

El derecho a no ser pobre en España
Las crisis. La reconstrucción. La incertidumbre

Edición de Antonio Giménez Merino

E D I T O R I A L T R O T T A

CONTENIDO

Introducción: <i>Antonio Giménez Merino</i>	9
El enfoque de las capacidades como herramienta hermenéutica para comprender los ODS: <i>José Antonio Estévez Araújo</i>	19
El carácter normativo de los sistemas de medición de la pobreza: <i>Antonio Madrid Pérez</i>	53
El impacto de la perspectiva de género en el diseño e implementación de las políticas contra la pobreza: <i>Antonio Giménez Merino</i>	85
La Agenda 2030: ¿hacia una reconfiguración de la gobernanza europea?: <i>Giovanni Messina</i>	119
Ciudadanía urbana y desarrollo sostenible: <i>Fabio Ciaramelli</i>	135
Afrontar la pobreza energética en la era del decrecimiento: <i>José Luis Gordillo</i>	163
Vivienda, especulación y pobreza: las insuficiencias del modelo de vivienda en España a la luz de los ODS: <i>Joan Ramos Toledano</i>	185
Análisis del impacto del salario mínimo como instrumento de reducción de la pobreza laboral: <i>Juan A. Alujas Ruiz</i>	207
Cuando la realidad supera la virtualidad: brechas normativas en la asignación de ayudas sociales mediante sistemas algorítmicos: <i>Javiera Fariñas Pereira</i>	231
<i>Índice de nombres</i>	255
<i>Índice general</i>	261

INTRODUCCIÓN

Antonio Giménez Merino

1. DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020 A LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2030

El libro que el lector tiene ante sí pretende invitar a la reflexión sobre diversos aspectos centrales del modo en que se han diseñado e implementado las políticas contra la pobreza en España, uno de los países de la Unión Europea (UE) más afectados por este mal enquistado en las sociedades contemporáneas. Se ha tomado como marco de referencia temporal el puesto en marcha con la aprobación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que componen la llamada «Agenda 2030», aprobada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015. Ello responde a que este documento parece obedecer a la constatación por la comunidad internacional de la insostenibilidad (en términos económicos, medioambientales, de conflictividad social y finalmente políticos) de la pobreza y la exclusión en masa a que dieron lugar varias décadas de hegemonía del neoliberalismo. Los ODS se han convertido desde entonces en un faro al que todos los actores involucrados en la lucha contra la pobreza miran, pero hay que tener en cuenta que se trata solamente de una declaración programática.

Sin embargo, poco después vino un estímulo más apreciable para dar impulso a la agenda de Naciones Unidas: la pandemia de la covid-19 (2020-2023), que golpeó fuertemente a aquellos países muy dependientes del sector servicios, como es el caso de España. Sea por la necesidad de mantener una estructura económica en peligro debido a la paralización general de la producción, sea por la situación de extrema fragilidad a que esta crisis abocó a muchas personas, o por una combinación de ambas

cosas, lo cierto es que esta situación —científicamente previsible, pero socialmente imprevista— actuó como palanca de lo que algunos han visto como un renacimiento del *keynesianismo* político.

En el caso de Europa, estas dos circunstancias se han concretado, por un lado, en los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales (2017), que —sobre todo a raíz de la pandemia— se han ido materializando en acciones dirigidas a combatir la pobreza y la precariedad, y a garantizar el acceso a los servicios y bienes esenciales. Por otro lado, en el plan de financiación Next Generation EU para el periodo 2021-2026, que ha permitido la puesta en marcha en España de diversos «proyectos estratégicos» dirigidos a la «recuperación y transformación económica» (PERTE). El fuelle principal de dicho plan es el llamado «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», por el que la Comisión Europea, mediante la emisión de bonos, recauda préstamos en los mercados de capitales que después pone a disposición de los Estados miembros —a través de préstamos, pero también de subvenciones directas, de las que España ha sido la principal perceptora— para que lleven a cabo las reformas e inversiones previstas en el plan. La Comisión establece recomendaciones específicas para cada Estado, que operan como un condicionante de alta intensidad para los presupuestos nacionales y cuyo cumplimiento es objeto de vigilancia a través de los mecanismos europeos de coordinación de las políticas económicas y sociales (el llamado «Semestre Europeo»).

Como se puede ver, el contexto en el que nos encontramos actualmente dista del que hizo fracasar iniciativas europeas anteriores para combatir la pobreza, singularmente la Estrategia Europa 2020, adoptada en el Consejo Europeo en junio de 2010 para reducir el número de personas por debajo del umbral de la pobreza nacional en un 25 % y sacar de él a más de 20 millones¹. Las muestras más llamativas de esto han sido la congelación temporal del compromiso de alcanzar y mantener un equilibrio presupuestario impuesto por el draconiano Tratado sobre Estabilidad, Cooperación y Gobernanza de 2010, y la reorientación de las ayudas canalizadas desde 2012 a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad, que hasta 2020 empujaban con fuerza a los prestatarios hacia el ajuste presupuestario.

1. En un trabajo anterior nos ocupamos específicamente del fracaso de esta estrategia, esencialmente volcada a la contención del gasto público y a la generación de empleo barato sobre todo en aquellos países donde el rescate financiero había elevado exponencialmente su endeudamiento, como España, Portugal y Grecia. Vid. A. Giménez Merino (ed.), *La lucha contra la pobreza en el laberinto de la gobernanza*, Bomarzo, Albacete, 2018.

Los cambios impulsados por la crisis del 2020 no parecen meramente coyunturales, si se tiene en cuenta la urgencia de hacer frente a la alarma medioambiental y a la crisis energética acelerada por la guerra de Ucrania, otra de las circunstancias *excepcionales* que parecen confirmar la venida de «un fin del mundo»². Los Estados (con Estados Unidos y China a la cabeza) compiten actualmente por la transición energética, cuya implementación requiere de enormes estímulos para la inversión, y están llamados a seguir teniendo un papel interventor importante³. Pero todo esto —al lado de las medidas necesarias para mitigar la pobreza— va a dificultar también la rebaja de los niveles de endeudamiento de los Estados, que la pandemia no ha hecho más que acrecentar, *sin que hayan cambiado las reglas financieras de la Unión Europea*. En su afán cortoplacista de lucro, y desde su posición de fuerza, los mercados financieros van a seguir presionando por su mantenimiento, lo que nos acerca a tensiones políticas importantes y nos aleja de otras soluciones posibles, como una fiscalidad más progresiva o quitas pactadas de la deuda.

La actual etapa de transformaciones, envuelta en la incertidumbre, llama a hacer balance y análisis prospectivos.

2. OBJETIVOS GENERALES Y CONTENIDO DEL LIBRO

Lo que nos preguntamos aquí, por tanto, es en qué medida los nuevos instrumentos de intervención pública puestos en marcha a raíz de la crisis de la covid-19 suponen una reversión de las políticas con que se gestionó la gran crisis financiera de 2008, y cuál es el futuro de este *neo-intervencionismo*.

La crisis del 2008 dio lugar a un ensanchamiento espectacular de la desigualdad. Esto sumió en un bucle descendente a las llamadas *clases medias*, pujantes en la época precedente a través del crédito fácil, y arrojó directamente a la pobreza y la marginación a las personas peor situadas socioeconómicamente, mientras que las grandes fortunas veían aumentar sus posibilidades de prosperar dentro de una espiral sin fin aparente⁴.

2. Juan-Ramón Capella, *Un fin del mundo. Constitución y democracia en el cambio de época*, Trotta, Madrid, 2019.

3. Más modestamente, España y Portugal pueden anotarse el tanto de haber conseguido institucionalizar en Europa la llamada «excepción ibérica» sobre el cálculo del coste del suministro de energía en el mercado eléctrico.

4. Un buen análisis de esto en Mario Barcellona, *Entre pueblo e Imperio. Estado agonizante e izquierda en ruinas*, trad. de J.-R. Capella, A. Giménez Merino, J. L. Gordillo y J. Ramos Toledano, Trotta, Madrid, 2021, cap. 3.

En consecuencia, el escenario actual suscita numerosos interrogantes. Los que esta investigación propone, coincidiendo con sus objetivos, son básicamente tres.

En primer lugar, hasta qué punto el marco actual está condicionando positivamente un «desarrollo sostenible» —ya presente como meta en la fallida Estrategia Europa 2020— que sirva para sacar realmente a personas de la pobreza. Se ha entrecomillado la expresión porque hay serias dudas de que el «desarrollo», en el actual estado de la tecnología, de los recursos disponibles y de la arquitectura jurídica mundial⁵, pueda ser «sostenible», ni social ni medioambientalmente.

La segunda pregunta que nos formulamos es hasta qué punto se está contando con la participación de los actores de base envueltos directamente en la mitigación de la pobreza para superar la desconexión entre políticas públicas y movimientos sociales que viene caracterizando el llamado «periodo posfordista». En la UE esto queda bien reflejado en el criterio del *nothing but consultation* aplicado a dichos actores desde la Estrategia de Lisboa de 2000, dentro del Método Abierto de Coordinación que rige para las políticas sociales bajo los objetivos fijados por el Consejo⁶.

Por fin, nos preguntamos hasta qué punto las nuevas medidas puestas en juego por la Agenda 2030 y el Pilar Europeo de Derechos Sociales, relanzadas a través del Plan de Recuperación y Resiliencia, están teniendo un impacto positivo en la reducción de la pobreza y de la desigualdad entre hombres y mujeres, una de las llamadas «políticas palanca» de la Agenda 2030 dirigidas a combatir el importante componente femenino de las sociedades pauperizadas.

Para responder a estas preguntas, los primeros capítulos tratan de arrojar luz sobre una serie de cuestiones básicas.

En «El enfoque de las capacidades como herramienta hermenéutica para comprender los ODS», José Antonio Estévez Araújo brinda un marco conceptual útil para acercarse a la Agenda 2030, a partir de las elaboraciones teóricas de Amartya Sen centradas en el ser humano como modo de tomar distancia de la visión meramente economicista del desarrollo. Algo a lo que el documento de Naciones Unidas también aspira.

5. Sobre la arquitectura jurídica de la globalización neoliberal y la perplejidad en que ha sumido a los juristas se remite a J. A. Estévez Araújo (ed.), *El derecho ya no es lo que era. Las transformaciones jurídicas en la globalización neoliberal*, Trotta, Madrid, 2021, espec. las pp. 69-122. Sobre su funcionalidad devastadora para el medio ambiente, *vid.* pp. 145-170.

6. De nuevo se remite a *La lucha contra la pobreza en el laberinto de la gobernanza*, cit.