

REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 75.

**Turquía y la UE: Trazando el camino
a seguir**

La política social en Turquía: principales desafíos
Ayse Bugra

La política social en Turquía: principales desafíos

Ayse Bugra*

RESUMEN

Muchos turcos y europeos partidarios de la adhesión de Turquía a la Unión Europea justifican su posición argumentando que ésta sería deseable por razones económicas y estratégicas en ambos casos. Pero también hay quienes tienen otras expectativas respecto al proceso de adhesión, las cuales tienen que ver con el fortalecimiento de los derechos civiles, políticos y sociales en Turquía. Resulta innegable que, hasta el momento, las relaciones con la UE han contribuido de manera positiva a mejorar los derechos civiles y políticos en Turquía. Sin embargo, aún quedan desafíos muy importantes -en los ámbitos de la educación, la sanidad, el trabajo, la pobreza, etc.- que deberían ser abordados a través de una completa reestructuración del proceso de la política social. Este trabajo aborda estos desafíos.

Palabras clave: UE, Turquía, integración regional, modernización, indicadores sociales, política social, islam

En 2002, la economía turca comenzó a recuperarse de los efectos del terremoto ocurrido en 1999 y de la importante crisis financiera acaecida en 2000. El índice de crecimiento del PIB fue ciertamente impresionante durante el período 2002-2005. Una inflación de dos dígitos, que constituyó un problema endémico durante dos décadas, cayó al 9,3% en 2004 y esta tendencia decreciente continuó a lo largo de 2005. Lo que resulta aún más significativo es que se han producido evoluciones sostenidas dirigidas al establecimiento de una base institucional que permita el correcto funcionamiento de la economía de mercado, tal como se indica en el último informe de progreso emitido por la Comisión Europea. Aunque sería imposible sugerir que todo ello haya ido

*Profesora de Economía, Social Policy Forum, Universidad de Bogaziçi
bugray@boun.edu.tr

acompañado de un progreso comparable en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En Turquía, esta evolución se da en un contexto de una gran transformación socioeconómica. La economía turca –en la que sector agrícola ha sido importante y el industrial estaba protegido de la competencia externa, así como las empresas en manos del Estado proporcionaban alrededor de un tercio del empleo del sector manufacturero a comienzos de la década de 1980– se encuentra ahora en un proceso de transformación hacia una economía abierta, dominada por el mercado y donde el sector agrícola está perdiendo rápidamente su importancia.

Los factores demográficos también son importantes en la definición del contexto donde emergen los desafíos de la inclusión social. El índice de crecimiento demográfico se ha ralentizado, pero aún existe una importante población joven que debe ser formada y a la cual se le debe ofrecer la oportunidad de empleo. Al mismo tiempo, el progresivo aumento del índice de población de más de 65 años indica que los problemas relacionados con los patrones de participación de los mayores en la fuerza de trabajo y los límites de los mecanismos existentes para su cuidado deberían ser seriamente abordados (véase tabla 1).

Tabla 1. Crecimiento y distribución de la población

	1950-60	1960-70	1970-80	1980-90	1990-00	2000-10	2010-20	2020-30	2030-40	2040-50
	<i>Índice de crecimiento</i>									
0-14	3,4	2,3	2,2	1,2	0,2	-0,3	-0,6	-0,6	-0,3	-0,6
15-64	2,3	2,5	2,6	3,0	2,3	2,0	1,3	0,7	0,1	-0,2
65 +	3,5	4,8	3,1	1,4	4,4	2,5	3,3	4,1	3,5	2,5
	<i>Distribución</i>									
0-14	41,2	42,2	41,2	38,6	34,1	29,1	24,9	21,4	19,4	17,9
15-64	55,5	53,9	54,4	57,1	61,0	65,0	68,2	69,4	68,0	65,7
65 +	3,3	3,9	4,4	4,3	4,9	5,8	6,9	9,2	12,6	16,4

Fuente: Banco Mundial, *Turkey: Labour Market Study*, 2005.

El régimen tradicional del Estado de bienestar del país, basado en arreglos corporativos que proporcionaban seguridad social a aquellos que estaban formalmente empleados, por un lado, y en relaciones de solidaridad personal para proteger de la miseria al resto de la población, por el otro, ya no puede atender de manera adecuada a las nuevas formas de pobreza y exclusión social que caracterizan el cambiante contexto socioeconómico.

En este trabajo se sostiene que los principales desafíos que aparecen en este contexto exigen una seria reestructuración de los mercados de trabajo y de los mecanismos de protección social. En otras palabras, la respuesta política que se requiere no puede reducirse a simples medidas macroeconómicas. Sin embargo, las aproximaciones políticas hoy

vigentes parecen estar moldeadas frecuentemente por una tendencia a identificar la inclusión social con la creación de empleo. Además, el peso fiscal de una política social de intervención generalmente es considerada inaceptable en un entorno donde el pago de intereses sobre la deuda pública absorbe gran parte de los ingresos fiscales. Paralelamente, el legado del régimen tradicional de bienestar del país, donde la necesidad de esquemas de asistencia social formal se ve socavada por la importancia de los lazos familiares y otras relaciones tradicionales de solidaridad, constituye un obstáculo para el surgimiento de un enfoque moderno en términos de la provisión de bienestar. Estos problemas se abordan a partir de la convicción de que el proceso de adhesión de Turquía a la UE realizará un aporte positivo a la modificación de este entorno de la política social en Turquía si la idea de una “Europa social” juega un papel más importante en el proceso de negociación.

LA VIDA LABORAL EN TURQUÍA

El bajo índice de empleo se presenta como un gran problema en Turquía. Como muestra la tabla 2, este índice ha ido cayendo desde fines de la década de los ochenta, especialmente para las mujeres, y ello se relaciona particularmente con los cambios en la importancia de la agricultura en Turquía. La caída del empleo agrícola ha sido especialmente veloz a partir de 1999, hecho que en parte refleja el cambio en las políticas de apoyo a la agricultura. Sin embargo, resulta necesario destacar que las estadísticas oficiales, según las cuales el empleo agrícola representa el 34% del empleo total, sobreestiman la importancia de la fuerza de trabajo en este sector. Históricamente, las pequeñas propiedades campesinas han mantenido su importancia a través del proceso de industrialización, y el trabajo familiar no remunerado ha seguido siendo significativo. Bajo estas circunstancias, la migración rural-urbana no ha llevado necesariamente a una ruptura total con el campo. Muchos trabajadores en el medio urbano han recurrido a sus granjas familiares y han solicitado apoyo en momentos de desempleo; además también han enviado parte de sus ingresos a sus familias en el pueblo mientras han trabajado en la ciudad. De esta manera, algunos de los sectores informales de trabajadores se han auto-definido como agricultores, incluso en aquellos casos en que la mayor parte de sus ingresos ha provenido de actividades urbanas. Este tipo de estrategias de vida múltiples son ahora mucho más difíciles de mantener en un contexto donde se dan fuertes tendencias que promueven el abandono del ámbito rural. Al mismo tiempo, los puestos de trabajo creados en las ciudades, en la industria manufacturera y en el sector de servicios no han podido compensar la pérdida de empleos ni de ingresos derivados de la agricultura, incluso durante períodos de rápido crecimiento económico. Respecto al particularmente sig-

nificativo descenso en el empleo femenino, éste se ubica en este contexto de cambio estructural, donde las mujeres que trabajan como fuerza laboral familiar no remunerada en la agricultura no se suman al mercado de trabajo en la ciudad debido a que carecen de las necesarias habilidades y también en ocasiones por razones culturales.

Tabla 2. Índice de participación de la fuerza laboral y tasa de empleo por género (%)

	Tasa de Empleo			Índice de participación de la fuerza laboral		
	Total	Masculina	Femenina	Total	Masculina	Femenina
1988	55,5	77,3	33,1	60,1	86,6	37,0
1989	55,3	75,2	34,8	60,7	84,9	38,5
1990	54,5	74,9	33,6	59,4	84,1	36,7
1991	54,4	75,0	33,3	57,0	84,8	35,8
1992	53,1	74,1	31,6	58,8	83,9	34,1
1993	48,9	72,0	25,2	55,0	81,4	27,8
1994	51,2	69,2	29,7	57,5	81,5	32,3
1995	51,2	72,4	29,5	56,8	80,8	31,8
1996	51,2	72,5	29,5	56,4	80,2	31,3
1997	50,0	72,3	27,3	55,2	79,6	29,5
1998	50,2	71,9	27,9	55,3	79,6	29,9
1999	50,4	72,7	28,9	55,2	79,0	31,4
2000	48,9	71,7	26,2	52,4	76,9	28,0
2001	47,8	69,3	26,3	52,3	76,1	28,5
2002	46,7	66,9	26,6	52,3	75,1	29,5
2003	45,5	65,9	25,2	51,1	74,0	28,1

Fuentes: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Labour Force Statistics*, 2002; OCDE, *Employment Outlook*, 2004; State Institute of Statistics of Turkey (SIS), *Household Labour Force Survey*, varios años.

La situación descrita plantea un problema de empleo que sólo podría abordarse a través de políticas de mercado de empleo activas, que incluyan serios programas de capacitación y educación. Por otra parte, los problemas actuales del mercado de trabajo no se reducen a la falta de puestos de trabajo, sino que también se extienden a la naturaleza de las oportunidades de empleo disponibles. La informalidad del mercado de trabajo es extremadamente importante, e incluye prácticas de empleo irregular dentro del sector manufacturero formal mediante la subcontratación y la externalización. Actualmente, se estima que en las áreas urbanas uno de cada tres trabajadores se encuentra al margen de la cobertura de la seguridad social. Sin embargo, el empleo informal no sólo supone la ausencia de seguridad social, sino que también determina la naturaleza de la relación de trabajo, caracterizada por largas jornadas, por condiciones inseguras y, en ocasiones, por la exis-

tencia de irregularidades en el pago de los salarios y, especialmente, en los pagos de las horas extra. Una reciente investigación que englobaba distintos tipos de trabajadores empleados en seis sectores y en ocho provincias mostró que para los trabajadores irregulares, el promedio de horas trabajadas a la semana llegaba a 59, y que el 43% de estos trabajadores se quejaba de no recibir sus salarios de manera regular en una fecha establecida¹.

La combinación de desempleo e informalidad del mercado de trabajo dificulta enormemente que los sindicatos alcancen una fuerte presencia en la sociedad. Además, resulta casi imposible afirmar que éstos realmente se esfuercen por mejorar las condiciones de la gran mayoría de trabajadores que no pertenecen a ningún sindicato. Frecuentemente, los sindicatos tienden a descuidar las prácticas de empleo en las pequeñas y medianas empresas, en las cuales se producen importantes violaciones de los derechos de los trabajadores. Ciertamente, esto constituye un problema del cual no sólo se debe culpar a las organizaciones sindicales; la legislación vigente también contribuye de manera significativa a esta situación a través de distintos mecanismos.

En primer lugar, nos encontramos con los problemas generados por los requisitos legales mínimos: un determinado sindicato adquiere los derechos de negociación colectiva sólo si es capaz de organizar al 10% del total de trabajadores en un determinado sector, y al 51% de los trabajadores en una empresa concreta. Estos requisitos son muy difíciles de cumplir. Las autoridades permiten seguir en actividad a algunos sindicatos que no logran alcanzarlos, aun sabiendo que dichos sindicatos no pueden representar legalmente a los trabajadores. Los que sobreviven a partir de una base tan precaria, difícilmente pueden expresar claramente su manera de articular los problemas de los trabajadores, y optan por limitar sus actividades a unas prácticas estrechamente definidas de representación de los intereses de sus reducidas bases.

La afiliación sindical también queda limitada por las disposiciones de la Ley de Seguridad de Empleo, que cubre a las pequeñas empresas de menos de 30 trabajadores. Por este motivo, en estas pequeñas empresas no se puede evitar el despido de trabajadores que intentan convertirse en miembros de un sindicato. De hecho, incluso en las empresas más grandes la ley se aplica de manera que los empleadores pueden, sin mucha dificultad, despedir a trabajadores con total impunidad a fin de evitar la sindicalización.

Estos problemas se encuentran relacionados con la importancia que se le adjudica a las pequeñas y medianas empresas como agentes de desarrollo económico. Frecuentemente se exagera su papel en el crecimiento económico del país y en su rendimiento exportador, con lo cual las autoridades se muestran reacias a introducir controles más estrictos en sus prácticas de empleo. En relación con la naturaleza problemática de estas prácticas, como en otras áreas, la tendencia a identificar la inclusión social con la creación de empleo lleva a las autoridades gubernamentales a descuidar sus responsabilidades en todo lo relacionado con la regulación de la actividad económica conforme a objetivos de política social.

Sin embargo, cabe señalar que recientemente se ha observado una mayor preocupación por las prácticas laborales informales. A fin de que esta preocupación se traduzca en una acción política efectiva, resulta fundamental mejorar la capacidad regulatoria del Estado, e incrementar, en primer lugar, la efectividad de los procesos de inspección laboral, los cuales son, hasta el momento, extremadamente limitados². Asimismo, el aumento de poder de los sindicatos y la colaboración con los mismos podrían contribuir de manera significativa a incrementar la efectividad de las medidas adoptadas para combatir las prácticas laborales informales.

Otro conjunto de medidas que podrían tomarse en esta dirección se refiere a aquellas capaces de ofrecer incentivos positivos para la creación de empleo formal. El actual sistema de seguridad social turco se basa en el empleo. Las contribuciones realizadas por los empleadores y los trabajadores representan la mayor parte de los fondos de la seguridad social. Esta circunstancia aumenta significativamente los costes salariales y crea también dos tipos de situaciones que desalientan el empleo formal. En primer lugar, los altos costes no salariales convierten el empleo informal en una atractiva opción para los empleadores y les permite convencer a los trabajadores que acepten empleo sin seguridad social a cambio de mayores salarios. En segundo lugar, estos altos costes no salariales hacen que los empleadores consideren el trabajo como un coste fijo y los lleve a imponer largas jornadas de trabajo sobre los trabajadores ya empleados antes que contratar a nuevos trabajadores. Esta situación podría cambiarse con la transformación del actual sistema de seguridad social basado en el empleo a otro sistema donde la protección social se basara en los derechos ciudadanos y fuera financiada por los impuestos y no por una contribución a la seguridad social. De todas maneras, el panorama y mentalidad actuales propios del entorno de la política social en Turquía no se caracterizan precisamente por facilitar dicha transición. De hecho, el principal motivo que explica las actuales iniciativas de reforma de la política social parece ser la disminución de su peso en el presupuesto público. Esta aproximación también presenta serios problemas en otras áreas donde se requiere una importante acción de política para combatir la pobreza y la exclusión social.

UNA VISIÓN GENERAL DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN TURQUÍA

La reforma del sistema de seguridad social turco ha ganado un lugar en la agenda a partir de amplias discusiones sobre el aumento de los déficit que actualmente se financian por medio de transferencias desde el presupuesto público. El proyecto de pro-

puesta de reforma de la seguridad social elaborado por el Gobierno sugiere abordar este problema por medio de beneficios más restrictivos y procedimientos más estrictos para la recaudación de las contribuciones de empleadores y empleados. También introduce una estructura dual que combina beneficios de las primas sanitarias y de pensiones para aquellos en situación de empleo formal e informal y beneficios no-contributivos para los grupos más desfavorecidos. Dejando de lado las dificultades administrativas que supone la recaudación de contribuciones de trabajadores informales, los beneficios basados en la comprobación de recursos presentan serios problemas especialmente en el área de los servicios sanitarios.

Actualmente, existe el llamado plan de la Tarjeta Verde que proporciona acceso a los servicios de sanidad, previa comprobación de renta, a la gente pobre que no se encuentra cubierta por ningún sistema formal de seguridad social. Aunque este programa, introducido en 1992, ha desempeñado una función social muy importante, aún existe mucha gente sin acceso a la sanidad pública. De hecho, a pesar del constante aumento que se ha producido en el gasto en sanidad pública durante los últimos cinco años, se estima que alrededor de un tercio de la población aún no cuenta con acceso al seguro sanitario, y esta cifra es incluso mayor para los que se ubican por debajo del umbral de pobreza³. Estas estimaciones estadísticas preocupantes sugieren que resulta fundamental establecer beneficios universales, y no sólo beneficios basados en la comprobación de la renta, ya que éstos tienden a excluir a los grupos especialmente vulnerables que frecuentemente tienen menos capacidad para sortear procedimientos burocráticos y, en ocasiones, el manejo discrecional y arbitrario que hacen de ellos los administradores sociales de bajo rango.

En Turquía, tanto los gitanos como los desplazados kurdos constituyen grupos especialmente vulnerables⁴. Sin embargo, los problemas de pobreza y exclusión social van más allá de estos grupos, aun cuando la extrema pobreza, medida como el porcentaje de la gente que se ubica por debajo de la línea de ingresos de 1 a 2 dólares diarios, no es estadísticamente significativa. Aun así, el porcentaje de población en riesgo de caer en la pobreza es bastante alto y la pobreza infantil es importante. En este sentido, la población que corre el riesgo de caer en la pobreza, es decir, aquellos cuyos ingresos son menores al 60% del ingreso medio, representan el 25% de la población, dato que contrasta con el 15% que se observa en la UE-25. La incidencia de la pobreza infantil es del 32% frente al 19% en la UE-25. La incidencia de la pobreza y de la pobreza infantil también es más significativa que en otros países candidatos a ingresar en la UE (véase tabla 3).

Tabla 3. Población en riesgo de pobreza y pobreza infantil

		Turquía	Bulgaria	Rumanía	UE-15	UE-25
Índice de riesgo de pobreza por edad y género	Total	25,15	13	17	15	15
	<i>Total</i>					
	Hombres	24,94	12	17	14	14
	Mujeres	25,34	15	17	17	17
	<i>0-15</i>					
	Total	32,05	15	22	19	19

Fuente: Eurostat.

La pobreza infantil constituye un importante problema social que requiere una acción política inmediata a fin de evitar que adquiera un carácter de auto perpetuación. Uno de los aspectos especialmente preocupantes de este fenómeno es el trabajo infantil, el cual no sólo representa un obstáculo para la escolarización sino que también expone a los niños a serios peligros en términos de salud y seguridad. En este sentido, resulta alentador ver que se han realizado esfuerzos decididos para erradicar el trabajo infantil a través de la necesaria colaboración entre las autoridades públicas, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) activas en este ámbito. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, el trabajo infantil es todavía importante en Turquía, especialmente en las áreas rurales⁵. Por su parte, el uso de fuerza de trabajo infantil por parte de pequeñas y medianas empresas requiere una extensa intervención política que conlleve procedimientos de inspección laboral más efectivos.

Sería útil considerar el éxito probable de los esfuerzos para erradicar el trabajo infantil junto con otros dos factores. En primer lugar, la erradicación del trabajo infantil se encuentra fuertemente asociada con el éxito de las medidas dirigidas a aumentar el índice de matriculación escolar. A pesar del incuestionable éxito alcanzado recientemente en esta área gracias a la efectiva colaboración entre funcionarios gubernamentales y distintas iniciativas civiles, aún queda un largo camino por recorrer en esta misma dirección, especialmente en las regiones menos desarrolladas del este del país. En este sentido, debería reconocerse la importancia vital del aumento del gasto social en educación. En Turquía, la proporción del gasto en educación dentro del PIB, estimado en un 7%, no es muy bajo en términos comparativos. Sin embargo, la proporción del gasto privado dentro del gasto total en educación, el 36%, es extremadamente alto en comparación con muchos de los Estados Miembros de la UE y de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En otras palabras, en términos comparativos, los recursos públicos destinados a la educación pública constituyen una porción menor en el gasto total en educación. Resulta importante señalar que la mayor parte del gasto privado y en efectivo en educación se da en las escuelas privadas, lo cual nos indica que la educación pública no es gratis en Turquía⁶. Esto significa que el peso financiero de la educación pública es muy alto incluso para

las familias pobres. Resulta necesario eliminar estos costes y lograr que las escuelas públicas sean realmente gratuitas.

En segundo lugar, la asistencia social a las familias pobres con niños a su cargo tiene una importancia vital para la erradicación del trabajo infantil, en particular, y de la pobreza infantil, en general. En Turquía, la única medida que existe en este sentido es la transferencia de efectivo, condicionada y basada en la comprobación de la renta, a familias que a cambio tienen la obligación de asegurar la inmunización de los hijos en edad preescolar y la asistencia regular a la escuela de los mayores. Esta medida se ubica en el contexto del Proyecto de Mitigación del Riesgo Social del Banco Mundial, pero aún debe convertirse en un instrumento adecuado de política del Gobierno.

Hasta el momento, las medidas de asistencia social que requieren el desembolso de recursos públicos, tanto para combatir la pobreza infantil como para abordar el riesgo de la pobreza y la exclusión social en general, resultan altamente insignificantes en Turquía. Una ley promulgada en 1976 establece transferencias mensuales a personas discapacitadas y a mayores de 65 años que carecen de fuentes de ingresos y familiares que los cuiden. El Fondo para la Promoción de la Cooperación y la Solidaridad, establecido en 1986 y recientemente transformado en un Consejo de Administración, también estipula distintos tipos de ayudas de emergencia para los pobres, así como la gestión de operaciones de microcréditos para pequeñas actividades empresariales. De todas maneras, las pensiones sociales establecidas en la ley de 1976 sólo alcanzan a una fracción muy pequeña de las personas que podrían acogerse a ellas. En lo referente al Consejo de Administración para la Promoción de la Cooperación y la Solidaridad, éste dista mucho de constituir un moderno mecanismo de asistencia social que funcione de manera transparente y sistemática sobre la base de una adecuada interpretación de los derechos sociales. De la misma manera que los gobiernos municipales abordan la forma de proporcionar los distintos tipos de ayudas de emergencia a los indigentes, la aproximación de la Junta Directiva se basa en las nociones tradicionales de caridad. En el ambiente político actual, donde las referencias religiosas adquieren una importancia que nunca antes habían tenido en el período republicano, la apelación a la filantropía ha recobrado fuerza y debilitado fácilmente las demandas para los derechos ciudadanos.

LA VERSIÓN ISLÁMICA DEL LIBERALISMO CONSERVADOR EN LA TURQUÍA CONTEMPORÁNEA

El Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP), actualmente en el poder, pertenece a la tradición política islámica, pero quizás el rasgo más coherente de su orientación polí-

tica haya sido su firme apoyo a las reformas de mercado. De esta manera, al sumarse a la revolución neoliberal de la década de 1980, contra las anteriores estrategias económicas centradas en el Estado, el Gobierno se ha adherido claramente a los principios de la economía de mercado. En este contexto, el principio de subsidiariedad, adoptado fácilmente por los políticos islámicos, sirve como soporte y sustento de la aversión neoliberal hacia la participación estatal en todo lo relacionado con el alivio de la pobreza. De ahí que las nociones musulmanas de solidaridad comunal y el entusiasmo liberal por el papel que las redes sociales podrían desempeñar en el alivio de la pobreza se refuerzan mutuamente, y constituyen a la vez un importante obstáculo a toda medida de redistribución formal que enfatice el principio de universalidad.

De hecho, las redes familiares y sociales constituyen un importante aspecto de la visión del AKP sobre la política social. Aparte del énfasis que recibe sistemáticamente en los discursos públicos del primer ministro y de otros miembros del Gobierno, la centralidad de la familia en la aproximación del AKP a la economía y a la sociedad se ve claramente tanto en los programas del partido como del Gobierno. Tal como se plantea en el programa del Gobierno: “Si la sociedad turca se encuentra todavía intacta después de los numerosos problemas que ha experimentado recientemente, se lo debemos en gran medida a nuestra fuerte estructura familiar”⁷. Por lo tanto, el programa destaca la importancia de los mecanismos diseñados para apoyar el papel de la familia en todo lo relacionado con la provisión de la protección social del individuo. La visión de la política social del AKP, fuertemente centrada en la familia, se discute con más detalle en el programa del partido, donde se menciona la implementación de nuevos incentivos para reforzar el papel de la familia en la rehabilitación de los niños de la calle y se destacan también las medidas que serán adoptadas para promover el cuidado de los mayores por parte de sus hijos⁸. En la actualidad se están tomando varias medidas en esta dirección, sin prestar demasiada atención, por su probable impacto sobre la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, sobre quienes se espera que realicen las funciones de cuidado necesarias.

Allí donde la familia aparece como incapaz de enfrentarse al desafío de las nuevas formas de pobreza, asociadas tanto a los cambios estructurales como a las crisis financieras que afectan a Turquía, el AKP se presenta muy bien ubicado para motivar y movilizar las iniciativas civiles necesarias para la provisión de asistencia social. De hecho, queda claro que los gobiernos locales controlados por el AKP o las ONG de carácter islámico resultan especialmente exitosos en la movilización de donaciones caritativas y en su canalización hacia los indigentes⁹. En esta situación, las relaciones simbióticas entre el AKP, los gobiernos municipales y las asociaciones resulta un elemento importante en las actuales estrategias para el alivio de la pobreza¹⁰.

Sin embargo, no se justificaría poner demasiado énfasis en una interpretación esencialista del islam al discutir los obstáculos para el advenimiento de una aproximación

a la política social basada en los derechos en Turquía. Cuando Alexis de Tocqueville argumentaba que la asistencia pública no aliviaría sino que agravaría el problema de la pobreza, o cuando Friedrich von Hayek definía su conservadurismo liberal en relación con la creencia en la centralidad de las instituciones tradicionales como la familia y la religión para el armonioso funcionamiento de la libre economía de mercado, ellos obviamente no tenían en mente al islam¹¹. Sin embargo, los mecanismos de integración socio-económica que ellos propusieron presentan claros paralelismos con aquellos a los que apelan las autoridades políticas turcas en el contexto de la transición del país hacia una economía de libre mercado.

CONCLUSIÓN

A pesar de los serios desafíos a los que se enfrenta Turquía en el ámbito del empleo y de la seguridad social, no deberíamos pasar por alto algunos aspectos positivos del actual entorno de la política social. Debemos reconocer, por ejemplo, que la opinión pública no se muestra indiferente frente a las manifestaciones de pobreza y exclusión social, sino que manifiesta un bajo grado de tolerancia ante estos problemas. Tanto la intensidad del debate público sobre estas cuestiones como la diversidad de ONG e iniciativas civiles que trabajan con los distintos grupos en riesgo de exclusión social dan fe de esta afirmación. En general, las autoridades públicas muestran voluntad de cooperar con las redes sociales. De todas maneras, si este tipo de cooperación puede consolidar el énfasis que se pone hoy en día sobre la filantropía o traducirse en una fuerte defensa de medidas políticas redistributivas, depende, en gran medida, de las estrategias adoptadas por las iniciativas civiles. En este sentido, podríamos destacar la existencia de cierta competencia entre los modelos típicos de las asociaciones filantrópicas estadounidenses y los de los grupos europeos, tales como la European Anti Poverty Network (EAPN) o la European Federation of National Organizations Working with the Homeless (FEANTSA). A través de una significativa colaboración con sus homólogos activos en el espacio social europeo, las ONG turcas podrían desempeñar un papel positivo en la transformación del entorno de la política social en Turquía. Asimismo, las relaciones formales con la UE y el Gobierno turco podrían potencialmente ayudar de manera importante a las estrategias necesarias para afrontar los desafíos discutidos en este trabajo. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social turco está preparando en la actualidad un Memorando Conjunto de Integración (JIM, en sus siglas en inglés) en el contexto de las relaciones entre Turquía y la UE. Le seguirá posteriormente la preparación de Planes Nacionales de Acción para la inclusión social, tales como los que

periódicamente elaboran los Estados Miembros de la UE y los países candidatos. El proceso de elaboración del JIM ya ha introducido una energía altamente positiva en el entorno político, y como mínimo ha permitido el reconocimiento de los problemas socioeconómicos a los que se enfrentan los grupos vulnerables en Turquía. El grado de prioridad que se le dé a estos problemas en términos de las prácticas regulatorias depende, en parte, del énfasis que les concedan los órganos relevantes de la UE. Queda aún por ver si el Método Abierto de Coordinación, el principal instrumento de política social en el ámbito de la UE, podrá cumplir un papel importante en la reestructuración de la vida laboral y la mejora de los mecanismos de protección social en Turquía.

Los esfuerzos importantes llevados a cabo por las autoridades de la UE y la sociedad civil europea para recordarle a Turquía la importancia vital de los criterios de Copenhague y Maastricht han tenido un impacto positivo en la vida económica y social de este país. Nos preguntamos si es previsible que se produzcan procesos similares en el campo de la política social

Notas

1. ADAMAN, F.; BUGRA, A. y INSEL, A. "Çalışma Hayatında Sendikaların Degişen Rolü" (El rol cambiante de los sindicatos en el mundo contemporáneo del trabajo en Turquía). *Discussion Paper Series*, Social Policy Forum. Estambul: Bogaziçi University. (De próxima publicación en turco).
2. El "Informe de Actividad de Inspección Laboral" elaborado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en 2002, indica que el número de empresas y trabajadores por inspector alcanza a 2.000 y 31.000, respectivamente. El hecho de que la inspección social en Ankara represente el 46% del total de inspecciones indica la relativa negligencia de las empresas en otras provincias (Banco Mundial. *Turkey: Labour Market Study*, 2005: 74).
3. SIS y BANCO MUNDIAL. *Turkey: Joint Poverty Assessment Report*, 2004.
4. A finales de la década de 1980 y en los años noventa, durante el conflicto armado y ante los problemas de seguridad y supervivencia económica que afectaron la zona del sudeste de Turquía, alrededor de tres millones de personas se vieron obligadas a trasladarse a las grandes ciudades de la región (Van y Diyarbakır), a las del sur de Turquía (Adana y Mersin) y a las ciudades centrales y del oeste (Estambul, Izmir, Bursa y Ankara).
5. Véase YILDIRAK, N. "Türkiye'de Küçük ve Orta Ölçekli Tarım İşletmelerinde Çalışan Çocuk ve Kadın Tarım İşçilerinin Çalışma Kosulları ve Sosyo-Ekonomik Yapıları" (Las condiciones de trabajo y las circunstancias socioeconómicas de las mujeres y los niños que trabajan en pequeñas y medianas empresas rurales en Turquía). Ankara: Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2004.

6. CHAWLA, M. "National Education Accounts in Turkey". Trabajo preparado en el marco del proyecto del Banco Mundial, *Turkey: Education Sector Study*, y presentado en el Taller sobre el Sector Educativo en Turquía. Estambul, 2005.
7. Programa de Gobierno presentado al Parlamento por el primer ministro Recep Tayyip Erdoğan, "Basbakan Recep Tayyip Erdoğan tarafından TBMM'ne sunulan 59. Hükümet Programı". P. 15.
8. Programa del Partido AKP, "Parti Programı" (disponible en <http://www.akparti.org.tr/partiprogrami>).
9. De hecho, las actividades de Deniz Feneri (El faro), la más prominente ONG que provee ayuda en las emergencias, se encuentran claramente guiadas por valores islámicos. La organización debe en gran medida su éxito al hecho de ser una extensión del programa Ramadán, televisado por el Canal 7, conocido por su cercanía con el islam político. Asimismo, las actividades de caridad del AKP llevadas a cabo en municipalidades apelan a normas e instituciones de solidaridad islámica, a través de las cuales generan donaciones privadas por parte de los buenos musulmanes. Para una discusión de la eficacia de estas referencias religiosas en la movilización de fondos privados, véase BURRA A. y KEYDER, Ç. *New Poverty and The Changing Welfare Regime of Turkey*. Ankara: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2003.
10. WHITE, J. *Islamist Mobilization in Turkey: A Study on Vernacular Politics*. Seattle y Londres: Washington University Press, 2002.
11. TOCQUEVILLE, Alexis de. *Memoirs on Pauperism*. Chicago: Ivan R. Dee, 1997.
VON HAYEK, Friedrich. *Individualism and Economic Order*. Chicago: The University of Chicago Press, 1948. "Individualism: True and False". P. 1-32.
VON HAYEK, Friedrich. "Why I am not a Conservative?" Posdata a F. von Hayek, *The Constitution of Liberty*. Londres: Routledge, 1960. P. 397-414.