estrecha relación entre el nivel de estudios y el bienestar psicológico, en el contexto del confinamiento, lo que viene a sumarse a todo el corpus de evidencias de la importancia de la inversión en educación. La educación no es solo relevante para el progreso social, lo es también como elemento protector de la salud mental de la población, especialmente en situaciones de crisis.

Finalmente, los resultados ponen de manifiesto la relevancia de un factor psicológico individual, la resiliencia, que muestra una fuerte relación inversa con el malestar psicológico y positiva con la satisfacción con la vida. Es importante, por tanto, seguir avanzando en el conocimiento de las bases para el desarrollo de resiliencia (Masten, 2019) y de las posibilidades y beneficios de la intervención individual y comunitaria para su fortalecimiento en situaciones de adversidad colectiva como la que hemos vivido (Prime et al., 2020).

En conclusión, la inesperada pandemia de la COVID-19 ha sido un suceso traumático para millones de personas, por sí misma y por las restricciones impuestas por los gobiernos para frenar su expansión; sin embargo, nos ha proporcionado la oportunidad de estudiar aspectos diversos de la psicología humana en situaciones estresantes y limitantes. Nuestra investigación informa de la relación de dos factores sociodemográficos, el nivel de estudios y el espacio vital, con el malestar psicológico y la satisfacción con la propia vida. Pero, sobre todo pone de manifiesto la relevancia de la resiliencia como factor interviniente y cuyo fortalecimiento podría ayudar a una mejor adaptación psicológica durante la pandemia. Esperamos que el conocimiento acumulado entre todos pueda ser útil para tener más rápida y acertada capacidad de actuación en posibles situaciones similares futuras, y para responder mejor a las necesidades todavía pendientes de la recuperación postpandemia de algunos sectores de la población.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amerio, A., Brambilla, A., Morganti, A., Aguglia, A., Bianchi, D., Santi, F., ..., & Capolongo, S. (2020). COVID-19 Lockdown: Housing built environment's effects on mental health. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, *17*, 5973. https://doi.org/10.3390/ijerph17165973
- APA (2020) https://www.apa.org/research/action/speaking-of-psychology/human-resilience-covid-19.
- Argyle, M. (1999). Causes and correlates of happiness. En D. Kahneman, E. Diener, & N. Schwartz (Eds.), *Well-being: The foundations of hedonic psychology* (pp. 353–373). Russell Sage Foundation.
- Balluerka, N., Gómez, J., Hidalgo, M.D., Gorostiaga, A., Espada, P., Padilla, J. L., & Santed, M.A. (2020). *Las consecuencias psicológicas de la COVID-19 y el confinamiento*. Informe de investigación. Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco. https://www.siis.net/documentos/ficha/551534.pdf
- Baqutayan, S., Fauziah, R., & Aini, A. (2015). The impact of housing conditions on the emotion, behavior, and psychological well-being of middle-income groups. *Journal of Sustainable Development*, *8*. https://doi.org/10.5539/jsd.v8n8p262
- Bonanno, G. A. (2008). Loss, trauma, and human resilience: Have we underestimated the human capacity to thrive after extremely aversive events? *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice and Policy*, *1*, 101-113. https://doi.org/10.3390/su12156243 10.1037/1942-9681.S.1.101
- Brooks, S. K., Webster, R. K., Smith, L. E., Woodland, L., Wessely, S., Greenberg, N. & Rubin, G. J. (2020). The Psychological Impact of Quarantine and how to Reduce It: Rapid Review of the Evidence. *The Lancet*, *395(10227)*, 912–920. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30460-8
- Campbell-Sills, L., & Stein, M. B. (2007). Psychometric analysis and refinement of the Connor-Davidson resilience scale (CD-RISC): Validation of a 10-items measure of resilience. *Journal of Traumatic Stress*, *20*, 1019-1028. https://doi.org/10.3390/su1215624310.1002/jts.20271
- Carver, C. S. (1998). Resilience and Thriving: Issues, models, and Linkages. *Journal of Social Issues*, *54*(2), 245-266. https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1998.tb01217.x
- Cénat, J. M., Blais-Rochette, C., Kokou-Kpolou, C.K., Noorishad, P-G., Mukunzi, J. N., McIntee, S.E.,..., & Labelle, P.R. (2021). Prevalence of symptoms of depression, anxiety, insomnia, posttraumatic stress disorder, and psychological distress among populations affected by the COVID-19 pandemic: A systematic review and meta-analysis. *Psychiatry Research*, *295*, 113599. https://doi.org/10.1016/j.psychres.2020.113599
- Cervera-Torres, S., Ruiz-Fernández, S., Godbersen, H., Massó, L., Martínez-Rubio, D., Pintado-Cucarella, S., & Baños, R.M. (2021). Influence of resilience and optimism on distress and intention to self-isolate: Contrasting lower and higher COVID-19 illness risk samples from and extended health belief model. *Frontiers in Psychology*, *12*, 1-10. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.662395
- Cheung, G. W., & Lau, R. S. (2008). Testing mediation and suppression effects of latent variables: Bootstrapping with structural equation models. *Organizational Research Methods*, *11*, 296–325. https://doi.org/10.1177%2F1094428107300343.
- Chevalier, A., & Feinstein, L. (2006). *Sheepskin or Prozac: The causal effect of education on mental health*. Report published by the Centre for the Economics of Education, London School of Economics.
- Connor, K. M., & Davidson, J. R. T. (2003). Development of a new resilience scale: The Connor-Davidson resilience scale (CD-RISC). *Depress Anxiety*, *18*, 76–82. https://doi.org/10.1002/da.10113
- Cummins, R. A. (1996). The domains of life satisfaction: An attempt to order chaos. *Soc Indic Res*, *38*, 303–328. https://doi.org/10.1007/BF00292050

- Diener, E. (2012). New findings and future directions for subjective well-being research. *American Psychologist*, *67*, 590–597. https://doi.org/10.1037/a0029541
- Diener, E., Suh, E. M., Lucas, R. E., & Smith, H. L. (1999). Subjective well-being: Three decades of progress. *Psychological Bulletin*, *125*(2), 276–302. https://doi.org/10.1037/0033-2909.125.2.276
- Dolan, P., Peasgood, T., & White, M. (2008). Do we really know what makes us happy? A review of the economic literature on the factors associated with subjective well-being. *Journal of Economic Psychology*, *29*, 94–122. https://doi.org/10.1016/j.joep.2007.09.001
- Fagg, J., Curtis, S., Stansfeld, S.A., Cattell, V., Tupuola, A.-M., & Arephin, M. (2008). Area social fragmentation, social support for individuals and psychosocial health in young adults: Evidence from a national survey in England. *Social Science & Medicine*, *66*, 242–254. https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2007.07.032
- Foye, C. (2017). The relationship between size of living space and subjective well-being. *Journal of Happiness Studies*, *18*, 427-461. https://doi.org/10.1007/s10902-016-9732-2
- Goldberg, D. P., & Williams P. (1988). *An user's guide to the General Health Questionnaire*. NFER-NELSON.
- González, J. L., Moreno, B., Garrosa, E., & Peñacoba, C. (2005). Personality and subjective well-being: Big five correlates and demographic variables. *Personality and Individual Differences*, *38*, 1561–1569. https://doi.org/10.1016/j.paid.2004.09.015
- Halstead, E., Ekas, N., Hastings, R. P., & Griffith, G. M. (2018). Associations between resilience and the well-being of mothers of children with autism spectrum disorder and other developmental disabilities. *Journal of Autism and Developmental Disorders*, *48*, 1108-1121. https://doi.org/10.1007/s10803-017-3447-z
- Havnen, A., Anyan, F., Hjemdal, O., Solen, S., Riksfjord, M. G., & Hagen, K. (2020). Resilience moderates negative outcome from stress during the COVID-19 pandemic: A Moderated-Mediation Approach. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, *17*, 1-13. https://doi.org/10.3390/ijerph17186461
- Hu, L., & Bentler, P.M. (1999). Cutoff criteria for fit indexes in covariance structure analysis: Conventional criteria versus new alternatives. *Structural Equation Modeling. A Multidisciplinary Journal*, *6*, 1–55. https://doi.org/10.1080/10705519909540118
- Hu, Y., & Coulter, R. (2017). Living space and psychological well-being in urban China: Differentiated relationships across socio-economic gradients. *Environment and Planning*, *49*, 911-929. https://doi.org/10.1177/0308518X16680213
- Huppert, F. A. (2009). Psychological Well-being: Evidence Regarding its Causes and Consequences. *Health and Wellbeing*,*1*(2), 137-164. https://doi.org/10.1111/j.1758-0854.2009.01008.x
- Kline, R. B. (2015). Principles and practice of structural equation modeling. Guilford.
- Inchausti, F., García-Poveda, N. V., Prado-Abril, J., & Sánchez-Reales, S. (2020). La psicología clínica ante la pandemia COVID-19 en España. *Clínica y Salud*, *31*(2), 105–107. https://doi.org/10.5093/clysa2020a11
- Lee, J., Blackmon, B. J., Lee, J. Y., Cochran, D. M. Jr., & Rehner, T. A. (2019). An exploration of posttraumatic growth, loneliness, depression, resilience, and social capital among survivors of Hurricane Katrina and the Deepwater Horizon Oil Spill. *Journal of Community Psychology*, *47*(2), 356-370. https://doi.org/10.1002/jcop.22125.
- Lee, J. H., Nam, S. K., Kim, A-R., Kim, B., Lee, M. Y., & Lee, S. M. (2013). Resilience: A meta-analytic approach. *Journal of Counseling and Development*, *91*, 269-279. https://doi.org/10.1002/j.1556-6676.2013.00095.x
- López-Núñez, A., Piqueras, J. A., Falcó, R., & PSICO-RECURSOS-COVID-19, S. G. A. (2021). The Mediating Role of Psychological Strengths Between Academic/Work Interference and Mental Health during COVID-19 Lockdown. *Acción Psicológica*, *18*(1), 135–150. https://doi.org/10.5944/ap.18.1.29035

- López de la Llave, L., López de la Llave, A., Moral-Bofill, L., & Pérez-Llantada, C. (2021). Resilience and Life Satisfaction during the COVID-19 Pandemic in Spain: The Relationship between Emotional and Socio-Demographic Variables. *Acción Psicológica*, *18*(1), 121–134. https://doi.org/10.5944/ap.18.1.28386
- Luo, M., Guo, L., Yu, M., & Wang, H. (2020). The Psychological and Mental Impact of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) on Medical Staff and General Public–A Systematic Review and Meta-analysis. *Psychiatry Research*, *291*, 113190. https://doi.org/10.1016/j.psychres.2020.113190
- Luthar, S.S., & Ciccheti, D. (2000). The construct of resilience: A critical evaluation and guidelines for future work. *Child Development*, *71*, 543-562. https://doi.org/10.1111/1467-8624.00164
- Lyons, A., & Heywood, W. (2016). Collective resilience as a protective factor for the mental health and well-being of HIV-positive gay men. *Psychology of Sexual Orientation and Gender Diversity*, *3*, 473-479. https://dx.doi.org/10.1037/sgd0000197
- Masten, A.S. (2019) Resilience from a developmental systems perspective. *World Psychiatry*, *18*, 101–102. https://dx.doi.org/10.1002/wps.20591
- Molero, F.; Recio, P., & Sarriá, E. Living Space and Job Prospects and Their Relationship with Subjective Well-Being during COVID-19 Confinement in Spain: The Mediator Role of Resilience. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, *18*, 9198. https://doi.org/10.3390/ijerph18179198
- Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. *B.O.E*, *2020*, *67*, 25390–25400.
- Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. *B.O.E.*, *2020*, *86*, 1–3.
- Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. *B.O.E*, *2020*, *101*, 28858–28861.
- Nicolas, M., Martinent, G., Suedfeld, P. & Gaudino, M. (2019). Assessing Psychological Adaptation during Polar Wninter-overs: The isolated and Confined Environments Questionnaire (IC-Q). *Journal of Environmental Psychology*, *65*, 1-8. https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2019.101317
- Notario-Pacheco, B., Solera-Martínez, M., Serrano-Parra, M. D., Bartolomé-Gutiérrez, R., García-Campayo, J., ,& Martínez-Vizcaino, V. (2011). Reliability and validity of the Spanish version of the 10-item Connor-Davidson Resilience Scale (10-item CD-RISC) in young adults. *Health Qual. Life Outcomes*, *9*, 63–68. https://doi.org/10.1186/1477-7525-9-63
- Odriozola-González, P., Planchuelo-Gómez, A., Irurtia, M. J., & de Luis-García, R. (2020). Psychosocial effects of the COVID-19 outbreak and lockdown among students and workers of a Spanish university. *Psychiatry Research*, *290*, 113108. https://doi.org/10.1016/j.psychres.2020.113108
- Paredes, M. R., Apaolaza, V., Fernandez-Robin, C., Hartmann, P., & Yañez-Martinez, D. (2021). The impact of the COVID-19 pandemic on subjective mental well-being: the interplay of perceived threat, future anxiety and resilience. *Personality and Individual Differences*, *170*, 110455. https://doi.org/10.1016/j.paid.2020.110455
- Pavot, W., & Diener, E. (1993). Review of the satisfaction with life scale. *Psychological Assessment*, *5*, 164–172. https://doi.org/10.1037/1040-3590.5.2.164
- Prati, G. & Mancini, A. D. (2021). The Psychological Impact of COVID-19 Pandemic Lockdowns: A Review and Meta-analysis of Longitudinal Studies and Natural Experiments. *Psychological Medicine*, *51*(2), 201–211. https://doi.org/10.1017/S0033291721000015

- Prime, H., Wade, M., & Browne, D. T. (2020). Risk and resilience in family well-being during the COVID-19 pandemic. *American Psychologist*, *75*, 631-643. http://dx.doi.org/10.1037/amp0000660
- Rocha, K. B., Pérez, K., Rodriguez-Sanz, M., Borrell, C., & Obiols, J. E. (2011). Propiedades psicométricas y valores normativos del General Health Questionnaire (GHQ-12) en población general española. *International Journal of Clinical and Health Psychology*, *11*, 125–139. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=33715423008
- Rodríguez, S., Valle, A., Piñeiro, I., González-Suárez, R., Díaz, F. M., & Vietes, T. (2021). COVID-19 lockdown: Key factors in citizens' stress. *Frontiers in Psychology*, *12*, 1-9. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.666891
- Ryan, M. R., & Deci, E. L. (2001). On happiness and human potentials: A review of research on hedonic and eudaimonic well-being. *Annual Review of Psychology*, *52*, 141–166. https://doi.org/10.1146/annurev.psych.52.1.141
- Salari, N., Hosseinian-Far, A., Jalali, R., Vaisi-Raygani, A., Rasoulpoor, S., Mohammadi, M., Rasoulpoor, S. & Khaledi-Paveh, B. (2020). Prevalence of Stress, Anxiety, Depression among the General Population during the COVID-19 Pandemic: A Systematic Review and Meta-analysis. *Globalization and Health*, *16*(1), 1–11. https://doi.org/10.1186/s12992-020-00589-w
- Sandín, B., Chorot, P., García-Escalera, J., & Valiente, R. M. (2021). Emotional Impact of the COVID-19 Pandemic during the Spanish National Lockdown: Protective and Risk/Vulnerability Factors. *Acción Psicológica*, *18*(1), 27–44. https://doi.org/10.5944/ap.18.1.29520
- Sandín, B., Valiente, R. M., García-Escalera, J., Campagne, D. M. & Chorot, P. (2020). Psychological Impact of the COVID-19 Pandemic: Negative and Positive Effects in Spanish Population during the Mandatory National Quarantine. *Journal of Psychopathology and Clinical Psychology / Revista de Psicopatología y Psicología Clínica*, *25*, 1–21. https://doi.org/10.5944/rppc.28107
- Schwartz, C. E., Zhang, J., Stucky, B. D., Wesley, M., & Rapkin, B.D. (2019). Is the link between socioeconomic status and resilience mediated by reserve-building activities: mediation analysis of web-based cross-sectional data form chronic medical illness patient panels. *BMJ Open*, *9*, e025602. https://doi.org/10.1136/bmjopen-2018-025602
- Seijo, D., Montes, A., Marcos, V., Sanmarco, J., & Novo, M. (2021). Psychological Distress and Coping Responses to Confinement for COVID-19. *Acción Psicológica*, *18*(1), 189–204. https://doi.org/10.5944/ap.18.1.31715
- Silvan-Ferrero, P., Recio, P., Molero, F., & Nouvilas-Pallejá, E. (2020). Psychological quality of life in people with physical disability: The effect of internalized stigma, collective action and resilience. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, *17*, 1802. https://doi.org/10.3390/ijerph17051802
- Tan, Y., Huang, C., Geng, Y., Cheung, S. P., & Zhang, S. (2021). Psychological well-being in chinese college students during the COVID-19 pandemic: Roles of resilience and environmental stress. *Frontiers in Psychology*, *12*, 1-9. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.671553
- The Health Foundation (2020). https://www.health.org.uk/news-and-comment/blogs/emerging-evidence-on-covid-19s-impact-on-health-and-health-inequalities
- Vindegaard, N., & Benros, M. E. (2020). COVID-19 Pandemic and Mental Health Consequences: Systematic Review of the Current Evidence. *Brain, Behavior, and Immunity*, *89*, 531–542. https://doi.org/10.1016/j.bbi.2020.05.048
- Zhang, J., Wu, W., Zhao, X., & Zhang, W. (2020). Recommended Psychological Crisis Intervention Response to the 2019 Novel Coronavirus Pneumonia Outbreak in China: A Model of West China Hospital. *Precision Clinical Medicine*, *3*(1), 3–8. https://doi.org/10.1093/pcmedi/pbaa006

UN NUEVO CONTRATO SOCIAL: EL PAPEL DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y EL DESAFÍO DE MEDIR SU IMPACTO

NEW SOCIAL CONTRACT: THE SOCIAL ECONOMY ROLE AND THE CHALLENGE OF MEASURING ITS IMPACT

Mercedes Valcárcel Dueñas
Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales
Mmercedes.valcarcel@ucjc.edu

Fecha recepción artículo: 16/01/2023 • Fecha aprobación artículo: 07/03/2023

RESUMEN

La desigualdad, y sus consecuencias políticas, sociales y económicas, siguen teniendo un impacto significativo en la Unión Europea a pesar de las políticas redistributivas desplegadas en los últimos años. Para avanzar en su reducción, y en una economía más inclusiva, es necesario un nuevo contrato social que facilite la creación de empleo de calidad, entre otros objetivos.

Desde la Comisión Europea, buscando impulsar este crecimiento inclusivo, se han lanzado diversas actuaciones de promoción de la economía social en las que se ha priorizado tanto su visibilidad como la medición de su impacto. Las metodologías de valoración de impacto utilizadas mayoritariamente en estas áreas de actividad, que suelen tener su origen en las realizadas por los programas públicos, podrían ser utilizadas por las entidades de la economía social para validar los resultados de los proyectos desplegados dentro del nuevo contrato social.

Palabras clave: Medición de impacto social, Contrato social, Desigualdad, Inclusión, Economía social

ABSTRACT

Inequality, and its political, social and economic consequences, continue to have a significant impact in the European Union despite the redistributive policies deployed in recent years. To advance in its reduction and in a more inclusive economy, a new social contract is necessary to create sustainable and quality employment, among other objectives.

European Commission, seeking to promote this inclusive growth, has launched various actions to promote the social economy prioritizing its visibility and impact measurement. The impact assessment methodologies, which usually have their origin in those carried out by public policies, could be used by social economy entities to validate the projects deployed within the new social contract results.

Keywords: Social Impact measurement, Social contract, Inequality, Inclusion, Social economy.

Mercedes Valcárcel *es Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales, Premio Extraordinario de Doctorado, centrando sus investigaciones en economía y emprendimiento social, medición de impacto, innovación social, RSC e inversiones sociales. Es Licenciada en Derecho y en Administración y Dirección de Empresas y Auditora Oficial de Cuentas. Tiene cursos en IESE y Harvard en gestión pública y liderazgo social. Ha sido miembro hasta 2018 de los grupos asesores en innovación y en género de la Comisión Europea para su programa Horizon 2020 y de su Grupo de expertos en emprendimiento social.*

1. INTRODUCCIÓN

Desde mediados del siglo pasado, y especialmente a finales del mismo y principios del actual, se ha incrementado significativamente el número de programas públicos y privados destinados a contribuir en la provisión de bienes públicos globales. La provisión de estos bienes es un elemento clave en el progreso económico y social inclusivo buscado por el nuevo contrato social.

En paralelo al diseño y ejecución de estos programas, se está usando la evaluación como técnica de análisis de políticas públicas para apoyar el buen uso de los fondos recaudados mediante los impuestos y facilitar la transparencia de las actuaciones. Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, evaluar consiste en estimar o calcular el valor de una cosa. En sentido amplio, se puede definir como emitir un juicio crítico sobre una situación determinada (Osuna *et al*, 2000). En sentido estricto, la evaluación de programas sociales es el uso de herramientas de investigación social para analizar sistemáticamente la eficacia y eficiencia de programas sociales (Rossi *et al*, 2004)

En un mercado competitivo el análisis y la evaluación es fundamental para la toma de decisiones y para el seguimiento de los resultados que las mismas producen. Además, la retroalimentación que esta información permite sobre los resultados de las actuaciones realizadas es crítica para la toma de decisiones futuras. En un entorno de recursos escasos o, al menos, no ilimitados, las decisiones de inversión en proyectos o distribución de fondos entre programas tienen una gran importancia.

Las evaluaciones, teniendo presente sus limitaciones y complejidades, permiten obtener una información más precisa y detallada del impacto de las políticas; datos que facilitarán también las decisiones futuras sobre asignación de fondos. Para el caso de los programas diseñados para conseguir un crecimiento más sostenible e inclusivo con menor desigualdad (lo que se buscaría con un nuevo contrato social), los sistemas de evaluación permitirán que la Administración Pública y las entidades de la economía social que trabajan por un nuevo contrato social tomen decisiones más objetivas en la selección de políticas y programas.

Centrándonos en el sector económico que aplicará estas metodologías, "las organizaciones de la economía social son entidades que priorizan los fines sociales y medioambientales, reinvirtiendo en ellas mismas la mayor parte de sus beneficios". (Comisión Europea, 2021). Estas entidades dan empleo en Europa a más de trece millones de personas y suponen entre un 0,6% y un 9,9% del empleo en los distintos estados miembros. (Monzón y Chaves, 2017; Comisión Europea 2021)

Dado el peso que tienen en el empleo y en el crecimiento económico, y el impacto social positivo de sus actuaciones, la Comisión Europea prioriza el apoyo a la economía social dentro de su fin de generar una sociedad más sostenible e inclusiva. Su actuación más reciente ha sido la aprobación en diciembre de 2021 de un "plan de acción para impulsar la economía social y crear puestos de trabajo" que se basa en la iniciativa a favor del emprendimiento social de 2011. Su objetivo es "ayudar a la economía social europea a prosperar, aprovechando su potencial económico y de creación de empleo, así como su contribución para una recuperación justa e inclusiva, y para las transiciones ecológica y digital (Comisión Europea, 2021).

En este contexto, el objetivo de este artículo es presentar las metodologías de medición de impacto social que pueden ser usadas para evaluar los resultados de las políticas y programas que buscan un progreso económico y social más inclusivo, centrándonos en el impacto que generan las empresas sociales y entidades de economía social por el peso que las otorga para el cumplimiento de este objetivo la Comisión Europea. Aun diseñadas para el sector social y testadas en el mismo, el uso de estas herramientas puede ser de utilidad en cualquier sector empresarial para la valoración de sus objetivos sociales y el seguimiento del resultado de su actividad en la implantación del nuevo contrato social.

Para cubrir estos objetivos se comienza con una revisión de la literatura sobre el concepto de contrato social y la desigualdad y sus causas en España. A continuación, se describe el origen histórico de las metodologías de evaluación y valoración de proyectos y tras revisar los aspectos básicos de la evaluación de programas, se comparte el tratamiento que se le está dando en la Comisión Europea y su utilidad para la economía social.

2. DESIGUALDAD Y NUEVO CONTRATO SOCIAL

Históricamente, usando el índice de Gini como fuente, la desigualdad en España ha sido superior a la de otros países europeos como Alemania, Italia o Francia (Prados de la Escosura y Sanchez-Alonso, 2020). Esta mayor desigualdad se vio acentuada con la crisis financiera de hace quince años y su breve descenso a partir de 2017 se frenó desde marzo de 2020 con el impacto de la pandemia (Ayala y Cantó, 2022).

Según Naciones Unidas (2021), "el aumento de la desigualdad de los ingresos y de la riqueza obedece a diversos factores, como el estancamiento de los salarios y la menor participación en los ingresos laborales, la disminución gradual del estado de bienestar en las economías desarrolladas, la insuficiente protección social en los países en desarrollo, los cambios tributarios, la desregulación de los mercados financieros, los rápidos cambios tecnológicos y la automatización, entre otros."

Los organismos internacionales, como el FMI (Ostry et al, 2014), y los economistas expertos en desigualdad (Anthony Atkinson, Branco Milanovic, Josep E. Stiglitz, Thomas. Pikety, Angus Deaton) vienen señalando en los últimos años, basándose en evidencias empíricas, el impacto de la desigualdad y el desafío distributivo y sus consecuencias políticas, sociales y económicas. (Costas, 2020 y Ayala, 2022)

Para España, según Luis Ayala (Ayala, 2014), la desigualdad se debe a tres factores fundamentales: un modelo económico poco competitivo, dependiente de bajos salarios; una tasa de paro estructuralmente más alta, y una menor capacidad redistributiva de nuestras políticas públicas. Coincide Ayala con Antón Costas (2020) en que es muy difícil reducir la desigualdad si no se crea empleo, pero además debe ser un empleo de calidad: estable, suficientemente remunerado y no precario. Están de acuerdo en que para reducir la desigualdad la estrategia debe ser conjunta, implicando a todos los actores, para paliar sus efectos y generar un crecimiento sostenible e inclusivo (Ayala, 2022).

Es en este marco donde se encuadra el contrato social. "La noción de "contrato social" es una expresión que se utilizada por los filósofos políticos y los sociólogos para referirse a la necesidad de imaginar un acuerdo en el interior de cualquier grupo social –ya sea una asociación, una comunidad o el propio Estado nación– que ordene las relaciones entre todos los actores y establezca lo que unos se deben a los otros" (Costas, 2020)

Se concibe, basándose en la teoría de las necesidades de Rawls y siguiendo la definición de Costas, como un compromiso de lo que unos nos debemos a los otros, "de aquellos a los que les va bien con el sistema existente con los que tienen el riesgo de quedarse atrás en el disfrute del bienestar y de las oportunidades. En este sentido, el contrato social es una hipótesis necesaria para explicar cómo funciona el consentimiento con la autoridad política y el orden social existente. Ese consentimiento se apoya en la idea de que todos los miembros del grupo están de acuerdo por voluntad propia con el contrato social". (Costas 2020)

Para Costas y Miguel Roca, según compartieron en los Diálogos para el día después que tuvieron lugar en Soria en octubre de 2022, los dos grandes retos de la sociedad actual son la inclusión y el cambio climático y afrontar la inclusión requiere un compromiso político compartido con un fuerte componente institucional. Y para ello hay que revalorizar las instituciones para que puedan abordar con solvencia y el reconocimiento del resto de actores los cambios a diseñar e implementar.

Costas señala que el cambio nuclear para afrontar la inclusión y reducir la desigualdad es "la reforma de la empresa para corregir la mala distribución del excedente (valor añadido) entre salarios, sueldos de altos directivos y dividendos. Un nuevo contrato social progresista tiene que apoyarse en la recuperación del papel fundamental del tercer pilar de la prosperidad: la Economía social". (Costas, 2020) Estos cambios contribuirían significativamente a generar un empleo de calidad: estable, suficientemente remunerado y no precario y a mejorar la capacidad de integración del empleo para la construcción de una economía más inclusiva.

En estas políticas públicas sociales, desplegables dentro del nuevo contrato social ¿qué objetivos persiguen el Sector Público, las empresas, el Tercer Sector y la sociedad civil? Su finalidad sería la provisión de bienes públicos con el mayor nivel de eficiencia económica y social posible.

Una actividad produce un bien público si es suficientemente elevado el número de personas que disfrutan del beneficio externo que genera, es decir su consumo es "no rival" y "no exclusivo". En un mercado competitivo las externalidades aparecen cuando un individuo o una empresa lleva a cabo una actividad, pero o bien no soporta todos los costes asociados (su coste marginal es menor que el coste marginal social de dicha actividad) o bien no obtiene todos los beneficios potenciales (su beneficio marginal es menor que el beneficio marginal social que produce).

Al definir bien público como una externalidad positiva de la que se benefician un número de personas suficientemente grande, resulta claro que la provisión suficiente de bienes públicos es un factor importante para el bienestar social. Hay distintos tipos de bienes públicos que no pueden ser producidos en cantidad suficiente por el sistema de mercado dada la existencia de fallos del mercado. En estos casos la intervención del sector público, y de la economía social en la parte que éste no sea capaz de asumir, es importante (Stiglitz, 2000).

Los trabajos de Sen y Rawls sobre la justicia social y el bienestar social son claves para analizar las políticas sociales y la economía social (Sen 2021 y 1999; Rawls 1958; Langhelle, 2000). Estos sostienen que, en función de la distribución previa de recursos, muchos equilibrios competitivos son óptimos de Pareto[1] pero no todos son igual de justos. Para alcanzar el bienestar social se necesita, además de un equilibrio competitivo, unas actuaciones de transferencias de rentas. Estas transferencias podrían venir de políticas públicas redistributivas y de un marco institucional que promueva que se genere un empleo de calidad.

No es fácil definir el contenido de las políticas sociales ya que pueden abarcar un conjunto amplísimo de actuaciones. En general, el análisis de este concepto tiende a distanciarse de la economía para acercarse al ámbito de la filosofía. En cualquier caso, ésto no ha sido óbice para que algunos importantes economistas, como el ganador del Premio Nóbel de Economía Amartya Sen, se hayan adentrado en su análisis.

Los fines realmente deseados por la sociedad aparecen en este sector académico bajo el concepto básico de bienestar social o criterio nuclear de justicia básica. A finales de los años 80 Sen se centra en cómo evaluar el bienestar individual y colectivo mediante un criterio de capacidades y los problemas que esto presenta (Sen, 1990). A Sen le preocupa la ausencia de aspectos redistributivos de justicia social en los teoremas básicos de la economía del bienestar:

- cada equilibrio competitivo es un óptimo de Pareto

- cada óptimo de Pareto es un equilibrio competitivo

Los estudios muestran que muchos equilibrios competitivos son óptimos de Pareto, en función de la distribución previa de recursos, pero, ¿son todos igual de justos? Evidentemente, no.

Así, se pasaría al teorema modificado: Se puede conseguir un óptimo de Pareto justo, con un equilibrio competitivo, dado un sistema adecuado de impuestos y transferencias de renta. Es decir, el bienestar social objetivo de las actuaciones sociales necesita, además de un equilibrio competitivo en base a los recursos iniciales, unas actuaciones de transferencias de rentas.

En este ámbito tienen también importancia los sistemas de medición del bienestar social ya que son los que nos pueden dar elementos para decidir qué programas seguir y, posteriormente, evaluar sus resultados. En los modelos utilitaristas el bienestar social se juzga por la utilidad que los individuos obtienen de los estados y se obtiene un juicio social sumando las utilidades. Este enfoque es reduccionista (Sen, 1990 y 1997) ya que no valora las ideas de libertad e igualdad que utilizamos para juzgar los asuntos sociales. Los modelos basados en la teoría de las necesidades de Rawls juzgan, por el contrario, los estados sociales por el bienestar del individuo peor situado. Sen tampoco considera este modelo adecuado para la medición del bienestar.

[1] Se denomina óptimo de Pareto a aquel punto de equilibrio en el que ninguno de los agentes afectados puede mejorar su situación sin reducir el bienestar de cualquier otro agente

Para Sen la calidad de vida que logra llevar una persona no depende de los bienes que posee, las utilidades que obtiene de ellos o el modo de vida que logra, sino de su capacidad para elegir un modo de vida. Sen sostiene que el criterio de medición de justicia social debe ser la igualdad de capacidades, ya que son éstas las que representan la libertad real de elegir los modos de vida (Sen, 2021 y 1999).

Evidentemente la capacidad para elegir un determinado modo de vida que define la existencia de bienestar o justicia social conlleva la obligación previa de las instituciones sociales de proporcionar a todo ser humano unas porciones mínimamente adecuadas de alimentos, vestido, vivienda, educación y atención médica que le permitan estar en condiciones de tener un acceso seguro a porciones adecuadas de participación y libertades fundamentales (Pogge, 2002).

Como se ve, "el concepto de contrato social tiene una larga tradición en el campo de la filosofía política y de la sociología, desde Thomas Hobbes y John Locke a Jean-Jacques Rousseau y, más modernamente, John Rawls. En la obra de estos autores la noción de contrato social es la clave para explicar cómo una sociedad liberal puede funcionar de forma armoniosa." (Costas, 2020)

3. EVALUACIÓN Y VALORACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

Los sistemas de medición del bienestar social y de la eficiencia pública son críticos para conocer el impacto de las políticas que se puedan desplegar dentro del nuevo contrato social y la evolución de la desigualdad. De hecho, son los que nos aportan los elementos para decidir qué programas seguir y, posteriormente, evaluar sus resultados. La evaluación añadida a la planificación permite dar un paso desde la lógica técnico-económica a la moral equidistributiva.

La aplicación de la evaluación como técnica de análisis de políticas públicas tiene su origen en los programas de educación y formación profesional y en los programas de salud pública para reducir la mortalidad de enfermedades infecciosas de los años 30. Tras la Segunda Guerra Mundial se generalizó su aplicación dada la necesidad de evaluar la repercusión de los programas de bienestar social. Así, a finales de los años 50, la evaluación de programas estaba totalmente consolidada en Estados Unidos y comenzaba a aplicarse en Europa.

En España la aplicación de estas metodologías ha comenzado a generalizarse en los últimos 35 años y está muy ligada a la entrada de España en la Unión Europea. La necesidad de controlar el déficit público y, con ello, de justificar la eficiencia de las medidas adoptadas y la posibilidad de acceder a fondos estructurales con la consiguiente justificación de su utilidad y eficacia fueron, junto con la descentralización político-administrativa, factores relevantes en este proceso. Aun así, la baja transparencia en la comunicación de sus resultados y su escasa prioridad, para algunos gestores, ha forzado la emisión de normativas que hacían obligatoria su aplicación y comunicación, como la Ley 19/2013, de 19 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno o la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, recientemente aprobada. Esta última, tendrá un efecto importante en la diversidad y la inclusión al establecer el mecanismo rural de garantía. Con el mismo, todas las políticas que se desarrollen deben ajustarse a las necesidades y realidades rurales incorporando la evaluación de los efectos sobre ellas.

En la economía social y el tercer sector la aplicación de estas metodologías es reciente. Así, en 1997, Christine Letts, William P. Ryan y Alen Grossman suscitaron la controversia sobre la gestión de entidades sin ánimo de lucro, la filantropía y la inversión social (Grossman et al, 1997). En su trabajo indicaban que, a pesar de los recursos dedicados por muchas entidades no lucrativas a los más necesitados, los problemas sociales se perpetuaban, con lo cual debían ser más efectivos en la distribución de sus recursos.

Es en ese momento cuando las entidades de la economía social, especialmente en los Estados Unidos, comenzaron a desarrollar, adaptando las metodologías utilizadas por los evaluadores de políticas públicas, una variedad de herramientas para cuantificar y/o valorar su impacto social.

En los últimos 20 años en Europa, se han creado diversas redes y asociaciones de entidades sociales, tanto de ámbito nacional como europeo (Díaz *et al*, 2012), que junto a la Comisión Europea y la literatura académica están desarrollando programas e investigaciones con diferentes enfoques sobre la medición de impacto social (GECES, 2014; Comisión Europea, 2011; Mair y Martí, 2006).

Con el mismo objetivo de visibilidad y transparencia, aunque con un enfoque distinto, se han desarrollado también distintos sistemas de certificación y acreditación como la marca de empresa social, el distintivo de comercio justo o la etiqueta de fondos europeos de emprendimiento social (Díaz *et al*, 2012). En este ámbito, en España se aprobó la Norma "PNE 165001 Responsabilidad Social. Productos financieros socialmente responsables". Esta norma, elaborada por un grupo de trabajo en AENOR, compuesto por expertos independientes y profesionales de diversas entidades financieras y del sector social, recoge los requisitos que deben cumplir los productos financieros para que puedan ser considerados socialmente responsables (Valcárcel, 2012).

En resumen, los métodos de evaluación y valoración se vienen aplicando en el sector privado desde hace tiempo, si bien en el Sector Público y la economía social se han comenzado a aplicar más recientemente y no de forma sistemática. Siguiendo a Osuna, creemos necesario promover la implantación de una cultura evaluadora que consiga que los agentes políticos, económicos y sociales perciban la evaluación como un instrumento de mejora de la planificación económica, introduzcan la máxima racionalidad en la toma de decisiones y eviten la posibilidad de su "uso" en función del agente que haga los informes evaluadores (Osuna *et al*, 2000).

4. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

La Comisión Europea comenzó a trabajar en el apoyo de la economía social porque pensaba que el mercado único europeo necesitaba un nuevo modelo de crecimiento inclusivo, lo que distintos filósofos y economistas definen como nuevo contrato social. Un modelo centrado en la creación de empleo de calidad para todos, que cubriese el creciente deseo de los europeos por mejorar su calidad de vida y que estuviese más alineado con principios éticos y de equidad social. Con el objetivo de promover una economía social más competitiva, la comisión situó la innovación social en el centro de sus prioridades para mejorar la cohesión territorial y buscar nuevas soluciones a problemas sociales, en concreto, a la inclusión y la lucha contra la desigualdad.

Así, la *Social Business Initiative* fue adoptada en octubre de 2011 y tiene su origen en los resultados de la consulta pública sobre la *Single Market Act*. En los mismos se mostraba un gran interés en la capacidad de la economía social, dentro de este mercado único, para proveer respuestas innovadoras a los existentes desafíos económicos, sociales y medioambientales (Comisión Europea, 2011d).

En la iniciativa se indicaba, entre otros aspectos, que se crearía un grupo de trabajo sobre economía y empresa social para examinar la evolución de las medidas fijadas en la misma. Basándose en la experiencia del grupo asesor de la *Small Business Act*, este grupo de trabajo estaría formado por representantes de los estados miembros, las autoridades locales, organizaciones de emprendedores sociales, el sector financiero y bancario y representantes del ámbito académico y universitario. Este grupo de expertos en emprendimiento social de la Comisión Europea (en adelante, GECES), fue consultado por la Comisión sobre la oportunidad, el desarrollo, la aprobación y la implementación de todas las acciones mencionadas en la *Social Business Initiative* o sobre cualquier otro aspecto relacionado con el emprendimiento social y la economía social.

Las tres medidas principales fijadas en la *Social Business Initiative*, son (European Commission, 2011 d):

- Mejorar la financiación del sector social, facilitando el acceso a fondos privados y movilizando fondos de la Unión Europea

- Incrementar la visibilidad de la economía y el emprendimiento social, desarrollando herramientas para mejorar la comprensión del sector y reforzando sus capacidades de gestión, profesionalidad y red de contactos

- Mejorar el marco legal creando formas legales apropiadas para ser usadas por los emprendedores sociales europeos y facilitando su acceso a los contratos públicos y a las ayudas del estado.

El grupo de expertos en emprendimiento social de la Comisión Europea se centró inicialmente, además de en la financiación, en la medición de impacto social al haberse identificado como prioritario el conocimiento del valor social creado por la economía social y las empresas sociales. Veamos la normativa europea existente que menciona específicamente esta medición de impacto.

La "*Single Market Act II*" señala que "La Comisión desarrollará una metodología para medir los beneficios socioeconómicos generados por las empresas sociales. La creación de un método riguroso y sistemático para medir el impacto en la sociedad civil de las empresas sociales es esencial para demostrar que el dinero invertido en las mismas genera altos ahorros y beneficios". Igualmente, el Programa para el Cambio y la Innovación Social (PSCI - *Programme for Social Change and Innovation*) indica, en su eje de microfinanzas y emprendimiento social, que los informes de implementación a enviar a la Comisión Europea por las instituciones financieras y los gestores de fondos también incluirán información sobre los resultados en términos de "impacto social".

Es muy importante que en estas normas se haya incluido la medición del impacto social de la economía social. Por supuesto, el objetivo último buscado por la Comisión Europea, con la medición de impacto, es ayudar a generar mayor impacto social. Pero, ¿qué es el impacto social? Existen una gran variedad de definiciones en la literatura científica con distinta dimensión temporal pero, de forma consensuada, se puede definir como "una mejora significativa y, en algunos casos, perdurable o sostenible en el tiempo, en alguna de las condiciones o características de la población objetivo y que se plantean como esenciales en la definición del problema que dio origen a un programa" (Monzón et al, 2013).

Desde finales de los noventa, y muy impulsadas por el crecimiento de las empresas sociales en el ámbito anglosajón y sus diferentes formas de financiación, se han desarrollado varias y diversas metodologías de medición de impacto social. Es interesante ver cómo, durante este periodo, las distintas instituciones han ido creando metodologías propias adaptadas a sus necesidades apareciendo una multitud de iniciativas. Paralelamente, han comenzado a surgir asociaciones sectoriales y desde distintos gobiernos se han aprobado las primeras iniciativas reguladoras y/o promotoras de las entidades de la economía social.

Quizás, el grupo de metodologías más ambicioso es el que define medidas cuantificadas de los impactos sociales. Dentro de éstas, de las más utilizadas en la práctica del capital riesgo social es el retorno social de la inversión (SROI) (Nicholls et al., 2009). El retorno social de la inversión consiste en el cálculo de un valor integrado económico social o *blended value*. Para ello, además de calcular y actualizar los resultados financieros de la inversión mediante el descuento de flujos de caja, se descuentan a una tasa propia los flujos de caja sociales generados por el proyecto y se incorporan al valor financiero del proyecto. Estos flujos de caja sociales se calculan en base a los impactos conseguidos en el desarrollo de los objetivos sociales buscados por los grupos de interés.

En los casos en los que se ha utilizado el SROI como modelo de valoración aplicable, se ha visto que (Valcárcel y de la Cuesta, 2011):

1. Servirá como instrumento incentivador de la inversión en proyectos sociales, especialmente para los agentes habituados a analizar proyectos con instrumentos de economía financiera como las empresas, los fondos de inversión o pensiones y las entidades de capital riesgo social.

2. Para las entidades que ya están invirtiendo en proyectos sociales servirá de instrumento adicional a las evaluaciones realizadas para la valoración y el seguimiento de sus inversiones.

3. Al ser una metodología de carácter monetario, una vez definidas las hipótesis de cálculo de las valoraciones económicas y las variables a analizar, permite:

    - de forma previa a la decisión de financiación, utilizarlo como elemento adicional de decisión de inversión entre unos proyectos y otros, realizando una comparación del valor social que generará cada uno de ellos en base a la cuantificación monetaria de su impacto sobre los beneficiarios.

    - durante la vida del proyecto, hacer un fácil seguimiento de las desviaciones de los resultados y su alcance en cualquier momento, así como del valor social real generado

    - una vez finalizado el proyecto o el impacto de la financiación del mismo, concretar el importe de la creación de valor social y mostrar las desviaciones de los objetivos que se hayan podido producir.

En todo caso, la relativa complejidad de su implementación, la imposibilidad de cuantificar monetariamente el impacto de determinados cambios sociales y la dificultad de realizar comparaciones entre mediciones, dada la amplia gama de indicadores sociales que usa han hecho que no sea de uso totalmente generalizado.

Aun así, ya sea ésta u otra de las metodologías que ofrecen la posibilidad de ligar las intervenciones a los efectos que generan y traducirlos a resultados cuantificados permitirán ofrecer una visión útil de la importancia y la relevancia de la intervención. Con ello, sería mucho más fácil para las entidades de la economía social saber qué proyectos son más prioritarios de abordar. Facilitar la selección de políticas o proyectos puede ser de gran valor para las entidades de economía social y el sector público.

5. APROXIMACIONES PROPUESTAS A LA MEDICIÓN DE IMPACTO SOCIAL POR LA COMISIÓN EUROPEA

En octubre de 2012 se creó dentro de GECES un subgrupo de medición de impacto con el objetivo de definir una metodología europea que sería utilizada por las empresas para su cualificación como empresas sociales, por los fondos sujetos a la normativa de fondos de emprendimiento social europeos para su cartera de inversiones y por las empresas sociales apoyadas en el programa EaSI como parte de su información pública.

Los principales aspectos consensuados sobre la situación actual de la medición de impacto social y sus riesgos fueron (GECES, 2014):

1. Hay cada vez un mayor interés en medir el impacto social debido, parcialmente, a la crisis y por ello al deseo de los financiadores, ya sean públicos o privados, de concentrar los escasos recursos en iniciativas con un impacto demostrable. Además, una medición clara del impacto permitirá buscar mejoras en la eficiencia y una metodología más uniforme de medición que contemple las necesidades de los financiadores públicos y privados, facilitaría la futura colaboración entre ambos.

2. Aunque hay una variedad de aproximaciones a la medición de impacto social, ninguna de ellas ha alcanzado el estado de "estándar" para el sector.

3. Existe cierta desconfianza hacia la opción de metodologías de monetización de los resultados (SROI o contabilidad social) que se concretan en una única medida susceptible de facilitar las comparaciones entre diferentes tipos de empresa. En este contexto, como ya se ha indicado, se han advertido los riesgos de estas metodologías ligados a la definición de hipótesis previas y a que no todas las intervenciones sociales son susceptibles de aplicar esta metodología.

4. Otro riesgo que se debe evitar desde la Administración es que el tipo de metodología requerido pueda hacer que se deriven recursos hacia inversiones con buena rentabilidad en el corto plazo y resultados fáciles de medir o que, como a menudo han señalado las empresas sociales, la presión generada por la idea de demostrar resultados desincentive los enfoques innovadores o genere un efecto de desincentivación de los servicios para la gente más vulnerable, que frecuentemente tienen bajas tasas de éxito (Ayala, 2005).

Frente a los riesgos señalados, hay una convergencia básica sobre los principales pasos del proceso que deberían constituir la base para cualquier metodología de medición de impacto social. Estos pasos incluyen identificar claramente el impacto social buscado, los grupos de interés afectados, una teoría del cambio (un análisis detallado y una descripción de cómo y porqué la iniciativa considerada puede tener impacto en los grupos de interés de modo que los objetivos se cumplan), implementar un sistema transparente de medición e informes y no olvidar una revisión permanente con enfoque de aprendizaje que mejore los impactos y el proceso.

Cuadro 1. Etapas del proceso de medición de impacto social



Fuente: Hehenberger *et al*, 2013

También hay un amplio consenso de que no se puede imponer desde la Administración ninguna metodología concreta y cerrada para medir el impacto social en todos los casos ya que (GECES, 2014):

- La variedad de impacto social generado es muy amplia y ninguna metodología puede contemplar todos los tipos de impacto de forma clara y objetiva.
- Aunque hay algunos indicadores cuantitativos que son de uso general, habitualmente fallan en mostrar algunos aspectos cualitativos esenciales.
- Debido a la naturaleza del trabajo de medir el impacto, obtener una estimación precisa es a menudo contrario a la necesidad de proporcionalidad. El tiempo consumido y el grado de precisión alcanzado debe ser proporcional al tamaño de la empresa y al alcance de la intervención a desarrollar.
- En un área caracterizada por la amplia variedad de la naturaleza y objetivos de las actividades, hay un difícil equilibrio entre obtener comparabilidad entre actividades usando indicadores comunes y utilizar indicadores realmente útiles; incrementar la comparabilidad podría llevar a perder relevancia
- La medición de impacto y el mundo de las políticas sociales están evolucionando muy rápidamente por lo que es probable que cualquier estándar que se fijase quedase obsoleto en el corto plazo.

Pero, sobre todo, está claro que imponer una batería cerrada de indicadores cuantitativos desde la Administración puede ser muy contraproducente. Los indicadores elegidos no estarían, en muchos casos, alineados con las necesidades y objetivos de las empresas sociales. La imposición de un indicador se puede convertir en un requerimiento puramente burocrático con poco valor en sí mismo para la empresa social, imponiendo costes que no le ayudan a cumplir sus objetivos sociales y restando fondos que deberían ser dedicados a generar impacto social. Podría también llevar a las empresas a maximizar los resultados que registra el indicador en lugar de alcanzar el mayor impacto social según su conocimiento y criterio.

Aun así, y no olvidando este riesgo, habría que elaborar una metodología que corrija la situación actual de numerosos indicadores recogidos en los habituales informes de balance social, auditoria social, evaluación

de impacto... que con su enfoque segmentado no proporcionan una visión global al no integrar las distintas facetas del impacto social (Díaz *et al*, 2012).

Adicionalmente, para que la medición de impacto social sea un valor duradero, dicha medición debe contribuir visiblemente a la buena gestión de los proyectos sociales (GECES, 2014). Este elemento será el que realmente haga que se adopten las metodologías. Otro beneficio importante de la iniciativa de la Comisión sería que, si la herramienta que se desarrolle es ampliamente aceptada, clarificaría mucho la visión del sector.

Con un origen diferente a la promoción del emprendimiento social y su medición, pero también buscando promover un crecimiento inclusivo, desde hace tres años se está trabajando en la Comisión Europea en la definición y aprobación de la taxonomía medioambiental y la taxonomía social. La taxonomía es un sistema de clasificación que establece una lista de actividades económicas sostenibles desde estos dos puntos de vista. Su origen está en la idea de utilizar las inversiones en empresas como una palanca adicional para conseguir una sociedad más inclusiva buscando que éstas se dirijan hacia aquellas sociedades que impactan positivamente de forma más directa en la sostenibilidad medioambiental y social. Los criterios fijados en las mismas también pueden servir como base para una evaluación de los aspectos sociales y medioambientales y clarificar la visión del sector. En los próximos años se podrá ver el efecto que las taxonomías han tenido en las metodologías para la medición del impacto en la Unión Europea.

6. CONCLUSIONES

A pesar de las políticas redistributivas promovidas desde el sector público, la desigualdad no se ha reducido en los últimos años. En España, que tiene unos índices de desigualdad superiores a los de países de nuestro entorno, se ha incrementado rápidamente en las recientes épocas de crisis siendo su reducción lenta en las de recuperación. Varios académicos, como Ayala o Costas, defienden que para reducir la desigualdad es necesaria la creación de empleo de calidad. Las políticas activas de empleo que promueven estos objetivos son un ejemplo de iniciativas que requieren la participación y colaboración activa de distintos actores públicos y privados para su definición e implementación con buenos resultados. Para la toma de estas decisiones hace falta un nuevo contrato social entre las partes que alinee los intereses y facilite una colaboración multisectorial.

Dentro de los distintos elementos de este nuevo contrato social, y para su adecuado seguimiento, son necesarias metodologías de medición de impacto. El sector público y la economía social, en su búsqueda de la reducción de la desigualdad, necesitan la evaluación de los resultados de sus políticas y programas sociales. Instrumentos que les permitan contrastar el impacto de las normativas y actividades desarrolladas en este nuevo contrato social y validar si contribuyen a un progreso económico y social más inclusivo.

En este marco, la Comisión Europea también está priorizando entre sus políticas un crecimiento más inclusivo. Para el diseño y despliegue de las actividades que lleven al mismo ha promovido procesos de escucha y grupos de trabajo que han definido, entre otros aspectos, sistemas para su clasificación o taxonomías y metodologías para su evaluación de impacto. Una revisión de éstas muestra que pueden ser aplicadas en la medición de resultados de este nuevo contrato social, aunque no se están aplicando todavía de forma generalizada.

Queda para el futuro la investigación de cómo reenfocar las políticas activas de empleo para centrarlas en los programas que facilitan los empleos de mayor calidad, y cómo su medición de resultados podría apoyar la redefinición de los mismos para una mayor contribución a la reducción de la desigualdad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayala, L. (2022): "Desigualdad y pacto social". Observatorio Social de la Fundación la Caixa. ISBN: 978-84-9900-312-2
- Ayala, L. (2014): "Desigualdad y pobreza en España en el largo plazo: la continuidad de un modelo" Fundacion FOESSA
- Ayala, L. (2005): "Nuevos métodos de evaluación de los programas de bienestar social" Revista Economistas nº 105, p. 153-165. Colegio de Economistas de Madrid.
- Ayala, L. y Cantó, O. (2022): "Radiografía de la desigualdad en España" en el libro "Desigualdad y pacto social". Observatorio Social de la Fundación la Caixa. ISBN: 978-84-9900-312-2
- Clark, C.; Rosenzweig, W.; Long, D. y Olsen, S. (2004): Double bottom line project report: assessing social impact in double bottom line ventures. The Rockefeller Foundation, New York.
- Comisión Europea (2021): "Building an economy that works for people: an action plan for the social economy" DOI:10.2767/12083
- Comisión Europea (2011): "Commission Staff Working Paper. Impact Assessment"
- Comisión Europea (2011b): "Public Consultation. Staff working paper. The social Business Initiative: Promoting Social Investments Funds"
- Comisión Europea (2011c): European Social Entrepreneurship Funds – Frequently Asked Questions, Memo 11/881.
- Comisión Europea (2011d): "Social business initiative"
- Costas, A. (2020): "Un nuevo contrato social postpandémico. El papel de la Economía Social.", CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 100, 11-29. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.100.18715.
- Diaz, M.; Marcuello, C y Marcuello, Ch (2012):" Empresas sociales y evaluación del impacto social", CIRIEC - España, Revista de Economía Pública Social y Cooperativa, 75, 179-198
- GECES (2014): "Proposed approaches to social impact measurement in the European Commission legislation and practice relating to EuSEFs and the EaSI", GECES Subgroup on Impact Measurement, junio 2014.
- Grossman, A.; Letts, C. y Ryan, W.P (1997): "Virtuous Capital: What Foundations Can Learn from Venture Capitalists". Harvard Business Review, marzo-abril 1997.
- Hehenberger, L.; Harling, A.M. y Scholten, P. (2013): "A practical guide to measuring and managing impact" European Venture Philanthropy Association, Abril 2013
- Langhelle, O. (2000). Sustainable development and social justice: expanding the Rawlsian framework of global justice. Environmental Values, 9(3), 295-323.
- Mair, J. y Martí, I (2006): "Social entreprenership research: a source of explanation, prediction and delight", Journal of World Business, 41, pp.36-44
- Monzón, J.L.; Marcuello, C. y Nachar, P. (2013). Empresas sociales y economía social: propuestas metodológicas para la medición de su impacto socio-económico, Bruselas, CESE.
- Monzón, J.L. y Chaves, R. (2017): Recent evolution of the social economy, ES/CSS/12/2016/23406, The European Economic and Social Comittee (EESC).
- Monzón, J.L. y Chaves, R. (2012): The social economy in the European Union, CES 18.106 – 2012, The European Economic and Social Comittee (EESC).
- Naciones Unidas (2021): "Desigualdad: cómo subsanar las diferencias"

- Nicholls, J., Lawlor, E., Neitzert, E. y Goodspedd, T. (2009): A Guide to Social Return on Investment. Ed. Cupitt, London: Office of the Third Sector, Cabinet Office.
- Osuna, J.L.; Marquez, C.; Cirera, A.; Velez, C. (2000): "Guía para la evaluación de políticas públicas". Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla.
- Ostry, J.D., Berg, A. y Tsangarides, C.G. (2014): "Redistribution, Inequality, and Growth". IMF Staff Discussion Note SDN/14/02
- Prados de la Escosura, L. y Sanchez-Alonso, B. (2020) : "Dos siglos de crecimiento economico en España", Papeles de Economía Española, n.º 164. ISSN: 0210-9107.
- Pogge, T (2002): La Pobreza en el Mundo y los Derechos Humanos. Ed. Paidós Ibérica, Barcelona.
- Rawls, J. (1958), "Justice as Fairness", Philosophical Review (April 1958), 67(2):164-194.
- Regulation (EU) Nº 346/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on European social entrepreneurship funds
- Rossi, P.; Lipsey, M.; Freeman, H. (2004): Evaluation: a systematic approach. Sage Publications. Londres.
- Sen, A. (2021): Un hogar en el mundo. Memorias Taurus, Barcelona.
- Sen, A. (1999): Desarrollo y Libertad. Planeta, Barcelona.
- Sen, A. (1997): Bienestar, Justicia y Mercado. Paidós Ibérica, Barcelona.
- Sen, A. (1990). Development as capability expansion. The community development reader, 41, 58.
- Stiglitz, J. E. (2000). La Economía del sector público. Ed. Antoni Bosch.
- Valcárcel-Dueñas, M. & Solórzano-García, M. (2019): "Digitalización, monitorización y evaluación del impacto de la Economía Social. Análisis en el Tercer Sector de Acción Social español: el caso de Juntos por el Empleo", CIRIEC España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 95, 143-159, DOI: 10.7203/CIRIEC-E.95.13128.
- Valcárcel, M (2012): "Los fondos europeos de emprendimiento social: su aplicación en España", CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 75, 105-128
- Valcárcel, M. y de la Cuesta, M. (2011): "Valoración del Impacto Social. Un modelo para el área de asistencia social de la Obra Social de las cajas de ahorros españolas" en III Congreso Internacional de Investigación en Economía Social de CIRIEC: "La Economía Social, pilar de un nuevo modelo de desarrollo económico sostenible". Comunicaciones área temática I
- Edita: CIRIEC y Universidad de Valladolid

CRISIS, TRANSFORMACIÓN Y NUEVO CONTRATO SOCIAL

CRISIS, TRANSFORMATION AND NEW SOCIAL CONTRACT

Antón Costas
Catedrático de Política Económica, Universidad de Barcelona. Presidente del Consejo Económico y Social
acostascomesana@gmail.com

Xosé Carlos Arias
Catedrático de Política Económica, Universidad de Vigo
xcarias@uvigo.es

Fecha recepción artículo: 23/01/2023 • Fecha aprobación artículo: 24/02/2023

RESUMEN

Desde hace tres lustros la economía internacional ha experimentado varias crisis de gran calado y, en un entorno de incertidumbre radical y malestar social creciente, han surgido algunas tendencias de cambio en las estructuras económicas y tecnológicas que traen consigo ventajas importantes, pero también notables contradicciones y riesgos. La descarbonización, la digitalización masiva y un viraje en la economía global son sus principales caras, dibujando un panorama de destrucción creativa a gran escala. En este trabajo se argumenta que para hacer frente a esas dinámicas complejas es imprescindible avanzar hacia una renovación en profundidad del contrato social, crecientemente erosionado desde 2008.

En su núcleo se encuentra una nueva relación entre tres grandes actores: Estados, mercados y un tercer pilar, las comunidades. Una relación que debiera impulsar un modelo productivo profundamente renovado, una defensa efectiva de la competencia y la corrección de las causas del malestar, entre las que destaca la rampante desigualdad de renta, riqueza y oportunidades. El camino hacia ese nuevo contrato está tachonado de dificultades, pero también son importantes los factores que lo pueden impulsar. Entre ellos exploramos los efectos del cambio en el clima de ideas y el vector de incertidumbre como ventana de oportunidad.

Palabras clave: Cambio económico; Destrucción creativa; Incertidumbre radical; Contrato social

ABSTRACT

For fifteen years the international economy has experienced several major crises. In an environment of radical uncertainty and growing social unrest, some trends of change have emerged in the economic and technological structures that bring with them important advantages but also notable contradictions and risks. Decarbonization, mass digitalization, and a shift in the global economy they are its main faces, painting a panorama of creative destruction on a large scale. This paper argues that in order to deal with these complex dynamics it is essential to move towards a renewal of the social contract, which has been increasingly eroded since 2008.

At its core is a new relationship between three major actors: States, markets and a third pillar, communities. A relationship that should promote a profoundly renewed productive model, an effective defense of competition and the correction of the causes of unrest, among which the inequality of income, wealth and opportunities stands out. The road to that new social contract is studded with difficulties, but the factors that can drive it are also important. Among them we explore the effects of the change in the sphere of ideas and the uncertainty vector as a window of opportunity.

Keywords: Economic change; Creative destruction; Radical incertitude; Social contract

Antón Costas *es catedrático de Política económica en la Universidad de Barcelona. Ha sido presidente del Círculo de Economía y miembro de diversos consejos de administración de empresas. Autor de numerosos libros y artículos en torno a las políticas de liberalización y la relación entre ideas e intereses, entre ellos El final del desconcierto (Península, 2017). En la actualidad es presidente del Consejo Económico y Social y consejero de Estado. Columnista de El País, El Periódico y La Vanguardia.*

Xosé Carlos Arias *es catedrático de Política económica en la Universidad de Vigo. Autor de un buen número de artículos y monografías sobre problemas de economía política, instituciones y reformas económicas. Entre sus libros destacan Leviatán tras el naufragio (Espasa) o Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas (CIS). Es columnista de La Voz de Galicia y otros medios, así como colaborador de Agenda Pública.*

Costas y Arias han publicado conjuntamente, además de numerosos artículos, los libros La torre de la arrogancia (Ariel, 2012), La nueva piel del capitalismo (Galaxia Gutenberg, 2016) y Laberintos de la prosperidad (Galaxia Gutenberg 2021).

1. INTRODUCCIÓN

Todo comenzó a cambiar con la crisis financiera de 2008. A diferencia del período anterior, marcado por una prolongada apariencia de estabilidad, la realidad económico-social de los últimos tres lustros se ha caracterizado por cuatro hechos o tendencias de gran trascendencia. En primer lugar, la sucesión de crisis inesperadas, verdaderos cisnes negros, que alteraron en profundidad la evolución de la economía: de la gran crisis financiera y la Gran Recesión al *shock* de la pandemia, la nueva crisis geopolítica y el retorno de la inflación; sucesos todos ellos que fueron generando un entorno de incertidumbre muy marcada (que los economistas suelen llamar radical o knightiana, por haber sido tratada por primera vez hace cien años por el profesor de Chicago Frank Knight). Segundo, la emergencia de un fuerte malestar social, visible en numerosos países, con episodios de rebelión contra las élites y crisis democrática. Tercero, una revisión significativa del

cuadro de ideas económicas imperantes, con la aparición de nuevos argumentos y una nueva legitimación intelectual de la intervención pública. Y cuarto, y seguramente lo fundamental, fueron años en los que han ido apareciendo, y consolidándose cada vez más, algunas tendencias de transformación disruptiva en la evolución de los sistemas económicos y tecnológicos, dando lugar a un proceso de destrucción creativa a gran escala.

Ese paisaje de gran complejidad, en sí mismo lleno de dificultades y dilemas económicos, ha dejado además en evidencia problemas que en realidad están con nosotros desde hace mucho tiempo, ocultos bajo las luces de la expansión de entre siglos, pero que solo ahora han emergido con toda su carga dramática. En Arias y Costas (2021) hemos explicado que para afrontar ese arduo panorama es imprescindible una renovación en profundidad del contrato social.

A diferencia de las décadas de posguerra, venimos de una época con un contrato social en precario, casi podríamos decir que en gran medida disuelto, debido sobre todo a la vigencia del principio de *no-society*, principal y nefasto legado del liberalismo extremado de raíz thatcheriana. En aquellos años todo parecía dominado por una creencia ciega en las virtudes del mercado (a los más importantes y sofisticados, los financieros, se les llegó a atribuir una característica de infalibilidad que quedó totalmente desacreditada en el otoño de 2008) y por la prioridad absoluta y muy doctrinaria de los objetivos de eficiencia económica. Una concepción que hizo que otros problemas, como los relativos a la desigualdad creciente de la renta, la riqueza y las oportunidades quedaran olvidados (pues se entendía incluso que entre eficiencia y mejora en la distribución había un *trade-off*, una clara incompatibilidad); como olvidada fue también la posibilidad de que entre la economía y la política democrática se originaran bucles perversos.

Ahora todo eso está en absoluta revisión. Investigaciones recientes han mostrado que, además de servir a los fines de justicia y cohesión social, la mejora en la distribución es un requerimiento del crecimiento económico sostenido en el tiempo. Y una renovada Economía política muestra la existencia de esos bucles que acabamos de mencionar; así, Daron Acemoglu y James Robinson concluyen que “aquellas reformas económicas introducidas sin comprender sus consecuencias políticas, más que promover la eficiencia económica pueden significar su reducción” (Acemoglu y Robinson, 2013). Atender a todo ello, en el contexto de una excepcional dinámica de transformación, está en el núcleo de la necesidad de reconstruir el contrato social que hemos invocado. En el presente trabajo se exponen las principales características y ejes centrales de esa reconstrucción[1].

2. DESTRUCCIÓN CREATIVA A GRAN ESCALA

Existe una evidencia cada vez mayor de que estamos en los comienzos de un proceso de destrucción creativa a gran escala. Recordemos que ese concepto se debe a Joseph Schumpeter, quien lo usó para designar dinámicas de transformación profunda de los sistemas económicos, haciendo hincapié sobre todo en los procesos de innovación2. Las evidencias de ese protagonismo de la innovación y el cambio técnico son abundantes: sin ir más lejos, la inversión global en I+D está alcanzando cotas antes nunca vistas (hasta superar en 2021 el 2,63 % del PIB Mundial, según datos del Banco Mundial).

[1] Una versión previa de este artículo, centrada sobre todo en una explicación de las tendencias disruptivas en marcha, se encuentra en Costas y Arias (2022). Aquí nos focalizamos más en la naturaleza del nuevo contrato social.

[2] Para una actualización de la idea de destrucción creativa y su aplicación al análisis de las dinámicas económicas contemporáneas, véase Aghion, Antonin y Bunel (2020).

Nos enfrentamos a un conjunto de transformaciones estructurales de gran energía disruptiva, que harán que la actividad económica o la naturaleza del empleo sean dentro de sólo diez años muy diferentes a las de ahora mismo. Nos referimos sobre todo a la conocida como doble transición, digital y verde, pero latentes están también otros cambios de gran significación, como la aparición de un tipo de globalización que podría ser bastante diferente de la que conocimos en las últimas décadas. Muchos de esos cambios parecen inapelables: la inteligencia artificial o *Big data*, sobre cuya intensidad y ritmos de avance puede haber grandes dudas, sin embargo parece clara y en gran medida inexorable en su dirección. El cambio en los modelos energéticos y la lucha contra el cambio climático podrían demorarse (de hecho, el nuevo contexto geopolítico y la temor a la inflación han supuesto un retroceso en 2022), pero sabemos bien que su coste sería demasiado elevado; lo sería en términos de daño para la vida, pero también en lo económico, con una perspectiva de largo plazo: según algunos informes, la inacción podría llevarse por delante entre un 15 y un 25 % del PIB mundial en ocho décadas (Burke, Davis y Diffenbaugh, 2018). En el caso de España, la reducción podría ser superior al 20 %, con una probabilidad del 83 %.

La combinación de los dos factores explica los grandes programas de inversión que los principales países están disponiendo en estos meses: el NextGeneration, en el caso europeo, por un montante total de 750.000 millones de euros, y el macroprograma inversor del presidente Biden, en Estados Unidos, denominado *Build Back Better*, por 1,2 billones de dólares. Ambos constituyen los mayores programas de estímulo jamás aplicados en sus respectivos territorios (en el caso norteamericano desde el New Deal) y responden a la misma idea: la necesidad de poner en marcha virtuosas líneas de interacción público-privada, para así avanzar hacia una metamorfosis de la producción y los mercados. La ambición de esos programas ha llevado a acuñar la expresión de *momento Roosevelt*, que intenta captar una característica central de la economía postpandémica.

Lo difícil de los procesos actuales de transformación económica y social es que, primero, son muchos y muy importantes los aspectos en los que los cambios se manifiestan y, segundo, el propio entorno de fondo de la transformación está mudando de un modo intenso en diversos aspectos esenciales. Con respecto a la primera cuestión, no puede olvidarse que estamos en pleno proceso de transición demográfica; o que un elemento tan importante de la estructura social contemporánea como el Estado de Bienestar se encuentra ahora mismo ante retos de naturaleza extraordinaria. Digitalización masiva y descarbonización avanzarán simultáneamente con esas otras dinámicas, lo que puede crear sinergias, pero también contradicciones (Costas y Arias, 2022).

Junto a los cambios tecnológicos, se están produciendo otros de gran calado en la orientación de la internacionalización económica contemporánea. A diferencia de otras grandes crisis financieras, la de 2008 no produjo un repliegue general del comercio mundial, pero sí la aparición de obstáculos y distorsiones que desde entonces no han dejado de crecer. Así, entre 2008 y 2019 las medidas proteccionistas se doblaron en el conjunto mundial, al tiempo que los flujos de inversión directa se reducían a la mitad. Todo ello se daba en un entorno de significativo retroceso del multilateralismo, con la aparición incluso de un número creciente de casos de cierre de mercados (algunos tan importantes como los de alta tecnología).

La pandemia reforzó esas tendencias, con rupturas bruscas en las cadenas de valor y la aparición de importantes casos de desabastecimiento. No es extraño que, a partir de ahí, se proyecte un panorama de retroceso de la globalización comercial tal y como la hemos conocido en las últimas décadas. En esa línea, el National Intelligence Unit (2021) de Estados Unidos nos advierte de que vamos hacia "un entorno más complejo y fragmentado para el comercio (…), un entorno más hostil para el multilateralismo (… de modo que) el crecimiento económico orientado por el comercio se reducirá significativamente". Otra cosa es lo que pueda ocurrir con las finanzas, cuya dimensión global apenas ha sido puesta en cuestión en estos años críticos.

Crisis, transformación y nuevo contrato social. Antón Costas y Xosé Carlos Arias.
Revista DIECISIETE. 2023. Nº 8. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 33-46) DOI: 10.36852/2695-4427_2023_08.02

A un nivel más profundo, y con el trasfondo de la creciente complejidad geopolítica, multiplicada por el estallido de la guerra de Ucrania y la creciente tensión en torno a Taiwán, todo sugiere que la economía mundial se está encaminado hacia una cierta escisión, con las dos grandes potencias, Estados Unidos y China, a la cabeza de respectivos grupos de países, cuyos vínculos eran muy estrechos hasta hace poco tiempo. Sería una suerte de *globalización escindida* o, si se prefiere, *doble globalización*.

El componente más crítico de ese eventual proceso, cuyos efectos serían potencialmente muy disruptivos, consistiría en la irrupción de un contexto de disputa por la primacía en relación con las tecnologías de vanguardia; en su versión más extremada, se trataría de una guerra fría tecnológica: en realidad, no sería necesario llegar hasta tan lejos para que tenga efectos económicos muy significativos para todas las partes. Por otra parte, en torno a los grandes programas de inversión para la transición energética está surgiendo un creciente *nacionalismo verde* que enfrenta a Estados Unidos y la UE.

Importante es también la presencia de un intenso y creciente malestar en amplios sectores sociales, un fenómeno que podría condicionar todo lo demás. Detrás de este hecho hay todo un cóctel de causas de naturaleza diversa: están las culturales, entre las que destacan la dificultad de estabilizar sociedades cada vez más mestizas, así como la desintegración creciente de la vida comunitaria; pero también son fundamentales las de carácter económico. Entre estas últimas figuran las relacionadas con el incremento de la desigualdad en el interior de los países desarrollados, pero hay también otros factores de notable incidencia, como la falta de oportunidades y buenos empleos.

En todo caso, las tendencias -potencialmente muy disruptivas- de creciente malestar son claramente identificadas por múltiples encuestas y estudios empíricos en una gran diversidad de países. Por ejemplo, un conocido estudio de Edelman (Edelman Trust Barometer, 2019) realizado en 28 países de todo el mundo reflejaba que para un 53 % de los individuos “el sistema está fallando” y un 56 % expresaba su creencia de que el capitalismo causa más daño que bien en el mundo. Ya en abril de 2021, una encuesta del Pew Research Center en distintos países reflejaba que un 70 % de los franceses, y un 50 % de los británicos, alemanes y norteamericanos, cree que “el sistema económico requiere grandes cambios”.

Todo ello nos habla de la existencia de un contexto social de fondo en el que los sentimientos de rechazo y repulsión, y no los de adhesión, cobran gran protagonismo. Lo cual tiene un efecto intenso sobre la escena política, al provocar la eclosión de movimientos diversos del llamado populismo y abrir algunas crisis de importancia en las democracias liberales. Es el fenómeno conocido como “recesión democrática” (Mounk, 2018), importante ya antes de la pandemia, pero que se proyecta aún con una fuerza más amenazadora a partir de ella.

En la rampante desigualdad está, como ya hemos señalado, una de las claves del actual bucle de relaciones conflictivas entre economía y política. No sólo se trata de la desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza, sino también y fundamentalmente de la que se registra en la escala de oportunidades y buenos empleos. Las reacciones adversas se multiplican y se hacen cada vez más hostiles y conflictivas cuando a una asignación inequitativa de la riqueza acompaña una extendida percepción de que los ascensores sociales -es decir, la igualdad de oportunidades- están averiados. Es en ese tipo de situaciones cuando el malestar explota y surge los movimientos populistas o abiertamente antidemocráticos. Se trata de un factor fundamental de legitimación social y política que, cuando falla, hace que el conjunto de las relaciones sociales se resientan gravemente (Arias y Costas, 2021). Pues bien, eso es exactamente lo que ha ocurrido en los últimos años, sobre todo en economías como la norteamericana, tal y como muestran instrumentos analíticos muy difundidos, como la llamada *curva del Gran Gatsby*, (o de elasticidad de la renta intergeneracional) que muestra que los mayores índices de desigualdad (medidos por el índice de Gini) tienden a estar asociados a una menor movilidad social (Krueger, 2012).

3. PUZLES DE LA DOBLE TRANSICIÓN

Es indiscutible que las diferentes transformaciones en marcha -cada una de ellas y su conjunto- traen consigo oportunidades extraordinarias para el crecimiento económico y el progreso. El esfuerzo inversor en innovación, la creciente importancia de los sistemas de formación y los cambios institucionales que debieran traer consigo podrían constituir el vector de impulso de la productividad que muchos países desarrollados requieren (en el caso de España, de un modo muy notorio).

Desde un punto de vista económico cabe destacar un fenómeno respecto del cual ese factor de oportunidad brilla de una forma singular. Antes de la pandemia uno de los problemas más graves de la mayoría de las economías desarrolladas –en primer lugar las de la Unión Europea- era que encaraban un escenario probable de estancamiento en el medio o largo plazo. Según la conocida tesis del estancamiento secular, parecían realistas las perspectivas de un crecimiento muy próximo a cero, con implicaciones deflacionistas al menos en algunos momentos, de cara a las dos próximas décadas. De hecho, se comprueba que las tasas de crecimiento del PIB en el mundo desarrollado han venido declinando década a década en los últimos cuarenta años, por lo que cabía (o cabe) ver la posibilidad de una *secular stagnation* como simple proyección hacia el futuro de una tendencia ya madura. Si tal pronóstico se cumpliera, es claro que ello condicionaría extraordinariamente las opciones económicas. ¿Cómo contrarrestar esas tendencias? La respuesta es clara: con grandes proyectos de inversión que den nuevos impulsos a los sistemas productivos. Pues bien, eso es exactamente lo que representan los programas de resiliencia que se están lanzando en Europa o Estados Unidos: el elemento de oportunidad se hace aquí, por tanto, claramente visible.

Junto al componente de oportunidad excepcional que traen consigo los procesos de transformación en marcha, figuran también problemas y riesgos fuera de lo común. Lo vemos en todos y cada uno de los frentes en los que esa transformación se va dibujando. Pero es especialmente claro en el caso de la digitalización, un fenómeno que hace unos años se veía con notables dosis de ingenuidad, pero cuyos desarrollos más recientes hacen ver que algunos de sus aspectos son extraordinariamente problemáticos. Uno de los principales y más evidentes es el del altísimo grado de monopolio, dado que un pequeño grupo de empresas privadas –sobre todo las cuatro más significativas, las llamadas GAFA: Google, Amazon, Facebook e Apple- está concentrando extraordinarias cuotas de renta, riqueza y poder. Su expansión no fue únicamente debida a existencia de una ventaja tecnológica (algo en todo caso innegable), sino también a que su posición de vanguardia y sus estrategias de comprar o eliminar empresas competidoras y su enorme inversión en actividades de *lobbying* les proporcionó su actual condición de monopolios. Y no se trata de monopolios cualesquiera, pues actúan en ámbitos que resultan determinantes para el resto de las actividades económicas e inciden firmemente sobre las posibilidades futuras de crecimiento del conjunto de la economía.

Realmente, el grado de monopolio alcanzado por las empresas mencionadas no se conocía desde principios del siglo XX. Por entonces, en diversas economías, pero, sobre todo en la norteamericana, se pusieron en marcha leyes antimonopolio, y en general políticas de defensa de la competencia, las cuales estuvieron vigentes durante décadas. Ahora cabría esperar algo semejante: normas que eliminen drásticamente ese desmesurado poder de mercado, y que podrían incluso llegar a una obligada ruptura de las empresas en entes mucho más pequeños. En todo caso, resulta imprescindible encontrar rápidamente sistemas de regulación del mundo digital, que hasta ahora ha carecido de ellos. Y en términos más generales, la toma de conciencia sobre el grave problema de los monopolios tecnológicos debe extenderse a otros sectores: para el conjunto de la economía la defensa de las condiciones de una genuina competencia –algo en exceso olvidado durante demasiado tiempo- debiera ser una prioridad de cara a los próximos años

El segundo gran problema que incorpora la digitalización masiva (éste con un componente que va mucho más allá de la economía) es el que tiene que ver con el control de los datos y con la extensión de mecanismos de vigilancia social. En relación con ello, la profesora de Harvard Shoshana Zuboff ha hablado de un emergente *capitalismo de la vigilancia* como el hecho que en mayor medida caracteriza al sistema económico de este tiempo, explicando cómo el gran flujo de información sobre los individuos acumulada por Google o Alphabet se está convirtiendo en una fuente desmesurada de poder, pues no solamente sirve para predecir el comportamiento de los sujetos económicos, o los ciudadanos, sino que influye decisivamente en él, lo moldea y manipula. Estaríamos ante una concentración de la riqueza, del conocimiento y del poder "sin precedentes en la historia humana" (Zuboff, 2019).

Desde una perspectiva general, que tenga en cuenta la evolución posible del conjunto de transformaciones, y no la de una cualquiera de ellas en particular, la principal dificultad radica en que todos esos procesos de cambio deberán avanzar de un modo simultáneo: algo que puede resultar muy problemático, debido a las contradicciones y conflictos que entre unas y otras podrían ir apareciendo.

Por ejemplo, si la globalización retrocediera de una forma efectiva, sobre todo en su dimensión tecnológica, entonces parece claro que el paso de la penetración de la inteligencia artificial y Big data en los sistemas productivos puede verse alterado. De igual modo, solamente podrá darse un efectivo progreso de la descarbonización en entornos de cooperación internacional, por lo que cualquier eventual ruptura de esta comprometería seriamente el cumplimientos de los objetivos medioambientales.

La cuestión capital es, desde nuestro punto de vista, la difícil relación entre el avance de la doble transición y el entorno de malestar social. En el caso de la transformación del modelo energético hay ya mucha evidencia de que esa relación tiende a ser conflictiva. Un ejemplo notorio es el del movimiento de los *chalecos amarillos* en Francia, una de las expresiones más importantes y extendidas del malestar en el mundo desarrollado, y que nació sobre todo como una reacción frente a una razonable medida de subida del impuesto al diésel. De igual modo, en la movilización del *cinturón de óxido* norteamericano a favor de Trump había un componente de reacción contra las élites cosmopolitas favorables a asumir objetivos medioambientales. A lo largo de 2021 la aparición de una crisis de precios energéticos relativamente inesperada tuvo mucho que ver, además de con razones geopolíticas, con dificultades derivadas de la transición. Planteado en los términos más generales, la introducción de un *vector verde* en la economía casi con seguridad provocará una desaceleración de las tasas de crecimiento en el medio plazo, con impactos sociales que pueden ser significativos.

De un modo acaso aún más importante, las posibles consecuencias de la revolución tecnológica a gran escala provocan ansia y preocupación en amplios sectores sociales. Sobre todo en lo que tiene que ver con los efectos de la automatización productiva sobre el empleo. Acerca de este asunto hay una gran diversidad de cálculos. Por quedarnos con una referencia, la OCDE ha estimado que, para el conjunto de países miembros, el "riesgo de automatización significativa" alcanzaba en torno a un 30 % de los actuales empleos, y otro casi 15 %, de "automatización total" (OCDE, 2019). Si bien no es posible afirmar de un modo firme que en los próximos años se va a perder un importante volumen de empleo neto, sí es seguro, en cambio, que muchos trabajadores van a experimentar cambios notables en su ocupación, mudando sus procedimientos operativos y posiblemente también de sector de actividad. Lo que constituye una fuente importante de ansia y miedo.

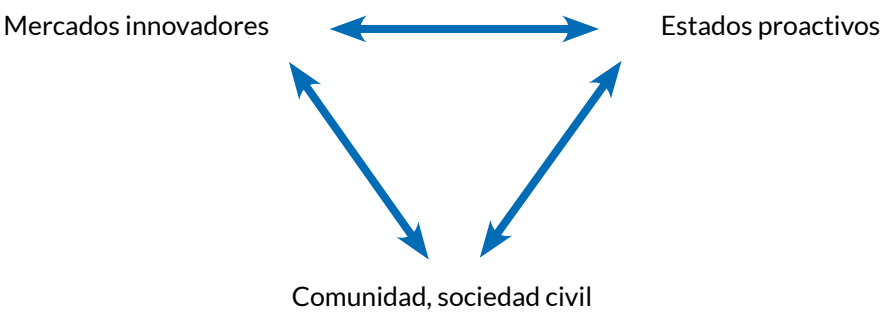
La simultaneidad de unas transformaciones de gran fuerza disruptiva y el encabalgamiento entre las consecuencias de los diferentes procesos introduce factores adicionales de incertidumbre en torno a su desarrollo. Las razones tecnológicas y las estrictamente económicas se entrelazan de un modo muy complejo con las sociales y políticas. De modo que para diseñar y para valorar las reformas económicas una visión meramente tecnocrática o que pudiéramos llamar *economicista* (es decir, que únicamente tenga en cuenta sus consecuencias en el plano estricto de la economía) resultará insuficiente o equivocada. Se hace necesario introducir una perspectiva analítica de mayor complejidad: una perspectiva de economía política.

4. EL NÚCLEO DE UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

Tal y como hemos señalado, la profunda renovación del contrato social es imprescindible por dos grandes motivos. En primer lugar, para superar los graves problemas y desequilibrios sociales acumulados durante décadas: en cierto sentido podría entenderse como una reforma de fondo del capitalismo… para evitar que éste sucumba ante los excesos de los propios capitalistas; recuérdese en ese sentido la afirmación del profesor de Harvard -y economista, por cierto, muy ortodoxo- Luigi Zingales: "Hoy en día, el capitalismo está más amenazado por los capitalistas que por cualquier otra cosa" (Zingales, 2012). Y segundo, para afrontar las complejas consecuencias que, según acabamos de explicar, vendrán con la transformación a gran escala.

Una idea muy sencilla, pero con un potencial que podríamos calificar de casi revolucionario en las circunstancias presentes, es que "la economía debe servir a un propósito" (Mazzucato, 2021). Y ese propósito cabría definirlo como la construcción de un nuevo gran acuerdo inclusivo y cohesionador, que permita avanzar en las profundas transformaciones que vienen, compensando a los perdedores y sin dejar atrás a amplios sectores de la sociedad. Un aspecto crucial de ese nuevo contrato social es el surgimiento de una nueva relación entre los ámbitos público y privado, entre empresas y mercados, de un lado, y Estados, de otro. A lo cual se une un tercer vector olvidado (o en todo caso, preterido) durante muchos años: la idea de comunidad, la sociedad civil. Aparece entonces una nueva y fundamental relación a tres. Serían lo que podemos llamar los tres pilares del nuevo contrato social.

Figura 1: Los tres pilares del nuevo contrato social



Fuente: Adaptado de Bowles y Carlin (2020)

Crisis, transformación y nuevo contrato social. Antón Costas y Xosé Carlos Arias.
Revista DIECISIETE. 2023. Nº 8. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 33-46) DOI: 10.36852/2695-4427_2023_08.02

a) Mercados, empresas: más allá del *shareholder capitalism*

Atrás queda, en gran medida, la idea de que los mercados son un hecho natural, surgido de forma espontánea, y que en sus versiones contemporáneas más decisivas y sofisticadas –las finanzas- se caracterizan por su plena y exuberante racionalidad (incluso su omnisciencia, de donde surge la imagen contemporánea de los mercados como nuevos dioses). Muy al contrario de eso, la dura y compleja realidad económica reciente ha traído consigo la recuperación de la idea de que se trata más bien de simples creaciones humanas: es decir, que los mercados se crean (y con frecuencia, son los Estados los principales actores en de esa gestación). Es un argumento de raíz polanyiana, ahora cada vez más presente en la conversación pública (Arias y Costas, 2011, 2016).

Junto a ello, otra revisión teórica de gran trascendencia es la que se está registrando en los últimos años en torno a los fines que deben cumplir las empresas y orientar su comportamiento. Según el criterio establecido desde hace casi medio siglo –el del llamado "shareholder capitalism"– las corporaciones lo único que deben buscar es maximizar el valor de sus acciones en el corto plazo, de forma que cualquier otro tipo de consideraciones, ya sea su entorno físico, los efectos sobre la comunidad o el bienestar de trabajadores y consumidores apenas son tomados en consideración. Sin embargo, este criterio es cada vez más puesto en cuestión desde diferentes ámbitos. No son sólo algunos autores clave en la teoría de la organización de empresas -como o William Lazonick o Colin Mayer-, sino también organismos tan representativos de ese mundo como *Business Rountable* o el Foro de Davos vienen destacando que las corporaciones deben responder también a aquellas otras consideraciones (es decir: *servir a un propósito*). En ese sentido, la toma en consideración de los criterios ESG (*enviromental, social and governance*) en la dirección de las empresas –que pese a la carga retórica y a veces puramente ritual con la que a veces se presentan, en términos generales están cada vez más presentes- sería una de sus principales manifestaciones.

b) Un nuevo y más activo papel del Estado

Si es cierto, tal y como muestra la evolución histórica de los dos últimos siglos, que la intensidad de la intervención pública en la economía va por ciclos, parece que ahora toca una fase de gran protagonismo de los Estados. Su impulso actual tiene que ver con la aparición de una pléyade de argumentos nuevos, muy diferentes a los que predominaron durante los cincuenta años anteriores, y que impulsan una relegitimación de lo público. Argumentos, muchos de ellos, que han ido surgiendo al calor de los fallos efectivos del modelo anterior que insistía en la desregulación como práctica general o la presencia mínima de los gobiernos en ámbitos como el industrial.

Importante en ese sentido es el retorno, que ya hemos comentado, de los argumentos neopolanyianos que resaltan la importancia de los procesos de creación de mercados (los Estados no sólo corrigen fallos de mercado; también crea los propios mercados). La noción de Estado emprendedor propuesta por Mazzucato, converge con lo que Dani Rodrik ha llamado "nuevo paradigma productivista". Entre los gobiernos y las agencias multilaterales parece cuajar cada vez más la idea de avanzar hacia nuevas vías de cooperación y renovadas sinergias entre lo público y lo privado. Al fondo se estaría aceptando que la "reorientación hacia una estructura de la política económica enraizada en la producción, el trabajo y el localismo en lugar de las finanzas, el consumismo y el globalismo" (Rodrik, 2022).

En ese contexto aparece con fuerza una nueva concepción de la política económica, en la que tiene gran importancia la "política de oferta". Curiosamente, esa misma expresión se utilizó en la década de 1980 como un elemento central de la llamada *reaganomics*, pensada para hacer retroceder el papel de los Estados como actor económico. Ahora, sin embargo, aparece con un sentido y unos contenidos diametralmente opuestos. La doble transición, como gran estrategia de crecimiento económico en Europa y Estados Unidos, constituye

la plasmación más ambiciosa de esa nueva concepción: sin un notable impulso de las políticas industriales será imposible alcanzar objetivos como la descarbonización. En Estados Unidos "a modern Supply-side economics" está en el centro de la estrategia económica de la Administración Biden, según la secretaria de Estado Janet Yellen. Por nuestra parte, creemos que una firme defensa de la competencia debe formar parte importante de esa nueva política de oferta.

Dejando ahora el margen los cambios que también está experimentando la definición de las políticas macroeconómicas, el otro campo de acción prioritaria de las políticas públicas es la reducción de las desigualdades. La vía fundamental para intentar alcanzar ese objetivo ha sido durante mucho tiempo el impulso de la redistribución, a través de los sistemas de impuestos y transferencias públicas.

Nuestro punto de vista –explicado con calma en Arias y Costas (2021)- es que, si la parte más importante de la desigualdad contemporánea se explica por el acceso a la educación, el desempleo y el estancamiento de los salarios, entonces las estrategias políticas debieran concentrarse sobre todo en las fases de la predistribución y la distribución de la renta (las dos primeras columnas en la taxonomía de políticas que incluimos en el cuadro 1). En todo caso, en torno a esta cuestión -cómo se afronten y resuelvan los nudos de la desigualdad- se concentra uno de los retos principales de los gobiernos en los próximos años, en el camino de reconstruir el contrato social.

CUADRO 1

Taxonomía de políticas para luchar contra la desigualdad

		Etapa de la economía en que intervienen las políticas		
		Predistribución (etapa preproducción)	**Distribución** (etapa producción)	**Redistribución** (etapa postproducción)
Tipo de desigualdad sobre la que queremos actuar	**Rentas Bajas**	➢ *Políticas de dotación: preescolar niños (0-3) y jóvenes: preescolar universal* ➢ *Escuelas 2ª oportunidad* ➢ *FP Dual* ➢ *Programas contra la pobreza infantil* ➢ *Capacitación digital*	➢ *Fondo público para el pleno empleo* ➢ *Mecanismos de mantenimiento empleo en las crisis (ERTE)* ➢ *Salarios mínimos* ➢ *Fortalecimiento negociación colectiva* ➢ *Políticas activas empleo*	➢ *Transferencias de capital para facilitar emancipación jóvenes* ➢ *Rentas de inserción* ➢ *Renta básica universal* ➢ *Ingreso mínimo vital*
	Rentas Medias	➢ *Vivienda asequible para emancipación jóvenes* ➢ *Gasto público en educación superior* ➢ *Gasto público en I+D+i*	➢ *Carreras profesionales dentro de la empresa* ➢ *Políticas de igualdad de género en la empresa* ➢ *Políticas industriales centradas en los lugares*	➢ *Redes de seguridad y autonomía para jóvenes* ➢ *eguro social* ➢ *Transferencias de capitalización inicio actividades*
	Rentas Altas	➢ *Impuestos sucesiones para financiar políticas de dotación de niños y jóvenes*	➢ *Leyes de competencia y antimonopolio* ➢ *Liberalización mercados bienes y servicios* ➢ *Transición verde* ➢ *Reforma empresa* ➢ *Flexibilidad inclusiva*	➢ *Impuesto mínimo sociedades a nivel global y tributación nacional* ➢ *Impuestos rentas altas y patrimonio.* ➢ *Eliminación paraísos fiscales*

Fuente: Arias y Costas (2021), p. 223

Crisis, transformación y nuevo contrato social. Antón Costas y Xosé Carlos Arias.
Revista DIECISIETE. 2023. Nº 8. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 33-46) DOI: 10.36852/2695-4427_2023_08.02

LOS POSIBLES PROBLEMAS, LÍMITES

La recuperación de un papel más proactivo de los Estados no llega sólo desde la economía. Con la preocupación por el futuro de las democracias liberales, esta cuestión se ve a una nueva luz. Francis Fukuyama ha señalado como primer principio para una recuperación de una genuina idea de liberalismo que "los liberales clásicos tienen que admitir la necesidad de gobierno y superar la época neoliberal en la que el estado era demonizado como un enemigo inevitable del crecimiento económico y la libertad individual. Por el contrario, para que una sociedad liberal moderna funcione adecuadamente, tiene que haber un alto nivel de confianza en el gobierno… fruto del reconocimiento de que trabaja en pos de objetivos públicos esenciales". (Fukuyama, 2022, p. 160). Palabras reveladoras por venir de quien proporcionó uno de los principales fundamentos intelectuales del orden internacional en las décadas precedentes.

c) El tercer pilar

Olvidada por el análisis económico durante mucho tiempo (salvo por las aportaciones de algunos autores singulares, como Elinor Ostrom), en los últimos años se ha producido una interesante acumulación de argumentos a favor de una reactivación económica de lo que Raghu Rajan ha llamado "el tercer pilar de la prosperidad": la comunidad (Rajan, 2019). Enraizadas en los ámbitos locales. las comunidades ofrecen ventajas económicas notables, en términos de confianza, acceso a la información, ahorro de costes de transacción. Por otra parte, el abandono a su suerte de las comunidades locales explica en parte fenómenos reactivos como el trumpismo o el Brexit.

De un modo concomitante con lo anterior, otras aportaciones se han referido a los efectos económicos de la sociedad civil. En un texto que destaca su trascendencia para los procesos de destrucción creativa se afirma: "la historia muestra que una sociedad civil movilizada ha contribuido en gran medida a la evolución del capitalismo hacia un sistema mejor regulado, más inclusivo, más protector de los ciudadanos y que cuida mejor el medio ambiente" (Aghion, Antonin y Bunel, 2021, p. 470). La fortaleza de las comunidades, de lo local, o en otro plano de la sociedad civil es esencial para avanzar en un nuevo contrato social.

¿UN *MOMENTUM* PARA EL NUEVO CONTRATO SOCIAL?

El camino hacia una reforma del modelo económico y social estará sin duda lleno de dificultades. Entre ellas, tres son los que nos parecen más importantes. En primer lugar, están los límites –necesarios o inevitables- a la acción pública. Comenzando por el miedo al Leviatán, que pudiera estar plenamente justificado (sobre todo debido a que el avance tecnológico hace creíble la presencia de un *Gran Panóptico Digital*). En ese sentido, la gran aportación desde el punto de vista liberal al nuevo contrato social podría ser la definición de mecanismos efectivos para limitar el gobierno y contrarrestar sus eventuales excesos, de un modo que no impida sus nuevas tareas económico-sociales.

Además, en el punto de partida encontramos a unos actores, los Estados, que arrastran una enorme carga de endeudamiento, lo que pudiera hacer imposible cumplir con algunas de las nuevas tareas de las que estamos hablando. Y otro notable límite lo constituye el problema de las "capacidades de los Estados": es evidente que muchos de ellos no están ahora mismo preparados para afrontar sus nuevas y complejas tareas con garantía de eficacia y eficiencia (Lindsey, 2021). La consolidación efectiva de esas capacidades -con el fin de dotarlas de mayores niveles de agilidad y eficiencia, eliminando lastres e inercias burocráticas- debiera ser una prioridad de la acción pública.

El segundo mecanismo que pudiera bloquear los cambios, también de naturaleza política, tiene que ver con lo que pudiéramos denominar "el retorno de Carl Schmit" (que remite a la idea de aquel filósofo del derecho de que la política es la continuación de la guerra por otros medios). El clima de fuerte polarización política visible en casi todos los países hará difícil progresar en los consensos políticos básicos, imprescindibles para una efectiva transformación.

Y ya en tercer lugar, con el contexto de incertidumbre radical al fondo, nada tendría de extraño que aparecieran nuevas sorpresas, nuevos fenómenos inesperados que causen distorsiones profundas en todo el proceso; el surgimiento de problemas de desabastecimiento e inflación en 2021 sería un ejemplo: es evidente que si las tensiones al alza en los precios se consolidaran en el tiempo –lo que a día de hoy parece improbable- podría haber un cierto retorno de viejos y ahora desacreditados argumentos económicos.

Pero también hay razones importantes para pensar que las circunstancias extraordinarias por las que están pasando nuestras sociedades abren ventanas de oportunidad excepcionales para una gran transformación. Hace ya casi una década, la comunidad internacional pareció tomarse en serio la necesidad de un cambio de dirección en algunos aspectos cruciales de la organización social con la discusión y aprobación por parte de la ONU de la Agenda 2030 y sus diecisiete objetivos de desarrollo sostenible (ODS). En 2020, la llegada de la pandemia, al producir la impresión general de parteaguas entre dos mundos, reforzó el componente de ventana extraordinaria de oportunidad para un cambio. El planteamiento en el que aquí hemos insistido –la necesidad de avanzar hacia un nuevo contrato social- podía parecer hace tan sólo una década como una quimera o un mero recurso retórico. Ahora en cambio, sus posibilidades parecen mucho más reales. En los términos más sencillos, tres son las razones que permiten pensar en lo real de esa oportunidad.

En primer lugar, figuran los avances registrados en el orden de las ideas. La nueva visión de la desigualdad –que la ve no sólo como un disolvente social de primer orden, sino también como un lastre para el crecimiento económico a largo plazo- juega un papel clave. Al igual que ocurre con la virtuosa confluencia de los nuevos argumentos sobre el Estado emprendedor (o el paradigma *productivista*) con las referidas al *stakeholder capitalism*.

En segundo lugar, los objetivos y la ambición de los macroprogramas de inversión en marcha se corresponden muy bien con la idea de economía de propósito. En ese sentido van los intentos de unir -presentes en los planes de gobiernos y organismos como la Comisión Europea- la innovación y creación de valor y la reducción de las desigualdades. Por ejemplo, con la doble transición se refuerza el impulso de las inversiones en educación, y las consideraciones sobre mejores empleos y salarios se hacen más visibles en las proyecciones de crecimiento.

Y en tercer lugar está el vector de incertidumbre que, como hemos visto, pudiera levantarse como gran obstáculo para una transformación efectiva, pero que también refuerza la ventana de oportunidad. Según el argumento formulado por John Rawls en torno a la justicia social y económica, las posibilidades del consenso se multiplican detrás del "velo de la ignorancia" (Rawls, 1971). Es decir, precisamente en las circunstancias que impone la incertidumbre radical.

En la idea de Rawls, la completa incertidumbre acerca del futuro hace a los individuos más abiertos a la idea de pacto: si estos se comportan como sujetos racionales, estarán dispuestos a acordar el diseño de las instituciones y las políticas que les proporcionen un mínimo de protección frente a la eventualidad de crisis, conflictos o disrupciones futuras. En un lenguaje más propio de la economía, tendrán incentivos, no para comportarse de un modo solidario con sus congéneres, sino para apoyar la vigencia del principio de reciprocidad.

Esta es una idea que no es en absoluto nueva para la economía contemporánea, sino que forma parte central de la visión contractualista. Por ejemplo, Bruno Frey la usó como fundamento central de su teoría de la política económica democrática. Afirma Frey: "los individuos y los grupos llegarán a un acuerdo únicamente cuando no estén seguros de su propia posición futura en el proceso político-económico… La incertidumbre hace posible aceptar que los individuos son básicamente racionales y egoístas, y al mismo tiempo llegar a una visión 'objetivizada' de los problemas sociales" (Frey, 1983, p. 39).

Con este ángulo de visión, por tanto, la incertidumbre se nos muestra con la cara virtuosa que, junto a sus múltiples problemas e inconvenientes, también posee, pues proporciona "una fuente extraordinaria de cambio, que pudiera abrir la puerta a una salida en positivo de la situación de profunda crisis" (Costas y Arias, 2022, p. 47). Es este un período que puede verse como de transición, al que se puede aplicar la máxima de que "lo viejo se resiste a morir y lo nuevo aún no ha nacido". Riesgo y oportunidad: nada está escrito sobre el destino del contrato social, plagado de riesgos y dudas, pero portador también de una promesa de genuina prosperidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D. y Robinson, J (2013): "Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice", *Journal of Economic Perspectives*, 27, 2: 173-192.
- Aghion, P., Antonin, C. y Bunel, S. (2020): *Le pouvoir de la destruction créatice*, Editions Ódile Jacob (v.e., Deusto, 2021)
- Arias, X.C. y Costas, A. (2012): *La torre de la arrogancia*, Barcelona, Ariel, 2ª edic.
- Arias, X. C. y Costas, A. (2016): *La nueva piel del capitalismo*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Arias, X.C. y Costas, A. (2021): *Laberintos de la prosperidad*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- Blanchard, O. y Summers, L. (2017): "Rethinking Stabilization Policy: Back to the Future", Peterson Institute for International Economics, octubre.
- Bowles, S. y Carlin, W. (2020): "Shrinking Capitalism", *AEA Papers and Proceedings*, vol. 110, mayo, pp. 372-377.
- Burke, M., Davis, W.M. y Diffenbaugh, N. (2018): "Large potential reduction in economic damages under UN mitigation targets", *Nature*, 557 (7706): 549-553.
- Costas, A. y Arias, X.C. (2022): "Tras la gran parada: Transformaciones disruptivas y nuevo contrato social", en R. Garrido-Yserte y T. Mancha (eds.): *Repensar el futuro. Tendencias y desafíos de una economía pos-COVID*, Catarata, Madrid.
- Coyle, D. (2021): *Cogs and Monsters: What Economics Is, and What It Should Be*, Princeton University Press.
- Frey, B. (1983): *Para una política económica democrática*, Alianza, Madrid.
- Fukuyama, F. (2022): *Liberalism and Its Discontents*, Profile Books (v. e., Deusto, 2022).
- Knight, F. (1921): *Risk, Uncertainty and Profit*, Houghton Mifflin, Boston.
- Krueger, A. (2012): "The Rise and Consequences of Inequality in the United States", Council of Economic Analysis, enero.
- Lindsey, B. (2021): "State Capacity: What is It, How We Lost It, And How to Get It Back", Niskanen Center, noviembre.
- Mazzucato, M. (2021): *Mission Economy*, Penguin (v.e. Taurus, 2021)
- Mounk, Y. (2018): (2018): *The People vs. Democracy*, Harvard University Press. Cambridge-Mass (ed. esp. *El pueblo contra la democracia*, Planeta, 2018).
- National Intelligence Council (2021): *Global Trends 2040*, Washington DC, marzo.
- OCDE (2019): *Employment Outlook*, Paris.
- Ostry, J. , Berg, A. y Tsangarides, C. (2014): "Redistribution, Inequality and Growth", *IMF Staff Discussion Note*.
- Rajan, R. (2019): *The Third Pillar*, William Collins, Londres.
- Rawls, J. (1971): *A theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge-Mass. (v. e. FCE, 2006)
- Rodrik, D. (2022): "The New Productivism Paradigm?", *Project Syndicate*, 5/7
- Zingales, L. (2012): *A Capitalism for the People. Recapturing the Lost Genius of American Prosperity*, New York, Basic Books.
- Zuboff, S. (2019): *The Age of Surveillance Capitalism*, Profile Books (edic. *esp.*, *La era del capitalismo de la vigilancia*, Paidós).

THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOAL OF ZERO HUNGER CANNOT BE ACHIEVED WITHOUT ADDRESSING COLONIALISM, RACISM, AND CLIMATE CHANGE

EL OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE HAMBRE CERO NO PUEDE ALCANZARSE SIN ABORDAR EL COLONIALISMO, EL RACISMO Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

Alexandra Humphreys
humphreys.alexandra@gmail.com

Denis Kioko Matheka
kiokodeniss@gmail.com

The authors wish to acknowledge the following reviewers for their contributions to strengthening this article: Briony Stevens, Colleen Emary, Suzanne Brinkmann, and Andi Kendle.

Fecha recepción artículo: 13/07/2023 • Fecha aprobación artículo: 29/08/2023

ABSTRACT

This article explores the historic and contemporary connections between colonialism, racism, and climate change and their effects on hunger and malnutrition. The inquiry is oriented around two case studies. First, how following independence in 1804 Haiti was forced to pay French slaveholders today's equivalent of 21 billion USD to secure their national sovereignty. Second, how due to climate change driven floods in 2022, Pakistan incurred an estimated 40 billion USD in damages while contributing just 0.3% of global carbon dioxide emissions since the industrial era. Ultimately, the industrial rise of rich nations depended on the invention of race and extraction from the Global South during the colonial era. In turn, the Industrial Revolution launched climate change and contributed to the creation of today's climate crisis. The ongoing effects of colonialism, racism, and climate change will need to be addressed if the world is to decrease malnutrition and achieve the Sustainable Development Goal of Zero Hunger.

Keywords: Colonialism, Racism, Climate change, Malnutrition, Hunger, Humanitarian

RESUMEN

Este artículo explora las conexiones históricas y contemporáneas entre colonización, racismo y cambio climático y sus efectos sobre el hambre y la malnutrición. La indagación se orienta en torno a dos estudios de caso. En primer lugar, cómo tras su independencia en 1804, Haití se vio obligado a pagar a los esclavistas franceses el equivalente actual de 21.000 millones de dólares estadounidenses para garantizar su soberanía nacional. En segundo lugar, las inundaciones provocadas por el cambio climático en 2022 causaron a Pakistán unos daños estimados en 40.000 millones de dólares, mientras que su contribución a las emisiones mundiales de dióxido de carbono desde la era industrial fue de tan sólo el 0,3%. En última instancia, el ascenso industrial de las naciones ricas dependió de la invención de la raza y la extracción del Sur Global durante la era colonial. A su vez, la Revolución Industrial puso en marcha el cambio climático y contribuyó a crear la crisis climática actual. Será necesario abordar los efectos actuales de la colonización, el racismo y el cambio climático si el mundo quiere reducir la malnutrición y alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible de Hambre Cero.

Palabras clave: Colonialismo, Racismo, Cambio climático, Malnutrición, Hambre, Humanitario

Alexandra Humphreys is a humanitarian nutritionist based in Lisbon, Portugal who has supported and implemented emergency nutrition assessments across various humanitarian, development, and fragile contexts. She is committed to embedding anti-racist principles into her work while centering the work of local and national actors.

Denis Kioko Matheka is a social scientist adept in national, regional, and global policy, advocacy and diplomacy work, with over 14 years of experience combining managerial and technical leadership in both development and humanitarian contexts. His experience spans across a wide spectrum of action, from the grassroots level in the field directly working with local actors, to policy making, high-level political engagement and intergovernmental processes. He enjoys conducting advocacy that connects people to policies and policies to services. He has a deep appreciation of the intersection between power, ideologies, and systems. He possesses both lived and professional experience in shifting more power to local actors through localisation, decolonisation and anti-racism initiatives.

Statement by the authors: We are approaching this article through the lens of humanitarian practitioners who are uniquely positioned to at once engage with some of the world's largest global institutions as well as witness some of the most extreme examples of hunger and abject poverty. The opinions expressed in this article are our own and do not necessarily represent those of our employers.

The Sustainable Development Goal of Zero Hunger Cannot be Achieved without Addressing Colonialism, Racism, and Climate Change.
Alexandra Humphreys y Denis Kioko Matheka. Revista DIECISIETE. 2023. Nº 9. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 79-102)
DOI: 10.36852/2695-4427_2023_09.04

1. INTRODUCTION: THE HISTORIC CONNECTIONS BETWEEN EUROPEAN COLONIZATION, RACISM, AND CLIMATE CHANGE

This article aims to explore how colonialism, racism, and climate change are not separate phenomena but have complex interactions and intertwined histories. Too often the history of colonization and the invention of racism aren't adequately acknowledged or addressed, particularly by colonial powers, while climate change is framed as an inevitable global reality. This article investigates how they are connected while urging that colonialism, racism, and climate change must be addressed if the world is to decrease malnutrition and achieve the Sustainable Development Goal of Zero Hunger.

1.1 EUROPEAN COLONIZATION

Colonialism can be defined as systems and practices that "seek to impose the will of one people on another and to use the resources of the imposed people for the benefit of the imposer" (Assante, 2006). European colonization was a vast imperial project of acquiring full or partial control over other societies and territories that lasted from the 1400s to the late 1900s. The United Kingdom, France, Spain, Portugal, Netherlands, Germany, Belgium, Italy, Russia, Denmark, Norway, and Sweden all established colonies outside of Europe within this period (Murrey, 2020).

Historians generally differentiate between two main kinds of colonialism that were carried out by European colonials: *settler colonialism* in which "settlers come with the intention of making a new home on the land, a homemaking that insists on settler sovereignty over all things in their new domain" (Tuck & Yang, 2019, p. 5) and *exploitation colonialism* in which an "extractive state" is established to transfer maximum resources from the colony to the colonizer with the minimum investment possible (Acemoglu et al., 2001). Both forms serve the same end, to exploit new territory for the economic benefit of the colonizer.

Vast wealth was generated by the colonial project at the expense of the colonized. Sociologist Hamza Alavi estimates that the resource flow from India to Britain between 1793 and 1803 was around 2 million GBP a year, the equivalent of many billions today (Alavi, 1982). Economist Utsa Patnaik concluded that over roughly 200 years, the British siphoned at least 45 trillion in USD today from India (Sreevatsan, 2018). Academic theologian Robert Beckford estimated that the United Kingdom owes African countries 7.5 trillion GBP for its role in the transatlantic slave trade and slavery (Beckford, 2005). Jamaica, Burundi, and Namibia individually have estimated a colonial economic toll in the billions of USD (Fisher, 2022).

It has been argued that during the European colonial era only five countries were never colonized by Europe, namely: Japan, Korea, Thailand, Liberia, and Ethiopia (Fisher, 2015). Nearly every country in the world was under European colonial control at some stage. In addition, the United States (Immerwahr, 2019), Japan (Taylor, 2013), and Israel (Uma, 2021, Avelar & Ferrari, 2018) are considered to have practiced or be practicing colonialization although they are not generally considered to have been part of the European colonial project.

Further, the history of colonialism cannot be separated from the history of humanitarianism. King Leopold the II of Belgium carried out a brutal plundering of the territory surrounding the Congo River in what is today the Democratic Republic of the Congo. Initially naming it the "Congo Free State", to garner international support Leopold framed his exploits as a humanitarian effort by claiming it would be in the best interests of the Congolese people and prohibit slave trading (Hochschild, 1998). The government of the United States was the first to recognize Leopold's claim to the Congo, referring to it as having "humane and benevolent purposes" in their official statement (Hochschild, 1998). The reality was the Congolese people were subject

to forced labor, mutilation, and colonial murder. Between 1885 and the end of Belgian rule in 1920, as much as half of the population, or approximately 10 million Congolese, had been killed, in part due to mass murders by Belgian officers (Hochschild, 1998).

To acknowledge this connection between colonialism and humanitarianism is to acknowledge that medicine, public health, and humanitarian activities were used as tools of colonial control. Scholar and psychiatrist Franz Fanon, born on the island of Martinique under French colonial rule, asks us to reflect on the reality that "the doctor always appears as a link in the colonialist network, as a spokesman for the occupying power" (Fanon, 1965, p. 131).

Stanford historian Daughton who has researched how modern humanitarianism arose from European colonialism asserts that "The history of humanitarianism is inextricably linked with western imperialism and the use of liberal capitalism as the only route to modernity" (Huneke, 2015, para. 13).

Neocolonialism is the continued economic and cultural control of countries that have been decolonized. The former president of Ghana, Kwame Nkrumah, coined the term in the 1963 and further expanded upon the term in his 1965 book *Neo-colonialism: The Last Stage of Imperialism* (Nkrumah, 1965). When this book was published, it "caused such an uproar in the US State Department that a sharp note of protest was sent to Nkrumah and the 25 million USD of American "aid" to Ghana was promptly cancelled" (Udegbunam, 2020, p. 73). This likely reinforced Nkrumah's belief that while traditional forms of colonialism ended, many African states continued to be subject to external political and economic control post-independence.

1.2 THE INVENTION OF RACE

"Racialization" is the complex and contradictory process through which groups are designated as being part of a particular "race" and thereby subjected to different treatment. Historically, it has been white people who hold the social, political, and economic power to name and categorize people of color and Indigenous peoples due to colonial history (ACLRC, 2021).

Prior to the 1400s, there was no naturally occurring concept of race. The first racial category to be constructed was that of "black" people by a Portuguese man named Gomes de Zurara. King Afonso V of Portugal commissioned Zurara, a royal chronicler, to compose a biography of the African adventures of his uncle Prince Henry the Navigator (Kendi, 2019).

Prince Henry sponsored Atlantic voyages to West Africa by the Portuguese, to avoid relying on Islamic slave traders as middlemen, and in doing so created a different sort of slavery than had existed before. Premodern Islamic slave traders, like their Christian counterparts in premodern Italy, were not pursuing policies of slavery based on race—they were enslaving what are today considered to be Africans, Arabs, and Europeans alike. It was the Portuguese who began to exclusively trade African bodies (Kendi, 2019).

Zurara finished *The Chronicle of the Discovery and Conquest of Guinea* in 1453, the first European book on Africa. One of Zurara's stories told of Prince Henry's first major slave auction in Lagos, Portugal, in 1444. He described the range of appearances of the captives from the African continent with some "white enough, fair to look upon, and well proportioned," while others were "like mulattoes" or "as black as Ethiops, and so ugly." Despite their different skin colors, languages, and ethnic groups, Zurara blended them into one single group of people, worthy of enslavement (Kendi, 2019). Otherwise said, slave traders commissioned the invention of the racist idea of a group of people who could justifiably be bought and sold (Kendi, 2017).

The Sustainable Development Goal of Zero Hunger Cannot be Achieved without Addressing Colonialism, Racism, and Climate Change.
Alexandra Humphreys y Denis Kioko Matheka. Revista DIECISIETE. 2023. Nº 9. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 79-102)
DOI: 10.36852/2695-4427_2023_09.04

Once Spanish and Portuguese colonizers arrived in the Americas in the 15th century, they racialized different Indigenous peoples, calling them one people, or "Indians". In 1510 Spanish lawyer Alonso de Zuazo contrasted the race of Blacks as "strong for work, the opposite of the natives, so weak who can work only in undemanding tasks." These racial tropes normalized and rationalized the increased importation of the "strong" enslaved Africans and the ongoing genocide of the "weak" Indians in the Americas (Kendi, 2019). Colonialism is a relationship of domination and difference, and race was constructed to serve as the primary marker of difference (Mahmud, 1999).

Eric Williams, the first Prime Minister of Trinidad and Tobago and economics scholar summarized this phenomenon of the invention of race by saying that "a racial twist was given to what is basically an economic phenomenon. Slavery was not born from racism, rather racism was the consequence of slavery" (Williams, 1944).

1.3 CLIMATE CHANGE

Author and Journalist Naomi Klein argues that "the story [of climate change] begins with people stolen from Africa and lands stolen from Indigenous peoples; two practices of brutal expropriation so dizzyingly profitable that they generated the excess capital and power to launch the age of fossil fuel led industrial revolution and with it the beginning of human-driven climate change" (Klein, 2019, p. 19). In other words, the industrial rise of rich countries depended on the extraction and accumulation of vast wealth during the colonial era.

Klein's poignant words echo those of Eric Williams, who in 1944 charged that Black slavery was the engine that propelled Europe's rise to global economic dominance and that their conquest and settlement of the New World depended on the enslavement of millions of Black peoples who helped amass the capital to finance the Industrial Revolution (Williams, 1944). To his point, growth in Europe increased during the peak of European colonial slave trading and holding, and research has demonstrated that wealth from both accelerated Britain's Industrial Revolution (Heblich et al., 2023, Stallard, 2023).

Since the start of the Industrial Revolution, in about 1750, human activities have rapidly increased greenhouse gas concentrations in our atmosphere. Carbon dioxide (CO2) is among the most harmful greenhouse gases on earth, along with nitrous oxide (N2O) and methane gas (CH4). Greenhouse gases (GHGs) are primarily released into our atmosphere by burning fossil fuels, such as coal, oil, and natural gas for electricity, heat, and transportation. Climate change, characterized by increasing global surface temperatures and alterations in rainfall, first began warming tropical oceans and the Arctic in the 1830s, with Australasia and South America being the last regions to register its effects in the early 1900s (McGregor, 2016).

Global leaders have known about the danger of climate change for decades. In the late 1960s various climatic, meteorological, and geological publications warned that global climate change would cause agricultural failures around the world in the 1970s (We are Water Foundation, 2021). The authors of a 1968 report for the American Petroleum Institute cautioned from their findings that "if the earth's temperature increases significantly, a number of events might be expected to occur, including the melting of the Antarctic ice cap, a rise in sea levels, warming of the oceans, and an increase in photosynthesis" (Robinson & Robbins, 1968, p. 108). The 1974 secret US Central Intelligence Agency report concluded that "Leaders in climatology and economics agree that climate change is occurring and that it has already caused major economic problems all around the world" (CIA, 1974, p. 29). ExxonMobil, the world's largest oil company, knew about the effects of climate change as early as 1977 and invested millions of dollars to spread misinformation and promote

climate denial (Hall, 2015). The first Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) report, aimed at assessing scientific, technical, and socio-economic information concerning climate change, concluded in 1990 that "Change in drought risk represents potentially the most serious impact of climate change on agriculture at both regional and global levels" (IPCC, 1990, p. 55).

2. CASE STUDIES

To better conceptualize the complex interactions between colonialism, racism, climate change, and their effects on hunger and malnutrition the authors put forth two case studies. First of Haiti, located in the Caribbean and formerly colonized by Spain (1494-1697) and France (1697-1804). Second of Pakistan, located in Southern Asia and formerly colonized by the United Kingdom (1757-1947).

2.1 CASE STUDY 1: HAITI

The original inhabitants of the island of Hispaniola (present day Haiti and the Dominican Republic) were the Indigenous Taíno, an Arawak-speaking people who began arriving from the Yucatan peninsula as early as 4000 BCE (UNHCR, 2007). The Taíno lived in self-sufficient communities, with some scholars estimating that their population reached more than three million on Hispaniola alone by the end of the 15th century. They were innovators; developing techniques to strain cyanide from yuca, creating pepper gas for warfare, utilizing an extensive pharmacopeia from nature, and building oceangoing canoes for more than 100 paddlers (Poole, 2011).

In 1494 Christopher Columbus established the first colony in Hispaniola. Following a brief period of coexistence, relations between the Spaniards and the Taíno deteriorated. Taíno men were forced to work in gold mines and colonial plantations while Taíno families were prevented from planting traditional crops. They fell victim to starvation and European-introduced smallpox and measles (Poole, 2011). After the French arrived in the seventeenth century the Taíno population was largely exterminated (University of Kansas, n.d.).

Without native populations for forced labor, Africans (primarily from West Africa) were imported as slave labor to produce raw goods for international commerce. France's richest colony in the eighteenth century, Haiti was known as "the pearl of the Antilles", due to its large-scale production of coffee and sugar. Resisting their exploitation and racialized colonial rule, the enslaved peoples revolted against the French from 1791-1804. When Haitians took their independence in 1804, ending more than 300 years of colonization by the Spanish and French, they rejected the colonially imposed name of Saint Domingue and restored the Taíno name of Haiti (University of Kansas, n.d.).

As the first independent nation with Black leadership born from the most successful slave rebellion in the Western Hemisphere, Haiti was a source of inspiration for African Americans in the United States during the nineteenth century. However, as with France, the United States did not recognize Haiti's independence until 1862, because white Americans worried that Haiti's existence challenged their slave-driven economy (University of Kansas, n.d.).

The Sustainable Development Goal of Zero Hunger Cannot be Achieved without Addressing Colonialism, Racism, and Climate Change.
Alexandra Humphreys y Denis Kioko Matheka. Revista DIECISIETE. 2023. Nº 9. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 79-102)
DOI: 10.36852/2695-4427_2023_09.04

In 1825, barely two decades after winning its independence against all odds, Haiti was forced to begin paying enormous "reparations" to the French slaveholders it had overthrown. Complying with this ultimatum provided Haiti with immunity from French military invasion but saddled the young nation with a crippling debt, with interest, that took 122 years to pay off (Sperling, 2017). Writer Dan Sperling shares: "My father-in-law still recalls the patriotic song he was taught as a Haitian schoolboy, its poignant lyrics urging all Haitians to reach into their own pockets to help their government raise the amount that was still "owed" to France" (Sperling, 2017, para. 3). In total, Haiti paid France 112 million francs to secure its national sovereignty, about 560 million USD today. A debt "so large and so lasting, that it would help cement Haiti's path to poverty and underdevelopment" (Gamio et al, 2022, para. 5). This debt both undermined attempts for Haiti to invest in the well-being of its people and prompted the United States to stage a 19-year military occupation of the country (1915-1934) for further exploitation under the guise of ensuring payments were made to France. If that money had remained in Haiti, rather than being sent to enrich France, conservative estimates suggest it would have added 21 billion USD to Haiti's economy over the last two centuries (Gamio et al, 2022). This price for freedom was enduring, depleting Haiti of the resources it needed to build a nation.

Despite the seemingly insurmountable setbacks, Haiti was largely food self-sufficient until the mid-1980s. Then, reeling from political turmoil after the François and Jean-Claude Duvalier dictatorships and pressured by US government and international finance institutions, Haiti began to liberalize trade. In 1995, a coalition of USAID, the Inter-American Development Bank, FAO, US agribusiness consultants, Chemonics International, and President Bill Clinton forced Haiti to cut import tariffs on rice from 50 percent to 3 percent (Koski-Karell & Dortilus, 2023). This devastated local food producers, who could not and still cannot compete with lower-priced imports pouring into the country. Today, about 90 percent of rice, all cooking oil, and nearly half of all the food consumed in Haiti is imported (Koski-Karell & Dortilus, 2023). Scholars argue that such efforts intensified environmental injustice and advanced US imperialism in Haiti which persists today (Moore & Koski-Karell, 2022).

Today Haiti continues to be hindered by political instability, insecurity, and fragility. It remains the poorest country in Latin America and the Caribbean and among the poorest countries in the world. In 2023 Haiti ranked 163 out of 191 countries per the UN's Human Development Index (UNDP, 2023). Haiti's population of 11.5 million people are hostage to brutality and gang violence. The deteriorating security and economic situation are major barriers to accessing basic health services. Cholera, introduced by UN peacekeepers in 2011, continues to spread with 22,000 suspected cases in 2022 alone (UNOCHA, 2023).

Due to its geography Haiti remains one the most vulnerable countries to natural hazards globally in the form of hurricanes, floods, and earthquakes. These weather events are worsening with climate change. More than 96 percent of the population of Haiti is exposed to such shocks (World Bank, 2023). The island faces the compounding threats of rising sea levels, failed rainy seasons, and intensifying heat. Haiti was considered one of the ten most vulnerable countries to climate-related losses from 2000-2019, both in terms of lives and economy, by the 2021 Global Climate Risk Index (Eckstein et al., 2021).

The ongoing effects of colonialism, racism, and climate change have contributed to widespread hunger and malnutrition in Haiti today. The March-June 2023 estimates from the Integrated Food Security Phase Classification demonstrate that nearly 5 million people in Haiti (nearly half the population) are experiencing high levels of acute food insecurity (IPC, *2023*). Modeled estimates suggest that in 2022, nearly 1 in 5 Haitian children under five years of age was chronically malnourished (UNICEF-WHO-WB, 2023).

2.2 CASE STUDY 2: PAKISTAN

The Indus Valley Civilization began to form in what is today Pakistan around 3,000 BCE. By 1,500 BCE the blending of these cultures with Indo-Aryan tribes gave rise to the Vedic Civilization; a tribal, pastoral society centered in the Indus Valley. Between 500 BCE and mid-1800s areas within the region shifted under the control of various kingdoms and empires: the Persian Achaemenid Empire, Alexander the Great's Empire, the Maurya Empire, the Delhi Sultanate, the Durrani Empire, The Mughal Empire, the Mongol Empire, and the Sikh Empire (*A Brief History of Pakistan*, 2023).

Prior to British colonization, the Indian subcontinent was a collage of more than 500 regional kingdoms known as princely states populated by Hindus, Muslims, Sikhs, Jains, Buddhists, Christians, Parsis, and Jews. Muslims and Hindus in Pakistan shared their sacred shrines and welcomed each other into their religious spaces (Khalid, 2021). Each princely state had its own traditions, languages, relationship with caste, and leadership. Starting in the 1500s. A series of European powers colonized the coast of the subcontinent with trading settlements. By the mid-1700s the English East India Company was the dominant colonial power and ruled directly and indirectly through the princely states (Roy, 2021).

In the 1800s, the colonial administrators began categorizing Indians by religious identity and skin color to segregate and clearly define groups (Roy, 2021, Christopher, 1988). They counted Hindus as the majority and all other religious groups as distinct minorities. The colonial census reports, for example, forced people to choose just one religion instead of reflecting the pre-colonial fluidity of their religious identities (Khalid, 2021). In elections, people could only vote for candidates of the same religion. These practices exaggerated differences and bred distrust between previously coexisting communities (Roy, 2021).

Due to the enormous financial strain of World War II, Britain relented to calls for Indian independence. Expedited due to riots, the British planned for the nation's independence behind closed doors. In 1947, The British Viceroy announced that India would gain its independence and be partitioned into Hindu India and Muslim Pakistan after nearly 200 years of British colonization. Lines were hastily drawn, and princely states were forced to choose which country to join, forfeiting their sovereignty in the process. While the British relied on outdated maps and census information to divide the subcontinent, Hindus and Muslims fled to the areas where they thought they would be safest. This triggered one of the largest and bloodiest forced migrations in human history during which more than 14 million were displaced and nearly 2 million died or went missing (Kumar, 2019). In the power vacuum left behind by the British, radicalized militias and armed groups massacred migrants. Women bore the brunt of this, suffering rape and mutilation (Roy, 2021, Kumar, 2019).

Two-hundred years of anti-colonial hatred were channeled into the Indo-Pakistani War of 1947–1948 (Kumar, 2019). In the more than 75 years since the Partition of India, territorial disputes have led to the creation of Bangladesh as a nation state while tension between Pakistan and India have erupted into four wars and ongoing cross-border conflict.

Today Pakistan is facing long-standing structural weaknesses and economic challenges; under severe stress from low foreign reserves, a depreciating currency, and high inflation. These challenges were compounded by catastrophic 2022 flooding, increasing world commodity prices, and domestic political uncertainty (World Bank, 2023). In 2023 Pakistan ranked 161 out of 191 countries per the UN's Human Development Index (World Bank, 2023). Pakistan was considered one of the ten most vulnerable countries to climate-related losses from 2000-2019, both in terms of lives and economy, by the 2021 Global Climate Risk Index (Eckstein et al., 2021).

The Sustainable Development Goal of Zero Hunger Cannot be Achieved without Addressing Colonialism, Racism, and Climate Change.
Alexandra Humphreys y Denis Kioko Matheka. Revista DIECISIETE. 2023. Nº 9. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 79-102)
DOI: 10.36852/2695-4427_2023_09.04

From June to October 2022, catastrophic floods in Pakistan killed 1,739 people, and caused damage exceeding 40 billion USD (Mangi, 2022). The floods are clearly linked to human-driven climate change as warmer air holds more moisture; higher temperatures generate heavier monsoons as well as accelerate the melting of the Himalayan glaciers. While the strength of monsoons generally varies from year to year, the probability is shifting towards heavier rainfall (Sachs, 2022).

The ongoing effects of colonialism, racism, and climate change have contributed to widespread hunger in Pakistan today. The April-October 2023 estimates from the Integrated Food Security Phase Classification demonstrate that nearly 10.5 million people in Pakistan (29 percent of the population) are experiencing high levels of acute food insecurity (IPC, 2023). Modeled estimates suggest that in 2022, more than 40 percent of Pakistani children under five years of age were chronically malnourished while more than 1 in 14 were acutely malnourished (UNICEF-WHO-WB, 2023).

As Indian Physician Dr. Raman Kumar writes: "The malnourished children of South Asia are carrying forward the legacy of their colonized ancestors who suffered extreme hunger, poverty, and disease burden" (Kumar, 2019).

3. THE EFFECTS OF COLONIALISM, RACISM, AND CLIMATE CHANGE ON HUNGER AND NUTRITION TODAY

3.1 COLONIALISM TODAY

Colonization was not merely an uncomfortable chapter in history; colonial activities imposed both short and long-term negative effects on the colonized and wealth extraction from formerly colonized nations continues today.

Research by Engerman and Sokoloff concluded that substantial differences in levels of economic development between countries across North and South America today have their roots in the disparities in the respective colonies. Of particular significance for generating extreme inequality was the suitability of the climate and soils for the cultivation of sugar or other high value commodities and the use of slave labor (Engerman & Sokoloff, 2002).

Research by Hickel et al. estimated 242 trillion USD was drained from the Global South[1] between 1990-2015, largely due to unequal exchange. The authors concluded that this is "enough to end extreme poverty 70 times over" (Hickel et al., 2022, p. 1).

Annually, more wealth leaves the Africa continent than enters it, according to the 2017 *Honest Accounts* report. Estimating that African countries received 161.6 billion USD in 2015 (in loans, personal remittances, aid, and grants) while that same year 203 billion USD was taken from Africa, either directly (by corporations repatriating profits or by illegal money movement out of the continent) or indirectly by costs imposed by the rest of the world through climate change. In other words, 41 billion USD more left the continent than entered

[1] The authors acknowledge that the term "Global South" is an imperfect term that is top-down in nature and will likely be replaced in the future.

it in a single year (Mark & Jones, 2017). A 2020 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) report concluded that the African continent loses about 88.6 billion USD annually in illicit financial flows (the illegal movement of money between countries), equivalent to about 3.7 percent of the continent's gross domestic product (UNCTAD, 2020). Mukhisa Kituyi Secretary-General of the UNCTAD has stated that "illicit financial flows and corruption are inhibiting African development by draining foreign exchange, reducing domestic resources, stifling trade and macroeconomic stability, and worsening poverty and inequality" (Charlier, 2021, para. 7).

The colonial disruption of local food systems is still felt today. In their analysis of colonialism and its impact on Africa, Ocheni and Nwankwo write that "colonialism distorted the satisfaction of local needs in terms of food production and other requirements in preference to production and satisfaction of foreign needs" resulting in food shortages and escalating food prices. They further reinforce that "The present-day situation where Africans now import their food is a carry-over from colonialism" (Ocheni & Nwankwo, 2012, p. 51).

The impact on food systems can be seen in the large swaths of fertile land in the Global South that are devoted to producing monoculture cash crops for export to meet the needs of consumers in the Global North (Rehman, 2023, Bjornlund, 2022). Examples of these cash crops include coffee, tea, cacao, cotton, tobacco, palm oil, and out-of-season fruit and vegetables. Meanwhile, countries in the Global South are dependent on northern-grown cereals such as wheat and corn (Rehman, 2023). For example, despite Sub-Saharan Africa being a net agricultural exporter, food insecurity has increased largely due to the legacy of the export-oriented colonial agricultural production systems that neglected critical research and investment (Bjornlund, 2022). It is currently the only region in the world where increased export production has decreased per capita food production (Bjornlund, 2022). Prior to colonization, farmers grew a diverse range of local food crops while local leaders and communities collectively managed food scarcity. The heavily export-oriented monoculture agricultural system has been implemented at the expense of people and ecosystems, especially forests (World Rainforest Movement, n.d.).

The current global food system has colonial origins but is maintained by the global neoliberal trade regime. The Post-Colonialisms Today research and advocacy project explains that "by primarily exporting low value, unprocessed agricultural products with volatile prices in the global market, countries often fall short on the foreign exchange necessary for purchasing essential food stuff, and they are forced to turn to predatory conditional World Bank/International Monetary Fund (WB/IMF) loans that further undermine agricultural diversification and modernization by pushing for reductions of agricultural subsidies and price support policies for small farmers" (Chandoul, 2021, p. 4).

Journalists Kilman and Thurow provide examples of how modern-day global policies and predatory trade practices have worked together to keep the African continent hungry and unable to feed itself. The authors describe, for example, how in 2003 Ethiopia was flooded with 1 million tons of humanitarian "aid" in the form of heavily subsidized wheat, corn, beans, peas, and lentils from the United States while warehouses filled with Ethiopia-grown surplus stock languished (Kilman, 2009).

States use foreign aid as a means of pursuing their strategic domestic and foreign policy objectives, as aid can be withdrawn to create economic hardship or provided to reward a friendly or compliant regime (Apodaca, 2017). Further, the strategic and commercial interests of donor countries are the driving force behind most development and aid programs (Apodaca, 2017).

The Sustainable Development Goal of Zero Hunger Cannot be Achieved without Addressing Colonialism, Racism, and Climate Change.
Alexandra Humphreys y Denis Kioko Matheka. Revista DIECISIETE. 2023. Nº 9. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 79-102)
DOI: 10.36852/2695-4427_2023_09.04

Colonialism continues to have effects on malnutrition and health. Dell documented the long-term damaging effects of the extensive colonial forced mining labor system, the *mita*, in Peru and Bolivia between 1573 and 1812. Her results demonstrated significant differences in child stunting and road access between communities that were historically subjected to the *mita* system and those that were not (Dell, 2010).

Today, it can be argued that the humanitarian aid and international development systems are a continuation of the colonial project as many of the structures and power dynamics that underpinned European colonization are embedded within these sectors (Jayawickrama, 2018). They remain predominantly shaped by the philosophical and value systems of Europe, which are largely Christian and majority white. White people in global health hold enormous power and privilege and are often leaders of global health agencies and projects—a feature which has remained consistent since colonial times (Pai, 2022). Research suggests that "embedded under the contemporary professional structure of the liberal humanitarian space is a covert power hierarchy fueled by perceptions of expertise and competency along racial lines—particularly around one's whiteness" (Bian, 2022, p. 1).

3.2 RACISM TODAY

Due to the awe-inspiring scale at which racial constructs were adopted and internalized during European colonialism (Mahmud, 1999), the concept of "race" persists today. Although the variable of race is not a biological construct based in innate differences, it is a social construct that reflects the impacts of racism (Jones, 2000).

Dr. Camara Phyllis Jones is known for her theoretic framework for understanding racism as a systemic reality on three levels: institutionalized, personally mediated, and internalized. Institutionalized racism results in differential access to goods, services, and opportunities as determined by race. It is structural and is maintained by institutions with colonial and white supremacist ideological roots. Personally mediated racism manifests as discrimination and prejudice towards individuals dependent on their race and is what most people imagine when they think of racism. Internalized racism is the acceptance of members of the stigmatized races about their own lack of ability or intrinsic worth based on their race. This framework has practical application for understanding race-associated determinants in health outcomes (Jones, 2000).

The landmark 2022 *Lancet* Series on racism, xenophobia, discrimination, and health asserts that "racism, xenophobia, and discrimination exist in every modern society causing avoidable disease and premature death". The authors go on to clarify that discrimination affects health via biological pathways—including neuroendocrine and stress responses—throughout the life cycle (Devakumar et al., 2022).

Research has demonstrated that experiencing multiple forms of discrimination is an important contributor to postpartum depression (Daoud et al., 2019), that racial discrimination is a significant risk factor for adverse birth outcomes (Alhusen et al., 2016), and that that racism, segregation, and inequality drive health disparities for newborn infants (Beck et al., 2019). Breastfeeding inequities by race have been linked to employment opportunities and working conditions (Whitley, 2022).

Studies examining differences in child stunting in South Africa and Brazil concluded that racial inequality in the distribution of socioeconomic resources across households and communities explained much of the racial difference in stunting (Burgard, 2002). Both direct and persistent vicarious racial discrimination were found to be detrimental to the physical and mental health of Indigenous children aged 5-10 years in Australia (Shepherd et al., 2017).

Chronic absenteeism from school, a strong predictor of educational achievement, disproportionately affects children of color, children living in poverty, children with disabilities, and children with chronic diseases (Trent et al., 2019). A study in Barbados found a correlation between internalized racism and increased obesity and insulin resistance among Caribbean adolescents (Chambers, 2004). Self-reported racism against urban Aboriginal young people in Australia was found to be associated with poor mental health, poor general health, and increased depression (Priest et al., 2011).

Throughout the lifecycle racialized individuals encounter institutions that expose them to racial bias, increasing health inequities (Gee et al., 2012). There can also be intergenerational consequences via changes in maternal mental health, parenting, and epigenetic changes as exposure to discrimination in one generation can cause adverse health effects in the next generation (Devakumar et al., 2022, Selvarajah et al., 2022).

In the United States and Canada, racism is a fundamental cause of food insecurity (Bowen et al., 2021, Dhunna & Tarasuk, 2021). In the US, minority communities have fewer options to access healthy foods and must drive a significantly greater amount of time to reach stores with healthy foods than white populations (Sansom, 2021). Research examining global food insecurity in North America, Africa, and low-income country contexts concluded that the COVID-19 pandemic exacerbated food insecurity and other health disparities among African, Caribbean, and Black populations due to systemic anti-Black racism that manifested as inadequate representation in decision-making, issues of cultural appropriateness, and incompetency of health services (Dabone et al., 2021).

3.3 CLIMATE CHANGE TODAY

Today the world is witnessing an increase in the frequency and severity of natural disasters and catastrophes globally, including droughts, floods, and storms. The year 2021 was the third costliest year on record for climate-related events, with economic losses from natural disasters estimated at 343 billion USD (AON, 2021). These adverse weather events are contributing to widespread food insecurity, crippling agricultural production, devastating livelihoods, and forcing people from their homes.

And yet, the impacts of climate change are not experienced evenly across nations. According to the World Food Programme, over 40 percent of the global population already lives in places that are highly vulnerable to climate impacts (WFP, 2022). These are largely the communities that contribute the least to global emissions and subsequent atmospheric and oceanic warming yet carry the overwhelming burden of the climate crisis (Islamic Relief, 2021, AON, 2021). Populations in low-income countries, particularly those in Africa, Latin America, Asia, and the Middle East, are more likely to be affected in the future (AON, 2021). It is estimated that developing and emerging countries (excluding China) will require investments well beyond 2 trillion USD annually by 2030 to cope with the climate crisis (Elton, 2023).

The effects of climate change on global food systems, food security, nutrition, and hunger are multifaceted. Climate variability and extremes curtail food availability affecting crop yields and stocks, causing food price spikes and disrupting trade, otherwise hindering the access of populations to food and leading to poorer quality and diversity of diets (WFP, 2021). Despite important agricultural advancements over the past 60 years, a 2021 Cornell-led study shows that global farming productivity was 21 percent lower than it could have been without climate change (Friedlander, 2021).

The Sustainable Development Goal of Zero Hunger Cannot be Achieved without Addressing Colonialism, Racism, and Climate Change.
Alexandra Humphreys y Denis Kioko Matheka. Revista DIECISIETE. 2023. Nº 9. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 79-102)
DOI: 10.36852/2695-4427_2023_09.04

The combination of increasing atmospheric CO2 and rising temperature is predicted to reduce the overall yield and micronutrient concentrations of staple plant and animal foods, increasing the risk of micronutrient deficiencies most acutely among vulnerable populations (Semba et al., 2022). Research on the impact of climate change on plant pollinators has linked extreme weather events and the reduction of biodiversity to the collapse of pollinator communities (Vasiliev & Greenwood, 2021). Rising sea levels contribute to erosion, flooding, and increased salinity in low-lying coastal areas leading to the disruption of rice production (Genua-Olmedo et al., 2016). Rice cultivation in Bangladesh, Japan, Taiwan, Egypt, Myanmar, and Vietnam is especially vulnerable to sea-level rise (Vu et al., 2018). Ocean warming and declining oxygen levels are altering marine ecosystems and adversely impacting global fisheries (Deutsch et al., 2015).

Climate change is also increasing the frequency of drought and therefore water scarcity. Small-scale and subsistence farmers who depend on rain-fed agriculture through seasonal rainfall patterns instead of irrigation are especially vulnerable to food insecurity, seasonal hunger, and undernutrition. A recent UN early warning report highlights that a likely El Niño climatic phenomenon in 2023 could trigger climate extremes in vulnerable countries around the globe (WFP, 2023). The UN is also warning that extreme heat, wildfires, and greater food insecurity caused by El Niño may lead to an increase in acute malnutrition (*AFP*, 2023).

4. DISCUSSION: WHY ZERO HUNGER CANNOT BE ACHIEVED WITHOUT ADDRESSING COLONIALISM, RACISM, AND CLIMATE CHANGE

The United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development aims to address global challenges and promote sustainable development worldwide. Sustainable Development Goal 2 (SDG 2) specifically focuses on "Zero Hunger" by ending hunger, achieving food security, improving nutrition, and promoting sustainable agriculture (United Nations General Assembly, 2015). The authors of this article urge that the SDG 2 cannot be realized without substantial efforts in addressing the interlinked and ongoing effects of colonialism, racism, and climate change.

The acting High Commissioner for Human Rights, Nada Al-Nashif, has stated that "addressing the legacies of colonialism can contribute to overcoming inequalities within and among states and sustainable development challenges of the twenty-first century" (OHCHR 2022, p. 1). In the words of E. Tendayi Achiume, Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination and related intolerance, there can "be no climate justice without racial justice and without accounting for entrenched colonial legacies" (OHCHR 2022, p. 7).

The sixth and most recent IPCC assessment report acknowledged for the first time that "present development challenges causing high vulnerability are influenced by historical and ongoing patterns of inequity such as colonialism, especially for many Indigenous Peoples and local communities" (IPCC, 2023, p. 101, The Frontline, 2022).

This article explored the case of Haiti and how not only was wealth generated from slave trading and the production of sugar and coffee for Europe, but it also described how the nation was required to pay French slaveholders to secure its national sovereignty. The estimated 21 billion USD taken from Haiti alone is more than 29 times the 2023 Humanitarian Response appeal for Haiti of 719 million USD (UNOCHA, 2023).

Economist Utsa Patnaik has stated that "colonial drain helped to create the modern capitalist world, from North American to Australia—all regions where European populations had settled" and calls for the West to set aside a portion of its gross domestic product for unqualified annual transfers to developing countries (Sreevatsan, 2018). Addressing the ongoing effects of colonialism will mean addressing it in its various forms and manifestations; including but not limited to neocolonialism, economic imperialism, and geopolitics that benefit the most powerful. It will mean restructuring humanitarian and development systems, shifting them from donor-oriented to people-oriented, and reframing reparations as philanthropy (Iweala, 2022). Achieving the SDG 2 will require a massive shift in resources, restorative practices, and guidance by and co-creation with the communities most affected by colonialism.

Systemic racism as a persisting tool of colonialism will also need to be dismantled globally to achieve the SDG 2. Dismantling such an entrenched system will demand collective effort and a commitment to equity, social justice, and shifting power. When truly shifting power, this includes shifting wealth. In the words of Treva Lindsey, a scholar of the Black Lives Matter movement in Ohio, "financial compensation is a very important and integral part of reparative structures, but we also have to talk about the systems that remain in place that are part of the legacy of slavery, colonialism, and other forms of global white supremacy" (Aljazeera, 2021, p. 11). Diversity and inclusion alone will be insufficient to address entrenched and racialized power imbalances if they merely invite Black, Indigenous, and People of Color (BIPOC) into the fold of racist systems (Bruce-Raeburn, 2021). Dismantling systematic racism will require recognizing the historical legacy and contemporary impact of systemic racism at all levels and across countries. Critically, it cannot be led by the current beneficiaries of white supremacy[2] (although white people will arguably have the most internal and external work to do), it must instead be under the leadership and guidance of those with lived experience of racism.

Today, the biggest single source of human-induced climate change is the atmospheric concentration of CO2 emissions resulting from the combustion of fossil fuels. Between the beginning of the Industrial Revolution in 1750 and 2021, the world emitted 1.7 trillion tons of CO2, as presented in Table 1 below. At the root of the problem, the world's richest countries pollute far beyond what is sustainable or even proportional to their population size.

The world's high-income countries have been responsible for more than half of global CO2 emissions (56.3%) since the beginning of the Industrial Revolution despite being just 15.2% of the world's population today. There is a similarly disproportionate relationship between cumulative CO2 emissions and population size among colonial powers. When considering European colonial powers, they are responsible for nearly a quarter (23.4%) of cumulative CO2 emissions while they currently constitute just 6.7% of the world's population. All colonial powers discussed in this article (including the United States, the highest CO2 emitting country due in part to having the world's largest military) demonstrate the larger discrepancy as they are responsible for more than half (51.7%) of cumulative global CO2 emissions while accounting for just 12.6% of the world's population.

Considering the case study countries of Haiti and Pakistan, their share of historical responsibility for CO2 emissions are less than 1%, comparable to or below their share of the world's population. Otherwise stated, high-income countries and colonial powers can be considered "net exporters of climate damages" while Haiti, Pakistan, and most other low- and lower-middle-income countries are unwilling net importers (Sachs, 2022).

[2] White supremacy can be defined as the institutionalization of whiteness and white privilege and the historical, social, political and economic systems and structures that contribute to its continued dominance and subordination (Giroux & McLaren, 1994) https://www.yorku.ca/edu/unleading/systems-of-oppression/white-supremacy/

Table 1. Cumulative CO_2 emissions between 1750 and 2021

Entity	Cumulative CO_2 emissions (tonnes)	% of World Cumulative CO_2 emissions	2022 Population	% of 2022 World population
World	1.7 trillion	100.0%	7.9 billion	100.0%
Income groups				
High-income countries	980 billion	56.3%	1.2 billion	15.2%
Upper-middle-income countries	524 billion	30.1%	2.5 billion	31.6%
Lower-middle-income countries	171 billion	9.8%	3.4 billion	43.0%
Low-income countries	10 billion	<0.1%	0.7 billion	8.9%
Colonial powers				
European colonial powers*	408 billion	23.4%	529 million	6.7%
All colonial powers**	899 billion	51.7%	997 million	12.6%
Highest CO_2 emission countries				
United States	421 billion	24.2%	333 million	4.2%
China	249 billion	14.3%	1400 million	17.7%
Russia	117 billion	6.7%	143 million	1.8%
Germany	93 billion	5.3%	83 million	1.1%
United Kingdom	78 billion	4.5%	67 million	0.8%
Case study countries				
Haiti	<1 billion	<0.1%	1.1 million	<0.1%
Pakistan	5 billion	0.3%	235 million	3.0%

Source: CO_2 emission estimates, Our World in Data, 2021. World population estimates, World Bank, 2022. *United Kingdom, France, Spain, Portugal, Netherlands, Germany, Belgium, Italy, Russia, Denmark, Norway, and Sweden. **European colonial powers plus the United States, Japan, and Israel

The latest IPCC assessment report highlighted that the world risks surpassing 1.5°C degrees of warming in the next two decades which would result in irreversible impacts (IPCC, 2023, The Frontline, 2022). The World Food Programme warns that if emissions are not reduced, the risk of food-supply shocks will greatly increase, with harvests failing simultaneously in multiple major food producing countries leading to global shortages and price spikes (WFP, 2022).

To reach the climate goal of limiting average temperature rise to 2°C, the world needs to urgently reduce GHG emissions. One important argument is that the countries that have contributed the most emissions into our atmosphere should take on the greatest responsibility for addressing climate change.

The cost Pakistan's devastating 2022 flooding (40 billion USD) contrasted with Pakistan's meager contribution of 0.3% of the world's cumulative CO2 emissions to date raises the question of accountability for clearly climate change driven costs. Although the United States committed around 50 million USD in aid to Pakistan, this is well below 1% of the attributable losses in this scenario (Sachs, 2022). Even more so, the 40 billion USD in damages are more than 70 times the entire 543.9 million USD humanitarian appeal for the Pakistan floods in 2022 (UN OCHA, 2022).

Mexican American sociocultural anthropologist Victoria Koski-Karell has called out the irony of the use of the term "resilience" in the reality of the countries who contribute least to climate change while being most affected by saying that "often, they're described as the least resilient—while also, ironically, praised by the West for their psychosocial resilience in the face of unthinkable stressors. This dearth of climate resiliency, however, derives from the legacy of colonialism and imperialism" going on to share that "real resilience derives from locally situated systems of collective care; from repair and strengthening of ecological relationships that nourish both land and people" (Koski-Karell & Dortilus, 2023, p.10).

5. CONCLUSION

The industrial rise of rich nations depended on extraction from the Global South during the colonial era. This was accomplished using the tools of racial hierarchy and white supremacy and led directly to the creation of today's climate crisis. Climate change in turn will continue to deepen vulnerabilities and increase hunger and malnutrition if not addressed.

The legacy of colonization and foreign intervention have left specific populations with fewer resources and decision-making power, compromised national and food sovereignty, and exploited environments. This has deprived the most climate change affected nations of the long-term climatic conditions in which to build their communities, ecosystems, economies, and infrastructure.

The body of evidence is increasingly expanding to demonstrate that race, despite being a social construct, has actualized health implications at every age throughout the life cycle, across generations, and around the world. Therefore, dismantling racism at all levels will be required to eliminate food insecurity and hunger globally. Limiting efforts to diversifying staff and including racialized individuals into systems with embedded racism will be sorely insufficient.

As climate change is being perpetuated by the most economically powerful nations at the expense of the nations that have contributed the least to global emissions, drastic changes will need to be made by the world's largest polluters. Asking the world's poorest nations to "adapt" or lauding their "resilience" is not the solution in the face of increasing severity and magnitude of climate-driven disasters. We must instead prioritize the safety and well-being of populations most vulnerable to their effects. Climate change is exacerbating food insecurity, negatively affecting agricultural production, and contributing to a deteriorating humanitarian crisis overall. Ultimately, climate change is and will increasingly thwart efforts to improve nutrition and reduce hunger globally.

The Sustainable Development Goal of Zero Hunger Cannot be Achieved without Addressing Colonialism, Racism, and Climate Change.
Alexandra Humphreys y Denis Kioko Matheka. Revista DIECISIETE. 2023. Nº 9. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 79-102)
DOI: 10.36852/2695-4427_2023_09.04

In the case of Haiti, Pakistan, and other similarly exploited countries, any plans to mitigate present and future food insecurity will require not only addressing climate change, but also the historic and ongoing effects of foreign intervention.

Humanitarianism as a system is often separated and elevated as a noble effort to address the needs of the world's most vulnerable, however, we have discussed that there are enduring connections between colonialism and humanitarianism. Due to this, humanitarian and development systems will require restructuring, shifting them from donor-oriented to people-oriented, and revisiting transfers of resources and wealth through a lens of restorative justice instead of charity or aid tied to foreign political agendas. The current imbalance of power between international and local and national actors will also need to shift to being locally-envisioned, locally-driven, locally-led and locally-owned, to ensure that humanitarian and development efforts are contextualized, appropriate, and sustainable. There is need for deliberate efforts from international actors to learn, relearn, and unlearn both the conscious and unconscious biases towards local and national actor capacities. The leadership, knowledge, and expertise of those with lived experience of the effects of colonialism, racism, and climate change will be required. Their guidance and insights on how to address these must be recognized, honored, financed, and protected if the world is to make meaningful progress toward reducing malnutrition and achieving the goal of Zero Hunger.

REFERENCES

- *A Brief History of Pakistan*. (2023). SpainExchange Country Guide. https://www.studycountry.com/guide/PK-history.htm
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. American Economic Review, 91(5), 1369–1401. https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369
- ACLRC (2021). *Racialization*. The Alberta Civil Liberties Research Centre. https://www.aclrc.com/racialization
- AFP (2023) *UN warns world to prepare for El Nino impact*. RFI. https://www.rfi.fr/en/business-and-tech/20230704-un-warns-world-to-prepare-for-el-nino-impact
- Alavi, H. (1982). Capitalism and Colonial Production. Croom Helm.
- Alhusen, J. L., Bower, K. M., Epstein, E., & Sharps, P. (2016). Racial Discrimination and Adverse Birth Outcomes: An Integrative Review. Journal of Midwifery & Women's Health, 61(6), 707–720. https://doi.org/10.1111/jmwh.12490
- Aljazeera (2021). *UN human rights chief: 'Systemic racism needs systemic response.'* Aljazeera. https://www.aljazeera.com/news/2021/6/28/un-rights-chief-calls-for-systemic-racism-to-be-dismantled
- AON (2021) *Weather, Climate and Catastrophe Insight*. AON. https://www.aon.com/weather-climate-catastrophe/2021
- Apodaca, C. (2017). *Foreign Aid as Foreign Policy Tool*. In Oxford Research Encyclopedia of Politics. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.332
- Assante, M. (2006). Forward. In G.J. Sefa Dei and A. Kempf (Eds.), Anti-colonialism and education: The politics of resistance (pp. ix-x). Rotterdam, Netherlands: Sense Publishers.
- Avelar, D., & Ferrari, B. (2018). *Israel and Palestine: A story of modern colonialism*. OpenDemocracy. https://www.opendemocracy.net/en/north-africa-west-asia/israel-and-palestine-story-of-modern-colonialism/
- Beck, A. F., Edwards, E. M., Horbar, J. D., Howell, E. A., McCormick, M. C., & Pursley, D. M. (2019). The color of health: How racism, segregation, and inequality affect the health and well-being of preterm infants and their families. Pediatric Research, 87(2), 227–234. https://doi.org/10.1038/s41390-019-0513-6
- Beckford, R. (Director). (2005). *The Empire pays back*. https://www.imdb.com/title/tt1209318/
- Bian, J. (2022). The racialization of expertise and professional non-equivalence in the humanitarian workplace. Journal of International Humanitarian Action, 7(1), 3. https://doi.org/10.1186/s41018-021-00112-9
- Bjornlund, V., Bjornlund, H., & Van Rooyen, A. (2022). *Why food insecurity persists in sub-Saharan Africa: A review of existing evidence*. Food Security, 14(4), 845–864. https://doi.org/10.1007/s12571-022-01256-1
- Bowen, S., Sinikka, E., & Haridson-Moody, A. (2021). The structural roots of food insecurity: How racism is a fundamental cause of food insecurity—Bowen—2021—Sociology Compass—Wiley Online Library. https://doi.org/10.1111/soc4.12846
- Bruce-Raeburn, A. (2021). From Words to Action: How to Begin to Dismantle Racism in Global Health and Development. Vital Strategies. https://www.vitalstrategies.org/vital-stories-from-words-to-action-how-to-begin-to-dismantle-racism-in-global-health-and-development/
- Burgard, S. (2002). Does race matter? Children's height in Brazil and South Africa. Demography, 39(4), 763–790. https://doi.org/10.1353/dem.2002.0034

- Chambers, E. C., Tull, E. S., Fraser, H. S., Mutunhu, N. R., Sobers, N., & Niles, E. (2004). *The relationship of internalized racism to body fat distribution and insulin resistance among African adolescent youth.* Journal of the National Medical Association, 96(12), 1594–1598.
- Chandoul, J. (2021). Food and the struggle for Africa's sovereignty.https://africasacountry.com/2021/03/food-and-the-struggle-for-africas-sovereignty
- Charlier, F. (2021). Tackling illicit financial flows to secure Africa's future, curb conflict. Africa Renewal. https://www.un.org/africarenewal/magazine/february-2021/tackling-illicit-financial-flows-secure-africas-future-curb-conflict
- Christopher, A. J. (1988). "Divide and Rule": The Impress of British Separation Policies. *Area*, *20*(3), 233–240.
- CIA (1974). A Study of Climatological Research as it Pertains to Intelligence Problems. August 1974.
- Dabone, C., Mbagwu, I., Muray, M., Ubangha, L., Kohoun, B., Etowa, E., Nare, H., Kiros, G., & Etowa, J. (2021). Global Food Insecurity and African, Caribbean, and Black (ACB) Populations During the COVID-19 Pandemic: A Rapid Review. Journal of Racial and Ethnic Health Disparities, 9(2), 420–435. https://doi.org/10.1007/s40615-021-00973-1
- Daoud, N., Ali Saleh-Darawshy, N., Meiyin Gao, Sergienko, R., Sestito, S. R., & Geraisy, N. (2019). Multiple forms of discrimination and postpartum depression among indigenous Palestinian-Arab, Jewish immigrants and non-immigrant Jewish mothers. BMC Public Health, 19(1), 1741. https://doi.org/10.1186/s12889-019-8053-x
- Dell, M. (2010). The Persistent Effects of Peru's Mining "mita." *Econometrica*, *78*(6), 1863–1903. JSTOR.
- Deutsch, C., Ferrel, A., Pörtner, H., & Huey, R. (2015). Climate change tightens a metabolic constraint on marine habitats | Science. Science, 438(6239), 1132–1135. https://doi.org/10.1126/science.aaa1605
- Devakumar, D., Selvarajah, S., Abubakar, I., Kim, S.-S., McKee, M., Sabharwal, N. S., Saini, A., Shannon, G., White, A. I. R., & Achiume, E. T. (2022). Racism, xenophobia, discrimination, and the determination of health. The Lancet, 400(10368), 2097–2108. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)01972-9
- Dhunna, S., & Tarasuk, V. (2021). Black–white racial disparities in household food insecurity from 2005 to 2014, Canada. *Canadian Journal of Public Health*, *112*(5), 888–902. https://doi.org/10.17269/s41997-021-00539-y
- Eckstein, D., Künzel, V., Schäfer, L., & Winges, M. (2021). Global climate risk index 2021. Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2019 and 2000 to 2019.
- Elton, C. (2023). Developing countries 'need $2 trillion climate funding a year by 2030'. Euronews. https://www.euronews.com/green/2022/11/08/loss-and-damage-developing-countries-need-2-trillion-a-year-to-cope-with-climate-crisis-re
- Engerman, S. L., & Sokoloff, K. L. (2002). Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economics (Working Paper No. 9259). National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w9259
- Fanon, F. (1965). A Dying Colonialism. Grove Press.
- Fisher, M. (2015). *Map: European colonialism conquered every country in the world but these five—Vox*. Vox. https://www.vox.com/2014/6/24/5835320/map-in-the-whole-world-only-these-five-countries-escaped-european
- Fisher, M. (2022). *The Long Road Ahead for Colonial Reparations—The New York Times*. The New York Times. https://www.nytimes.com/2022/08/27/world/americas/colonial-reparations.html
- Friedlander, B. (2021). Climate change has cost 7 years of ag productivity growth .Cornell Chronicle. https://news.cornell.edu/stories/2021/04/climate-change-has-cost-7-years-ag-productivity-growth

- Gamio, L., Méheut, C., Porter, C., Gebrekidan, S., McCann, A., & Apuzzo, M. (2022). *Haiti's Lost Billions*. The New York Times. https://www.nytimes.com/interactive/2022/05/20/world/americas/enslaved-haiti-debt-timeline.html
- Gee, G. C., Walsemann, K. M., & Brondolo, E. (2012). A Life Course Perspective on How Racism May Be Related to Health Inequities. *American Journal of Public Health*, *102*(5), 967–974. https://doi.org/10.2105/AJPH.2012.300666
- Genua-Olmedo, A., Alcaraz, C., Caiola, N., & Ibáñez, C. (2016). Sea level rise impacts on rice production: The Ebro Delta as an example. *ScienceDirect*, *571*, 1200–1210. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2016.07.136
- Hall, S. (2015). *Exxon Knew about Climate Change Almost 40 Years Ago*. Scientific American. https://www.scientificamerican.com/article/exxon-knew-about-climate-change-almost-40-years-ago/
- Heblich, S., Redding, S., & Voth, H.-J. (2023). *Slavery and the British Industrial Revolution | CEPR*. https://cepr.org/voxeu/columns/slavery-and-british-industrial-revolution
- Hickel, J., Dorninger, C., Wieland, H., & Suwandi, I. (2022). Imperialist appropriation in the world economy: Drain from the global South through unequal exchange, 1990–2015. *Global Environmental Change*, *73*, 102467. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2022.102467
- Hochschild, A. (1998). *King Leopold's Ghost: A Story of Greed, Terror, and Heroism in Colonial Africa*. Mariner Books.
- Huneke, S. (2015). Stanford historian uncovers the dark roots of humanitarianism. *Stanford News*. https://news.stanford.edu/2015/04/23/humanitarian-congo-daughton-042315/
- Immerwahr, D. (2019). *How the US has hidden its empire*. The Guardian. https://www.theguardian.com/news/2019/feb/15/the-us-hidden-empire-overseas-territories-united-states-guam-puerto-rico-american-samoa
- IPCC (1990) *Overview*. Climate Change: The IPCC 1990 and 1992 Assessments. https://www.ipcc.ch/report/climate-change-the-ipcc-1990-and-1992-assessments/
- IPCC (2023) *AR6 Synthesis Report; Climate Change 2023*. AR6 Synthesis Report. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/
- IPC (2023). *Haiti: Acute Food Insecurity Projection Update for March—June 2023*. Integrated Food Security Phase Classification. https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/details-map/en/c/1156263/?iso3=HTI
- IPC (2023). *Pakistan: Acute Food Insecurity Situation for April—October 2023*. Integrated Food Security Phase Classification. https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/details-map/en/c/1156396/?iso3=PAK
- Islamic Relief. (2021). *No place to call home: Climate change is costing indigenous communities their homes and livelihoods*. ReliefWeb. https://reliefweb.int/report/pakistan/no-place-call-home-climate-change-costing-indigenous-communities-their-homes-and
- Iweala, U. (2022). *Reparations as Philanthropy: Radically Rethinking "Giving" in Africa*. Le Monde.Fr. https://www.lemonde.fr/en/archives/article/2022/03/23/reparations-as-philanthropy-radically-rethinking-giving-in-africa_5979040_113.html
- Jayawickrama, J. (2018). *Humanitarian aid system is a continuation of the colonial project*. Retrieved September 29, 2023, from https://www.aljazeera.com/opinions/2018/2/24/humanitarian-aid-system-is-a-continuation-of-the-colonial-project
- Jones, C. (2000). Levels of racism: A theoretic framework and a gardener's tale. *Am J Public Health*, *90*(8), 1212–1215.

- Kendi, I. (2017). *The Invention of Race*. The Center for Documentary Studies on PRX. https://beta.prx.org/stories/218457
- Kendi, I. (2019) *How Racism Relies on Arbitrary Hierarchies*. Literary Hub. https://lithub.com/ibram-x-kendi-how-racism-relies-on-arbitrary-hierarchies/
- Khalid, H. (2021). *How colonialism eroded Pakistan's history of religious fluidity*. Aljazeera. https://www.aljazeera.com/features/2021/4/13/how-colonialism-eroded-pakistans-history-of-religious-fluidity
- Kilman, S., & Thurow, R. (2009). *Enough: Why the World's Poorest Starve in an Age of Plenty*. PublicAffairs.
- Klein, N. (2019). *On Fire: The Case for a Green New Deal*. Simon & Schuster.
- Koski-Karell, V., & Dortilus, E (2023). Colonialism Created Food Insecurity in Haiti, Now Climate Change Compounds It. Truthout. https://truthout.org/articles/colonialism-created-food-insecurity-in-haiti-now-climate-change-compounds-it/
- Kumar, R. (2019). Lord Mountbatten's The Last Supper: How the British empire botched up the future of India, Pakistan and Bangladesh. *Journal of Family Medicine and Primary Care*, *8*(8), 2555–2557. https://doi.org/10.4103/jfmpc.jfmpc_674_19
- Mahmud, T. (1999). *Colonialism and Modern Constructions of Race: A Preliminary Inquiry* (SSRN Scholarly Paper No. 984079). https://papers.ssrn.com/abstract=984079
- Mangi, F. (2022). Flood Losses Now Estimated at $40 Billion: Pakistan Officials. *Bloomberg.Com*. https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-10-19/flood-losses-now-estimated-at-40-billion-pakistan-officals-say
- Mark, C., & Jones, T. (2017). *Honest Accounts 2017: How the world profits from Africa's wealth*. Curtis Research. https://curtisresearch.org/honest-accounts-2017-how-the-world-profits-from-africas-wealth/
- McGregor, H., Gergis, J., Abram, N., & Phipps, S. (2016). *The Industrial Revolution kick-started global warming much earlier than we realised*. The Conversation. http://theconversation.com/the-industrial-revolution-kick-started-global-warming-much-earlier-than-we-realised-64301
- Moore, S., & Koski-Karell, V. (2022). Geographies of empire: Infrastructure and agricultural intensification in Haiti. *The Geographical Journal*. https://doi.org/10.1111/geoj.12506
- Murrey, A. (2020). Colonialism. In A. Kobayashi (Ed.), *International Encyclopedia of Human Geography (Second Edition)* (pp. 315–326). Elsevier. https://doi.org/10.1016/B978-0-08-102295-5.10804-2
- Nkrumah, K. (1965). *Neo-colonialism: The Last Stage of Imperialism*. Panaf.
- Ocheni, S., & Nwankwo, B. C. (2012). Analysis of Colonialism and Its Impact in Africa. *Cross-Cultural Communication*, *8*(3), Article 3. https://doi.org/10.3968/j.ccc.1923670020120803.1189
- OHCHR (2022) *Acting High Commissioner: Addressing the Legacies of Colonialism Can Contribute to Overcoming Inequalities Within and Among States and Sustainable Development Challenges of the Twenty-First Century*. OHCHR. https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/09/acting-high-commissioner-addressing-legacies-colonialism-can-contribute
- Our World in Data. (2021). *Cumulative CO_2 emissions by world region*. Retrieved July 10, 2023, from https://ourworldindata.org/grapher/cumulative-co2-emissions-region
- Pai, M. (2022). *Disrupting Global Health: From Allyship To Collective Liberation*. Forbes. https://www.forbes.com/sites/madhukarpai/2022/03/15/disrupting-global-health-from-allyship-to-collective-liberation/?sh=34e4baa24e62
- Poole, R. (2011). *What Became of the Taíno?* Smithsonian Magazine. https://www.smithsonianmag.com/travel/what-became-of-the-taino-73824867/

- Priest, N., Paradies, Y., Stewart, P., & Luke, J. (2011). Racism and health among urban Aboriginal young people. *BMC Public Health*, *11*(1), 568. https://doi.org/10.1186/1471-2458-11-568
- Rehman, A. (2023). *Vicious circle: Foreign currency, debt dependency and export agriculture in the Global South* | War on Want. https://waronwant.org/profiting-hunger/2-vicious-circle-foreign-currency-debt-dependency-and-export-agriculture-global
- Robinson, E., & Robbins, R. (1968). *Sources, abundance, and fate of atmospheric pollutants*. Stanford Research Institute. https://www.smokeandfumes.org/documents/document16
- Roy, H. (Director). (2021). *Why was India split into two countries?* TED Talk. https://www.ted.com/talks/haimanti_roy_why_was_india_split_into_two_countries?language=en
- Sachs, J. (2022). *Pakistan and the Fight for Climate Justice | by Jeffrey D. Sachs*. Project Syndicate. https://www.project-syndicate.org/commentary/pakistan-flooding-climate-justice-rich-countries-should-bear-cost-by-jeffrey-d-sachs-2022-09
- Sansom, G., & Hannibal, B. (2021). *Disparate access to nutritional food; place, race and equity in the United States*. BMC Nutrition, 7(1), 29. https://doi.org/10.1186/s40795-021-00434-2
- Selvarajah, S., Maioli, S. C., Deivanayagam, T. A., Sato, P. de M., Devakumar, D., Kim, S.-S., Wells, J. C., Yoseph, M., Abubakar, I., & Paradies, Y. (2022). Racism, xenophobia, and discrimination: Mapping pathways to health outcomes. *The Lancet*, *400*(10368), 2109–2124. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)02484-9
- Semba, R. D., Askari, S., Gibson, S., Bloem, M. W., & Kraemer, K. (2022). The Potential Impact of Climate Change on the Micronutrient-Rich Food Supply. *Advances in Nutrition*, *13*(1), 80–100. https://doi.org/10.1093/advances/nmab104
- Shepherd, C. C. J., Li, J., Cooper, M. N., Hopkins, K. D., & Farrant, B. M. (2017). The impact of racial discrimination on the health of Australian Indigenous children aged 5–10 years: Analysis of national longitudinal data. *International Journal for Equity in Health*, *16*(1), 116. https://doi.org/10.1186/s12939-017-0612-0
- Sreevatsan, A. (2018). *British Raj siphoned out $45 trillion from India: Utsa Patnaik*. Mint. https://www.livemint.com/Companies/HNZA71LNVNNVXQ1eaIKu6M/British-Raj-siphoned-out-45-trillion-from-India-Utsa-Patna.html
- Stallard, M. (2023). *Cotton Capital: How slavery made Manchester the world's first industrial city*. The Guardian. https://www.theguardian.com/news/ng-interactive/2023/apr/03/cotton-capital-how-slavery-made-manchester-the-worlds-first-industrial-city
- Sperling, D. (2017). *In 1825, Haiti Paid France $21 Billion To Preserve Its Independence—Time For France To Pay It Back*. Forbes. https://www.forbes.com/sites/realspin/2017/12/06/in-1825-haiti-gained-independence-from-france-for-21-billion-its-time-for-france-to-pay-it-back/
- Taylor, K. (2013). *Japan: Colonization and settlement*. *The Encyclopedia of Global Human Migration*. Edited by Immanuel Ness, Blackwell https://doi.org/10.1002/9781444351071.wbeghm319
- The Frontline. (2022). *Yes, Colonialism Caused Climate Change, IPCC Reports*. Atmos. https://atmos.earth/ipcc-report-colonialism-climate-change/
- Trent, M., Dooley, D. G., Dougé, J. (2019). *The Impact of Racism on Child and Adolescent Health*. Pediatrics, 144(2), e20191765. https://doi.org/10.1542/peds.2019-1765
- Tuck, E., & Yang, K. W. (2012). Decolonization is not a metaphor. *Decolonization: Indigeneity, Education & Society*, *1*(1), Article 1. https://jps.library.utoronto.ca/index.php/des/article/view/18630
- Udegbunam, C. U. (2020). Neo-colonialism and Africa's Development: A Critical Review. *Public Policy and Administration Research*, *10*(10), 69.

- Uma, S. (2021). *Israel's Colonisation of Palestine and the Pursuit of International Justice*. The Wire. https://thewire.in/world/israels-colonisation-of-palestine-and-the-pursuit-of-international-justice
- UNCTAD. (2020). *Economic development in Africa: Tackling illicit financial flows for sustainable development in Africa*. https://unctad.org/board-action/economic-development-africa-tackling-illicit-financial-flows-sustainable-development
- UNDP. (2023). Human Development Insights. In *Human Development Reports*. United Nations Development Programme. https://hdr.undp.org/data-center/country-insights
- UNHCR. (2007). *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples—Haiti*. Refworld. https://www.refworld.org/docid/4954ce1ac.html
- UNICEF-WHO-WB. (2023). *Levels and trends in child malnutrition: UNICEF/WHO/World Bank Group joint child malnutrition estimates: key findings of the 2023 edition*. https://www.who.int/publications-detail-redirect/9789240073791
- United Nations General Assembly. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development.Department of Economic and Social Affairs*. https://sdgs.un.org/2030agenda
- University of Kansas. (n.d.). *HAITI: A Brief History of a Complex Nation*. Retrieved July 10, 2023, from https://haitianstudies.ku.edu/haiti-brief-history-complex-nation
- UNOCHA. (2022). *Pakistan Floods Response Plan 2022.Financial Tracking Service*. https://fts.unocha.org/appeals/1108/summary
- UNOCHA. (2023). *Haiti Plan de Réponse Humanitaire 2023 | Financial Tracking Service*. https://fts.unocha.org/appeals/1121/summary
- UNOCHA (2023). *This is not a country where you can dream*. UN Humanitarian. https://unocha.exposure.co/this-is-not-a-country-where-you-can-dream
- Vasiliev, D., & Greenwood, S. (2021). The role of climate change in pollinator decline across the Northern Hemisphere is underestimated. *Science of The Total Environment*, *775*, 145788. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.145788
- Vu, D., Yamada, T., & Ishidaira, H. (2018). Assessing the impact of sea level rise due to climate change on seawater intrusion in Mekong Delta, Vietnam | Water Science & Technology | IWA Publishing. *Water Science & Technology*, *77*(6), 1632–1639. https://doi.org/10.2166/wst.2018.038
- We are Water Foundation. (2021). *How long have we known? Climate change warnings started 50 years ago*. We Are Water Foundation. https://www.wearewater.org/en/how-long-have-we-known-climate-change-warnings-started-50-years-ago_344141
- WFP. (2021). *Climate Crisis and Malnutrition—A case for acting now*. World Food Programme. https://www.wfp.org/publications/climate-crisis-and-malnutrition-case-acting-now
- WFP. (2022) *The Climate Crisis and Hunger*. World Food Programme. https://www.wfp.org/publications/climate-crisis-and-hunger
- WFP. (2023) *Increasing risk of hunger in hotspot areas as the Sudan crisis spills over into subregion and El Niño looms - warns new UN report*. World Food Programme. https://www.wfp.org/news/increasing-risk-hunger-hotspot-areas-sudan-crisis-spills-over-subregion-and-el-nino-looms
- Whitley, M., & Banks, A. (2022). *Work as an Understudied Driver of Racial Inequities in Breastfeeding. New Solutions : A Journal of Environmental and Occupational Health Policy : NS, 32(3), 189–200*. https://doi.org/10.1177/10482911221124558
- Williams, E. (1994). *Capitalism and Slavery*. University of North Carolina Press.

- World Bank (2022) *Data Bank: Population Estimates and Projections*. The World Bank. https://databank.worldbank.org/source/population-estimates-and-projections
- World Bank. (2022) *Pakistan: Flood Damages and Economic Losses Over USD 30 billion and Reconstruction Needs Over USD 16 billion - New Assessment*. The World Bank. https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/10/28/pakistan-flood-damages-and-economic-losses-over-usd-30-billion-and-reconstruction-needs-over-usd-16-billion-new-assessme
- World Bank (2023) *Where we Work: Haiti*. The World Bank. https://www.worldbank.org/en/country/haiti/overview
- World Bank (2023) *Where we Work: The world Bank in Pakistan*. The World Bank. https://www.worldbank.org/en/country/pakistan/overview
- World Rainforest Movement. (n.d.). *Colonization and the role of agriculture in a nutshell*. Retrieved September 29, 2023, from https://www.wrm.org.uy/bulletin-articles/colonization-and-the-role-of-agriculture-in-a-nutshell

STARVATION AND INTERNATIONAL CRIME

HAMBRE Y JUSTICIA INTERNACIONAL

Tom Dannenbaum
Associate Professor of International Law, Fletcher School of Law & Diplomacy, Tufts University
tom.dannenbaum@tufts.edu

Fecha recepción artículo: 18/07/2023 • Fecha aprobación artículo: 31/08/2023

ABSTRACT

One of the most pernicious causes of the backsliding on global hunger is the human infliction of deprivation, whether in the form of belligerents' decisions about how to wage war or governments' decisions about how to exercise control over populations. Some of these decisions are criminal, but accountability is rare. Change requires building the confidence of prosecutors and investigators in the viability of the legal tools available, despite the relative graduality of the effects of deprivation as compared to other atrocity crimes, the challenges associated with establishing the cause of those effects in complex and multivariate conditions, and the fact that many of those subject to mass deprivation endure torturous suffering without dying. Given that context, the agents of international criminal accountability would do well to focus on the war crime of starvation of civilians as a method of warfare and the crime against humanity of "other inhumane acts." This article explains why those crimes are most expressively and evidentiarily apt and charts the contours of the relevant law.

Keywords: International criminal law, Starvation, Deprivation, War crimes, Crimes against humanity, Genocide

RESUMEN

Una de las causas más perniciosas del retroceso del hambre en el mundo es la imposición humana de privaciones, ya sea en forma de decisiones de los beligerantes sobre cómo hacer la guerra o de decisiones de los gobiernos sobre cómo ejercer el control sobre las poblaciones. Algunas de estas decisiones son delictivas, pero la rendición de cuentas es escasa. El cambio requiere fomentar la confianza de fiscales e investigadores en la viabilidad de las herramientas jurídicas disponibles, a pesar de la relativa gradualidad de los efectos de las privaciones en comparación con otros crímenes atroces, de los retos asociados a establecer la causa de esos efectos en condiciones complejas y multivariables, y del hecho de que muchas de las personas sometidas a privaciones masivas soportan un sufrimiento tortuoso sin morir. En este contexto, los agentes

responsables de la rendición de cuentas internacional deberían centrarse en el crimen de guerra de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra y en el crimen de lesa humanidad de "otros actos inhumanos". Este artículo explica por qué esos crímenes son los más aptos desde el punto de vista expresivo y probatorio y traza los contornos de la legislación pertinente.

Palabras clave: Derecho penal internacional, Hambre, privación, Crímenes de guerra, Crímenes de lesa humanidad, Genocidio

Tom Dannenbaum *is Associate Professor of International Law at the Fletcher School of Law & Diplomacy, where he is also Co-Director of the Center for International Law & Governance. He writes and teaches in the areas of international humanitarian law, the law governing the use of force, international criminal law, human rights, shared responsibility, and international judging. His articles have appeared in a range of leading journals and have received multiple awards, including the American Society of International Law's (ASIL) International Legal Theory Scholarship Prize in 2022 for his work on siege starvation and ASIL's Lieber Prize in 2017 for his work on the crime of aggression. Dannenbaum's book, The Crime of Aggression, Humanity, and the Soldier, was published by Cambridge University Press in 2018.*

INTRODUCTION

Sustainable Development Goal (SDG) 2 sets the objective of ending hunger and achieving food security. Given existing global resources, this ought to be the minimum we expect of one another. And yet, as outlined elsewhere in this issue, it is an increasingly distant ambition. Although there is no single explanation for this backsliding, armed conflict is clearly among the most devastating factors. In 2022, conflict drove acute food insecurity for 117 million people and catastrophic food insecurity for 648,000, with Ethiopia, Nigeria, South Sudan, and Yemen each at risk of conflict-induced famine (Report of the Secretary-General, 2023, para. 73). The situation in 2023 continues to deteriorate, with the outbreak of war in Sudan a new driver of acute hunger (Food and Agriculture Organization & World Food Programme, 2023, pp. 3, 6–7, 27). In many conflicts, those suffering from the deprivation of food and other essentials far outnumber those that have endured the higher-profile harms arising from kinetic attacks and detainee mistreatment.

These effects are not simply the inevitable collateral consequence of war. They are the products of belligerents' choices about how to fight. However, despite both the prominence of war as a driver of acute food insecurity and the fact that civilian deprivation is among the most devastating features of contemporary armed conflict, it is only recently that starvation tactics have drawn legal attention as possible war crimes (Akande & Gillard, 2019; Bartels, 2015; Coco et al., 2019; Conley & de Waal, 2019; Cottier et al., 2022; D'Alessandra & Gillett, 2019; Dannenbaum, 2022a, 2022b; de Waal, 1997, 2018; Defalco, 2017; Jordash et al., 2019; Marcus, 2003; Mulder & van Dijk, 2021; Van Schaack, 2016; Ventura, 2019; Zappalà, 2019). They have yet to be prosecuted as such at the international level. For a period, this omission could be explained by uncertainty as to the applicable law. Today, however, international law prohibits and criminalizes the starvation of civilians as a method of warfare, while offering special protection to objects indispensable to civilian survival, such as food and water. In confronting the accountability gap, what is needed is not new law, but the interpretive clarity, prosecutorial confidence, and political will to employ existing tools.

In fact, that imperative can be articulated in more general terms. War crimes apply only in contexts of armed conflict or belligerent occupation. However, certain decisions leading to large-scale deprivation outside of war may implicate the distinct international criminal categories of crimes against humanity or genocide, for which no belligerent nexus is necessary. Here, too, existing law has been underused, with prosecutors seemingly more hesitant in responding to the slow violence of inadequate access to essentials than they are in responding to the instantaneous, and consequently more "spectacular," atrocities that are the focus of most international criminal cases (DeFalco, 2021; Kalpouzos & Mann, 2015).

Many crimes are potentially implicated in contexts of mass deprivation. However, given both the value of expressive specificity in international criminal law and the evidentiary challenges associated with prosecuting starvation, this analysis focuses on those rules most apt for pursuing accountability for the starvation of populations.

WHAT IS INTERNATIONAL CRIMINAL LAW?

Before turning to those details, it is necessary to introduce the context. International criminal law identifies wrongs to which individual criminal liability can attach at the international level, whether before an international (or internationalized) court or tribunal, such as the International Criminal Court (ICC), or before a domestic court exercising universal jurisdiction. In principle, regardless of forum, the prosecution of individuals for such crimes entails the condemnation and non-acquiescence of the international community. International crimes have no statute of limitations.

The ICC is the only permanent international court in this domain. It has ordinary jurisdiction over crimes perpetrated either on the territory or by the nationals of a state that has either ratified the ICC Statute or issued an ad hoc declaration accepting the Court's jurisdiction (Statute of the ICC, art.12). The Court can gain jurisdiction in a situation not meeting those criteria if the United Nations Security Council refers the situation (as it has done with respect to Darfur and Libya) (Statute of the ICC, art. 13(b); UN Security Council Res. 1593, 2005, para. 1; UN Security Council Res. 1970, 2011, para. 4). Situation-specific courts, such as the International Criminal Tribunals for Yugoslavia and Rwanda (ICTY, ICTR), the Special Court for Sierra Leone (SCSL), and the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC), among a growing number of others, have been set up on an ad hoc basis, either through agreement between an international organization and a state with jurisdiction or through Security Council action.

Domestic courts' jurisdiction is defined by national law. However, as applied to international crimes, there is relatively broad recognition of states' authority to assert one or another form of universal jurisdiction—jurisdiction that is not contingent on any territorial or nationality link to the impugned act or its consequences—albeit with enduring controversies and complexities regarding political conditions and the selectivity of its use in practice (Amnesty International, 2012; Jalloh, 2018; Trial International, 2023).

To focus on international criminal law in analyzing the ongoing regression vis-à-vis SDG 2 is not to suggest that criminal justice is the key to reversing world hunger. The relevant criminal categories have high (and in some cases uncertain) legal thresholds. Effective investigation is often contingent upon the cooperation of states whose leading officials are potentially implicated in the wrongdoing. And, although the war in Ukraine has prompted unprecedented transnational investigative engagement, the durability and scope of that effect beyond the Ukrainian context remains to be seen (Dutton & Sterio, 2022; Vasiliev, 2022). At most, the pursuit of criminal accountability can be one limited element in a multidimensional effort.

Even assuming effective investigation and case processing, the unreflective introduction of international criminal law into a situation can be counterproductive, prompting belligerents to deny humanitarian access punitively or complicating prospects for peace, albeit that these effects are more nuanced and case-specific than is often asserted (Kersten, 2016; Rice & Branigan, 2009). In these and other respects, it is important to retain critical perspective on the role and utility of the criminal frame.

Nonetheless, there is both intrinsic and instrumental value in asserting through law the moral toxicity of the infliction of starvation conditions and in clarifying the ways in which accountability can be pursued (de Waal, 2018). The gradual and distinct nature of starvation methods entails a particular form of individually and socially torturous wrong—one that can only be adequately identified and expressed through accountability for starvation-specific crimes (Dannenbaum, 2022b).

STARVATION AS A VIOLATION OF THE LAW OF ARMED CONFLICT AND A WAR CRIME[1]

In armed conflict or belligerent occupation, the deprivation of objects indispensable to civilian survival, such as food, water, and the systems through which they are sourced implicates both the law of armed conflict (also known as international humanitarian law (IHL)) and the war crimes regime that is derivative of it. To evaluate the nuances of this framework with precision, it helps to begin with the underlying IHL before turning to war crimes.

Here, one might distinguish two salient components of the law: the protection of objects indispensable to civilian survival from certain specified operations and the prohibition of starvation of civilians as a method of warfare. As will become clear, the better view is that these are in fact intimately intertwined, with starvation of civilians as a method of warfare defined by the deprivation of objects indispensable to civilian survival. However, because there are other ways of understanding the relationship, the two components require separate introduction.

OBJECTS INDISPENSABLE TO CIVILIAN SURVIVAL

The heightened protection of objects indispensable to civilian survival is best understood in contrast with IHL's posture on objects generally. Ordinarily, an object with both military and civilian uses—a so-called "dual-use object"—is considered a military objective whenever the former use entails an "effective contribution to military action," such that the object's destruction, capture or neutralization would return a definite military advantage (Dinstein, 2022, pp. 140–141; AP I, 1977, art. 52). As such, it is, in principle, a lawful target. Its value to civilians is protected instead through belligerents' obligations to take all feasible precautions to minimize civilian harm in any operation against the object (AP I, 1977, art. 57(2)(a)(ii)) and not to attack if the civilian harm expected would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated (AP I, 1977, arts. 51(5)(b), 57(2)(a)(iii)).

Objects indispensable to survival, such as food, water, and the systems through which they are sourced and provided are governed by a different framework. Per the terms of Protocol I Additional to the Geneva Conventions (Additional Protocol I or AP I), even if such objects are used not just by civilians, but also by

[1] In more detail, see: Dannenbaum, T, 2022a; Dannenbaum, T, 2022c.

Starvation and International Crime. Tom Dannenbaum.
Revista DIECISIETE. 2023. Nº 9. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 135-156) DOI: 10.36852/2695-4427_2023_09.07

combatants, two bright-line prohibitions still apply to their attack, destruction, removal, or rendering useless. A good argument can be made that these prohibitions apply not only in Protocol I conflicts (i.e. armed conflicts between two of the 174 states that are party to AP I), but also to other conflicts as a matter of customary international law (Dannenbaum, 2022a, pt. III). Moreover, as detailed below, on the better interpretation, such heightened protections apply not only to attack, destruction, removal, and rendering useless, but also to other forms of deprivation, including encirclement operations that cut civilians off from the external supply of such objects.

The first elevated prohibition is specific to operations that target indispensable objects for their sustenance value. Pursuant to paragraphs 2 and 3(a) of article 54 of Protocol I, objects indispensable to survival cannot be targeted for their sustenance value (including their sustenance value to adversary forces), unless they provide sustenance *exclusively* to combatants (AP I, 1977, arts. 54(2), 54(3)(a)). In other words, in contrast to dual-use objects, dual-use sustenance is not a lawful target. This prohibition holds whether or not the targeting operation would leave the civilian population inadequately supplied and regardless of the motive for denying sustenance. It inheres simply in the fact of sustenance denial as the purpose in a context in which civilians are among those affected.

Second, pursuant to paragraph 3(b) of article 54, objects indispensable to civilian survival may be targeted for reasons *other* than their sustenance value only if both of two cumulative criteria obtain (AP I, 1977, art. 54(3)(b)). First, the objects must provide "direct" support for military action. Tighter than the "effective contribution to military action" test that ordinarily determines objects' target status (AP I, 1977, art. 52(2)), this may require that the contribution be no more than one causal step from military action (AP I, 1977, art. 51(3); Melzer, 2009, pp. 52-54). A paradigmatic example is a food-storage barn used for cover by hostile forces (Sandoz et al., 1987, para. 2110). Second, and critically, even when that direct support threshold is satisfied, targeting the object would be lawful only if not expected to leave the civilian population starving or forced to move.

These two alternative prohibitions—(i) on dual-use sustenance denial and (ii) on actions that would leave civilians starving or forced to move—specify the unique protection of indispensable objects even when they provide significant military utility. Crucially, these prohibitions attach prior to the IHL evaluations of proportionality and precautions—i.e., *regardless* of how expected civilian loss compares to anticipated military advantage and *whether or not* all feasible measures were taken to minimize civilian harm. Moreover, under the first prohibition, operations can be identified as illegal without needing to establish that they caused (or were anticipated to cause) a particular effect among civilians.

The distinction between the two prohibitions relating to indispensable objects implies that food, water, and the systems by which they are produced and supplied should be understood to be intrinsically indispensable, regardless of their scarcity or not in the situation at hand. Indeed, one of the key virtues of the first rule's purposive focus is precisely that it captures acts of sustenance denial undertaken *before* the relevant objects are scarce. Under the second prohibition, on the other hand, the anticipated impact matters. However, even in that context, it is necessary only to show that the impugned operation would be expected to leave the population in starvation conditions (or require its movement), not that the belligerent party caused the conditions of scarcity underpinning that vulnerability. Thus, despite recognizing the significance of floods, the COVID-19 pandemic, reduced farming, displacement, and donor fatigue in contributing to starvation conditions in South Sudan (Commission on Human Rights in South Sudan, 2020a, paras. 12–15, 102, 103, 110, 117–122, 135), the Commission on Human Rights in South Sudan stressed that such conditions underscore (rather than mitigate) the obligation of belligerents not to deprive the affected populations of objects essential to their survival (Commission on Human Rights in South Sudan, 2020a, paras. 101, 128–31, 103, 109; Commission on Human Rights in South Sudan, 2020b, paras. 70–71, Annex II: 40-41).

STARVATION OF CIVILIANS AS A METHOD OF WARFARE

This much is clear as applied to the modes of deprivation listed in article 54(2) of Protocol I (attack, destruction, removal, and rendering useless), each of which has occurred in multiple recent conflicts and in multiple forms, ranging from *attacks* on agricultural areas, markets, and humanitarian convoys, to the *destruction* of livestock, crops, agricultural equipment, and water infrastructure, the looting or other *removal* of essential goods from farms and markets, and the mining (and thus *rendering useless*) of agricultural fields (Conley et al., 2022; Dannenbaum, 2022a, pp. 685–686; Dannenbaum, 2022c). A question arises, however, regarding modes of deprivation not enumerated in article 54(2). Most prominently, this raises the issue of encirclement starvation, whereby civilians are cut off from the external supply of such objects through siege or blockade (Dannenbaum, 2021; Dannenbaum, 2022b; Drew, 2019; Gillard, 2019; Gaggioli, 2019; Nijs, 2021; Watts, 2019; Waxman, 1999). Not listed in article 54(2), such modes of deprivation are thought to be proscribed only under the general prohibition on using "starvation of civilians as a method of warfare" (codified in paragraph 1 of article 54) (Akande & Gillard, 2019, pp. 761–765). Here, there is more room for interpretive dispute. Three distinct approaches can be identified: the weaponized civilian suffering approach, the transitive deprivation approach, and the targeted deprivation approach. The first of these is the least plausible. Each of the second and third has merit.

On the first "weaponized civilian suffering" view, the general prohibition on using "starvation of civilians as a method of warfare" is thought to ban only deprivation inflicted with the specific purpose of causing civilians to suffer (most obviously with a view to breaking their will) (Akande & Gillard, 2019, pp. 761-765; Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar, 2019, para. 420; Office of the General Counsel [US DoD], 2023, §§ 5.20.1, 17.9.2.1; Sandoz et al., 1987, para. 2089; United Kingdom Ministry of Defence, 2004, § 5.27.1; United Nations Commission of Experts, 1994, para. 76). While a distinct set of rules is elaborated for modes of deprivation listed in paragraph 2 of article 54, any other mode (such as encirclement) is proscribed only when it meets this purposive threshold. On this view, inflicting starvation conditions on a population of civilians and combatants with the goal of breaking the *combatants'* will would not be prohibited as such, because the foreseeable civilian starvation would not be the operation's purpose (Drew, 2019, p. 314; Watts, 2019, p. 19). This interpretation would apply a far narrower prohibition to unenumerated modes of deprivation than applies to those operations covered by paragraphs 2 and 3 of article 54. Depending on the standard by which the target of a deprivation operation is defined (discussed further below), it may also entail an evidentiary obstacle to the pursuit of accountability, as even many operations that would meet the legal standard in principle might be portrayed as targeted at combatants.

If this approach were adopted, a further interpretive question would be whether civilian starvation "incidental" to a siege would need to be weighed against the concrete and direct military advantage anticipated, per the general rule of proportionality (AP I, 1977, art. 51(5)(b)). The stronger argument is that it would, but the fact that the rule applies formally only to "attacks," raises the question of whether encirclements are covered (Akande & Gillard, 2019, p. 765; Gillard, 2019, p. 8; Gaggioli, 2019; Nijs, 2021; Watts, 2019, p. 19). In any event, given the potential gains from a successful encirclement, the proportionality rule may itself permit considerable civilian harm (Dannenbaum, 2021, pp. 338–341; Heintschel von Heinegg, 2016, p. 933; Watts, 2022).

A better interpretation would treat unenumerated modes of deprivation, such as encirclement, as no different from those listed in paragraph 2 of article 54 (Dannenbaum, 2022a, pt. V(D-F)). On this view, in specifying the prohibited method of warfare, the term "starvation" should be understood to refer not to an outcome, but to the transitive act of depriving people of indispensable objects (Conley & de Waal, 2022; de Waal, 2018, pp. 6, 22). Understood in this way, to engage in "starvation of civilians as a method of warfare" is to engage in the

Starvation and International Crime. Tom Dannenbaum.
Revista DIECISIETE. 2023. Nº 9. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 135-156) DOI: 10.36852/2695-4427_2023_09.07

deliberate deprivation of objects indispensable to civilian survival in furtherance of the war effort (Group of Eminent International and Regional Experts on Yemen, 2019, para. 741). That deprivation can be purposive in the way suggested by "method of warfare," without targeting civilians or being undertaken with the goal of weaponizing civilian suffering. Indeed, this is precisely the legal posture vis-à-vis attack, destruction, removal, and rendering useless per the terms of paragraphs 2 and 3 of article 54 (AP I, 1977, art. 54(2-3)). On this reading, those latter paragraphs specify the general ban through exemplification, while clarifying how it diverges from the article 52 framework on object protection. An alternative route to a similar conclusion would be to understand the concept of "rendering useless" more broadly than has sometimes been suggested (Sandoz et al., 1987, paras. 2100–2101), such that obstructing deliveries via encirclement would be a form of rendering those consignments useless to the civilians for whom they were destined.

Several factors weigh in favor of this "transitive deprivation" approach. First, it makes sense of the notion (expressed in the ICRC's Commentary on Protocol I) that the framework banning the attack, destruction, removal, and rendering useless of indispensable objects in paragraph 2 of article 54 "develops the principle formulated in paragraph 1" and "describes the most usual ways in which this [general principle] may be applied." (Sandoz et al., 1987, para. 2098). That framing would make little sense if the prohibition in paragraph 2 were understood to far exceed a narrowly defined purposive ban in paragraph 1. Second, this approach accounts for the structure of article 54, which is entitled "protection of objects indispensable to the survival of the civilian population" and which codifies the ban on "starvation of civilians as a method of warfare" in its first paragraph (thereby appearing to treat the two issues as mutually constitutive). Third, this makes sense of the focus on the deprivation of indispensable objects as the core material element of the war crime of starvation of civilians as a method of warfare (*Elements of Crimes* [ICC], 2013, p. 31), which is explicit in including willful encirclement denial as a form of prohibited deprivation (Statute of the ICC, art. 8(2)(b)(xxv)). Fourth, it is consistent with the U.N. Security Council's landmark Resolution 2417, which "strongly condemns … depriving civilians of objects indispensable to their survival, including willfully impeding relief supply and access" (UN Security Council Res. 2417, 2018, para. 6). Notably, "willfulness" (used in both the war crime and the Security Council resolution) is understood to describe "the attitude of an agent who, without being certain of a particular result, accepts the possibility of it happening" (*Prosecutor v. Galić*, 2006, para. 140; *Prosecutor v. Kvočka*, 2005, para. 261; *Prosecutor v. Strugar*, 2008, paras. 270, 277; Sandoz et al., 1987, para. 3474). Fifth, this approach avoids the normative incoherence of a strict ban on removing or rendering useless food or water and yet a permissive posture towards performing precisely the same function through blocking the delivery of such items.

Understanding the legal framework in this way would entail analyzing encirclement operations according to the following scheme. The first legal question would be whether the supply of indispensable objects is being deliberately blocked. If yes, the next question would be whether the purpose is to deny sustenance (even to combatants) in a context in which that denial will also impact civilians. If yes, the operation would be prohibited. On the other hand, in the case of a siege of a military holdout or base without a civilian presence, such as at Dien Bien Phu (Boylan & Olivier, 2018), the prohibition would not apply. Assuming access to be blocked for reasons other than sustenance denial, the alternative question—suggested by article 54(3)(b)—would be whether those other reasons include the prevention of direct support to military action, as might be true of agricultural equipment intended to be repurposed for military operations or of fuel or electricity that could be used for military purposes while also being necessary to the supply and preservation of food (*Al-Bassiouni v. Prime Minister*, 2008, para. 14; Sandoz et al., 1987, para. 4885). If such reasons do not obtain, the operation would be prohibited. Even if the denial of access were done for such permitted military purposes, the final question would be whether it would leave the civilian population starving or forced to move. If so, the operation would be prohibited.

A third approach ("targeted deprivation") would draw elements from each of the first two, understanding "starvation" to refer to the transitive act of deprivation, but reading the other terms in paragraph 1 of article 54 to limit the prohibition to deprivation targeted specifically at civilians. On this view, the ban on "starvation of civilians as a method of warfare" would attach at a higher prohibitive threshold than is applicable to the prohibitions on the attack, destruction, removal, or rendering useless of indispensable objects (which attach even when civilians are very clearly not the ultimate targets, as explained above). However, due to three features of civilian status and protection, it would avoid some of the difficulties associated with the first ("weaponized civilian suffering") approach (Dannenbaum, 2022a, pt. VI).

First, civilians who remain in a besieged area retain full civilian status and protection regardless of whether they refused safe exit or were forced to stay (AP I, 1977, art. 51(3); Dannenbaum, 2022a, pp. 744–745; Gillard, 2019, p. 12; Provost, 1992, p. 619). Second, a population composed predominantly of civilians has legal protection as a civilian population in its aggregate form, even when combatants are embedded within (AP I, 1977, art. 50(3); *Prosecutor v. Blaškić*, 2004, para. 115; *Prosecutor v. Galić*, 2006, paras. 135–138; *Prosecutor v. Karadžić*, 2016, paras. 474, 4610 n.15510; *Prosecutor v. Kordić and Čerkez*, 2004, paras. 50, 97). Third, the indiscriminate targeting of civilians and combatants in combination has been understood in war crimes case law to include the targeting of civilians in addition to the targeting of combatants (AP I, 1977, arts. 48, 51(4)(a-b), 51(5)(a); *Prosecutor v. Katanga*, 2014, paras. 801–802; *Prosecutor v. Ntaganda*, 2021, paras. 418, 424, 491; *Prosecutor v. Ntaganda*, 2019, paras. 921–923).

Given these features of civilian protection, a comprehensive starvation siege of a mixed civilian-combatant population would often be prohibited under the third interpretation, even if driven by the ultimate objective of starving out combatants. Pursuing that objective would entail adopting a prohibited predicate purpose as the means to that goal—namely, depriving the encircled population (as a whole) of essentials. In any scenario in which the population qualifies as civilian in aggregate (despite the presence of combatants), starving out those combatants would entail the targeted deprivation of a civilian population. Alternatively, the deprivation action in such a scenario might be deemed indiscriminate, and thus targeted at both combatants and civilians alike, regardless of ultimate motive. Either way, combatant starvation would be pursued (at least in part) via the targeted starvation of civilians as a method of warfare.

This analysis emphasizes the degree to which the scope of state responsibility for starvation in war hinges on how to define the prohibition of starvation methods in relation to the protection of objects indispensable to civilian survival. Albeit through different technical components, similar points of interpretive divergence extend through to the war crime.

STARVATION AS A WAR CRIME

As codified in Additional Protocol I, the starvation of civilians as a method of warfare was prohibited, but not criminalized (AP I, 1977, art. 85). That is to say, states were prohibited from using the method, and legally responsible for breaching that obligation, but they retained discretion as to the tools through which to suppress its use (AP I, 1977, art. 86(1)). The first unambiguous step towards international criminalization occurred two decades later with the codification of starvation of civilians as a method of warfare as a war crime in international armed conflicts (IACs) in article 8(2)(b)(xxv) of the ICC Statute in 1998 (Statute of the ICC, art. 8(2)(b)(xxv)). The Statute was amended in 2019 to extend the crime to non-international armed conflicts (NIACs) through article 8(2)(e)(xix) (ICC Assembly of States Parties, 2019b). IACs are conflicts between states (whether directly, or through proxies over which they exercise control). NIACs are conflicts of a certain level of intensity between states and organized armed groups, or between such groups.

ICC jurisdiction over the starvation crime in NIACs will apply only on a state-by-state basis, as each ratifies the amendment (Statute of the ICC, art. 121(5)). Nonetheless, here, too, there is a robust case for customary international criminality (Dannenbaum, 2022a, pt. III). Indeed, precisely that status was a central rationale for the statutory amendment in 2019 (ICC Assembly of States Parties, 2018, Annex IV; ICC Assembly of States Parties, 2019a, para. 3). On that basis, a number of states have codified both IAC and NIAC starvation in their war crimes statutes, many of which entail a form of universal jurisdiction (ICC Legal Tools, *National Implementing Legislation Database*, last visited 2023; ICRC, *Practice Relating to Rule 53: Starvation as a Method of Warfare*, last visited 2023). Supporting that trend, Security Council Resolution 2417 "underlin[es] that using starvation of civilians as a method of warfare may constitute a war crime" without specifying conflict classification and "strongly urges" states to conduct "investigations within their jurisdiction into violations of international humanitarian law related to the use of starvation of civilians as a method of warfare, including the unlawful denial of humanitarian assistance to the civilian population in armed conflict, and, where appropriate, to take action against those responsible in accordance with domestic and international law, with a view to .... ensuring accountability" (UN Security Council Res. 2417, 2018, preambular para. 14, operative para. 10).

As the ICC crime is thought to reflect customary international law and (not coincidentally) provides the model for most domestic codifications, the ICC Elements of Crimes document offers the key interpretive starting point (*Elements of Crimes* [ICC], 2013). In addition to specifying elements relating to the act's association with armed conflict, it provides that the crime attaches when a perpetrator both "deprived civilians of objects indispensable to their survival" and "intended to starve civilians as a method of warfare" (*Elements of Crimes* [ICC], 2013, p. 31). Crucially, the prosecutor does not need to establish that the impugned conduct caused any particular form of harm, suffering, or death; engaging in the deprivation of indispensable objects with the requisite intent is sufficient (Akande & Gillard, 2019, pp. 760–761; *Elements of Crimes* [ICC], 2013).

As noted above, the crime applies equally to all modes of deprivation, drawing no distinction between attacking indispensable objects and blocking humanitarian delivery. However, unlike the underlying prohibition in the law of armed conflict, the crime includes a *mens rea* component, with liability attaching only when the perpetrator "intended to starve civilians as a method of warfare" (*Elements of Crimes* [ICC], 2013, p. 31). Although specific to the crime, this raises interpretive questions that parallel those applicable to the underlying IHL rule.

On the most restrictive interpretation, the use of "intent" together with "method of warfare" might be understood to imply that this element would be satisfied only when the perpetrator acts with the purpose of weaponizing the civilian harm or death associated with starvation (DeFalco, 2017, p. 1145; Marcus, 2003, p. 269; Werle & Jeßberger, 2020, p. 559). For the war crime, this approach would apply the narrow "weaponized civilian suffering" understanding discussed above not only to encirclement deprivation but also to the attack, destruction, removal, or rendering useless of indispensable objects. Although more coherent than an interpretation that would differentiate the legal standard across different modes of deprivation, this purposive approach is neither the most compelling harmonization, nor demanded by the reference to "intent."

First, if "starvation of civilians as a method of warfare" is understood to refer to the transitive act of deprivation, then even an understanding of "intent" that is limited to direct (or purposive) intent would require establishing only that the deprivation was purposive, not that it was done to weaponize civilian suffering (Dannenbaum, 2022a, sec. V(D)). Moreover, as discussed above, even

if it were thought necessary to show that the deprivation was targeted at civilians, precisely that could be shown whenever the impugned acts were either targeted at a population that is civilian in aggregate or targeted indiscriminately at civilians and combatants. Indeed, the ICC has adopted the latter approach in interpreting the war crime of "intentionally directing attacks against the civilian population or against individual civilians" (*Prosecutor v. Ntaganda*, 2019, paras. 921–923). Other tribunals have reached similar conclusions (*Prosecutor v. Kaing Guek Eav*, 2010, para. 310; *Prosecutor v. Martić*, 2008, para. 260).

Second, even if "intentionally using starvation of civilians as a method of warfare" were thought to imply the intentional infliction of a particular form of suffering on civilians (i.e., to implicate starvation as an outcome, rather than as a transitive act), it does not follow that that outcome must be the purpose of the impugned act. As it relates to consequences, "intent" is defined in article 30 of the ICC Statute to include not only purposive intent, but also awareness that the proscribed consequence will occur in the ordinary course of events (ICC, 2019, art. 30(2)(b)). This oblique form of intent has been interpreted to entail acting with a virtual certainty that the consequence will occur, whether or not it is sought (*Prosecutor v. Lubanga*, 2014, paras. 447–450). If the referent of "intent" in the starvation war crime is indeed understood to be starvation as a consequence, there is good reason to interpret the term to include this oblique form (D'Alessandra & Gillett, 2019, p. 30; Dannenbaum, 2022a, sec. IV(B); Jordash et al., 2019, pp. 854, 858–860). Although the article 30 definition applies formally only to the default *mens rea* standards (not those specific to individual crimes) (*Elements of Crimes* [ICC], 2013, p. 1; Statute of the ICC, art. 30(1)), terms within a legal framework ought to be (rebuttably) presumed to have a consistent meaning. The ICC has appropriately read crime-specific uses of "intentionally" in light of the general meaning provided in article 30 (*Prosecutor v. Bemba*, 2018, para. 677). Even absent this presumption of statutory consistency, the pervasiveness of the oblique form of intent in criminal law is such that it would be a plausible interpretation of "intent" on its own terms (Finnin, 2012). The upshot of including both oblique and direct understandings would be the criminality of any deprivation operation in which civilians are targeted with starvation *or* are virtually certain to starve as a result of the operation.

Ultimately, there is good reason to believe that criminal liability will attach whenever the deprivation of objects indispensable to civilian survival is purposive and either applied indiscriminately or to a population that is civilian in its aggregate character. However, even if a narrower interpretive approach were adopted requiring intent vis-à-vis civilian starvation as an outcome, this could be satisfied through showing that outcome to have been *either* the purpose *or* the inevitable consequence of the deprivation actions.

It is highly likely that practices in several contemporary conflicts satisfy one or both of these thresholds. Investigators and prosecutors operating in systems with the appropriate jurisdiction (whether the ICC in the context of Ukraine, the promised hybrid court in the context of South Sudan, or domestic courts exercising universal jurisdiction over crimes in Syria) would do well to foreground this war crime in their work.

CRIMES AGAINST HUMANITY AND GENOCIDE

This, however, cannot be the endpoint of the analysis. Whichever interpretation of the starvation war crime prevails, operations that are not shaped by or dependent upon armed conflict cannot qualify as war crimes of any kind (*Elements of Crimes* [ICC], 2013, p. 13; *Prosecutor v. Kunarac*, 2002, paras. 57–60). Government-inflicted starvation in North Korea exemplifies the phenomenon of mass deprivation inflicted outside of armed conflict (Mackenzie, 2023; Salmón, 2022, paras. 5, 19; Commission of Inquiry on Human Rights in the DPRK, 2014, paras. 493–692). In a different vein, but with a similar upshot, the Independent Fact-Finding Mission on Myanmar determined in 2019 that most government "deprivation of food and denials of humanitarian relief" were "not directly connected" with the contemporaneous armed conflict in Myanmar, thus precluding the applicability of war crimes (Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar, 2019, para. 174). Given that ICC amendments apply only on a state-by-state basis as individual ratifications occur, even many deprivation operations that *do* have a belligerent nexus to a non-international armed conflict are currently beyond ICC jurisdiction over the starvation war crime (although other ICC war crimes are potentially available and other courts may be able to hear starvation war crime cases) (Statute of the ICC, art. 121(5)).

When war crimes are inapplicable, crimes against humanity and genocide offer the remaining routes to international criminal accountability. The former category encapsulates various kinds of criminal conduct undertaken as part of a widespread (large in scale) or systematic (organized, patterned, and non-random) attack on a civilian population (*Prosecutor v. Katanga*, 2014, para. 1098; *Prosecutor v. Kunarac*, 2002, para. 94; *Prosecutor v. Ntaganda*, 2019, paras. 691–692). The concept of "attack" here is not limited to the use of armed force, but "encompasses any mistreatment of the civilian population" (*Prosecutor v. Kunarac*, 2002, para. 86). At the ICC, the attack must occur pursuant to a state or organizational policy (Statute of the ICC, art. 7(2)(a)). Genocide, on the other hand, entails certain listed acts undertaken with the specific intent to destroy a national, racial, religious, or ethnic group in whole or in part, as such (Statute of the ICC, art. 6). Under the right conditions, each could apply to the infliction of mass deprivation.

CRIMES AGAINST HUMANITY

The crime against humanity of greatest apparent relevance to mass deprivation is extermination—the crime of mass murder. Although reminiscent of genocide in the popular imagination (Luban, 2006), extermination need not entail discriminatory intent, whereas genocide need not include killing. The relevance of extermination to starvation methods is apparent from the definition common to the ICC Statute and the International Law Commission's (ILC's) 2019 Draft Articles on Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity. The latter, which is currently under consideration at the Sixth Committee of the UN General Assembly, is the first effort at a global crimes against humanity treaty (International Law Commission, 2019, p. 11). Their common definition of extermination includes "the intentional infliction of conditions of life, inter alia the deprivation of access to food and medicine, calculated to bring about the destruction of part of a population" (*Elements of Crimes* [ICC], 2013, p. 6 n.9; Statute of the ICC, art. 7(2)(b); International Law Commission, 2019, art. 2(2)(b)). Here, starvation is not only incorporated explicitly in the most significant contemporary definitions of extermination; it is foregrounded as the only codified exemplification of the crime. In that sense, extermination has a unique expressive aptness as a criminal category through which to pursue accountability for mass deprivation. Parenthetically, whenever extermination is applicable, the crime against humanity of murder would also be applicable on the same grounds, sharing the basic structure of extermination, but without the massiveness element and without the codified reference to the

deprivation of essentials (*Elements of Crimes* [ICC], 2013, p. 5; Statute of the ICC, art. 7(1)(b); International Law Commission, 2019, art. 2(1)(a)).

However, the difficulty with extermination and murder is that these crimes attach only when perpetrators intentionally cause death (*Elements of Crimes* [ICC], 2013, pp. 5–6). In the case of extermination, the acts of deprivation must be "calculated" to cause human destruction. Relative to kinetic attacks or executions, the graduality of deprivation and the multiple intervening factors contributing to fatalities complicate establishing causation and inferring intent. Even in famine, the proximate cause of death is typically not starvation itself, but one or more of the communicable diseases that proliferate in such situations (Conley & de Waal, 2019, p. 701; de Waal, 2018, pp. 6, 23). Deprivation enables such proliferation, but outbreaks inevitably involve multiple factors.

The associated prosecutorial predicament is not hypothetical. In 2016, the Supreme Court Chamber of the ECCC reversed a finding of extermination associated with the starvation of persons during the transfer of hundreds of thousands under the Khmer Rouge on the grounds that the link between mass deprivation and large-scale death was not established (*Co-Prosecutors v. Nuon Chea & Khieu Samphan*, 2018, paras. 536–560). In the 1990s, the UN Commission of Experts found that the supply of essentials during the siege of Sarajevo was "extremely limited (United Nations Commission of Experts, 1994, para. 75)," but concluded, "As no one appears to have died of starvation, cold, or dehydration in Sarajevo, it is unlikely anyone could be held liable" for crimes associated with siege deprivation (United Nations Commission of Experts, 1994, para. 77). That analysis predated the codification of a starvation war crime without a consequence element.

The unusual evidentiary difficulty regarding lethal causation and intent is not to say that mass deprivation can never be prosecuted successfully as extermination or murder. Plainly, it can (Ventura, 2019, pp. 794–798; *Co-Prosecutors v. Khieu Samphan*, 2022, paras. 583, 716-718, 727-730, 1969-1976). Moreover, the fact of parallel or intersecting causes of death other than starvation can contribute to, rather than complicate, criminal liability if the accused is also at least partly responsible for those (for example, by preventing or denying adequate medical care to those in need) (*Co-Prosecutors v. Khieu Samphan*, 2022, paras. 583, 711, 716-718, 727-730). However, in general, the complexity of the period between wrongful act and criminal consequence poses a meaningful challenge. Moreover, even in cases of relative evidentiary clarity, an exclusive focus on killing would obscure the wrongfulness of the deprivation inflicted on the many who *survive* starvation conditions despite torturous suffering.

Ultimately, the relative slowness of the effects of deprivation, the difficulty of establishing lethal causation in multivariate contexts, and the fact that many survive conditions of extreme deprivation despite immense suffering evince the limits of extermination and murder as legal categories. In so doing, they also underline the comparative advantage of the starvation war crime in focusing on endangerment through deprivation, rather than killing.

Beyond extermination and murder, the crime against humanity of torture might seem an apt alternative (Ventura, 2019, pp. 793–794), most obviously because its central element is the "intentional infliction of severe pain or suffering, whether physical or mental" (*Elements of Crimes* [ICC], 2013, p. 7; Statute of the ICC, art. 7(2)(e); International Law Commission, 2019, art. 2(2)(e)). When applicable, it would both express a central aspect of the wrongfulness of mass deprivation (namely, the way that it turns the biological imperatives of individuals and groups against themselves) and include a more comprehensive spectrum of those victimized than would be included by the crimes focused on killing (Dannenbaum, 2022b). However, under the ICC Statute and ILC Draft Articles definition, torture applies as a crime against humanity only when the victims are under the "custody or control" of the perpetrator (*Elements of Crimes* [ICC], 2013, p. 7; Statute of the ICC, art. 7(2)(e);

Starvation and International Crime. Tom Dannenbaum.
Revista DIECISIETE. 2023. N° 9. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 135-156) DOI: 10.36852/2695-4427_2023_09.07

International Law Commission, 2019, art. 2(2)(e)). Even interpreting "control" broadly, its distinctive inclusion as a specific element of torture (and not other crimes against humanity) precludes taking the perpetrator's ability to inflict the prohibited harm as itself satisfying this element.[2] As such, although starving detainees, prisoners, or others under alternative forms of restraint can rise to the level of torture (Stahn, 2022b, p. 288), the category would not capture the many scenarios in which the victims are not so situated.

Persecution offers an alternative and potentially viable route to accountability. It has been defined in past tribunals to include violations of fundamental rights (*Elements of Crimes* [ICC], 2013, p. 10; *Prosecutor v. Krnojelac*, 2003, para. 185; *Prosecutor v. Nahimana*, 2007, para. 985; *Prosecutor v. Ntaganda*, 2019, paras. 987–993) of a similar gravity to the enumerated crimes against humanity (*Prosecutor v. Blaškić*, 2004, paras. 135, 138–139, 160; *Prosecutor v. Nahimana*, 2007, paras. 985, 987; cf. *Prosecutor v. Ntaganda*, 2019, pp. 992, 994), when perpetrated with discriminatory intent on a prohibited dimension (specified in the ICC Statute and ILC Draft Articles as "political, racial, national, ethnic, cultural, religious, gender, or other grounds that are universally recognized as impermissible under international law") (International Law Commission, 2019, art. 2(2)(e); Statute of the ICC, art. 7(2)(e)). That this is a standard that could be satisfied by discriminatory mass deprivation has been affirmed in case law from Nuremberg onwards (*Prosecutor v. Karadžić*, 2016, paras. 2507–2511, 2518; *Prosecutor v. Popović*, 2010, paras. 993–994; *Prosecutor v. Simić*, 2006, paras. 121, 132–134; *Prosecutor v. Blagojević*, 2005, paras. 606, 620; *Prosecutor v. Blaškić*, 2004, para. 155; *Prosecutor v. Göring*, 1946, p. 543).

However, narrowing the crime's scope, the ICC and ILC definitions require that the underlying rights violation is perpetrated "in connection with" another ICC crime or enumerated crime against humanity, respectively (International Law Commission, 2019, art. 2(1)(h); Statute of the ICC, art. 7(1)(h), 7(2)(g)). Interpreting this, an ICC Pre-Trial Chamber has determined that the persecutory act can be perpetrated "in connection with" an international crime without itself constituting that international crime, identifying detention without water and food as persecution on that basis (*Prosecutor v. Al Hassan*, 2019, paras. 668–689, 672, 675, 685). Nonetheless, the requirements to both (i) prove such a connection and (ii) establish discriminatory intent limit the utility of persecution in establishing deprivation methods as criminal in and of themselves.

Given these challenges with the enumerated crimes against humanity, the more promising path to capturing the wrong of mass deprivation under this heading would be via the residual category of "other inhumane acts" (DeFalco, 2017, p. 1176; Ventura, 2019, pp. 791–792). To qualify for inclusion in this category, an act must be of a "similar character," which is to say of similar "nature and gravity," to other crimes against humanity and involve "intentionally causing great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health" (*Elements of Crimes* [ICC], 2013, p. 12 n.30; Statute of the ICC, art. 7(1)(k)). A prominent recent example recognized by the SCSL, the ECCC, and the ICC is forced marriage (*Prosecutor v. Ongwen*, 2022, paras. 1009–1040; *Co-Prosecutors v. Nuon Chea & Khieu Samphan*, 2018, paras. 3686–3695; *Prosecutor v. Brima*, 2008, paras. 190–203; Sadat, 2013, p. 350).

On similarity of character, several points are worth emphasizing. First, the enumerated acts within the ICC and ILC definitions of crimes against humanity "protect diverse interests and values (*Rechtsgüter*), including the right to life, health, liberty, and human dignity," most, if not all, of which are threatened by severe deprivation (Stahn, 2022a, p. 247). Second, the *method* of mass deprivation is identified already within the enumerated acts as a way of committing extermination (albeit there with a requirement of lethal causation). Third, the

[2] For a contrary view, see Ventura, 2019, p. 794.

wrong of depriving a population of essentials shares normative underpinnings with torture in the sense that both "tear[] gradually at the capacity of those affected to prioritize their most fundamental commitments, regardless of whether they would choose to do so under the conditions necessary to evaluate matters with a 'contemplative attitude'" (Dannenbaum, 2022b, p. 375). Similarly, rape—another enumerated act—has been considered in genocide jurisprudence to be normatively analogous to "the starving of a group of people, reducing required medical services below a minimum, and withholding sufficient living accommodation for a reasonable period" (Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar, 2018, para. 1406; *Prosecutor v. Kayishema*, 1999, para. 116). Fourth, as noted above, providing inadequate food, water, hygiene, or medical care to detainees has been held repeatedly to entail inflicting inhumane treatment as an underlying act of persecution. Fifth, the starvation war crime itself indicates the internationally criminal character of inflicting deprivation. Overall, the conduct and the wrong associated with the deprivation of essentials are surely of the character necessary to qualify as "other inhumane acts."

Turning to consequences, the wrongful act must involve the intentional infliction of great suffering or serious injury. Here, the challenges relating to causation and the inference of intent in complex, multivariate contexts might be thought to recur. However, this aspect of "other inhumane acts" has three significant advantages over the requirement to prove intentional killing in an extermination case.

First, suffering or injury (bodily or mental) is more proximately related to the infliction of deprivation, less clouded by intervening factors, and thus more straightforwardly attributable to those who create those conditions than is death. Second, a focus on great suffering and serious injury recognizes as crime victims not only those who die, but all who endure the grave harms associated with mass deprivation, including those who suffer the atrocity of "semi-starvation" (Conley & de Waal, 2022, p. 38; de Waal, 2018, p. 21). Third, an evidentiary presumption may be apt here. It is presumed that rape necessarily causes severe pain or suffering, such that proving rape is sufficient to establish that consequence element of torture without further evidence of the victim's suffering in the case at hand (*Prosecutor v. Kunarac*, 2002, paras. 150–151). Analogously, it may be appropriate to presume that proof of a certain level of deprivation itself constitutes evidence of great suffering or serious injury (physical or mental) within the affected population, without needing to show specific indicia of that suffering or the causal chain between the deprivation and the harm (Ventura, 2019, p. 792).

The notion of deprivation as an inhumane act finds longstanding support in the relevant jurisprudence. During the development of the Nuremberg Principles, United Nations Secretary-General Trygve Lie issued a memorandum asking rhetorically "whether deprivation of means of sustenance might not be considered as an 'inhumane act'" (Memorandum submitted by the Secretary-General, 1949, p. 67). Israel's 1950 Nazi and Nazi Collaborators (Punishment) Law explicitly included "starvation" as a crime against humanity (Law No. 64 (Israel), 1950, art. 1), thus underpinning part of Adolf Eichmann's conviction eleven years later, which included findings relating to the severe caloric deprivation of those in the Warsaw and Vilna Ghettos (*Attorney General v. Eichmann*, 1961, paras. 16, 130, 200–201, 244(5, 7); *Attorney General v. Eichmann*, 1962, paras. 2, 10). In 2014, the U.N. Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea held that that "knowingly causing prolonged starvation" is a crime against humanity under the "other inhumane acts" category, exemplified by 1990s "decisions and policies violating the right to food, which were applied for the purposes of sustaining the present political system, in full awareness that such decisions would exacerbate starvation and related deaths of much of the population" (Commission of Inquiry on Human Rights in the DPRK, 2014, paras. 76, 78). More recently, the International Commission of Human Rights Experts on Ethiopia determined that the "denial and obstruction of humanitarian assistance to Tigray" satisfied the threshold for this category of crimes against humanity (International Commission of Human Rights Experts on Ethiopia, 2022, para.

98). Meanwhile, the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar has concluded that the government's "movement restrictions, deprivation of food, restrictions on land use and denials of humanitarian relief" all "deny Rohingya access to food and put their health and lives at risk …. result[ing] in serious or great inhumane suffering," therefore qualifying as crimes against humanity (Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar, 2019, paras. 172, 175). Although less focused on implications relating to starvation, the Iraqi High Tribunal recognized the 1982 razing of the orchards around Dujail as other inhuman acts under its crimes against humanity provision (*Public Prosecutor v. Hussein*, 2005, pp. 45–46).

Those seeking to build on these foundations and use the other inhumane acts framework to develop a defined deprivation crime against humanity would do well to identify an appropriate set of deprivation-specific criteria. The starvation war crime provides an initial model, suggesting that the initial focus ought to be on the deliberate deprivation of objects indispensable to civilian survival. However, because the inhumane acts category (unlike the starvation war crime) attaches only when the impugned conduct causes "great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health," it would also be necessary to specify a threshold of scarcity or food insecurity at which great suffering or serious injury is appropriately presumed. The infliction of famine conditions would clearly be sufficient, but to set that as the minimum threshold would undermine the category's utility in encompassing the atrocity of semi-starvation and avoiding a narrow focus on death (Conley & de Waal, 2022, p. 38; de Waal, 2018, p. 21).

Here, studies on the effects of malnutrition at various stages and levels of food insecurity could inform legal authorities as to the point at which a presumption of great suffering or serious injury is appropriate. The Integrated Food Security Phase Classification is far from flawless in this respect (Conley & de Waal, 2022, pp. 36–37). Nonetheless, the levels of acute malnutrition and crisis coping mechanisms, as well as hunger-related mortality at phases 3 and 4 spotlight the extent to which it would be an error to focus solely on Phase 5 catastrophes in this respect.

Ultimately, the development of a deprivation-as-inhumane-act crime would arise from an iterated effort, with details elaborated on a case-by-case basis. Whenever individuals engage in deliberate acts of deprivation (such as destroying, removing, rendering useless, or obstructing the delivery of objects indispensable to civilian survival) either with the goal of inflicting great suffering or serious injury to body or to mental or physical health or in the knowledge that this would occur with a virtual certainty, and where this can be shown to have been knowingly part of a widespread or systematic attack, the crime would be established.

GENOCIDE

The final international criminal category available for starvation prosecutions is genocide. Although both "killing" and "causing serious bodily or mental harm" are underlying genocidal acts that could attach to starvation, each requires establishing causation along similar lines to those discussed above with respect to murder, extermination, and other inhumane acts, while also requiring that prosecutors prove special genocidal intent (*Elements of Crimes* [ICC], 2013, p. 2; Marcus, 2003, p. 262; Ventura, 2019, p. 810). The underlying genocidal act that better captures the nature of deprivation, while also offering a unique path to accountability, is "[d]eliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part (Statute of the ICC, art. 6(c))."

Expressively, the aptness of this category is obvious. The ICC's Elements of Crimes document specifies "The term "conditions of life" may include deliberate deprivation of resources indispensable for survival, such as food or medical services, or systematic expulsion from homes (*Elements of Crimes* [ICC], 2013, p. 3 n.4)."

Similarly, the case law of earlier tribunals identifies subjecting a group to a subsistence diet and reducing other essentials below minimum requirements as paradigmatic examples of this genocidal act (*Prosecutor v. Karadžić*, 2016, para. 547; *Prosecutor v. Tolimir*, 2015, paras. 225–228). It is the clearest link to Raphael Lemkin's initial focus on starvation as a central component of genocide (de Waal, 2018, pp. 14–16).

Genocide has yet to be prosecuted at the ICC. However, its inclusion in Omar Al Bashir's updated arrest warrant was predicated in part on reasonable grounds to believe that his forces had "contaminated the wells and water pumps of the towns and villages primarily inhabited by members of the [targeted] Fur, Masalit and Zaghawa groups," (a clear example of rendering them useless and a solid basis for the warrant's reliance on the conditions of life genocidal act alongside killing and the infliction of serious bodily or mental harm) (*Prosecutor v. Al Bashir* Second Warrant of Arrest, 2010, pp. 7–8).

The "conditions of life" category of genocide resembles the language used to define extermination. However, whereas the latter requires establishing a causal connection between the impugned conduct and mass death, the former includes no consequence element beyond the infliction of the conditions themselves (*Elements of Crimes* [ICC], 2013, p. 3; *Prosecutor v. Karadžić*, 2016, paras. 2583, 2586; *Prosecutor v. Tolimir*, 2015, paras. 225–228), thus avoiding the most significant evidentiary stumbling block associated with prosecuting deprivation as extermination.

In exchange, however, genocide introduces distinct legal obstacles. The perpetrator must "seek the death of the members of the group" through deprivation—a purpose that may be difficult to establish even in relation to the infliction of "dreadful" conditions with "serious effects" such as "severe weight loss, malnutrition, and, at times starvation" (*Prosecutor v. Karadžić*, 2016, paras. 2584, 2587; *Prosecutor v. Karadžić*, 2019, paras. 706–710). Moreover, genocide applies only when the deprivation is intended "to destroy, in whole or in part, [the] national, ethnical, racial or religious group, as such" (*Elements of Crimes*, 2013, p. 3). In several respects, this defining feature limits significantly the viability of genocide prosecutions (DeFalco, 2017, pp. 1133–1134; Marcus, 2003, p. 263).

First, at the international level, genocide protects only national, racial, religious, and ethnic groups. The ICTR initially indicated that the rule could cover "any group, similar to the four groups in terms of its stability and permanence" (*Prosecutor v. Akayesu*, 1998, para. 701). However, the Tribunal did not rely upon this expansive interpretation and, although the boundaries of the enumerated groups have been interpreted broadly, the notion that coverage may extend to groups other than the four (such as those defined by gender, sexuality, politics, or otherwise) has not taken hold in the case law (*Co-Prosecutors v. Nuon Chea & Khieu Samphan*, 2018, paras. 792–795; *Prosecutor v. Akayesu*, 1998, paras. 170–172, 701–702; Schabas, 2022, pp. 125–126). Second, even assuming a protected group, it is always difficult to infer purposive genocidal intent from wrongful conduct that can be explained in multiple ways. Third, in the context of genocide, the purposive intent must attach to the group's destruction "in whole or in part, as such." Interpreting this, the ICTY has required proof of the perpetrator's intent to destroy a "substantial part" of the group, defined qualitatively or quantitatively, with an emphasis on the impact "the destruction of the targeted part will have on the overall survival of that group" (*Prosecutor v. Krstić*, 2004, paras. 8–12; *Prosecutor v. Mladić*, 2021, para. 580). This was a key obstacle to establishing genocide in areas of Bosnia and Herzegovina other than Srebrenica during the 1990s (*Prosecutor v. Mladić*, 2021, paras. 576–582).

In the rare scenarios in which genocidal intent can be established, the advantages of the "conditions of life" category on the issue of causation are such that it may offer a clearer path to accountability than extermination. However, the crime against humanity category of other inhumane acts avoids the most complicated causation problem associated with extermination, while also avoiding genocide's demanding intent threshold.

Starvation and International Crime. Tom Dannenbaum.
Revista DIECISIETE. 2023. Nº 9. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 135-156) DOI: 10.36852/2695-4427_2023_09.07

CONCLUSION

Among the key drivers of the backsliding on SDG 2 are the choices of belligerents about how to fight and governments about how to exercise control. The system of international criminal justice has been slow to catch up to this reality, not least because of the graduality and complexity of deprivation atrocities relative to more established international crimes.

The legal tools exist for a more proactive response. Pursuing that objective would mean foregrounding the elements of the starvation war crime in investigation, evidence-gathering, and case-building, developing the details of a starvation crime against humanity (as an inhumane act), and making investigative and prosecutorial decisions that account for the expressive and precedential value of starvation cases, notwithstanding the risks associated with their relative legal novelty.

Starvation methods are criminal due to the torturous suffering they inflict. However, the most important upshot of a close legal analysis is that the technical elements of the war crime hinge not on the infliction of that suffering, but on the deprivation of indispensable objects. Focusing the criminal analysis on the wrongful conduct, rather than its outcome obviates the evidentiary challenges associated with establishing causation. For a similar reason, in the absence of an armed conflict (or a nexus thereto), the crime against humanity of other inhumane acts and possibly the conditions of life form of genocide are more promising as legal categories than are other possibilities, such as extermination.

BIBLIOGRAPHY

- Akande, D., & Gillard, E.-C. (2019). Conflict-induced Food Insecurity and the War Crime of Starvation of Civilians as a Method of Warfare. *Journal of International Criminal Justice*, *17*(4), 753–779. https://doi.org/10.1093/jicj/mqz050.
- Amnesty International. (2012). *Universal Jurisdiction: A Preliminary Study of Legislation Around the World – 2012 Update*. https://www.amnesty.org/en/documents/ior53/019/2012/en/.
- AP I [Protocol (I) Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Additional Protocol I)] (1977). 1125 United Nations Treaty Series 3.
- Attorney General v. Eichmann, District Court of Jerusalem, (December 11, 1961). Criminal Case No. 40/61.
- Attorney General v. Eichmann, Supreme Court of Israel, (May 29, 1962). Criminal Appeal 336/61.
- Bartels, R. (2015). Denying Humanitarian Access as an International Crime in Times of Non-International Armed Conflict: The Challenges to Prosecute and Some Proposals for the Future. *Israel Law Review*, *48*(3), 281–307. https://doi.org/10.1017/S0021223715000175.
- Boylan, K., & Olivier, L. (2018). *Valley of the Shadow: The Siege of Dien Bien Phu*. Osprey Publishing.
- Coco, A., de Hemptinne, J., & Lander, B. (2019). International Law Against Starvation in Armed Conflict: Epilogue to a Multi-faceted Study. *Journal of International Criminal Justice*, *17*(4), 913–923. https://doi.org/10.1093/jicj/mqz053.
- Commission of Inquiry on Human rights in the Democratic People's Republic of Korea [DPRK]. (2014). *Report of the detailed findings of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea*. Human Rights Council. U.N. Doc. A/HRC/25/CRP.1.
- Commission on Human Rights in South Sudan. (2020a). *There Is Nothing Left For Us": Starvation As a Method of Warfare in South Sudan*. Human Rights Council. UN Doc. A/HRC/45/CRP.3.
- Commission on Human Rights in South Sudan. (2020b). *Report of the Commission on Human Rights in South Sudan*. Human Rights Council. U.N. Doc. A/HRC/43/56.
- Conley, B., de Waal, A., Murdoch, C., & Jordash, W. (Eds.). (2022). *Accountability for Mass Starvation: Testing the Limits of the Law*. Oxford University Press.
- Conley, B., & de Waal, A. (2019). The Purposes of Starvation: Historical and Contemporary Uses. *Journal of International Criminal Justice*, *17*(4), 699–722. https://doi.org/10.1093/jicj/mqz054.
- Conley, B., & de Waal, A. (2022). What is Starvation? In B. Conley, A. de Waal, C. Murdoch, & W. Jordash QC (Eds.), *Accountability for Mass Starvation*. Oxford University Press.
- *Co-Prosecutors v. Nuon Chea & Khieu Samphan*, (November 16, 2018). (Case 002/02), 002/19-09-2007/ECCC/TC.
- *Co-Prosecutors v. Khieu Samphan*, (December 23, 2022). (Case 002/02), 002/19-09-2007-ECCC/SC.
- Cottier, M., Richard, E., & Aboueldahab, S. (2022). Article 8(2)(b)(xxv): Starvation of Civilians as a Method of Warfare. In Kai Ambos (Ed.), *Rome Statute of the International Criminal Court: Article-by-Article Commentary* (4th ed.) (pp.580-596). Beck | Hart | Nomos.
- D'Alessandra, F., & Gillett, M. (2019). The War Crime of Starvation in Non-International Armed Conflict. *Journal of International Criminal Justice*, *17*(4), 815–847. https://doi.org/10.1093/jicj/mqz042.
- Dannenbaum, T. (2021). Encirclement, Deprivation, and Humanity: Revising the San Remo Manual Provisions on Blockade. *International Law Studies*, *97(1)*, 307-394. https://digital-commons.usnwc.edu/ils/vol97/iss1/20/.

- Dannenbaum, T. (2022a). Criminalizing Starvation in an Age of Mass Deprivation in War: Intent, Method, Form, and Consequence. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, *55*(3), 681–755. https://scholarship.law.vanderbilt.edu/vjtl/vol55/iss3/3/.
- Dannenbaum, T. (2022b). Siege Starvation: A War Crime of Societal Torture. *Chicago Journal of International Law*, *22*(2), 368-442 https://chicagounbound.uchicago.edu/cjilAvailableat:https://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol22/iss2/1.
- Dannenbaum, T. (2022c). Legal Frameworks for Assessing the Use of Starvation in Ukraine. *Just Security*, 22 April 2022. https://www.justsecurity.org/81209/legal-frameworks-for-assessing-the-use-of-starvation-in-ukraine/.
- de Waal, A. (1997). *Famine Crimes: Politics & the Disaster Relief Industry in Africa*. Indiana University Press.
- de Waal, A. (2018). *Mass Starvation: The History and Future of Famine*. Polity.
- Defalco, R.C. (2017). Conceptualizing Famine as a Subject of International Criminal Justice. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, *38*(4), 1113–1187. https://scholarship.law.upenn.edu/jil/vol38/iss4/2.
- DeFalco, R.C. (2021). Time and the Visibility of Slow Atrocity Violence. *International Criminal Law Review*, *21*(5), 905–934. https://doi.org/10.1163/15718123-bja10076.
- Dinstein, Y. (2022). *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict* (4th ed.). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781316389591.
- Drew, P. J. (2019). Can We Starve the Civilians? *International Law Studies*, *95(1)*, 302-321. https://digital-commons.usnwc.edu/ils/vol95/iss1/10/.
- Dutton, Y., & Sterio, M. (2022). The War in Ukraine and the Legitimacy of the International Criminal Court. *Just Security*, 30 August 2022. https://www.justsecurity.org/82889/the-war-in-ukraine-and-the-legitimacy-of-the-international-criminal-court/.
- *Elements of Crimes* [ICC]. (2013). International Criminal Court. Doc. ICC-PIOS-LT-03-002/15.
- Finnin, S. (2012). Mental Elements Under Article 30 of the Rome Statute of the International Criminal Court. *The International and Comparative Law Quarterly*, *61*(2), 325–359.
- Food and Agriculture Organization & World Food Programme. (2023). *Hunger Hotspots: FAO-WFP early warnings on acute food insecurity | June-November 2023 Outlook*. https://doi.org/10.4060/cc6206en.
- Gaggioli, G. (2019). Are Sieges Prohibited under Contemporary IHL?, *EJIL:Talk!*, 30 January 2019. https://www.ejiltalk.org/joint-blog-series-on-international-law-and-armed-conflict-are-sieges-prohibited-under-contemporary-ihl/.
- Gillard, E.-C. (2019). *Sieges, the Law and Protecting Civilians*. Chatham House Briefing, June 2019. https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2019-06-27-Sieges-Protecting-Civilians_0.pdf.
- Group of Eminent International and Regional Experts on Yemen. (2019). *Report of the detailed findings of the Group of Eminent International and Regional Experts on Yemen*. Human Rights Council. UN Doc. A/HRC/42/CRP.1.
- Heintschel von Heinegg, W. (2016). Blockades and Interdictions. In M. Weller (Ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law* (pp. 925–946). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/law/9780199673049.003.0044.
- ICC Assembly of States Parties. (2018). *Report of the Working Group on Amendments*. ICC- ASP/17/35.
- ICC Assembly of States Parties. (2019a). *Report of the Working Group on Amendments*. ICC- ASP/18/32.

- ICC Assembly of States Parties. (2019b). *Resolution on Amendments to Article 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court*. Resolution ICC-ASP/18/Res.5.
- Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar. (2019). *Detailed findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar*. Human Rights Council. U.N. Doc. A/HRC/42/CRP.5.
- Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar. (2018). *Detailed Findings of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar*. Human Rights Council. U.N. Doc. A/HRC/39/CRP.2.
- International Commission of Human Rights Experts on Ethiopia. (2022). *Report of the International Commission of Human Rights Experts on Ethiopia*. Human Rights Council. U.N. Doc. A/HRC/51/46.
- International Law Commission. (2019). *Draft articles on Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity*. U.N. Doc. A/74/10.
- *Al-Bassiouni & others v. Prime Minister & Minister of Defence (Israel)*. (2008). HCJ 9132/07.
- Jalloh, C.C. (2018). Universal Criminal Jurisdiction. Annex A to Report of the International Law Commission (70th Session). U.N. Doc. A/73/10, 307-325.
- Jordash, W., Murdoch, C., & Holmes, J. (2019). Strategies for Prosecuting Mass Starvation. *Journal of International Criminal Justice*, *17*(4), 849–879. https://doi.org/10.1093/jicj/mqz044.
- Kalpouzos, I., & Mann, I. (2015). Banal Crimes Against Humanity: The Case of Asylum Seekers in Greece. *Melbourne Journal of International Law*, *16*(1), 1-28. https://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0005/1586813/16101KalpouzosandMann2.pdf.
- Kersten, M. (2016). *Justice in Conflict: The Effects of the International Criminal Court's Interventions on Ending Wars and Building Peace*. Oxford University Press.
- Law No. 64 (Israel) (1950), Nazi and Nazi Collaborators (Punishment) Law, Pub. L. No. 5710, Israel.
- Luban, D. (2006). Calling Genocide by Its Rightful Name: Lemkin's Word, Darfur, and the UN Report. *Chicago Journal of International Law*, *7*(1). 303-320. https://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol7/iss1/14/.
- Mackenzie, J. (2023). North Korea: Residents tell BBC of Neighbours Starving to Death. *BBC News*. 14 June 2023.
- Marcus, D. (2003). Famine Crimes in International Law. *American Journal of International Law*, *97*(2), 245–281. https://doi.org/10.2307/3100102.
- Melzer, N. (2009). *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities Under International Humanitarian Law*. https://www.icrc.org/en/publication/0990-interpretive-guidance-notion-direct-participation-hostilities-under-international.
- Memorandum submitted by the Secretary-General: *The Charter and Judgment of the Nürnberg Tribunal: History and Analysis*. (1949). UN Sales No. 1949.V.7.
- Mulder, N., & van Dijk, B. (2021). Why Did Starvation Not Become the Paradigmatic War Crime in International Law? In Ingo Venzke & Kevin Jon Heller (Eds.), *Contingency in International Law* (pp. 370-388). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780192898036.003.0022.
- *National Implementing Legislation Database*. (last visited 22 June 2023). ICC Legal Tools Database. https://www.legal-tools.org/national-implementing-legislation-database.
- Nijs, M. (2021). Humanizing siege warfare: Applying the principle of proportionality to sieges. *International Review of the Red Cross*, *102*(*914*). 683-704. https://doi.org/10.1017/S1816383121000680.
- Office of the General Counsel (US Department of Defense). (2023). *Department of Defense Law of War Manual*. Originally: June 2015, updated: July 2023. https://media.defense.gov/2023/Jul/31/2003271432/-1/-1/0/dod-law-of-war-manual-june-2015-updated-july%202023.pdf.

- *Practice Relating to Rule 53: Starvation as a Method of Warfare*. (last visited 22 June 2023). International Committee of the Red Cross. https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule53.
- *Prosecutor v. Akayesu* (September 2, 1998). Trial Judgment. ICTR-96-4-T.
- *Prosecutor v. Al Bashir* (July 12, 2010). Second Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir. ICC-02/05-01/09.
- *Prosecutor v. Al Hassan* (November 13, 2019). Confirmation of Charges. ICC-01/12/01/18-461-Corr-Red.
- *Prosecutor v. Bemba et al.* (March 8, 2018). Appeal Judgment. ICC-01/05-01/13-2275-Red.
- *Prosecutor v. Blagojević et al.* (January 17, 2005). Trial Judgment. IT-02-60-T.
- *Prosecutor v. Blaškić* (July 29, 2004). Appeal Judgment. IT-95-14-A.
- *Prosecutor v. Brima et al.* (February 22, 2008). Appeal Judgment. SCSL-2004-16-A.
- *Prosecutor v. Galić* (November 30, 2006). Appeal Judgment. IT-98-30/1-A.
- *Prosecutor v. Göring et al.* (September 30 - October 1, 1946). Judgment (1946), in 22 *Trial of the Major War Criminals Before the International Military Tribunal* vol. 22 (1947), (pp.411-589).
- *Prosecutor v. Kaing Guek Eav* (alias Duch), (July 26, 2010). Trial Judgment. ECCC 001/18-07-2007/ECCC/TC.
- *Prosecutor v. Karadžić*, (March 24, 2016). Trial Judgment. IT-95-5/18-T.
- *Prosecutor v. Karadžić*, (March 20, 2019). Appeal Judgment. MICT-13-55-A.
- *Prosecutor v. Katanga*, (March 7, 2014). Trial Judgment. ICC-01/04-01/07.
- *Prosecutor v. Kayishema et al.*, (May 21, 1999). Trial Judgment. ICTR-95-1-T.
- *Prosecutor v. Kordić and Čerkez*, (December 17, 2004). Appeal Judgment. IT-95-14/2-A.
- *Prosecutor v. Krnojelac*, (September 17, 2003). Appeal Judgment. IT-97-25-A.
- *Prosecutor v. Krstić*, (April 19, 2004). Appeal Judgment. IT-98-33-A.
- *Prosecutor v. Kunarac et al.*, (June 12, 2002). Appeal Judgment. IT-96-23 & IT-96-23/1-A.
- *Prosecutor v. Kvočka et al.*, (February 28, 2005). Appeal Judgment. IT-98-29-A.
- *Prosecutor v. Lubanga*, (December 1, 2014). Appeal Judgment. ICC-01/04-01/06-3121-Red.
- *Prosecutor v. Martić*, (October 8, 2008). Appeal Judgment. ICTY IT-95-11-A.
- *Prosecutor v. Mladić*, (June 8, 2021). Appeal Judgment. MICT-13-56-A.
- *Prosecutor v. Nahimana et al.*, (November 28, 2007). Appeal Judgment. ICTR-99-52-A.
- *Prosecutor v. Ntaganda*, (March 30, 2021). Appeal Judgment. ICC-01/04-02/06 A A2.
- *Prosecutor v. Ntaganda*, (July 8, 2019). Trial Judgment. ICC-01/04-02/06-2359.
- *Prosecutor v. Ongwen*, (December 15, 2022). Appeal Judgment. ICC-02/04-01/15 A.
- *Prosecutor v. Popović et al.*, (June 10, 2010). Trial Judgment. IT-05-88-T.
- *Prosecutor v. Simić et al.*, (November 28, 2006). Appeal Judgment. IT-95-9-A.
- *Prosecutor v. Strugar*, (July 17, 2008). Appeal Judgment. IT-01-42-A.
- *Prosecutor v. Tolimir*, (April 8, 2015). Appeal Judgment. IT-05-88/2-A.
- Provost, R. (1992). Starvation as a Weapon: Legal Implications of the United Nations Food Blockade Against Iraq and Kuwait. *Columbia Journal of Transnational Law*, *30*. 577-639.
- *Public Prosecutor v. Hussein*, (November 4, 2005). High Iraqi Court. Case No. 1/C1/2005.

- Report of the Secretary-General. (2023). *Protection of Civilians in Armed Conflict*. U.N. Doc. S/2023/345.
- Rice, X., & Branigan, T. (2009, May 5). Sudanese president expels aid agencies. *The Guardian*.
- Sadat, L. N. (2013). Crimes Against Humanity in the Modern Age. *American Journal of International Law, 107(2).* 334-377. https://doi.org/10.5305/amerjintelaw.107.2.0334.
- Salmón, E. (2022). *Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea*. U.N. Doc. A/77/522.
- Sandoz, Y., Swinarski, C., & Zimmermann, B. (Eds.). (1987). *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*. International Committee of the Red Cross.
- Schabas, W. A. (2022). Article 6. Genocide. In K. Ambos (Ed.), *Rome Statute of the International Criminal Court: Article-by-Article Commentary* (5th ed.). (pp. 117-134).
- Stahn, C. (2022a). Article 7(1)(k): Other Inhumane Acts. In K. Ambos (Ed.), *Rome Statute of the International Criminal Court: Article-by-Article Commentary* (5th ed.). (pp. 245-253).
- Stahn, C. (2022b). Article 7(2)(e): Torture. In K. Ambos (Ed.), *Rome Statute of the International Criminal Court: Article-by-Article Commentary* (5th ed.). (pp. 285-290).
- Statute of the ICC [International Criminal Court]. Originally: July 17, 1998, 2187 U.N.T.S. 90 (last amended Dec. 6, 2019, depository notification C.N.394.2020.TREATIES-XVIII.10.g).
- Trial International. (2023). *Universal Jurisdiction Annual Review 2023*. https://trialinternational.org/wp-content/uploads/2023/04/TRIAL_UJAR_2023_DIGITAL_21_04_Version2.pdf.
- United Kingdom Ministry of Defence, *The Joint Service Manual of the Law of Armed Conflict*. (2004). Joint Service Publication 383. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/27874/JSP3832004Edition.pdf.
- United Nations Commission of Experts (1994). Report of the United Nations Commission of Experts Established Pursuant to Security Council Resolution 780 (1992), Annex VI.B: The Battle of Sarajevo and the Law of Armed Conflict, U.N. Doc S/1994/674/Add.2 (vol. III).
- UN Security Council Res. 1593 (2005). U.N. Doc. S/RES/1593.
- UN Security Council Res. 1970 (2011). U.N. Doc. S/RES/1970.
- UN Security Council Res. 2417 (2018). UN Doc. S/RES/2417.
- Van Schaack, B. (2016). Siege Warfare and the Starvation of Civilians as a Weapon of War and War Crime. *Just Security*. 4 February 2016. https://www.justsecurity.org/29157/siege-warfare-starvation-civilians-war-crime/.
- Vasiliev, S. (2022). Watershed Moment or Same Old? Ukraine and the Future of International Criminal Justice. *Journal of International Criminal Justice*, *20*(4), 893–909. https://doi.org/10.1093/jicj/mqac044.
- Ventura, M. J. (2019). Prosecuting Starvation under International Criminal Law. *Journal of International Criminal Justice*, *17*(4), 781–814. https://doi.org/10.1093/jicj/mqz043.
- Watts, S. (2019). Humanitarian Logic and the Law of Siege. *International Law Studies*, *95*(1). 1-48.
- Watts, S. (2022). Siege Law. *Articles of War*. 4 March 2022. https://lieber.westpoint.edu/siege-law/.
- Waxman, M. C. (1999). Siegecraft and Surrender: The Law and Strategy of Cities and Targets. *Virginia Journal of International Law*, *39*. 353-424.
- Werle, G., & Jeßberger, F. (2020). *Principles of International Criminal Law* (4th ed.). Oxford University Press.
- Zappalà, S. (2019). Conflict Related Hunger, 'Starvation Crimes' and UN Security Council Resolution 2417 (2018). *Journal of International Criminal Justice*, *17*(4), 881–906. https://doi.org/10.1093/jicj/mqz047.

TRANSICIÓN JUSTA: TENSIONES DE UN CONCEPTO EN DISPUTA

JUST TRANSITION: A CONCEPT AT THE CROSSROADS

Mauro Pucheta
Lecturer in Law, University of Kent, Reino Unido
m.l.pucheta@kent.ac.uk
César Álvarez Alonso,
Adjunct Professor of Law and Economic Regulation,
IE University, España,
cesara@faculty.ie.edu
Pedro Cisterna Gaete
PhD in Law Candidate, University of Edinburgh,
Reino Unido
pedro.cisterna@ed.ac.uk

Fecha recepción artículo: 16/01/2024 • *Fecha aprobación artículo: 16/02/2024*

RESUMEN:

El concepto de transición justa ha evolucionado desde sus orígenes en los que el énfasis recaía sobre la protección laboral, hasta la actualidad, en la que la preocupación por el respeto al medio ambiente se incluye como parte inexorable de su dimensión conceptual. Sin embargo, la dimensión laboral se ha de recuperar para enfrentar la problemática que la transición ecológica presenta respecto del cierre de las instalaciones de producción de energía con base en combustibles fósiles. En el artículo se analiza la citada evolución desde la perspectiva del derecho internacional climático y la energía, para luego explorar el contenido de la transición justa en el mundo del trabajo. Luego, se presenta un ejemplo práctico de técnica legislativa innovadora, la de los nudos de transición justa. A través de ellos, se posibilita una simbiosis entre la esfera laboral y la medioambiental, haciendo que los trabajadores en situación de vulnerabilidad como consecuencia de los cierres de las centrales recuperen el protagonismo. Se concluye que, si bien la noción de transición justa debe expandirse, ello no debe hacerse en detrimento del mundo del trabajo.

Palabras claves: Transición justa,Trabajo,Derechos laborales, Cambio climático, España

ABSTRACT:

Traditionally, the concept of just transition put the emphasis on the protection of workers' rights. However, today, the conceptual dimension of this notion focuses mainly on environmental issues. However, the initial labour dimension must be recovered to address the challenges that the necessary ecological transition poses as a consequence, amongst other, of the closure of fossil fuels factories. This article analyses the aforementioned evolution from the perspective of international climate and energy law, and then explores the content of the concept of just transition in the world of work. Then, this paper presents a practical example of innovative legislative technique: the "just transition knots" (los nudos de la transición justa). This permits a symbiosis between the labour and environmental spheres, allowing vulnerable workers, due to the closures of power plants, to be back at the centre of the debate. This article concludes that the expansion of the notion of just transition is welcome. However, this should not be done at the expense of the world of work.

Keywords: Just Transition, Work, Workers' Rights, Climate Change, Spain

Mauro Pucheta. *Abogado especialista en derecho del trabajo de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina). Magíster en Derecho del Trabajo Europeo e Internacional por la Universidad de Paris 1-Sorbonne. Doctor en Derecho por la Universidad de Nottingham (Reino Unido). Actualmente es Lecturer en Derecho de la Universidad de Kent (Reino Unido). Ha escrito artículos académicos, policy papers y ha sido co-autor de un informe de consultoría para CEPAL-ONU y el gobierno de Chile en materia de transición justa. Correo electrónico: M.L.Pucheta@kent.ac.uk.*

César Álvarez Alonso. *Profesor de Derecho Público y Regulatorio en IE University. Ha sido consultor para Naciones Unidas, OSCE, OCDE, entre otros organismos internacionales. Fue Director del Gabinete de la Secretaría de Estado de Energía en el Ministerio para la Transición Ecológica, Gobierno de España. Ha representado al Gobierno de España en cumbres internacionales como el G20 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP). Actualmente compagina su labor docente e investigadora en IE University con sus responsabilidades al frente de proyectos industriales en el sector energético.*

Pedro Cisterna Gaete. *Abogado chileno, LLM en Derecho Ambiental y Climático de la Universidad de Edimburgo, y candidato a Doctor en Derecho por la misma Universidad. Sus líneas de investigación contemplan derecho internacional del cambio climático, derecho de propiedad y su relación con el cambio climático y los desafíos ambientales, derecho urbano, y transición justa. Es relator especial del sistema interamericano de derechos humanos en el red global de litigación climática del Sabin Center de la Universidad de Columbia. Además, actualmente es Director Ejecutivo de la ONG, Nuestra América Verde.*

1. INTRODUCCIÓN

Transición justa es uno de los conceptos en boga en el marco de las discusiones vinculadas al cambio climático y la transición hacia una economía baja en carbono. Dicha popularidad ha conllevado una utilización que, en numerosas oportunidades, no está vinculada al sentido "original-tradicional" acuñado por el movimiento sindical en los años 1970 en Norteamérica como una respuesta a la pérdida de fuentes de trabajo como consecuencia del cierre de fábricas e industrias que contaminaban el medio ambiente en el que se encontraban instaladas y que afectaban a la sociedad y a la salud de los trabajadores (Stevis, D., Morena, E., & Krause, D. (2020)).

A medida que la concientización ambiental fue ganando terreno, surgió cierto conflicto entre aquellos que luchaban por los derechos de los trabajadores y aquellos que ponían el medio ambiente y el planeta en el centro de la escena. Sin asombro, tradicionalmente, tanto movimientos ambientalistas, por un lado, como políticos socialdemócratas y sindicalistas, por el otro, enfatizaban la contradicción entre la protección del planeta y del medio ambiente, y la implementación de políticas económicas e industriales – en muchos casos de naturaleza contaminante – que permitieran la creación de empleo (Räthzel, N.; Uzzell, D. 2012; Singh Galeigh, N. 2020).

A nivel internacional, la OIT, sobre todo, a partir de los años 2000 y 2010, ha sido un actor central en la elaboración y definición del concepto de transición justa. Sin embargo, la utilización de tal concepto por el derecho internacional climático y por el sector energético han hecho hincapié en aspectos vinculados al medio ambiente y a la transición energética, dejando de lado su aspecto social y laboral (Johansson, V., 2023).

Aun cuando la evolución del concepto es bienvenida, se estima necesario que la dimensión laboral recobre relevancia nuevamente en el marco conceptual de la transición. En este sentido, dos ejemplos evidencian la importancia de considerar el impacto social de la transición hacia una economía baja en carbono: los chalecos amarillos en Francia (Defard, 2022) y el caso Ventanas en Chile (Garretón, 2023). El presente artículo no tiene como objetivo analizar dichos casos, sino simplemente trazar brevemente la evolución de la noción de transición justa en el marco del derecho internacional climático y la energía, y realzar la importancia del mundo del trabajo en el marco del cambio climático y de la transición hacia una economía baja en carbono. Este artículo luego explora el caso concreto español acerca de la puesta en marcha de un original modelo que preconiza una transición justa que sea real y efectiva, en la que la formación en habilidades profesionales y la oferta de empleo en el sector de las energías renovables en zonas deprimidas a través de los denominados nudos de transición justa. El artículo concluye que la expansión de la noción de transición justa es bienvenida. Sin embargo, dicha amplitud no debe resultar a costa de la exclusión o del apartamiento del mundo del trabajo en lo que respecta al concepto de transición justa.

2. TRANSICIÓN JUSTA Y SU EVOLUCIÓN EN EL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL

Kumar, Pols y Hoffken (2021) plantean un desafío esencial respecto a la implementación de una transición justa: alcanzar justicia en un escenario de urgencia. Sin duda, considerando el reporte número 6 del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, enfrentamos un escenario de urgencia climática sin precedentes. Este contexto exige acciones climáticas con enfoque de equidad, priorizando el bienestar de comunidades vulnerables en la implementación de medidas climáticas, tanto por una razón de justicia como también para legitimar políticas climáticas dentro de estos segmentos. Como advierte Ghaleigh (2020), el enfoque de transición justa "identifica cómo la crisis de la democracia social y el ambiente están interconectadas, y asimismo sus soluciones". Retroceder en democracia implica retroceder en la acción climática, y viceversa.

Durante la COP15, la noción de transición justa fue incluida, enfatizando su funcionalidad para proteger a "los sectores más económicamente impactados y su contribución a la creación de nuevas capacidades tanto para la producción como para los trabajos asociados a servicios" (FCCC/AWGLCA/2009/INF.1). En el reconocimiento del concepto, Argentina y Noruega fueron actores especialmente preponderantes, ya que incluyeron el concepto dentro de sus mandatos nacionales (International Trade Union Confederation, 2009).

Lo iniciado en Copenhague terminó plasmándose en el preámbulo del Acuerdo de París, que llama a considerar "los imperativos de una reconversión justa de la fuerza laboral y de la creación de trabajo decente y empleos de calidad". Al ser parte del preámbulo del tratado, constituye una guía para las acciones climáticas de los Estados al implementar el Acuerdo de París. La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), con el objetivo de profundizar en la clarificación del concepto, desarrolla de manera más detallada esta disposición en su "Just transition of the workforce, and the creation of decent work and quality jobs" (UNFCCC, 2016). Aquí, llama a los Estados a realizar una transición justa a través de un mix de "políticas macroeconómicas específicas" a nivel industrial, sectorial, de seguridad social, y diálogo social, entre otros.

A raíz del progreso del "Katowice committee of experts on the impacts of the implementation of response measures" (KCI), se ha desarrollado una estrategia más consistente para ocuparse de los efectos, positivos y negativos, de la acción climática. Entre otros, este Comité ha desarrollado recomendaciones sobre metodologías de evaluación y análisis de los impactos de acciones climáticas y la identificación de indicadores para facilitar la diversificación de la economía y una transición justa.

A través del tiempo, el concepto ha ido tomando variadas formas. Si bien, en un principio la transición justa se forjó en el contexto de industrias contaminantes, actualmente, su aplicabilidad es más amplia, integrando diferentes acciones para combatir el cambio climático. Asimismo, ahora su espectro de protección puede abarcar comunidades y grupos vulnerables afectados por actividades de desarrollo o acciones climáticas de mitigación o adaptación.

Esta noción más amplia también la confirmó la decisión de la COP27 "Sharm el-Sheik Implementation Plan", que en su párrafo 28 afirma que una transición justa y equitativa comprende ámbitos de "energía, socioeconómicos, laborales y otras dimensiones". En ella, se destaca la necesidad de una justicia procedimental marcada por un diálogo social en el que participen todos los actores. Además, se enfatiza la necesidad de definir políticas de protección social que consideren la transición socio-ecológica en su diseño e implementación. Lo anterior, sirve como fundamento para el establecimiento del programa de trabajo sobre transición justa, y que se decidió operacionalizar en la recién celebrada COP28, utilizando el vocablo "transiciones justas", que refleja la noción amplia que el régimen climático está tomando sobre el concepto.

La transición justa también ha sido desarrollada como concepto bajo la luz de otros organismos internacionales, elaborando directrices para su correcta implementación. En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su documento "*Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos"* (en adelante, "Directrices") (OIT, 2015) destaca la importancia de una transición justa bien manejada y que "contribuya a los objetivos de trabajo decente para todos, inclusión social y erradicación de la pobreza". El documento, profundizado en la sección siguiente, acentúa el diálogo social e insiste en que la implementación de una transición justa debe ser basada en una "adecuada, informada y permanente consulta".

Desde el derecho internacional de los derechos humanos, el Relator Especial de extrema pobreza y derechos humanos publicó un informe titulado "La transición justa en la recuperación económica: la erradicación de la pobreza dentro de los límites planetarios" (Relator Especial de Extrema Pobreza y Derechos Humanos, 2020). A lo largo del informe, se plantea una noción más amplia del concepto de transición justa, expandiendo la aplicación del concepto a las poblaciones vulnerables en general.

Este informe presentado en el contexto de la COVID 19, el relator Olivier de Schutter, plantea que la transición justa es "la forma en que la lucha contra la pobreza puede combinarse con la búsqueda de un modelo de desarrollo que respete los límites planetarios". Así, la erradicación de la pobreza, objetivo reconocido por el Acuerdo de París, exige más esfuerzos en un contexto de "transformación ecológica". En este sentido, es crucial una sinergia entre la transformación ecológica y la erradicación de la pobreza en sectores como la "energía, los edificios, los alimentos y la movilidad".

Finalmente, otro organismo internacional de derechos humanos que reconoció la necesidad de que los Estados implementaran una transición justa fue la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En su resolución 21/1, la CIDH detalla los "alcances y obligaciones interamericanas de derechos humanos" para enfrentar la emergencia climática (CIDH, 2022). En este sentido, el capítulo IX de la resolución propone una serie de orientaciones sobre las políticas fiscales, económicas y sociales para una transición justa, en la que, por ejemplo, se llama a los Estados a evitar "una transición brusca y sin planificación adecuada".

Respecto a programas sociales, la CIDH recomienda a los Estados que dichas políticas "deben adaptarse para responder a las perturbaciones climáticas y a otras turbulencias adversas para proteger a las personas de los efectos tanto del cambio climático como de las políticas relacionadas con el clima". Todo lo anterior está relacionado con una visión general de la CIDH respecto a que la implementación de una "transición energética limpia y justa" implica respetar los derechos de las personas. Derechos humanos y transición justa deben ser conceptos complementarios en la implementación de cualquier política climática.

Todas estas orientaciones desarrolladas por organismos internacionales requieren atención y consideración a la hora de implementar políticas de transición justa. Trabajo decente, diálogo social y respeto a los derechos humanos de las personas, son elementos esenciales para una política de transición justa consistente en el tiempo.

3. TRANSICIÓN JUSTA Y EL MUNDO DEL TRABAJO: VOLVER A LAS RAÍCES

Siguiendo lo explicado anteriormente, la transición justa ya no se concibe simplemente como un mecanismo de respuesta ante la pérdida de puestos de trabajo por el cierre de una fábrica o de una industria, sino que adopta una visión más amplia. Se la entiende dentro del marco de la crisis climática que afecta de forma desproporcionada a trabajadores y a comunidades que se encuentran en el Sur global. El esperado aumento significativo de desastres naturales tanto en su frecuencia como en su intensidad afectarán directa e indirectamente la salud de los trabajadores, así como el empleo y la productividad (Sánchez & Torres, 2020).

Este nuevo enfoque va más allá de la relación empleador-empleado para adoptar una perspectiva más amplia y se proteja tanto a los trabajadores como a las comunidades dependientes de los combustibles fósiles. Un cambio en la matriz productiva y energética, así como la implementación de políticas medioambientales pueden tener un impacto económico de envergadura lo que, a su vez, puede resultar en tensiones políticas y sociales (Johnstone & Hielscher, 2017). Así, la noción de transición justa procura fortalecer una sinergia entre el mundo del trabajo y el medio ambiente. Este enfoque constituye una hoja de ruta que permite a las naciones, las organizaciones internacionales y los interlocutores sociales desarrollar e implementar políticas que les permitan a las sociedades y sus respectivas matrices económicas, energéticas y productivas adaptarse e ir hacia una economía baja en carbono. En este contexto, las medidas de transición justa no deben simplemente tender a mitigar el impacto negativo que el mundo del trabajo pueda sufrir, sino que es necesario que los trabajadores, los sindicatos y la sociedad civil participen de forma activa en el debate medioambiental y en la elaboración de políticas públicas verdes (Rosemberg, 2020).

La transición hacia una economía baja en carbono implica cambios estructurales que van a generar retos de gran magnitud, entre ellos el desempleo en los sectores de energías fósiles. Sin embargo, y tal como lo ha señalado la OIT, la mentada transición constituye una oportunidad para la creación de empleo verde decente que garantice una remuneración justa, estabilidad laboral y protección social para los trabajadores y sus familias. La participación activa de los trabajadores y de sus representantes formales e informales será crucial en el éxito de esta empresa.

Cabe reiterar que aun cuando la OIT había considerado tal noción en los años 2000, dicha evolución se materializa con la adopción por parte de la Organización Internacional del Trabajo en 2015 de las "*Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*" (en adelante, "Directrices"). Cabe destacar que la discusión y la adopción de estas Directrices tuvo lugar meses antes de la firma del Acuerdo de París que incluyó en su preámbulo, en inglés, una referencia a "*just transition*". A pesar de no ser jurídicamente vinculantes, estas directrices tienen un valor superlativo en lo que respecta a la dimensión conceptual de la transición justa tanto en el mundo del trabajo como en el derecho internacional. Se trata tanto de un marco de políticas públicas como de un instrumento práctico que orienta a las naciones a implementar estrategias de transición que sean justas, específicamente, en lo concerniente al mundo del trabajo.

Estas directrices tienen tres pilares: uno económico, uno medioambiental y uno social. En lo que respecta al primer pilar, estas directrices identifican los desafíos y las oportunidades que implican la transición hacia una economía más verde. Esto constituye una posibilidad de darle un impulso significativo a las economías de países desarrollados y en vías de desarrollo, lo cual permitiría la creación de trabajo verde y decente. Dicha transformación tendría un impacto directo en el segundo pilar, puesto que la transición hacia una economía baja en carbono mejoraría la eficiencia energética, reduciría la contaminación y permitiría un manejo más

sustentable de los recursos naturales. Todo ello, a su vez, conllevaría la transformación de los empleos existentes en empleos verdes, como así también en la creación y promoción de nuevas fuentes de trabajo, y el desarrollo de sectores industriales más sostenibles. Ello comportaría, sin dudas, una mayor justicia social y una lucha más eficaz contra la erradicación de la pobreza. Esto demuestra la amplitud de la visión de la OIT en lo que respecta a la transición justa. Sin embargo, es imprescindible que el mundo del trabajo esté en el centro de las consideraciones de los actores nacionales e internacionales tanto públicos como privados, puesto que de otra manera será imposible que la transición sea "justa".

Desde entonces, la OIT ha reiterado consistentemente la importancia de la transición justa en el mundo del trabajo. A título ilustrativo, cabe señalar la *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo* adoptada en 2019 en la que la Conferencia Internacional del Trabajo - el "parlamento" de la OIT - declaró que:

> *A. Al ejercer su mandato constitucional, tomando en consideración las profundas transformaciones en el mundo del trabajo, y al desarrollar su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, la OIT debe orientar sus esfuerzos a:*
>
> *i) asegurar* ***una transición justa a un futuro del trabajo que contribuya al desarrollo sostenible*** *en sus dimensiones económica, social y ambiental.*

Otro hito importante en el reconocimiento de la transición justa en el mundo de trabajo está dado por la *Resolución relativa a una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2023. Entre sus conclusiones más importantes, se pueden destacar tres elementos esenciales:

- Primero, se enfatiza sobre la urgencia de la promoción de "una transición justa a fin de lograr la justicia social, el trabajo decente y la erradicación de la pobreza".
- Segundo, "los beneficios potenciales de la lucha contra la crisis medioambiental no son automáticos". Por tanto, la transición requiere de la participación activa de los actores involucrados, entre ellos, los gobiernos, los empleadores y los trabajadores.
- Tercero, ya que estos tres actores son agentes fundamentales de cambio, se debe respetar y promover la libertad sindical a fin de garantizar un diálogo social efectivo que es la metodología esencial para lograr una transición justa.

La resolución también reitera los principios fundamentales, consagrados en las Directrices, en los cuales reposa la transición justa:

> » *10. El cumplimiento del mandato de justicia social de la OIT y un enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas son fundamentales para una transición justa.*
>
> » *12. Una transición justa (...) [d]ebería basarse en un diálogo social eficaz y el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y estar de conformidad con las normas internacionales del trabajo. También es importante que haya una implicación de las partes interesadas.*
>
> » *16. Los derechos humanos y los principios y derechos fundamentales en el trabajo se deben respetar, promover y hacer realidad. Se deberían ratificar y aplicar de manera efectiva las normas internacionales del trabajo.*

Más allá de estos principios rectores, la Resolución de 2023 no se basta a sí misma, sino que se inserta dentro del ordenamiento jurídico internacional, sobre todo, en materia climática. En su punto 13, señala que una transición justa es "determinante para impulsar la adopción de medidas ambiciosas en relación con el cambio medioambiental y climático y la consecución de los objetivos y compromisos enunciados en el Acuerdo de París y, según proceda, otros acuerdos internacionales sobre medio ambiente pertinentes para una transición justa". En este sentido, cabe destacar, por un lado, la *Declaración de Silesia sobre la Solidaridad y la Transición Justa* (COP 24) de 2018 que ha afirmado que tanto la solidaridad como la transición justa eran temas fundamentales de la COP 24 y, que era alcanzar los objetivos del Acuerdo de París era "indispensable lograr una transición justa para los trabajadores, así como salvaguardar y crear empleo duradero y trabajo digno".

Como se indicó en la sección anterior, la COP 28 que tuvo lugar en los Emiratos Árabes Unidos también reiteró la importancia de establecer un lazo estrecho entre la transición justa y el mundo del trabajo. Primeramente, se llevó a cabo la primera mesa redonda ministerial de alto nivel sobre la transición justa en la que se destacó la importancia considerar cuestiones vinculadas a factores socioeconómicos y a la fuerza del trabajo para garantizar una transición justa. Asimismo, se reiteró la importancia de adoptar un enfoque holístico que incluya al diálogo social multipartito como eje central para que se garantice que todos los actores interesados puedan participar en el proceso de transición. Además, se recalcó la necesidad de ser flexible en cuanto al significado de la noción de transición justa, el cual debe determinarse en función de los diversos contextos económicos, políticos y sociales de cada país. En este sentido, cabe destacar la importancia del trabajo informal en la gran mayoría de los países del Sur global, como a su vez, los recursos limitados para lograr una transición justa exitosa. Por tanto, la cooperación internacional y la contribución de los países del Norte global es esencial.

A tal fin, este programa prioriza la adaptación y resiliencia, así como la transición de la fuerza del trabajo, para lo cual debe proteger el trabajo decente, diálogo social, protección social y el reconocimiento de derechos laborales (Robins, 2023). Aun cuando no se ha hecho referencia alguna a los trabajadores y sus derechos en el "Global Stocktake" (Balance Mundial), la COP 28 vislumbra un acercamiento nuevamente entre la noción de transición justa y el mundo del trabajo.

4. SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD DE LOS TRABAJADORES: EL CASO DE LOS NUDOS DE TRANSICIÓN JUSTA EN ESPAÑA.

En un contexto de transición energética en el que progresivamente se tiende a un cambio de paradigma basado en la producción de energía procedente de fuentes renovables, es importante tener en cuenta que tal proceso afecta de manera directa a sectores de la población tradicionalmente vinculados a las energías fósiles. Un ejemplo interesante es el del cierre de las centrales térmicas de carbón y de las nucleares. La experiencia demuestra que los trabajadores de estas plantas sufren el impacto del desmantelamiento y se ven abocados en muchas ocasiones a situaciones de desempleo, asociadas a una gran precariedad debida a la falta de formación cualificada y a la imposibilidad de adaptación a un entorno profesional cambiante y profundamente competitivo. Tales situaciones desembocan en consecuencias socioeconómicas de alto impacto en las zonas afectadas, y no solo porque además las industrias vinculadas a los combustibles fósiles desempeñen un papel muy relevante en relación con los ingresos fiscales locales, dado que estas empresas pagan impuestos en el municipio en el que se encuentran y ello constituye una muy importante fuente de ingresos para las arcas públicas locales, sino porque su desaparición afecta negativamente a otros servicios públicos. La consabida disminución de ingresos crea fuertes perturbaciones en tales servicios y en otros sectores laborales indirectamente relacionados (Wang & Lo, 2021). Además, la economía local se resiente de manera amplia debido a los efectos directos e indirectos, que hay que calcular adecuadamente a través del efecto circular y sus componentes (Prado-Domínguez et al., 2021).

Conscientes de que la transición energética no será exitosa si no es justa, inclusiva, y medioambientalmente responsable y sostenible, nos centramos en el análisis somero de un sistema que pretende convertirse en un instrumento de justicia social y de amparo laboral a tales trabajadores por parte de las autoridades gubernamentales, en consonancia con un claro propósito de revulsivo económico y de apuesta decidida por la inversión en energías renovables, ahondando en la transición energética. Más concretamente aludimos a los denominados nudos de transición justa (Ministerio para la Transición Ecológica [MITECO], 2020), que según el Instituto para la Transición Justa (en adelante ITJ) de España, "son aquellos donde la capacidad de acceso a la red eléctrica -liberada tras el cierre de las centrales térmicas o nucleares - se adjudica mediante concurso para que sea empleada por nuevas centrales de energías renovables que se conecten en el nudo. La capacidad de acceso se otorga teniendo en cuenta criterios de beneficio socioeconómico y medioambiental para las zonas afectadas por los cierres". De esta manera comprobamos cómo el objetivo de fortalecer la sinergia entre el mundo laboral y el medio ambiente adquiere carta de naturaleza a la hora de promover iniciativas legislativas de esta índole. Son muchas las centrales térmicas de carbón que han cerrado en los últimos años, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico, y el número residual de cuatro centrales aún operativas en 2024 deja un importantísimo espacio de desarrollo en las áreas geográficas donde se han ido produciendo tales cierres.

El objetivo es que los nuevos proyectos energéticos renovables se vean beneficiados mediante una priorización en su selección respecto de otros cuando se planteen en zonas tensionadas por el desmantelamiento de centrales de generación eléctrica preexistentes, térmicas de carbón o nucleares, y que aporten valor añadido con consecuencias socioeconómicas (fundamentalmente en el ámbito laboral) nítidas en las áreas geográficas donde se implementan.

Y todo ello es posible a través de modificaciones y adaptaciones legislativas concretas e ingeniosas, como la puso en marcha el Real Decreto ley 23/2020 de 23 de junio (BOE-A-2020-6621 Real Decreto-Ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica., n.d.). En este instrumento legal se pone en marcha una modificación en virtud de la cual la capacidad de acceso a la red eléctrica que ha quedado liberada como consecuencia del cierre de las centrales térmicas de carbón sea adjudicada mediante concursos de nudos de transición justa. De esta manera se puede condicionar un proceso concreto de transición energética y ecológica a que se mantengan puestos de trabajo, obviamente rediseñados y adaptados a las nuevas necesidades, y que la zona afectada por el desmantelamiento y su área de influencia no se vean abocadas a la desesperanza, la marginación y el despoblamiento. Este último aspecto fue precisamente uno de los motivos por los que en el inicio del año 2020 el ministerio responsable de la transición ecológica añadió competencias en materia de reto demográfico y pasó a denominarse Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Este desafío es fundamental para paliar los efectos devastadores del despoblamiento que una transición energética desordenada puede acarrear. Pues bien, el mencionado Real Decreto ley es la base para propiciar la implicación de las grandes compañías energéticas en estos territorios, que implicarán un impacto socioeconómico positivo en la zona geográfica en la que se ejecuten proyectos renovables de gran magnitud.

Tal como pone de manifiesto el ITJ (Páginas - Adjudicación Del Primer Nudo de Transición Justa: El Nudo Mudéjar, 2024), *"se trata de una medida pionera, ya que, en lugar de adjudicar permisos de acceso a red eléctrica únicamente en base a consideraciones técnicas, como es usual, se valorará también la contribución de los proyectos a la Estrategia de Transición Justa, en términos de empleo (con especial atención a mujeres y trabajadores excedentes del carbón), actividades de formación, fomento del autoconsumo, y con particular atención a proyectos empresariales o industriales asociados e inversiones locales, entre otros aspectos".*

El mencionado ITJ es resultado del desarrollo de la política social que ya se puso en marcha en España con el precedente del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (IRMC). En aquella época, se trataba fundamentalmente de propiciar bajas incentivadas y prejubilaciones con motivo del cierre de las minas de carbón. Ya con fecha de 24 de octubre de 2018 se produjo la firma entre Gobierno de España, sindicatos y representantes de organizaciones empresariales del denominado Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y el desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el período 2019-2027. Como se ha expresado ya, se trataba de fomentar las prejubilaciones debido al cierre de minas de carbón. Sin embargo, con la aparición del ITJ, heredero del IRMC, se produce un movimiento importante en la dirección no solo de plantear una tutela de carácter garantista por parte del Estado, haciéndose cargo del pago de prejubilaciones y bajas incentivadas, sino de hacer que el Estado sea parte activa en propiciar una implicación directa de parte de las empresas energéticas en contratar a personas en áreas geográficas sometidas a una situación de vulnerabilidad por el cierre de centrales térmicas de carbón o nucleares. Es una evolución muy relevante, pues se pasa de una visión exclusivamente paternalista del Estado a un ámbito de implicación activa del Estado en crear las condiciones para evitar la desaparición de puestos de trabajo.

De esta manera, el caso español demuestra que es viable implementar una institucionalización de la política social con consecuencias en materia laboral con base en la transición energética, a través de una transición justa y sostenible. Los mencionados nudos de transición justa son un caso paradigmático de promoción de nuevas oportunidades de desarrollo económico y ambiental como consecuencia del desmantelamiento de una central térmica de carbón. El proyecto pionero que es resultado del concurso realizado por el ITJ es el del nudo de Mudéjar, en la provincia de Teruel. El concurso contiene sus bases reguladoras en la Orden TED/1182/2021 (BOE-A-2021-17966 Orden TED/1182/2021, de 2 de noviembre, por la que se regula el procedimiento y requisitos aplicables al concurso público para la concesión de capacidad de acceso de evacuación a la red de transporte de energía eléctrica de instalaciones de generación de procedencia renovable en el nudo de transición justa mudéjar 400 KV y se procede a su convocatoria, 2021).

El resultado tangible de esta novedosa técnica legislativa por la que se pone en marcha los nudos de transición justa es la adjudicación del concurso del mencionado nudo de transición justa Mudéjar 400 Kv, en el que la compañía Enel Green Power España S.L. terminó resultando adjudicataria de los 1202 MW disponibles para la instalación de proyectos de energías renovables, concretamente fotovoltaicos y eólicos. Una de las garantías previstas para el adecuado cumplimiento de los objetivos del concurso es la preceptiva presentación de garantías por valor de 120.000 € por cada MW del proyecto, lo que constituye un elemento que otorga compromiso, y por ende, solidez y seguridad en su materialización.

El ejemplo señalado acarrea consecuencias no solo en el ámbito laboral y de formación, sino que tiene implicaciones importantes desde el punto de vista de la sostenibilidad, como es el caso de la recuperación medioambiental de 50.000 olivos abandonados para la producción de aceite de oliva, lo que incluye también un proyecto de olivar inclusivo para facilitar la integración laboral de personas con discapacidad; asimismo se prevé la creación de una "milla verde de la transición justa" que supondrá la puesta en marcha de una ruta senderista en la que habrá conexión entre proyectos renovables e iniciativas agrarias. Todo ello, sumado a proyectos de autoconsumo fotovoltaico para la creación de comunidades energéticas en varios municipios de la comarca, son reflejo de la transición energética que mira al futuro a través de la inclusión y del desarrollo.

Pero sin duda el aspecto más relevante que es objeto de este análisis es el de las consecuencias en el ámbito laboral de este proyecto. De acuerdo con los datos del MITECO, la compañía adjudicataria del proyecto pionero del nudo de transición justa en Mudéjar tiene comprometida una inversión de 1500 millones de euros. El resultado de esta inversión supone un acicate para una zona que sufrió un ocaso en su horizonte laboral. Desde el punto de vista de la formación, la compañía energética privada asume un compromiso claro en esta materia, ya que proporcionará formación a 1300 personas. Lo relevante en este punto es aclarar que el compromiso no es una mera declaración de intenciones, sino que existe una exigencia legalmente vinculante de desarrollarlo.

La formación, tan necesaria para fomentar un futuro con garantías de empleabilidad para los habitantes de la zona, no es el único ámbito de actuación en materia laboral. La construcción de los proyectos de energía renovable que sustituirán la infraestructura industrial previa conlleva la contratación de 4400 empleos, así como 250 empleos en un futuro destinados a la gestión de las operaciones de mantenimiento una vez que los proyectos de energía renovable estén funcionando. Ello supone creación de empleo no solamente de manera puntual y por un periodo de tiempo limitado, sino empleo estructural y estable, además de cualificado, en una profesión de alto valor añadido y con enorme potencial de futuro como es el sector renovable. Asimismo, se reforzará la dimensión social a través de la creación de 400 puestos de trabajo en proyectos socioeconómicos asociados, ya aludidos previamente.

Es relevante señalar que, entre los criterios de valoración de las diferentes propuestas presentadas al concurso del nudo de transición justa, los de carácter socioeconómico, y por tanto con una clara componente de carácter laboral, fueron los que más alta puntuación recibieron, concretamente 55 de los 100 puntos. El resto se repartieron entre criterios asociados a la tecnología de generación, de madurez del proyecto, y medioambientales en sentido estricto. De ahí que el proyecto presentado por Enel Power resultara adjudicatario, pues apostó de forma decisiva por la creación de empleo, la formación, y sentaba las bases de una transición energética justa que hacía frente de manera contundente a un futuro desalentador al que habría visto abocada la comarca tras el desmantelamiento de la central.

5. CONCLUSIÓN

La transición justa es un proceso vivo que ha evolucionado desde planteamientos iniciales muy centrados en la protección de los derechos de los trabajadores y que transitó hacia una esfera de protección del medio ambiente. Si bien ambas perspectivas son del todo compatibles y necesarias, es fundamental que las organizaciones internacionales y los Estados consideren al mundo del trabajo como parte esencial de la transición justa. El diálogo social multipartito es un elemento clave para que los actores involucrados e interesados, es decir, los trabajadores, los empresarios y los Estados propicien mecanismos para la creación de empleo de calidad en aquellas zonas geográficas que han sufrido los efectos del fin de producción de energía con base en combustibles fósiles. Sin embargo, se debe ir más allá de las medidas de mitigación, y ellos también debe ser parte del debate más amplio de la transición hacia una energía baja en carbono que permita garantizar la protección del medio ambiente y de los derechos humanos fundamentales de los trabajadores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Resolución No. 3/2021 Emergencia Climática: Alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos*. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/resolucion_3-21_spa.pdf
- Defard, C. (2022). *The need for a socially just European Green Deal. Lessons from the Yellow Vests movement*. Notre Europe. Institut Jacques Delors (Policy Paper No. 277). https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/dlm_uploads/2022/06/PP277_The-need-for-a-socially-just-European-Green-Deal_Defard_EN.pdf
- Garretón, M. (2023, May 31). *Se apagaron los hornos en Ventanas: El futuro de los 350 trabajadores que se acogieron al plan de transición*. Emol. https://www.emol.com/noticias/Economia/2023/05/31/1096675/codelco-cierre-fundicion-ventana.html
- Informe provisional del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter. (2020). *La "transición justa" en la recuperación económica: la erradicación de la pobreza dentro de los límites planetarios*. Disponible en: https://www.srpoverty.org/wp-content/uploads/2021/09/A_75_181_REV.1_S-ES.pdf
- International Trade Union Conference. (2009). *Trade unions and climate change: Equity, justice & solidarity in the fight against climate change*. ITUC. https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/climat_EN_Final.pdf
- Johansson, V. (2023). Just Transition as an Evolving Concept in International Climate Law. *Journal of Environmental Law*, 35(2), 229–249. https://doi.org/10.1093/jel/eqad017.
- Johnstone, P., & Hielscher, S. (2017). Phasing out coal, sustaining coal communities? Living with technological decline in sustainability pathways. *The Extractive Industries and Society*, *4*(3), 457–461. https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.06.002
- Kumar, A., Hoffken, J. I., & Koop, J. (2021). *Dilemmas of energy transitions in the global south: balancing urgency and justice*. Routledge, Taylor & Francis Group.
- Organización Internacional del Trabajo, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*. (2015). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_432865.pdf
- Prado-Domínguez, A. J., González-Laxe, F., Escourido-Calvo, M., & Martín-Bermúdez, F. (2021). Initial Impact and Socioeconomic Compensation for the Closure of a Coal-Fired Power Plant in a Local Entity. *Sustainability*, 13(13), 7391. https://doi.org/10.3390/su13137391
- Räthzel, N., & Uzzell, D. (2012). Mending the breach between labour and nature: environmental engagements of trade unions and the North-South divide. *Interface: A Journal for and about Social Movements*, *4*(2), 81–100.
- Robins, N. (2023, December 19). *COP28: The irresistible rise of the just transition*. https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/news/cop28-the-irresistible-rise-of-the-just-transition/
- Rosemberg, A. (2020). "No jobs on a dead planet": The international trade union movement and just transition. In E. Morena, D. Krause, & D. Stevis (Eds.), *Just Transitions Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World* (pp. 32–55). Pluto Press.
- Sánchez, A. B., & Torres, B. (2020). *Una Recuperación Verde y Justa en América Latina y el Caribe: Una Perspectiva Desde el Mundo del Trabajo*. OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_763724.pdf
- Singh Ghaleigh, N. (2020). Just Transitions for Workers: When Climate Change Met Labour Justice. In A. Bogg, J. Rowbottom, & A. Young (Eds.), *The Constitution of Social Democracy* (pp. 429-452). Hart Publishing.

- Stevis, D., Morena, E., & Krause, D. (2020). Introduction: The genealogy and contemporary politics of just transitions. In E. Morena, D. Krause, & D. Stevis (Eds.), *Just Transitions Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World* (pp. 1–31). Pluto Press.
- UNFCCC. (2016). *Just Transition of the Workforce, and the Creation of Decent Work and Quality Jobs*. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Just%20transition.pdf
- Wang, X. & Lo, K. (2021). Just transition: A conceptual review. *Energy Research & Social Science*, 82, 10229, https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102291.

LA DESCARBONIZACIÓN JUSTA DE LAS CIUDADES: UN ANÁLISIS DE LA MISIÓN EUROPEA Y SU IMPLEMENTACIÓN EN ESPAÑA

DECARBONISING CITIES EQUITABLY: AN ANALYSIS OF THE EUROPEAN MISSION AND ITS IMPLEMENTATION IN SPAIN

Irene Ezquerra Lázaro
Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano de la Universidad Politécnica de Madrid (itdUPM), irene.ezquerra@upm.es

Beatriz Novales
Oxfam Intermón
beatriz.novales@oxfam.org

Alejandro García-Gil Berbería
Oxfam Intermón
alejandro.garciagil@oxfam.org

Caren Camiscia
Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano de la Universidad Politécnica de Madrid (itdUPM)
c.camiscia@upm.es

Santiago Nardini
Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano de la Universidad Politécnica de Madrid (itdUPM)
santiago.nardini@upm.es

La descarbonización justa de las ciudades: Un análisis de la Misión europea y su implementación en España. Caren Camiscia, Alejandro García-Gil Berbería, Irene Ezquerra Lázaro, Santiago Nardini y Beatriz Novales. DIECISIETE. 2024. Nº10. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 89-102)
DOI: 10.36852/2695-4427_2024_10.05

RESUMEN

La Unión Europea (UE) ha establecido una misión ambiciosa para acelerar el progreso hacia los objetivos del Acuerdo de París (2015) y del Pacto Verde Europeo (2020): al menos cien ciudades europeas alcanzarán la neutralidad climática antes de 2030. Aunque la UE ha proporcionado herramientas a las ciudades para integrar aspectos medioambientales y económicos en el proceso de diseño e implementación local de la misión, este artículo sostiene que no se ha prestado suficiente atención a la dimensión social de la transición. Las autoras extraen conclusiones de su observación del contexto español, del análisis de estrategias locales y de entrevistas formales e informales con representantes municipales. El artículo explora el concepto de justicia social en el contexto de transición hacia la neutralidad climática, y destaca la necesidad de integrar este enfoque desde el principio, asegurando que el diagnóstico de las desigualdades preexistentes, la participación de la ciudadanía y la evaluación de incentivos y co-beneficios contribuyen al diseño, implementación y evaluación de las políticas climáticas. Una colaboración estrecha entre departamentos municipales y niveles administrativos es fundamental para garantizar la coherencia y eficacia de las políticas. En conclusión, el artículo insta a reevaluar los mecanismos actuales para promover una transición socialmente justa e inclusiva, desde un enfoque holístico que integre las dimensiones ambiental, económica y social.

Palabras clave: Ciudad, Neutralidad climática, Desigualdad, Inclusión social, Participación ciudadana, Agenda 2030

ABSTRACT

The European Union (EU) has established an ambitious mission to accelerate progress towards the goals of the Paris Agreement (2015) and the European Green Deal (2020): at least a hundred European cities will achieve climate neutrality by 2030. Although the EU has provided tools for cities to integrate environmental and economic aspects into the design and implementation of the mission locally, this article argues that the social dimension of the transition has not been given enough attention. The authors draw conclusions from their observation of the Spanish context, the analysis of local strategies, and formal and informal interviews with municipal representatives. The article delves into the concept of social justice in the context of the transition towards climate neutrality, emphasising the imperative to integrate this approach from the outset. It ensures that the diagnosis of pre-existing inequalities, citizen participation, and the evaluation of incentives and co-benefits contribute to the design, implementation and evaluation of climate policies. Close collaboration between municipal departments and administrative levels is paramount to ensure policy coherence and efficacy. In conclusion, the article urges a reassessment of existing mechanisms to promote a socially just and inclusive transition, advocating for a holistic approach that integrates environmental, economic and social dimensions.

Keywords: City, Climate neutrality, Inequality, Social inclusion, Citizen engagement, 2030 agenda

Irene Ezquerra Lázaro *es arquitecta por la Universidad Politécnica de Madrid donde realiza su doctorado en Ingeniería de Organización centrado en las condiciones que favorecen la adquisición de capacidades de colaboración. Además es investigadora del Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano (itdUPM) de la misma universidad, donde actualmente facilita un proceso de colaboración multiactor para integrar la dimensión social en la Hoja de Ruta para la Neutralidad Climática de Madrid.*

Beatriz Novales *es directora de programas, ciudadanía e incidencia en Oxfam Intermon.*

Alejandro García-Gil Berbería *es el responsable de Políticas de protección social y empleo en Oxfam Intermón desde donde elabora análisis sobre políticas públicas relacionadas con el estado de bienestar, el impulso del empleo y la reducción de la pobreza.*

Caren Camiscia *es periodista, Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) y tiene un máster en Estrategias y Tecnologías para el Desarrollo de la Universidad Politécnica y Universidad Complutense de Madrid. Actualmente, es investigadora e integrante del equipo de comunicación del Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano (itdUPM). Se especializa en comunicación estratégica institucional y de proyectos para el desarrollo sostenible.*

Santiago Nardini *es investigador del Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano de la Universidad Politécnica de Madrid (itdUPM), donde actualmente facilita procesos de colaboración multi-actor para una transición climática justa en Madrid. Tiene un máster en Estrategias y Tecnologías para el Desarrollo de la Universidad Politécnica y Universidad Complutense de Madrid. Anteriormente trabajó en la red global de B-Corps, movimiento que busca redefinir el sistema económico global hacia uno más equitativo, regenerativo y justo para las personas y el planeta.*

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea se ha propuesto una misión de gran envergadura para acelerar el avance hacia los objetivos del Acuerdo de París (2015) y el Pacto Verde Europeo1 (2020). El propósito es que, para el año 2030, al menos cien ciudades europeas alcancen la neutralidad climática2, es decir, un equilibrio entre las emisiones de carbono liberadas a la atmósfera y la capacidad de absorción de los sumideros naturales3. Lograr esta meta requiere la implementación de nuevas políticas y mecanismos de financiación y gobernanza en los niveles europeo, nacional y local. La Unión Europea está proporcionando instrumentos adecuados para integrar los aspectos medioambientales y económicos en las estrategias municipales de descarbonización: las ciudades están desarrollando inventarios para identificar los sectores estratégicos de reducción (los que más gases emiten a la atmósfera4), están diseñando planes de acción e inversión, para movilizar estratégicamente los recursos públicos y atraer el capital privado, y están elaborando modelos económicos para evaluar los costes

[1] A través del Pacto Verde Europeo (2020) la UE se compromete a lograr la neutralidad climática para el año 2050, con un hito intermedio de reducción del 55% de las emisiones para 2030.

[2] La Misión "100 ciudades climáticamente neutras e inteligentes" es una de las cinco misiones que estructuran Horizon Europe, el programa marco de investigación e innovación de la Unión Europea para el periodo 2021-2027. Más información sobre esta misión y el enfoque de misiones en el epígrafe 2.

[3] "Los sumideros naturales eliminan entre 9,5 y 11 Gt de CO2 al año, según estimaciones científicas, mientras que las emisiones globales anuales de CO2 alcanzaron 37,8 Gt en 2021." Más información en: https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20190926STO62270/que-es-la-neutralidad-de-carbono-y-como-alcanzarla-para-2050

[4] En las ciudades, los sectores que más gases emiten a la atmósfera son edificación (residencial, comercial, institucional…), transporte, industria y residuos.

La descarbonización justa de las ciudades: Un análisis de la Misión europea y su implementación en España. Caren Camiscia, Alejandro García-Gil Berbería, Irene Ezquerra Lázaro, Santiago Nardini y Beatriz Novales. DIECISIETE. 2024. N°10. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 89-102)
DOI: 10.36852/2695-4427_2024_10.05

y beneficios de las acciones de descarbonización. Sin embargo, no se ha profundizado lo suficiente en el diagnóstico ni el diseño estratégico de las palancas necesarias para asegurar que esta transición se lleve a cabo de manera inclusiva y justa.

Este artículo recoge las conclusiones de las autoras a partir de sus observaciones del contexto español, un análisis de estrategias locales y entrevistas formales e informales con representantes municipales. El objetivo es propiciar una reflexión que enriquezca la visión de las políticas de mitigación de las ciudades, a través de las siguientes preguntas:

- ¿Las medidas para avanzar hacia la neutralidad climática podrían representar una oportunidad para disminuir las brechas de desigualdad existentes en las ciudades?

- ¿Existen las condiciones, tanto en los gobiernos locales como entre la población, para lograr una participación efectiva en esta transformación?

1. LA JUSTICIA SOCIAL EN LA TRANSICIÓN CLIMÁTICA

El concepto de transición justa está recibiendo cada vez más atención en la literatura académica y política (Heffron y McCauley, 2018). Sin embargo, hasta la fecha, no se han explorado a fondo las desigualdades inherentes a los entornos urbanos ni lo que supondría, en la práctica, una transición urbana justa. El enfoque tradicional, que se centra principalmente en cuestiones laborales (Organización Internacional del Trabajo. Oficina Regional para Asia y el Pacífico, 2017) como la protección de empleos existentes, la recualificación y la recolocación de trabajadores y trabajadoras en los yacimientos de empleo verde, entre otros, no logra comprender ni abordar de manera efectiva las necesidades específicas de las poblaciones urbanas. Algunos autores argumentan la necesidad de ampliar el debate sobre las transiciones justas, buscar sinergias entre sus diversos enfoques e incorporar experiencias prácticas que reduzcan la abstracción y contribuyan a la toma de decisiones en las políticas públicas (Wang y Lo, 2021). Este artículo pretende contribuir al conocimiento en esta línea.

La transición hacia la neutralidad climática de las ciudades abre la oportunidad de abordar cuestiones como el acceso universal a la energía o los nuevos empleos "verdes" dignos, y por tanto supone una ocasión única de reducir las desigualdades. Sin embargo, solo podrá ser considerada una transición justa si se logra dicha reducción. Pero, ¿qué significa, en la práctica, la justicia social en la transición hacia la neutralidad climática?

En el informe *Hacia una Transición Energética Justa*[5], Oxfam identifica al menos cuatro principios de justicia y los derechos asociados a los mismos que deben ser considerados y aplicados para garantizar una transición económica y socialmente justa, tanto entre países como entre grupos sociales dentro de cada país (Dalabajan et al., 2022):

1. La justicia basada en el **reconocimiento** exige que se reconozcan y aborden los derechos, preocupaciones e injusticias que experimentan los grupos económicos y sociales marginados afectados.

[5] La transición energética y la transición hacia la neutralidad climática son conceptos interconectados pero no idénticos. Por un lado, la transición hacia la neutralidad climática aspira a equilibrar las emisiones de gases de efecto invernadero liberadas en la atmósfera con las absorciones de carbono, con el fin de lograr un saldo neto de cero emisiones. Por otro lado, la transición energética se enfoca en la transformación de la producción, distribución y consumo de energía, de fuentes de energía basadas en combustibles fósiles hacia opciones de bajas emisiones. Por tanto, la transición energética se revela como un componente esencial para la consecución de la neutralidad climática, ya que la modificación de la matriz energética se considera una estrategia eficaz para reducir las emisiones (Agencia Internacional de la Energía, 2021).

2. La justicia **procedimental** requiere que las personas afectadas tengan la oportunidad de participar de manera significativa en la elaboración e implementación de políticas y proyectos de transición energética. Esto incluye el derecho al consentimiento libre, previo e informado, a organizarse y protestar o la libertad de asociación, entre otros.
3. La justicia **distributiva** requiere un reparto equitativo de las responsabilidades, los costes y los beneficios de las acciones relacionadas con la transición energética entre los diferentes grupos económicos y sociales. También protege derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la tierra, al trabajo digno, a un entorno limpio y saludable, a la salud y a la seguridad, entre otros.
4. La justicia **reparadora**, a menudo ignorada o desatendida, exige que las personas y las comunidades perjudicadas por la transición energética reciban una compensación justa.

Estos cuatro tipos de justicia ofrecen un marco para diseñar políticas de mitigación y adaptación al cambio climático que contribuyan activamente a reducir las desigualdades preexistentes. Esto podría implicar, entre otros elementos, la implementación de medidas de movilidad sostenible que integren las áreas desfavorecidas de la ciudad, medidas que contribuyan a combatir la pobreza energética o proyectos de formación y acompañamiento para generar oportunidades de empleo digno para personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social. Incorporar esta "dimensión social" hace necesario:

- analizar qué personas serán beneficiadas y perjudicadas por el proceso de transición, tanto de manera directa como indirecta, identificando los impactos positivos y negativos sobre sus vidas y teniendo en cuenta que estos son diferentes atendiendo a diversos factores[6] como la edad, el género, los ingresos, el origen, la cultura, etc;

- anticipar los impactos en las personas y diseñar medidas de acompañamiento y de protección social específicas, con especial atención a las personas con menor capacidad de adaptarse a los cambios;

- identificar los riesgos que puedan surgir para asegurar el acceso a derechos (por ejemplo, a la energía o a la vivienda digna) a partir de las desigualdades preexistentes.

Sin embargo, no se trata simplemente de añadir la dimensión social a posteriori, una vez diseñadas las medidas de adaptación y mitigación. Una propuesta de transición justa debe integrar las dimensiones social, económica y ambiental desde el inicio, tomando inspiración del concepto de "economía del donut" acuñado por la economista británica Kate Raworth (Londres, 1970). Este enfoque propone un nuevo modelo económico fundamentado en principios humanistas, que no busque la prosperidad a expensas de los límites ambientales y de justicia social.

[6] La desigualdad es un concepto multidimensional, por lo que es más adecuado hablar de desigualdades. El Marco de Monitoreo de la Desigualdad Multidimensional de la Unión Europea cuenta con un completo panel de indicadores estructurado en torno a diez dimensiones clave de la vida: (1) conocimientos y habilidades; (2) salud; (3) condiciones materiales de vida; (4) condiciones naturales y medioambientales; (5) vida laboral; (6) vida cultural y recreativa; (7) participación y voz política; (8) vida social y familiar; (9) integridad física y seguridad, y (10) experiencia de vida en general. Más información en: https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/multidimensional-inequality

En definitiva, aspirar a lograr transiciones justas obliga a prestar atención al menos a los siguientes tres elementos:

1. Diseñar políticas públicas con un **enfoque integral** que interconecte los objetivos climáticos, económicos y sociales, involucrando a las múltiples partes interesadas (Mazzucato, 2018). Es posible reducir las emisiones de carbono mientras se generan nuevos empleos de calidad, se mejora la salud y el acceso a la energía, entre otros.

2. Asegurar la **participación activa de la ciudadanía**, permitiendo que las personas afectadas por el proceso de transición formen parte de su concepción e implementación. Es fundamental escuchar y atender sus demandas, preocupaciones y propuestas, de forma que la ciudadanía se sienta corresponsable del impulso de políticas de transición justa y con ello legitimando dichas políticas (Del Pino y Colino, 2007). Además, es necesario considerar a las personas en situación de mayor vulnerabilidad, teniendo en cuenta factores que pueden afectar a la participación como la accesibilidad de la información (dificultades idiomáticas o de comprensión por ser lenguaje normativo en el caso de personas de bajos estudios o personas migrantes), la limitación horaria, la alfabetización digital o la discriminación basada en el género o el origen, entre otros.

3. Analizar las **desigualdades preexistentes** e identificar las personas posiblemente beneficiadas o perjudicadas, directa e indirectamente, de los procesos de transición, con el fin de diseñar medidas de reparación, protección social y redistribución de costes y beneficios (Cátedra de Impacto Social de la Universidad Pontificia de Comillas, 2021).

Sin embargo, ¿en qué medida la Misión europea de ciudades está prestando atención a estos tres elementos?

2. LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LA MISIÓN EUROPEA PARA LA NEUTRALIDAD CLIMÁTICA DE LAS CIUDADES

La Misión "100 ciudades inteligentes y climáticamente neutras en 2030" forma parte del programa marco Horizonte Europa (2021-2027). Su propósito es apoyar, promover y convertir a cien ciudades europeas en polos de innovación que sirvan de modelo e inspiración para todas las ciudades en el camino a la neutralidad climática, teniendo en cuenta que las ciudades concentran el 75% de la población de la región y son responsables del 70% de las emisiones. Este no se limita a ser un programa convencional de I+D+i, sino que pretende ser un esfuerzo ambicioso en el que las ciudades se comprometen y participan en la transformación en beneficio de la calidad de vida y la sostenibilidad de Europa (Comisión Europea, s.f.).

El enfoque de innovación basado en misiones, inspirado en los informes de la economista Mariana Mazzucato (2018, 2019), se presenta como un medio para "accionar" los Objetivos de Desarrollo Sostenible[7] en la región y una nueva forma de hacer política pública a través de tres elementos esenciales:

1. Un nuevo enfoque en la investigación y la innovación, con énfasis en la relevancia para la ciudadanía, el impacto social y la orientación hacia una transformación sistémica, destacando la importancia de demostrar, amplificar y replicar soluciones novedosas, incluyendo las innovaciones de carácter social;

[7] El Reglamento de Horizonte Europa exige que las Misiones utilicen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de la ONU como fuentes para su diseño e implementación. Un enfoque holístico de los desafíos relacionados con el clima de las ciudades también se encuentra en el centro del ODS 11 ("Ciudades y comunidades sostenibles") y contribuye significativamente a los ODS 3 ("Buena salud y bienestar"), 7 ("Energía asequible y no contaminante"), 8 ("Trabajo decente y crecimiento económico") y 10 (reducción de las desigualdades) y muchos otros.

La descarbonización justa de las ciudades: Un análisis de la Misión europea y su implementación en España. Caren Camiscia, Alejandro García-Gil Berbería, Irene Ezquerra Lázaro, Santiago Nardini y Beatriz Novales. DIECISIETE. 2024. N°10. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 89-102)
DOI: 10.36852/2695-4427_2024_10.05

2. Un enfoque integral que rompe con las barreras de las políticas sectoriales y promueve la colaboración entre diferentes actores (públicos, privados, sociales y ciudadanía) para alcanzar metas concretas.
3. Una nueva relación con la ciudadanía, fomentando la participación activa de jóvenes, comunidades y actores sociales en la definición, implementación y monitoreo de las políticas que impactarán en sus vidas.

A pesar de que las directrices iniciales subrayaban la participación de la ciudadanía (una Misión "por y para los ciudadanos"), la versión final de la Misión enfatizó los aspectos tecnológicos y digitales[8] a través de la idea de "ciudad inteligente" (Comisión Europea, 2020, 2022). No obstante, la fase de implementación incorpora algunas cuestiones relacionadas con la dimensión social. Por ejemplo, la plataforma Net Zero Cities[9], impulsada desde la UE para acompañar a las ciudades en la implementación de la Misión, desarrolla indicadores para evaluar los co-beneficios[10] vinculados a la reducción de emisiones, como la disminución del gasto sanitario derivada de un aire más limpio, un mejor acceso a la energía o la creación de empleos verdes. La monetización de estos co-beneficios es esencial para atraer inversiones tanto públicas como privadas.

Además, la UE ha creado el Fondo de Transición Justa[11] con el propósito de respaldar a las regiones en la mitigación de los impactos laborales de la transición, así como para evitar un aumento de las desigualdades entre territorios. Sin embargo, la coordinación de este fondo con la Misión de ciudades no está claramente definida. Es fundamental resaltar que, aunque esta Misión Europea se centra en zonas urbanas, enfrentar los retos para alcanzar la neutralidad climática de manera justa debería considerar un alcance territorial más amplio. Esto implica reconocer a las ciudades como componentes interconectados e interdependientes dentro de un sistema mayor que no solo comprende a la población y al entorno urbano, sino también a su periferia y territorio rural próximo, así como los lugares donde se produce lo que en ellas se consume. Por tanto, un enfoque de transición justa en esta Misión requiere capacidades de colaboración y coordinación entre administraciones públicas de distintos niveles y dentro de las propias administraciones, con el fin de alinear los esfuerzos de la ciudadanía y de todos los actores hacia una misma dirección y asegurar que los avances buscan el interés común y no dejan a nadie atrás. Hacer explícito el enfoque de transición justa y traducirlo en acciones prácticas, algo que todavía no está sucediendo en el contexto de la Misión, es fundamental para evitar que la perspectiva social quede relegada a un segundo plano y para prevenir impactos negativos en las personas (Cátedra de Impacto Social de la Universidad Pontificia de Comillas, 2021).

A continuación, el artículo se adentra en el análisis de la integración de la dimensión social en la implementación de la Misión en España.

[8] La propuesta del comité de expertos internacionales nombrado para el diseño de la misión de ciudades se tituló "100 ciudades climáticamente neutras - por y para los ciudadanos" mientras que la misión finalmente se denominó "100 ciudades inteligentes y climáticamente neutras".

[9] Más información sobre Net Zero Cities en https://netzerocities.eu/

[10] Los co-beneficios se refieren a todos los beneficios económicos, sociales o medioambientales adicionales derivados de la reducción de emisiones de carbono y de la transición energética, más allá de los resultantes de la propia mitigación del cambio climático.

[11] Más información sobre el Fondo de Transición Justa en: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/214/fondo-de-transicion-justa

3. LA MISIÓN DE CIUDADES EN ESPAÑA

A pesar de los beneficios sociales inherentes a la transición, en España, la dimensión social sigue estando poco presente en los enfoques que los ayuntamientos y los actores clave aplican en la implementación de los Acuerdos Climáticos12 con la UE. Estos priorizan la reducción de emisiones sin contemplar al mismo tiempo objetivos para reducir desigualdades. Tampoco prestan suficiente atención a las barreras de carácter social que pueden frenar el avance hacia la neutralidad climática. Este epígrafe se apoya en el análisis de las medidas y proyectos, vinculados con la reducción de emisiones en el sector residencial, de las ciudades españolas que forman parte de la Misión13.

DIAGNÓSTICO DE LAS DESIGUALDADES PREEXISTENTES Y DE LOS IMPACTOS

En las últimas décadas, el crecimiento económico en España no ha logrado disminuir las desigualdades y la pobreza, debido a un sistema productivo de bajo valor añadido y a un sistema de protección social contributivo (Ayala y Cantó, 2022). Por lo tanto, aprovechar el impulso económico de la transición ecológica es importante para reducir las brechas de desigualdad que existen en España.

En este sentido, la falta de estudios de impacto social antes de implementar políticas públicas, como los programas de rehabilitación de viviendas, obstaculiza el avance hacia una transición ecológica justa. A pesar de que el *Informe sobre la situación de pobreza energética en España* (CECU, 2022) indica que el 30% de las personas carece de los recursos económicos necesarios para participar en la rehabilitación energética y que un 43,5% se encuentra en situación de vulnerabilidad energética al no poder satisfacer sus necesidades básicas de suministro de energía en sus hogares, los planes de acción climática municipales suelen carecer de un diagnóstico completo de las desigualdades socioeconómicas existentes y de los posibles impactos de las acciones sobre estas personas en situación de pobreza y exclusión.

Al diseñar políticas con un enfoque de transición justa, es crucial considerar el impacto, ya sea positivo o negativo, directo o indirecto, que las medidas puestas en marcha tendrán en los colectivos vulnerables (Cátedra de Impacto Social de la Universidad Pontificia de Comillas, 2021). Esto implica contemplar incluso medidas de mitigación frente a posibles efectos adversos generados por dichas medidas.

Algunas ciudades están incorporando un análisis de impacto social, particularmente en proyectos específicos dentro de la cartera de iniciativas de sus planes de acción. Sin embargo, el estudio de la desigualdad se centra principalmente en criterios económicos, ignorando dimensiones interseccionales, como el conocimiento, la salud o los factores raciales, de género o edad, así como los efectos indirectos o intangibles que pudiera tener la propuesta. Es necesario realizar un diagnóstico detallado de las desigualdades, identificando las personas y grupos que no tienen acceso a los recursos públicos relacionados con las políticas de mitigación, abordando aspectos como la pobreza energética, los hábitos

[12] Los Acuerdos Climáticos son una de las principales herramientas de la Misión Europea para la neutralidad climática de las ciudades. Se trata de un acuerdo voluntario entre las ciudades y la Comisión Europea, en los cuales las ciudades se comprometen a implementar medidas específicas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. A cambio, reciben apoyo técnico, financiero y político. Los acuerdos se componen de tres documentos vivos sujetos a revisión periódica: el Compromiso de la ciudad con las partes interesadas locales, regionales y nacionales, el Plan de Acción Climática y el Plan de Inversión. Además, las ciudades están elaborando un modelo económico para evaluar los costes y beneficios de los proyectos de descarbonización previstos en las ciudades, con el objetivo de tomar decisiones informadas y desarrollar estrategias más eficaces. Más información en: https://cities2030.es/acuerdos-climaticos/

[13] Estas ciudades son: Barcelona, Madrid, Sevilla, Valencia, Valladolid, Vitoria, Zaragoza. Además, a través de la plataforma citiES2030 colaboran otras ciudades como Málaga, Soria o Viladecans.

La descarbonización justa de las ciudades: Un análisis de la Misión europea y su implementación en España. Caren Camiscia, Alejandro García-Gil Berbería, Irene Ezquerra Lázaro, Santiago Nardini y Beatriz Novales. DIECISIETE. 2024. N°10. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 89-102)
DOI: 10.36852/2695-4427_2024_10.05

de movilidad o los incentivos para participar de la transición. En el ámbito de la rehabilitación de edificios, ciertos grupos, como las personas en régimen de alquiler, con bajos niveles educativos o habilidades digitales limitadas, personas mayores, migrantes o familias monoparentales, enfrentan un mayor riesgo de exclusión de las medidas de neutralidad climática.

Para llevar a cabo este análisis, las administraciones locales deberían desempeñar roles activos para escuchar y conocer a su ciudadanía, apoyándose en infraestructuras preexistentes como los equipamientos públicos.

Diseñar mecanismos innovadores para llegar a los colectivos en situación de vulnerabilidad es crítico para garantizar la justicia en la transición. Por ejemplo, las oficinas de rehabilitación, financiadas por fondos Next Generation y ubicadas en distintos distritos con sedes fijas o móviles, se han convertido en puntos de acceso a la información sobre las políticas de mitigación y las ayudas municipales. Estos equipamientos tienen el potencial de convertirse en lugares estratégicos para comprender las preocupaciones y comportamientos de la ciudadanía relacionados con el cambio climático. Entre las diversas metodologías disponibles para este propósito, se destaca el enfoque de escucha como una forma de innovación social especialmente apropiada, ya que "constituye un medio de abordar problemas como el aumento de la desigualdad" (Engle y Slade, 2018, p. 23). Además, esta metodología "permite desvelar las narrativas de una comunidad y conocer en profundidad las necesidades, retos y oportunidades existentes en ella" (Fundación Bancaria La Caixa, 2019, p. 5). La incorporación de estos enfoques y metodologías exige que las personas que ejercen una función pública adquieran nuevas capacidades que, en la actualidad, no están contempladas en su formación (Needham et al., 2014).

ATENCIÓN A LOS DESINCENTIVOS Y BARRERAS SOCIALES

El amplio consenso social en España14 respecto a la importancia de abordar la crisis climática —respaldado por investigaciones como las realizadas por Ramos Torre (2023), Ramos Torre y Callejo Gallego (2022) o Suso Araico et al. (2023)— sostiene la premisa de que la colaboración en la construcción de un nuevo horizonte de ciudad representa una oportunidad para inspirar y beneficiar a una gran mayoría. Sin embargo, en la práctica, se observan numerosos desincentivos y barreras que limitan la acción de la ciudadanía.

A menudo, las evaluaciones ex-ante del impacto social de las políticas de transición se centran exclusivamente en los beneficios, sin evaluar los impactos negativos ni la accesibilidad de dichas políticas para la ciudadanía, y especialmente para los colectivos vulnerables. Esta omisión dificulta la formulación de propuestas más inclusivas y medidas de compensación, lo que contribuye al aumento de las desigualdades y a la desafección hacia la transición ecológica. Por ejemplo, el coste de la electrificación, una palancas crucial para reducir las emisiones en sectores como la edificación o el transporte, supone una importante inversión y, por lo tanto, un desincentivo para la ciudadanía, especialmente para los hogares con ingresos bajos, a pesar de los ahorros futuros en facturas o combustible. En el ámbito residencial, los mecanismos utilizados para estimular la inversión no han considerado adecuadamente la realidad de los colectivos vulnerables. Aunque se han implementado incentivos fiscales y diversas subvenciones públicas para impulsar la rehabilitación de viviendas, estas ayudas no cubren la totalidad de los costes de inversión y, en muchos casos, se requiere

[14] Según el informe de percepciones de Red2Red para el Observatorio de Transición Justa, el 85% de la población española reconoce la existencia del cambio climático, el 65% lo considera una prioridad de actuación en contraste con el 35% que cree que no lo es ni tendría que serlo (Suso Araico et al., 2023). Estas cifras son coherentes con la investigación de Ramón Ramos Torre y Javier Callejo Gallego (2022), que consideran que la preocupación por el cambio climático es incoherente y secundaria, ya que evidencian una disminución en las respuestas cuando se compara con otros temas de la agenda pública u otros problemas que preocupan a la ciudadanía.

un pago inicial del 30%, una cifra difícil de asumir para un ciudadano promedio15. Esto es especialmente importante para las personas que no pueden sufragar ese importe o que no tienen una carga fiscal suficiente para beneficiarse de deducciones en la Declaración de la Renta. Además, en el caso de la vivienda colectiva (que representa dos tercios del parque edificado según datos del INE de 2020), se necesitan acuerdos significativos en la comunidad de vecinos. Por tanto, no se debe despreciar la complejidad de llevar a cabo un proceso de estas características y resulta fundamental hacer tangibles los beneficios sociales derivados de la transición.

Por otro lado, la mano de obra disponible para implementar medidas de eficiencia energética es insuficiente para cumplir con los objetivos de neutralidad climática. Un informe reciente confirma la necesidad de multiplicar por diez la capacidad de trabajo del sector de la rehabilitación de edificios de aquí a 2030, y prevé la creación de entre 33.000 y 88.000 nuevos puestos de trabajo al año en este período (Fundación Biodiversidad y Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2023). Por tanto, resulta urgente que las administraciones públicas lideren, en colaboración con los sectores privado y social, el impulso de estrategias que promuevan la creación de empleo de calidad, proporcionen formación y acompañamiento integral para la inserción laboral, con un enfoque especial atención a las personas en situación de vulnerabilidad que puedan beneficiarse de estas medidas.

TRABAJO INTERDEPARTAMENTAL Y MULTIACTOR

El Acuerdo Climático exige un proyecto de ciudad, respaldado por un compromiso político y una alianza de actores locales. Los planes de acción climática, a menudo redactados por las áreas de medio ambiente, abarcan medidas que trascienden las competencias sectoriales; al mismo tiempo, otras políticas tienen consecuencias en las emisiones de la ciudad. Esta situación requiere de una mirada transversal a las áreas de gobierno municipales y generar nuevas dinámicas de colaboración interdepartamental e interadministrativa a partir de objetivos compartidos (Eckersley, 2018; Haarstad, 2016), para asegurar la coherencia de políticas, una tarea que se revela como desafiante en la práctica (Lægreid y Verhoest, 2010; Ryan y Walsh, 2004).

Además, la participación activa del sector privado, la sociedad civil y la ciudadanía en general resulta clave para la gobernanza de la transición y la consecución de los objetivos de descarbonización (Fenton et al., 2016). Destaca particularmente el modelo de gobernanza colaborativa desarrollado en Gipuzkoa mediante la iniciativa Etorkizuna Eraikiz. En este modelo, la Diputación Foral y la ciudadanía, representada por entidades privadas, sociales, cívicas y educativas, colaboran en la definición e implementación de la agenda de la provincia y contribuyen a la sostenibilidad de las políticas, a través de la escucha y la experimentación (Barandiarán et al., 2023). Esta forma de colaboración plantea un desafío adicional en cuanto a la evaluación de impacto, que también debe ser abordada de manera colectiva. Para dar seguimiento a la agenda común, es fundamental establecer sistemas de medición de impacto compartidos y mantener una comunicación constante que fomente la transparencia (Valcárcel Dueñas y Solórzano García, 2019).

[15] A modo de ilustración: Según el INE, en una ciudad como Madrid, la renta mediana en 2021 fue de 20.650€, pero en distritos como Puente de Vallecas, Usera y Villaverde la renta media apenas alcanzaba los 11.000€ anuales. En contraste, rehabilitar energéticamente una vivienda supone una inversión de entre 5.000 (sustitución de ventanas) y 60.000€ (rehabilitación integral).

La descarbonización justa de las ciudades: Un análisis de la Misión europea y su implementación en España. Caren Camiscia, Alejandro García-Gil Berbería, Irene Ezquerra Lázaro, Santiago Nardini y Beatriz Novales. DIECISIETE. 2024. N°10. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 89-102)
DOI: 10.36852/2695-4427_2024_10.05

Sin embargo, en el contexto de la Misión en España, la preocupación por atraer inversión ha limitado los esfuerzos para involucrar a las ONG y los movimientos sociales. Las organizaciones del tercer sector podrían desempeñar un papel crucial en el diseño, implementación y evaluación de los planes de acción municipales, impulsando la innovación social e incorporando las voces de la ciudadanía, en especial de personas en situación de vulnerabilidad (Smith, 2012). Al mismo tiempo, las empresas tienen una responsabilidad significativa en la transición justa, al movilizar las inversiones necesarias y al promover empleo de calidad (Mertins-Kirkwood y Deshpande, 2019), pero también al diseñar e implementar políticas empresariales que contribuyan a la reducción de emisiones, como el teletrabajo, la descentralización de sus espacios de trabajo o la rehabilitación energética de sus edificios. En definitiva, el esfuerzo de todos los sectores debe estar integrado y apuntar en una misma dirección (Moreno-Serna et al., 2020). En lo que respecta a la evaluación de impacto, son los ayuntamientos los responsables de rendir cuentas a la UE, pero aún no se han desarrollado metodologías compartidas que permitan a todos los actores involucrados contribuir a la medición de los progresos en la descarbonización de cada ciudad.

La ciudad de Valencia destaca como un ejemplo emblemático de buenas prácticas. En el marco de Missions València 2030, se ha establecido un equipo interdepartamental y una plataforma de actores locales según el modelo de la quíntuple hélice (integrando al sector privado, público, academia, sociedad civil, medios de comunicación y ciudadanía). Su enfoque se centra especialmente en la inclusión de pequeñas y medianas empresas, autónomos, cooperativas y gobiernos de todos los niveles administrativos (Peris-Blanes et al., 2022; Cerezo Peco et al., 2021).

Para este propósito, es necesario cultivar las capacidades de diálogo y colaboración en todas las organizaciones (Ezquerra-Lázaro et al., 2021), así como fortalecer la capacidad de facilitación de las administraciones públicas, que deben ser competentes en la coordinación eficaz de los diferentes actores (Soberón et al., 2023).

CONCLUSIONES

La transición hacia la neutralidad climática en las ciudades europeas, enmarcada en la ambiciosa Misión de la Unión Europea, se presenta como una oportunidad para abordar las desigualdades y mejorar la calidad de vida. Este contexto posibilita repensar las ciudades, impulsando una transformación sistémica que ilusione a una gran mayoría, y también a los grupos en situación de vulnerabilidad.

Sin embargo, el análisis revela que la dimensión social aún está poco integrada en la Misión y en las políticas municipales. Aunque se han establecido indicadores para medir los co-beneficios asociados a la reducción de emisiones en áreas como la salud o el empleo, se enfatiza el carácter tecnológico de la innovación frente a enfoques de innovación social. Además, la falta de diagnósticos integrales de las desigualdades socioeconómicas preexistentes y de una evaluación adecuada de los impactos positivos y negativos, directos e indirectos, de las medidas de mitigación, junto con la ausencia de estrategias inclusivas de participación y las limitadas capacidades para la colaboración eficaz entre departamentos municipales y entre estos y otros actores, podrían exacerbar las desigualdades y comprometer la eficacia de la Misión.

Investigaciones empíricas, como la presentada en este artículo, no solo contribuyen al conocimiento práctico al proporcionar orientación sobre cómo llevar a cabo una transición climática inclusiva, sino que también promueven el debate y contribuyen a la construcción teórica sobre las transiciones justas, ampliando su aplicación a los entornos urbanos.

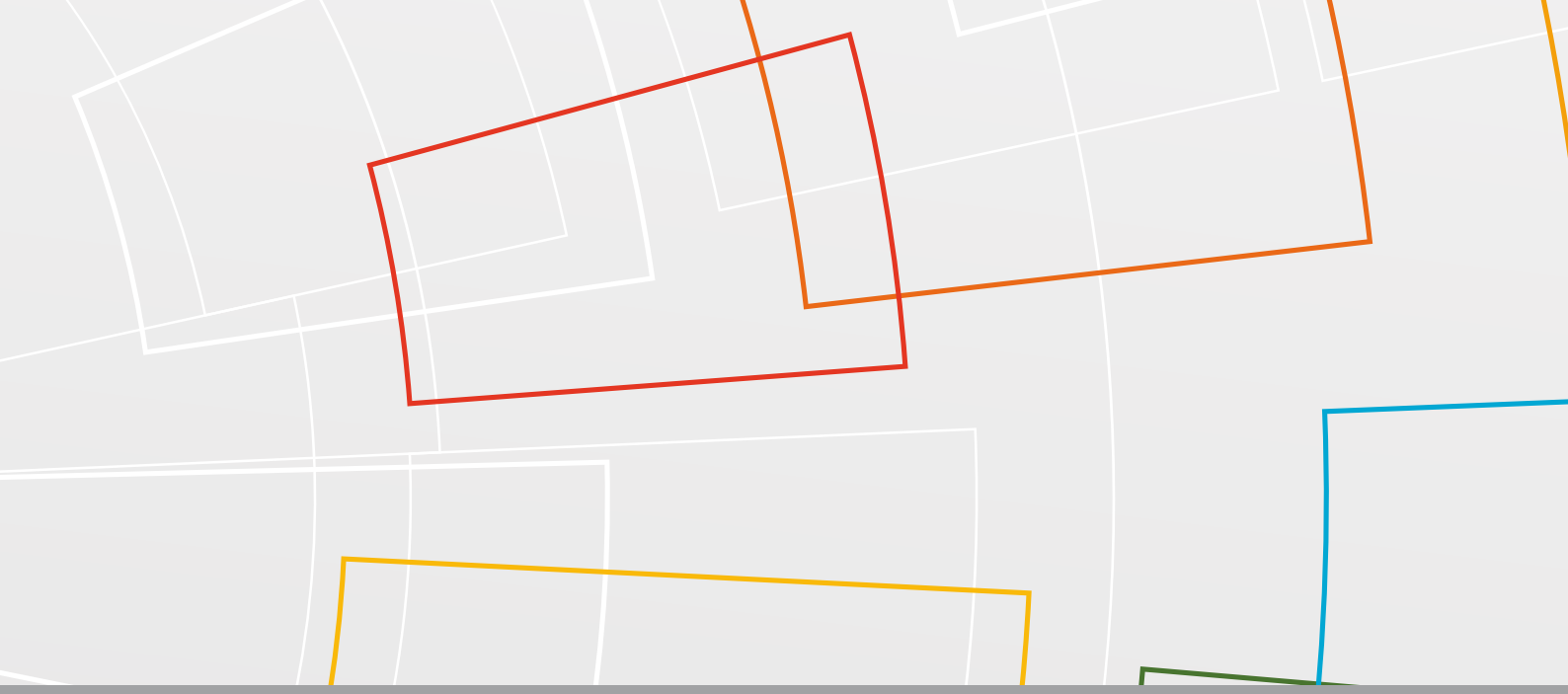
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayala, L., y Cantó, O. (2022). Crecimiento económico y distribución del bienestar en España en el último medio siglo. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, *101*, 184-199. Recuperado de: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8565895
- Barandiarán, X., Canel, M. J., y Bouckaert, G. (Eds.). (2023). *Building Collaborative Governance in Times of Uncertainty*. Leuven University Press. Recuperado de: https://doi.org/10.11116/9789461665058
- Cátedra de Impacto Social de la Universidad Pontificia de Comillas-ICADE. (2021). *Propuestas para la medición y gestión del impacto social. En búsqueda de un lenguaje común*. Universidad Pontificia de Comillas. Recuperado de: https://files.griddo.comillas.edu/propuestas-para-la-medicion-y-gestion-del-impacto-social.pdf
- CECU (2022). *Informe sobre la situación de pobreza energética en España 2022*. Federación de Consumidores y Usuarios. Recuperado de: https://cecu.es/wp-content/uploads/2023/04/Informe-Pobreza-energetica-1_compressed.pdf
- Cerezo Peco, F., Chillarón Escrivá M., Peris-Blanes, J. y Rosa Mañez D. (2021). Missions València 2030. La innovación orientada a misiones que mejoran la vida de las personas. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*. Nº 5.
- Comisión Europea (s.f.). Cien ciudades climáticamente neutras para 2030: Por y para los ciudadanos. Comisión Europea. Recuperado de: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2020-09/ec_rtd_mission-cities-citizens-summary_es.pdf
- Dalabajan, D., Mayne, R., Bobson, B., Qazzaz, H., Ushie, H., Ocharan, J., Farr, J., Romero, J., Priego, K., Gomez Correa, L. V., Gomez Ortiz, L., Socci, L., Buenaventura Goldman, M., Rosario Felizco, M., Dabi, N., Chauke, N., Haq, O., Martinez Arellano, P., y Mojica Enciso, S. P. (2022). *Hacia una transición energética justa: Implicaciones para las comunidades de los países de renta media y baja*. Oxfam. Recuperado de: https://doi.org/10.21201/2022.9936
- Del Pino, E., y Colino, C. (2007). *Un Fantasma Recorre Europa: Renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Unidad de Políticas Comparadas. Recuperado de: https://ipp.csic.es/sites/default/files/IPP/documento_trabajo/pdf/dt-0706.pdf
- Eckersley, P. (2018). Who shapes local climate policy? Unpicking governance arrangements in English and German cities. *Environmental Politics*, *27*(1), 139–160. Recuperado de: https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1380963
- Engle, J., y Slade, S. (2018). Escuchar para promover el cambio social: herramientas transformadoras que impulsan la innovación comunitaria. *Plataformas que activan la innovación*, 22-40. Ed. Fundación Bancaria La Caixa. Recuperado de: https://fundacionlacaixa.org/documents/10280/820864/plataformas_que_activa n_la_innovacion_es.pdf
- European Commission. Directorate General for Research and Innovation. (2020). *100 climate-neutral cities by 2030 - by and for the citizens: Interim report of the mission board for climate neutral and smart cities*. Publications Office. Recuperado de: https://data.europa.eu/doi/10.2777/62649
- European Commission. Directorate General for Research and Innovation. (2022). *EU missions – 100 climate-neutral and smart cities*, Publications Office of the European Union. Recuperado de: https://data.europa.eu/doi/10.2777/191876
- Ezquerra-Lázaro, I., Gómez-Pérez, A., Mataix, C., Soberón, M., Moreno-Serna, J., y Sánchez-Chaparro, T. (2021). A Dialogical Approach to Readiness for Change towards Sustainability in Higher Education Institutions: The Case of the SDGs Seminars at the Universidad Politécnica de Madrid. *Sustainability*, *13*(16), Article 16. Recuperado de: https://doi.org/10.3390/su13169168

La descarbonización justa de las ciudades: Un análisis de la Misión europea y su implementación en España. Caren Camiscia, Alejandro García-Gil Berbería, Irene Ezquerra Lázaro, Santiago Nardini y Beatriz Novales. DIECISIETE. 2024. N°10. Madrid. ISSN 2695-4427 Versión digital (pp. 89-102)
DOI: 10.36852/2695-4427_2024_10.05

- Fenton, P., Gustafsson, S., Ivner, J., y Palm, J. (2016). Stakeholder participation in municipal energy and climate planning – experiences from Sweden. *Local Environment*, *21*(3), 272-289. Recuperado de: https://doi.org/10.1080/13549839.2014.946400
- Fundación Biodiversidad y Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2023). *Empleo y transición ecológica. Yacimientos de empleo, transformación laboral y retos formativos en los sectores relacionados con el cambio climático y la biodiversidad en España*. Recuperado de: https://fundacion-biodiversidad.es/wp-content/uploads/2023/05/Estudio-Empleo-y-Transicion-Ecologica_-def.pdf
- Fundación Bancaria La Caixa. (2019). *Guías de trabajo en plataformas de innovación social. Guía I de escucha comunitaria*. Madrid.
- Haarstad, H. (2016). Where are urban energy transitions governed? Conceptualizing the complex governance arrangements for low-carbon mobility in Europe. *Cities*, *54*, 4–10. Recuperado de: https://doi.org/10.1016/j.cities.2015.10.013
- Heffron, R. J., & McCauley, D. (2018). What is the 'Just Transition'? *Geoforum*, *88*, 74-77. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.11.016
- Agencia Internacional de la Energía (2021). *Net Zero by 2050—A Roadmap for the Global Energy Sector*. Recuperado de: https://iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9d0c-10b13d840027/NetZeroby2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf
- Lægreid, P., y Verhoest, K. (2010). Introduction: Reforming Public Sector Organizations. En P. Lægreid y K. Verhoest (Eds.), *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy and Performance* (pp. 1-18). Palgrave Macmillan UK. Recuperado de: https://doi.org/10.1057/9780230290600_1
- Mazzucato, M. (2018). *Mission-oriented research & innovation in the European Union: A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*. European Union.
- Mazzucato, M. (2019). *Governing Missions in the European Union*. European Union.
- Moreno-Serna, J., Purcell, W. M., Sánchez-Chaparro, T., Soberón, M., Lumbreras, J., y Mataix, C. (2020). Catalyzing Transformational Partnerships for the SDGs: Effectiveness and Impact of the Multi-Stakeholder Initiative El día después. *Sustainability*, *12*(17), 7189. Recuperado de: https://doi.org/10.3390/su12177189
- Needham, C., Mangan, C., y Dickinson, H. (2014). *The Twenty-First Century Public Servant – Eight Lessons from the Literature*. University of Birmingham.
- Organización Internacional del Trabajo. Oficina Regional para Asia y el Pacífico (2017). *Just Transition, Decent Work and Climate Resilience*. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_589098.pdf
- Peris-Blanes J., Segura-Calero S., Sarabia N., y Ribó-Pérez D. (2022). The role of place in shaping urban transformative capacity. The case of València (Spain). *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 42, 124-137. Recuperado de: https://doi.org/10.1016/j.eist.2021.12.006
- Ryan, C., y Walsh, P. (2004). Collaboration of public sector agencies: Reporting and accountability challenges. *International Journal of Public Sector Management*, *17*(7), 621-631. Recuperado de: https://doi.org/10.1108/09513550410562284
- Smith, A. (2012). Civil Society in Sustainable Energy Transitions. En G. Verbong & D. Loorbach (Eds.), *Governing the Energy Transition: Reality, illusion, or necessity*. Routledge.
- Soberón, M., Ezquerra-Lázaro, I., Sánchez-Chaparro, T., Moreno-Serna, J., Dóci, G., y Kordas, O. (2023). Supporting municipalities to develop collaboration capability to facilitate urban transitions and sustainability: Role of transition intermediaries in Madrid. *Journal of Cleaner Production*, *426*, 138964. Recuperado de: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2023.138964

- Suso Araico, A., Barbero Quirós, J., González Ruiz, A., y Martín Carretero, J. M. (2023). *La percepción social sobre la transición ecológica en España, 2022-23*. Observatorio de Transición Justa. Recuperado de: https://observatorio-transicionjusta.com/wp-content/uploads/Informe_Largo_Percepcion_TJ_Es_23.pdf
- Valcárcel Dueñas, M., y Solórzano García, M. (2019). Digitalización, monitorización y evaluación del impacto de la Economía Social. Análisis en el Tercer Sector de Acción Social español: El caso de Juntos por el Empleo. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, *95*, Article 95. Recuperado de: https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.95.13128
- Wang, X., y Lo, K. (2021). Just transition: A conceptual review. *Energy Research & Social Science*, *82*, 102291. Recuperado de: https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102291



Acción contra el Hambre es una fundación que forma parte de una red internacional empeñada en acabar con el hambre. Desde el año 1979 ha extendido su presencia activa en más de cincuenta países, con un volumen de actividad consolidado de 400 millones de euros anuales que benefician a 15 millones de personas gracias al trabajo de más de 8.000 trabajadores. Comprometida en la respuesta a crisis humanas como a acompañar procesos de desarrollo estructural, la Agenda 2030 es una de las oportunidades que Acción contra el Hambre aprovecha para impulsar políticas y programas públicos y privados en contextos como el África Subsahariana, América Latina, Oriente Medio o Sur de Asia, allí donde el hambre muestra su incidencia más atroz y diversa. Con un abordaje multidisciplinar y multiactor, Acción contra el Hambre aborda el reto de poner en marcha una herramienta como la ***Diecisiete***, que ayude a consolidar y capitalizar las muchas buenas experiencias y reflexiones de actores provenientes de diferentes ámbitos para hacer que la Agenda 2030 se traduzca en políticas y programas efectivos.

La Universidad Politécnica de Madrid es una universidad pública tecnológica con alrededor de cuarenta mil alumnos, y una amplia presencia internacional. Alberga centros y grupos de investigación de primer nivel en un amplísimo espectro de disciplinas tecnológicas. Es una universidad con un fuerte compromiso social, que le ha llevado a ser una de las instituciones de enseñanza superior con mayor liderazgo en la Agenda 2030. Cuenta con un centro interdisciplinar, el "Centro de Innovación en Tecnologías para el Desarrollo Humano" -conocido por sus siglas itdUPM- que actúa como una plataforma catalizadora de la Agenda. Este centro es la unidad que colabora directamente con el equipo técnico de Acción contra el Hambre en el diseño e impulso de esta nueva publicación.

Diecisiete tuvo dos publicaciones precursoras que realizaron una reconocida labor de investigación académica en los ámbitos del tercer sector y la responsabilidad social corporativa desde los albores de los años 2000, la Revista Española del Tercer Sector y la Revista de Responsabilidad Social Empresarial. Esta revista pretende construir sobre esta experiencia anterior ya que consideramos que existe un nicho de oportunidad para jugar un rol relevante en el nivel nacional y global a través de la transformación de ambas revistas en una nueva publicación transversal que, además, se dota de una plataforma de análisis, información y diálogo multiactor sobre los ODS, dirigida a los diferentes componentes necesarios para abordar su cumplimiento: la academia, las entidades operadoras, las corporaciones privadas y la administración pública.