

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

DERECHOS SOCIALES Y CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

N.º 114

Enero-Marzo 1999

Consejero Delegado:

Carmen Luisa González

Director:

Francisco Salinas Ramos

Consejo de Redacción:

Javier Alonso
Enrique del Río
Carlos Giner
José Sánchez Jiménez
Colectivo IOE
Teresa Zamanillo

EDITA
CÁRITAS ESPAÑOLA
San Bernardo, 99 bis, 7.º
28015 MADRID

CONDICIONES DE SUSCRIPCIÓN Y VENTA 1999

España: Suscripción a cuatro números: 3.850 ptas.

Precio de este número: 1.650 ptas.

Extranjero: Suscripción Europa: 6.100 ptas.

Número suelto a Europa: 2.100 ptas.

Suscripción América: 60 dólares.

Número suelto a América: 20 dólares.

(IVA incluido)

DOCUMENTACIÓN SOCIAL no se identifica necesariamente con los juicios expresados en los trabajos firmados.

DERECHOS SOCIALES Y CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

**DOCUMENTACIÓN
SOCIAL**

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

Estimado suscriptor:

Tenemos el gusto de comunicarle que para 1999 el precio de la suscripción a esta publicación (cuatro números) será de 3.850 pesetas para España, 6.100 pesetas para Europa y 60 dólares para América.

Si la fórmula de pago elegida por usted es la de giro, por correo aparte se le enviará el impreso de giro postal, con sus datos de suscriptor. En cualquier Oficina de Correos puede realizar la imposición. Si le fuera más cómodo puede enviarnos un cheque a nombre de Cáritas Española, haciendo constar: DOCUMENTACION SOCIAL.

Si el sistema que ha elegido para abonar la suscripción es el de domiciliación bancaria, se lo pasaremos al cobro a través del Banco.

ISSN: 0417-8106

Depósito legal: M. 4.389-1971

Gráficas Arias Montano, S. A. - Móstoles (Madrid)

Diseño portada: *M.^a Jesús Sanguino Gutiérrez*

SUMARIO

- 5 ● Presentación.
- 11 ● 1 En el XX aniversario de la Constitución Española: Transición política y estabilidad democrática.
José Sánchez Jiménez
- 31 ● 2 Derechos humanos, derechos sociales y normas constitucionales.
Carlos Giner de Grado
- 53 ● 3 Los derechos sociales en España tras veinte años de Constitución.
Jesús Camarero Santamaría
- 77 ● 4 Los derechos sociales en la reconstrucción posible del Estado del bienestar.
Luis Enrique Alonso Benito
- 97 ● 5 Derechos sociales, pobreza y exclusión social.
Francisco Salinas Ramos
- 125 ● 6 El «déficit social» de la participación política no electoral. Iniciativas ciudadanas y movimientos sociales.
Jaime Pastor

- 143 ● 7 **La calidad de vida como marco relacional para el desarrollo de los derechos humanos y constitucionales.**
Julio Alguacil Gómez
- 167 ● 8 **Derecho al trabajo, precariedad laboral y exclusión social.**
Eduardo Rojo Torrecilla
- 183 ● 9 **La descentralización territorial de la lucha contra la pobreza.**
Luis Ayala Cañón
- 201 ● 10 **La práctica de los Derechos Sociales: Desarrollo postconstitucional.**
Miguel Ángel Cabra de Luna
- 229 ● 11 **Algunos determinantes para el papel de los sindicatos en la defensa y promoción de los sectores laborales y en el mundo del desempleo.**
Juan Blanco
- 247 ● 12 **Por una Europa de los Derechos cívicos y sociales.**
Comité de Sabios
- 273 ● 13 **El empleo y la política social en la construcción europea.**
Laura González
- 293 ● 14 **Bibliografía.**

Presentación

El reconocimiento de la dignidad de la persona humana lleva consigo la observación de la libertad, igualdad y solidaridad, es decir, la evocación de los derechos humanos. Desde una mirada realista, en los últimos veinte años, se han dado logros que conviene conservar e impulsar, pero también ha habido sombras: paro, pobreza, exclusión social, endeudamiento de muchos países, guerras, migraciones indeseadas, es decir, derechos olvidados e incumplidos. No todos, por muchos motivos y circunstancias, han tenido las mismas oportunidades para acceder a los derechos sociales, económicos y culturales. En el recuerdo de los veinte años de la promulgación de la Constitución Española, donde expresamente se reconocen los derechos sociales, entre otros, y de los cincuenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, DOCUMENTACIÓN SOCIAL quiere no solamente celebrar tal acontecimiento sino que pretende dejar constancia que aún hay mucho camino por recorrer; es un espacio para hacer balance y redoblar esfuerzos para favorecer el ejercicio de tales derechos, a la vez que reafirmar nuestro compromiso de defensa y promoción de los derechos sociales para todos. Hoy en día hay hechos de flagrantes violaciones, tanto a nivel internacional como español, que ensombrecen y deslegitiman la «universalidad e indivisibilidad» de los derechos humanos.

En este número monográfico, sobre Derechos Sociales y Constitución Española, nos vamos a referir concretamente a los derechos de igualdad, donde se va a exigir una actitud activa por parte del Estado no solamente para la puesta en práctica sino también para el sostenimiento y el impulso, a la protección y promoción; reconociendo también que los ciudadanos tienen el derecho y la obligación del uso y disfrute de dichos derechos, a la vez que de su defensa e impulso: «los ciudadanos, la sociedad civil... debemos asumir nuestra cuota de responsabilidad en una



cuestión de tanta envergadura como son los Derechos Humanos». Los derechos de la «igualdad de oportunidades» tienen que contar con los «derechos de libertad», es decir, los civiles y políticos, y los «derechos de solidaridad». Estos últimos son los derechos de la tercera generación, que surgen a partir de los años 70 como respuesta a los retos que se plantea a la comunidad internacional como consecuencia de su «interdependencia y globalización»; son derechos que exigen la «cooperación» internacional. Aunque no hay unanimidad sobre cuáles son, sí se habla de: el derecho al desarrollo, el derecho a la paz, el derecho al medio ambiente, el derecho a beneficiarse del patrimonio común de la Humanidad o el derecho a la asistencia humanitaria.

El reconocimiento de los derechos sociales lleva consigo el proceso irreversible de toma de conciencia de la sociedad civil en materia de derechos humanos y libertades fundamentales, tanto en su defensa como en su promoción. En esta línea, DOCUMENTACIÓN SOCIAL está de acuerdo con las «medidas concretas» de la Unión Europea para garantizar el respeto de los derechos humanos (Cf. Declaración de la Unión Europea con motivo del cincuentenario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Viena, 10 de diciembre de 1998):

- 1. Evaluar la situación de los derechos humanos en el mundo por medio de una mayor coordinación.*
- 2. Continuar con la cooperación en actividades de educación y formación.*
- 3. Ver la conveniencia de convocar espacios de debate.*
- 4. Reforzar la capacidad para atender a las necesidades operativas internacionales.*
- 5. Impulsar el desarrollo, consolidación y el respeto de los derechos humanos.*

Ningún país podrá construirse sobre una base de amplio endeudamiento, desempleo, pobreza, etc., como pasa en los países en vías de desarrollo. Concretamente «Europa (y por extensión España) no podrá construirse sobre una base de desempleo y de exclusión, y si no se define claramente el concepto de ciudadanía. Europa será la Europa de todos, de todos sus ciudadanos, o no será nada. No podrá hacer frente a los desafíos que se le presentan actualmente (la competitividad, la evolución demográfica, la ampliación o la mundialización) si no se refuerza



su dimensión social y no demuestra su capacidad para hacer respetar y aplicar los derechos cívicos y sociales fundamentales».

DOCUMENTACIÓN SOCIAL ofrece en un conjunto de trece artículos una idea global de los derechos sociales en relación con la Constitución Española. SÁNCHEZ JIMÉNEZ desarrolla los principales aspectos de la «transición política y la estabilidad democrática», constata que la Constitución Española de 1978 fue «fruto de un pacto, de una transacción entre las opciones políticas...», y enumera los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos, y concluye diciendo que «en los umbrales del 2000... las expectativas continúan; es más, aumentan a la vista de las mejoras introducidas a lo largo del último cuarto de siglo... (menciona una serie de problemas que esperan respuesta)... se ha hecho finalmente real aquel deseo de la sesenta: el pueblo, por fin, ha despertado y se ha puesto a actuar y a exigir».

GINER DE GRADO constata que «a comienzos del tercer milenio, España se encuentra incorporada a la modernidad, a la europeización y a la universalidad... En esta recuperación del ser español juega un papel relevante la conciencia que los ciudadanos han tomado de sus derechos y deberes...». constata que «la sociedad española y todos los pueblos de la tierra son hoy día más sensibles ante los crímenes que una parte de la Humanidad comete contra la otra...», y termina con palabras de José SARAGAMA, que también las hacemos nuestras: «tomemos entonces nosotros, ciudadanos comunes, la palabra. Con la misma vehemencia con que reivindicamos los derechos, reivindicuemos también el deber de nuestros deberes. Tal vez así el mundo pueda ser un poco mejor».

CAMARERO SANTAMARÍA resalta que los derechos sociales se caracterizan por:

— ser derechos de prestación o de crédito que exigen la intervención del Estado,

— ser de titularidad individual que se corresponden con necesidades reales de los ciudadanos,

— que remiten a un concepto de libertad configurado a partir de la igualdad, y

— ser un elemento de solidaridad social.

Luis Enrique ALONSO en su artículo revisa «las modificaciones que han sufrido los modelos de reconocimiento de las necesidades sociales en

estos decenios. SALINAS RAMOS, después de dar una visión de los cambios acaecidos en los últimos veinticinco años, analiza los derechos sociales en relación con las necesidades sociales, el bienestar, la pobreza, la exclusión social y la sociedad civil, concluye diciendo que «es posible una nueva forma de organización, nuevas formas de relaciones sociales y de producción de bienes y servicios, basada en la persona, la ética social y la solidaridad».

PASTOR analiza la participación ciudadana, resaltando «las principales vías de democracia semi-directa y de acción colectiva que han ido poniendo en pie grupos de ciudadanos y movimientos sociales» llevando adelante «Iniciativas Legislativas Populares». ALGUACIL, en su artículo «la calidad de vida como marco relacional para el desarrollo de los derechos humanos y constitucionales», utiliza elementos cualitativos en el análisis de la calidad de vida, y concluye diciendo: «...si bien el necesario desarrollo sinérgico de los derechos humanos, desde esta perspectiva de la optimización de la calidad de vida, precisa de una ciudadanía activa, precisa de la incorporación de los sujetos a la práctica de la política, única forma posible de que el desarrollo de los textos normativos y constitucionales adopten un sentido relacional capaz de establecer vínculos entre el marco normativo-legal y la vida cotidiana». ROJO TORRECILLA desarrolla uno de los derechos sociales más vulnerables, el «derecho al trabajo», especialmente desde la perspectiva de la precariedad laboral y su relación con la exclusión social.

AYALA CAÑÓN, en «Descentralización territorial de la lucha contra la pobreza», dice que «no existe un modelo direccional, sino modelos eclécticos de protección social, en los que tienen cabida tanto elementos indicativos de una forma centralizada de desarrollo de las prestaciones, como importantes dosis de descentralización»; este último modelo puede corregir sus deficiencias mediante «una mayor coparticipación de los distintos niveles de gobierno y estableciendo mecanismos eficaces de coordinación de los programas».

CABRA DE LUNA analiza cada uno de los Derechos Sociales «especificando el de desarrollo legal y, en su caso, la carencia de desarrollo o desarrollo insuficiente, así como la posición del Tribunal Constitucional, como intérprete e instancia de desarrollo de la Constitución Española en cada uno de ellos». Concluye diciendo que «el desarrollo postconstitucional de los derechos sociales en España ha sido y va siendo satisfactorio como sus luces y sombras».

BLANCO plantea algunos determinantes para el papel de los sindicatos en la defensa y promoción de los sectores laborales y en el mundo del desempleo, y concluye diciendo: «en la medida en que el trabajo viene perdiendo la centralidad histórica que había tenido en aquellos contextos de voluntades políticas, explícitas e implícitas, de “pleno empleo” y, por tanto, de conformador de ciudadanía laboral, social y política, a la vez de determinante en la construcción y mantenimiento del pacto fordista/keynesiano, el movimiento sindical cobra una nueva dimensión en su papel de potencial garante de derechos generales de igualdad y de integración social colectiva de la mayor parte de la ciudadanía».

Del Informe del Comité de Sabios tomamos las partes más significativas: por un lado, un resumen del Informe y las conclusiones del mismo, y por otro, el texto íntegro de la segunda parte, dedicado a la organización de los derechos cívicos y sociales y de las políticas sociales. Finalmente, GONZÁLEZ, en cinco puntos, desarrolla el papel del empleo y la política social en la construcción europea, convencida de que «no habrá una construcción europea real si al lado de los criterios económicos y financieros no hay una fuerte cohesión social que impida los desequilibrios territoriales, el aumento de la pobreza y la falta de crecimiento de una sociedad civil que contribuya a una nueva sociedad europea que podamos considerar nuestra». Cierra el número una selección bibliográfica sobre Constitución y Derechos Sociales recopilada por el Servicio de Documentación de Cáritas Española y aportaciones de las Bibliotecas del Centro de Estudios Constitucionales y del Senado.

DOCUMENTACIÓN SOCIAL agradece la colaboración de los autores que han hecho posible este número, a la vez quiere dejar constancia de que necesariamente no se identifica con las opiniones que los autores vierten en sus artículos.

Francisco SALINAS RAMOS
Director de DOCUMENTACIÓN SOCIAL

En el XX aniversario de la Constitución Española: Transición política y estabilidad democrática

José Sánchez Jiménez
Universidad Complutense de Madrid

Desde los primeros noventa, y más concretamente desde el otoño de 1992, en que se precipitan —tras fastos tan importantes como los Juegos Olímpicos en Barcelona y la Exposición Universal en Sevilla— una compleja y amplia crisis que desemboca en la pérdida de la mayoría absoluta, y del poder de gobernar, para el Partido Socialista, se han sucedido ininterrumpidamente noticias, rumores, publicaciones de libros de memorias, presencias de recuerdos del más variado tipo, casi todos atentos e impelidos por la comparación —ya en la última década del siglo— entre una sociedad que consiguió su despegue económico, social y cultural a partir de los años sesenta, y los noventa, estos años en que definitivamente se acabaron borrando, ojalá que para bien y para siempre, las fronteras, las diferencias, entre una España democrática y moderna y una Europa dispuesta e incluso empeñada en pasar de ser una gran región identificada como «mercado» a una Europa Unida, en la que las pluralidades nacionales aquí agrupadas acaben generando y demostrando que «ser ciudadano europeo» testimonia el «reencuentro con la Historia»; en nuestro caso, la apuesta por hacer realidad lo que Fernando MORÁN pretendía y concretaba en 1990: «España en su sitio» (1).

No obstante, el gran acierto de esta inmersión no ha impedido, más bien al contrario, la ausencia de lacras no queridas, la desaparición de comparaciones alicortas, deficitarias, casi siempre a la defensiva, nostálgicas más que esperanzadas. El verano de 1995 fue, en este sentido, peculiarmente interesante. En contraste con otros muchos en que, a falta de noticias, surgía algún «monstruo» agosteoño, fue un verano

(1) F. MORÁN: *España en su sitio*, Barcelona, 1990.

pródigo en escándalos, unos nuevos y otros repetidos, ampliados o simplemente recordados al hilo de fuertes impactos que ni el calor ni la endémica situación de crisis lograban amainar. Se sucedieron noticias en cascada. Se habló sobre la inseguridad de la familia real en vacaciones, sobre los *affaires* Conde o De la Rosa, sobre la trayectoria de los GAL, y salieron de nuevo a escena, con un brío y una sorpresa apenas previstos, otros escándalos financieros que ahora vislumbraban de forma más acusada una razón, vinculación y objetivos políticos y que dejaban prácticamente en entredicho a las más altas instituciones del Estado (2).

MEMORIA DE UNA TRANSICIÓN RECIENTE

Precisamente en los inicios de este otoño de 1995, y al hilo de ruidoso proceso en escena, se sucedía la publicación de un conjunto de obras de diferente motivación, cariz, peso y objetivos, dedicadas de una u otra forma a análisis, memorias, recuerdos, improntas, volcadas todas ellas en la *Memoria de la Transición*, que así es como un diario nacional, *El Mundo*, en el último domingo de diciembre, coincidente con el último día del año, comentaba esta rica producción editorial.

¿A qué venía ahora la celebración, la «memoria» de algo que sólo cumplía veinte años, si se podía esperar tranquilamente al arribo de unas «bodas de plata», mejor todavía si se iban preparando las de la Constitución de 1978, y, sobre todo, si muy poco tiempo atrás se acababa de celebrar igualmente el centenario del nacimiento del anterior Jefe del Estado, el Generalísimo Francisco Franco? ¿Acaso se trataba de frenar, atacar «echando más leña al fuego», defender o asegurar, pese a todo, el «buen hacer» de los políticos con poder y gobierno, utilizando como «arma» arrojadiza cuanto de positivo, o menos claro, tuvo la «transición política» para una segura y asentada «estabilidad democrática»?

Aunque no fuera ésta la razón, acabó de hecho siendo aprovechada en este sentido. Muchos de los títulos publicados casi en cadena apenas superarían los cortos vuelos de esa fugaz coyuntura, muy pronto superada de nuevo con la persistencia de los escándalos, el

(2) Se repetía oficialmente, y hasta la saciedad, que no había otra razón para estos «golpes» de mano no exentos de inflación rumorosa, que la vuelta a la habitual «trama» contra el Gobierno, o a la peor intoxicación de la opinión pública ante una situación política que no parecía responder a expectativas y promesas progresivamente en deterioro.

auge de un pesimismo ambiental y la prisa por conseguir o especificar una crisis política que acabaría imponiendo la disolución de las Cámaras legislativas y el acceso a nuevas elecciones generales que, en medio de no pequeñas dificultades, permitieron finalmente al Partido Popular formar el Gobierno actualmente en ejercicio.

Se partía además de la propaganda generada por la emisión de una serie televisiva, muy bien aceptada por la audiencia, *La Transición*, con 13 entregas dedicadas a la misma, firmadas y presentadas por la periodista Victoria PREGO, autora además de un voluminoso libro (*Así se hizo la Transición*, Plaza & Janés, Barcelona, 1995, aunque en la portada lo que realmente destaca no es el título del tomo sino el nombre de su autora), que vino a aprovechar la fama y el buen recuerdo logrados por la serie, muy pronto además ofrecida en trece sendos vídeos a un precio módico a través del diario *El País*.

La razón o las razones que justifiquen esta abundante producción editorial deberán, pues, ir marcadas, como se indicará a continuación, por la «oportunidad», por la intención de reducir los efectos del clima de escándalo y desasosiego y, quizá en menor porcentaje, por el imponderable «azar», que, aunque así fuera, nadie llegaría a creérselo.

El primero de los libros, el que abrió el fuego y generó controvertidas posturas, fue *Lo que el Rey me ha pedido* (Plaza & Janés, Barcelona, 1995), basado en reciente tesis doctoral, y firmado por Pilar FERNÁNDEZ-MIRANDA, y Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA, hija y sobrino respectivamente del que fuera Presidente de las Cortes en el momento en que, desde la estructura política del anterior Régimen, se pudo gestar y llevar a efecto la Reforma política y la vía libre hacia la Constitución de 1978 (3).

El «contrapunto», en este caso, vino dado por la obra del novelista J. J. ARMAS MARCELO, *Los años que fuimos Marilyn* (Espasa-Calpe, Madrid, 1995), que es de hecho la segunda parte de lo que podría

(3) Aparte la abundante documentación inédita que la familia conserva y que la hija utilizó como material inestimable para la gestación y alumbramiento de la Reforma, el libro resulta «hagiográfico» en exceso dentro de un estilo literario, retórico y pesado al mismo tiempo, monocorde en la valoración de un proceso en el que, a pesar de que se guardan las formas al explicitar el protagonismo de la Corona, acaba salvando y resaltando la «autoría» del biografiado como el elemento de hecho insustituible. Fernández-Miranda parece el elemento necesario, cuya suficiencia vendrá emblemática y realmente completada con la presencia y actuación del Rey Juan Carlos, como símbolo y como referencia permanente, puesto que en su nombre se piensa, se proyecta y se actúa.

convertirse en trilogía si se sigue atendiendo, como el autor lo hace, al desencanto generado en muchos de los que vivieron con gran esperanza, optimismo y encantamiento el meteórico acceso de los socialistas al poder, primero en la naciente oposición y muy pronto y por mucho tiempo en el ejercicio directo y continuo del mando (4).

Tratando de evitar protagonismos excesivos, puntuales y en exceso «desmemoriados», la periodista Julia NAVARRO mediaba en esta ocasión con una obra amena, concreta, sugerentemente crítica, *Nosotros, la Transición* (Temas de Hoy, Madrid, 1995), donde la carga profunda y amplia de testimonios sagazmente trabados viene a confirmar que difícilmente los protagonistas hubieran sido eficaces de no existir *un pueblo con ganas de cambio*, con deseos de vivir sin «corsés» de ningún tipo y con una capacidad de «aguante» que aún hoy permanece sin la valoración merecida.

Al hilo del cruce de ráfagas defendiendo áreas de protagonismo, medió una obra del periodista Abel HERNÁNDEZ, *El quinto poder. La Iglesia de Franco a Felipe* (Temas de Hoy, Madrid, 1995), que no hubiera tenido la fugaz propaganda de que pudo disfrutar de no salir a escena la discutida anécdota —desmentida por el propio Suárez en carta al autor— de la peculiar forma en que los generales trataron de imponerse y acabaron forzando la primera crisis de Gobierno de la democracia en vísperas del fallido intento del «golpe» de Estado del 23 de febrero de 1981 (5).

(4) Precedente de esta obra —también con cierto espíritu de «ajuste de cuentas»— fue otra, entrañable, autobiográfica de una generación que cambió muchísimo antes de lo esperado: *Los dioses de sí mismos* (Plaza & Janés, Barcelona, 1986). Lo más curioso, y lo que de forma inmediata llegó a la opinión pública, fue la presentación del libro, en la que la presencia y presidencia de Adolfo Suárez vino a indicar y a decir explícitamente que el entonces presidente del Gobierno también tuvo un «hacer» que no puede ni debe olvidarse frente a silencios, reticencias, displicencias y algo más... que la obra de los FERNÁNDEZ-MIRANDA dejan suficientemente patentes, quizá no tanto por decisión propia cuanto porque así lo parecía demandar el material inédito que aportan.

(5) El autor confirmó «su» verdad pese a todos los desmentidos, y el asunto acabó en el olvido habitual que estas «crestas de ola» suelen a diario producir.

El libro es ligero, ameno, correcto e incluso a veces minucioso. Sin embargo, no responde plenamente a lo que el título predispone: no se prueba si fue tan ejemplar la trayectoria global de la Jerarquía, que aquí se identifica en exceso con el cardinal Enrique y Tarancón, ni las posturas del Gobierno, tan decididamente condenables si se tiene en cuenta todo el período aquí referido. El inmediato encuentro entre el obispo secretario de la Conferencia Episcopal y la Secretaría de Estado de Justicia en televisión sirvió para distinguir etapas distintas en las relaciones Iglesia/Estado entre 1982 y 1996, para acabar afirmando de manera coloquial y significativa unas «buenas relaciones», aun cuando determinados aspectos continúan todavía escorados.

Quedaban todavía en la sociedad española viejos reductos, formas de hacer, rutinas bajo sombra de tradición y conductas repetidas, renovadas o recalificadas, que permiten vislumbrar la «sombra de Franco» entre unos hombres y mujeres a los que el cambio democrático les resultó positivo, natural y obligado precisamente porque habían comenzado mucho antes a desprenderse de esas mismas herencias. En este sentido, fueron dos periodistas «políticos», Fernando JÁUREGUI y Manuel A. MENÉNDEZ, los que han logrado de forma aparentemente objetiva y veraz dar a luz un libro, *Lo que nos queda de Franco* (Temas de Hoy, Madrid, 1995), con un sintetizador subtítulo —«Símbolos, personajes, leyes y costumbres, veinte años después»—, en el que se rememoran, reviven o explicitan las «maneras de hacer» aludidas, sin más interés, al menos aparente, que el de «mediar» en esta disquisición reciente. Las «lacas» vigentes parecen constatar que no ha cambiado tanto la realidad, aun cuando ahora —y el libro es testigo de ello— parte, que no todos, de esos problemas puedan salir a escena con más o menos eficacia.

En este mismo sentido, F. AGÜERO PIWONKA, profesor de Ciencias Políticas, se refería con gran seriedad y rigor científico, documentación abundante y sabroso método comparativo, a la adaptación y el papel que cumplen las Fuerzas Armadas en la aún reciente democracia española, en un libro titulado *Militares, Civiles y democracia* (Alianza Edit., Madrid, 1995), que, aparte de concretar la actuación de los mismos durante la transición política, comparaba esta trayectoria con las experimentadas por el mismo estamento militar en Grecia, Portugal e incluso algunas experiencias de Latinoamérica.

Una de las manifestaciones, por último, de la «herencia» aludida, planteada con la intención de describir y conocer cuanto en el recuerdo valga para rechazar intentos o promociones fascistas, viene ahora dada en la obra del historiador catalán Xavier CASALS, que, abierto a la búsqueda de la explicación y comprensión del presente «fenómeno neonazi», había estudiado las raíces del mismo a partir de los años sesenta, en plena explosión del triunfo económico desarrollista. La obra, editada por Grijalbo (Barcelona, 1995), se titula *Neonazis en España*, con un subtítulo expresivo y explicativo del proceso a lo largo de los últimos treinta años, y a partir de la creación y lanzamiento de

la organización ultraderechista CEDADE. Ordena su análisis a la búsqueda de los orígenes y de los mecanismos de las actitudes neonazis en España, con abundante apoyo documental, recogido y explicitado en sus numerosas y jugosas notas. Era, no cabe duda, una llamada, un aviso, a la preocupación que debía hoy seguir advirtiendo a cuantos ignoran, minusvaloran o desprecian este «terrorismo» ultraconservador que con cierta frecuencia, y sobre todo en fines de semana, suele llenar las calles de tragedias y los medios de información de noticias casi siempre sangrantes.

En el mismo marco, y en medio de la situación aludida, se publicaron además cuatro libros, de desigual factura y contenido, que venían de igual forma a aprovechar la coyuntura y «oportunidad» reseñadas. Todos aluden en su título al rey, dejando para subtítulos referencias a la transición, a la restauración monárquica o al buen «hacer» del monarca en favor de la democracia.

El primero de ellos, el del periodista Joaquín BARDAVÍO, *Las claves del Rey* (Espasa Calpe, Madrid, 1995), se entretiene mayoritariamente en reproducir, en un entretenido y rápido reportaje, el paso a paso de la «muerte de Franco» y el acceso del monarca a la jefatura del Estado de forma minuciosa. Un libro ameno, curioso, ligero, entretenido, y poco más. ¿Murió de hecho Franco de *estrés* como efecto de la protesta internacional y de la desautorización pontificia de sus actuaciones? ¿O, acaso, bastaría con referirse a una trayectoria vital complicada con el acelerado deterioro generado por situaciones y enfermedades precedentes? Resulta irrelevante cualquiera de las conclusiones si se tiene en cuenta que la transición, al final, no parecía tener otro inconveniente que el de una espera, larga por cierto; pero que al final se precipita, y, además, acaba saliendo bien.

El segundo de los libros, el del periodista inglés Tom BURNS MARAÑÓN, *Conversaciones sobre el Rey* (Plaza & Janés, Barcelona, 1995), no es sino un conjunto ordenado de entrevistas de personas relevantes, desde la derecha a la izquierda más o menos civilizadas, que opinan sobre el Rey, seguidas de un valioso acervo de cartas, manifiestos y discursos de D. Juan de Borbón, de Franco y del Rey Juan Carlos I. El libro sirve, sobre todo, para conocer mejor a los personajes entrevistados que para dilucidar o pergeñar una imagen global, aproximativa, de la figura y función del monarca.

Javier TUSELL publicaba también ahora un libro sobre el Rey, *Juan Carlos I* (Temas de Hoy, Madrid, 1995), que viene igualmente a aprovechar esta ocasión propicia. No trata del papel del Rey en la naciente democracia, aun cuando ésta sea la intención y la promesa y el compromiso del autor en un segundo volumen. Aquí se refiere, acumulando una documentación en cuya ordenación y oferta destacan más la prisa que la redacción y presentación cuidadas, y que mereció juicios contradictorios en los diarios *ABC* y en *El País*, y algún otro, buscando una mediación moderada en el diario *El Mundo* (6).

Cerraba esta breve crónica la obra de Charles T. POWELL, *Juan Carlos. Un Rey para la democracia* (Ariel/Planeta, Barcelona, 1995). Posiblemente sea éste el libro más completo, la síntesis más eficaz, la biografía mejor lograda en cuanto a rigor metodológico; aunque —y se indica como «vicio»— la proximidad al biografiado acaba generando ese proceso identificador que puede resultar negativo si no se controla, una vez que el autor parece tomar cuerpo dentro del personaje como manera de proyectarlo mejor y más profunda y acertadamente para la captación e interiorización de los lectores. Desde luego que lo más positivo de la obra, en la que aquella simpatía sabe eludir, no obstante, cualquier brizna aduladora, es que se centra en presentar y

(6) Ricardo DE LA CIERVA, en el primer viernes de diciembre del mismo año, 1995, en *ABC* atacaba la obra desde el título, aludiendo a la utilización del Rey «como pretexto para una adulación pseudobiográfica». Un ataque duro, bien trabado, que pierde gran parte de su fuerza cuando, dejando para una segunda parte la crítica del libro —posiblemente más acertada y objetiva en aspectos puntuales—, para recrearse en la crítica del «colega», que en este caso, al menos, no parece merecer la consideración de «amigo». La respuesta de TUSELL, por lo menos la inmediata, posiblemente por las mismas razones, no se refirió al autor de la crítica, sino que, en una asidua tertulia mañanera, premió con frases más o menos irónicas su «ausencia de química» con el diario *ABC* y con su director.

Quizá por ello, en las páginas de *ABC cultural* del domingo siguiente, José L. LÓPEZ CASTILLO apuntaba con no menos ironía a una crítica puntual de la obra que no olvida de camino la descalificación global más dura: «Tusell no ha entendido nada», «el libro está plagado de errores», «esa mezcla de Cisneros y Cánovas que es, según Tusell, Don Juan Carlos».

De manera más fría, madura y hasta educada J. SINOVA parecía reconocer ciertos errores de la obra; aun cuando reitera que esto no estorba para reconocer el valor de la documentación, el esfuerzo de síntesis, el estudio acertado de las relaciones entre Don Juan y su hijo, etc.

explicar cómo se fragua la restauración monárquica desde los supuestos sucesorios de Franco; cómo se liquida el «continuismo» franquista hasta mediados de 1976; cómo se logra la transformación, a través de Suárez, como símbolo evolutivo del pasado, de la oposición en favor de un sistema político constitucional, y cómo, finalmente, se culmina la consagración monárquico-democrática gracias a la respuesta del Rey al intento golpista de 1981. A todo ello se vincula además, y sirvió por supuesto para su institucionalización más profunda, la acción exterior del monarca en favor de la normalización y prestigio internacionales de España.

Destaca y domina, pues, al menos en apariencia, en esta abundante producción bibliográfica, el «pretexto» sobre una «construcción» científica que no tiene en la «moda» su aliado más eficaz y permanente. Algunas de estas obras apenas conocieron el destello que los medios de comunicación supieron o quisieron dar en un momento en que crece la afición por la compra y lectura de libros. Otras, que han logrado mantenerse en cuanto a alguno de sus puntos, de su contenido o de su intención, han alimentado cierto interés cifrado en páginas regularmente controvertidas. Lo que no ha abundado, sin embargo, es la búsqueda en la sociedad de las garantías de éxito que las diversas instituciones, poderes y personas han pretendido e incluso siguen pretendiendo monopolizar o, cuando menos, liderar. Las nuevas condiciones de vida a que muchos españoles acceden, el poder dominante de los ciudadanos, la destrucción consiguiente de la mayor parte de los instrumentos de relación social y cultural tan permanente ligados a supuestos religiosos o castizos, la mayor «permisividad» global, tan ligada a influencias exteriores (turismo) y a cambios de «actitudes» fomentados desde rupturas generacionales muy profundas, hicieron posible, en un entorno en que el Papado y el Concilio Vaticano II acabaron «secularizando» a la mismas instancias eclesiásticas, la apertura a lo nuevo, al cambio más radical en unos grupos humanos que pasan casi de forma repentina de grandes carencias al disfrute de bienes de consumo duradero, de mejor educación, de una importante movilidad social ascendente, de mejoras y disfrutes culturales, que acabaron siendo la medida del éxito y del nuevo *status* social. Había mucho que perder tras la muerte de Franco y muy poco que ganar, de permanecer pendientes y a la espera de

completar estas satisfacciones materiales con los cambios, en muchos casos «cosméticos», que la transición política trataba de hacer a la vez reales y legales (7).

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y LA ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA DE LA SOCIEDAD

Las primeras elecciones democráticas, las que tienen lugar el día 15 de junio de 1977, año y medio después de la muerte de Franco, permitían formar gobierno a la Unión de Centro Democrático, una coalición heterogénea que se confesaba «centrista», que aglutinaba a los «azules» evolucionistas con democristianos y socialdemócratas reformistas, y que presidía, más que lideraba, el presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, que había sustituido, como primer ministro, a C. Arias Navarro a mediados de 1976. A partir de este momento parece rodar con buen pie el complejo camino hacia la democracia, hasta la promulgación de la Constitución de 1978, y comienza a ser «noticia» dentro y fuera de las propias fronteras el trascendental cambio operado, en primera instancia en la sociedad y en la política, a lo largo de estos últimos veinte años.

La transición democrática española ha tenido un fuerte impacto internacional, y las transformaciones ocurridas aquí a lo largo de las décadas de los años setenta y de los ochenta fue y continúa siendo «noticia» a pesar del tiempo transcurrido. Fue un «logro» político de importancia singular, dada la naturaleza y trayectoria de ese cambio, que ha ido progresivamente reafirmandose, y cuya explicitación siempre ha venido respaldada y arropada por la imposible permanencia de la dictadura, por los problemas de una «continuidad» que por su misma naturaleza podría acabar en desastre antes que en «superación» pacífica; por la actuación, más real que programada, de la Monarquía en favor de la integración nacional; por la voluntad negociadora de la «oposición», durante largo tiempo en gestación y espera; por las exi-

(7) M. MARTINEZ CUADRADO: *El sistema político español y el comportamiento electoral regional en el sur de Europa*, Madrid, 1980; R. LÓPEZ PINTOR: *La opinión pública española: del franquismo a la democracia*, Madrid, 1982, págs. 82 y ss. Tb. FOESSA, *Informe sociológico sobre la situación social de España*, II, Madrid, 1970; y, sobre todo, FOESSA, *Estudios sociológicos sobre la situación social de España*, III, Madrid, 1975.

gencias de una sociedad medianamente acomodada cuya realidad económica y social demandaba ya de forma evidente el «despegue democrático», y por la simbiosis, forzada o no, según se mire, entre un presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, Torcuato Fernández Miranda, y un hombre joven, disponible y ambicioso, Adolfo Suárez, que había ocupado cargos en el Movimiento, y que había servido desde su puesto de ministro Secretario General para presidir la «Unión del Pueblo Español», una asociación política gestada y nacida en junio de 1975 como vía y forma para facilitar tras la muerte de Franco la continuidad del régimen (8). Tampoco conviene olvidar, frente al futuro liderazgo y protagonismo socialistas, que en un primer momento —y como contrapunto al joven Adolfo Suárez— la oposición más fehaciente era la del Partido Comunista, cuyo Secretario General, Santiago Carrillo, resultaba a la vez valorado y temido y sobre todo inquietante, desde el «dudoso prestigio que concede la veteranía, clandestinidad y la distancia» (9).

¿Fue, por tanto, la «transición política» española el «modelo», el «prototipo» a que se han venido refiriendo a lo largo de los años ochenta muchos sociólogos y politólogos, atentos al estudio comparativo de transiciones políticas más o menos sincrónicas, o los mismos «actores» de los cambios políticos, sobre todo en América Central y del Sur o en los países del Este de Europa? ¿O, por el contrario, la «transición española», con su configuración, sus circunstancias, sus opciones y sus resultados, simplemente «salió bien», sin que esto suponga menoscabo o disfunción de importancia en su planteamiento y en su desarro-

(8) P. LUCAS VERDÚ: «La singularidad del proceso constituyente», en *Revista de Estudios Políticos* (1), enero-febrero 1978, págs. 9 y ss. Tb. J. P. FUSI y J. PALAFOX, *España: 1808-1996: El desafío de la modernidad*, Madrid, Espasa, 1997, págs. 369 y ss.

(9) El juicio sobre Carrillo, en G. MORAN: *El precio de la transición. Una interpretación diferente y radical del proceso que condujo a España de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Planeta, 1991, pág. 27. Añade el autor que «cuando volvió a España, en enero de 1976, todas las fuerzas políticas de derecha, izquierda y centro coincidían al menos en una cosa: sin contar con él y con el partido que controlaba férreamente no era posible alambicar fórmulas estables» (págs. 27-28). Tampoco conviene olvidar que fueron las elecciones de 1977 las que sirvieron para orientar los desplazamientos de los cuadros dirigentes del Partido Comunista y de otros grupos de izquierda hacia el Partido Socialista, mejor orientado y más adicto a la consecución del poder y hacia la profesionalización de la política. Desde 1980, comenta G. MORAN, «cuando aparezca como inevitable la victoria socialista, el trasvase se convertirá en vuelco» (pág. 196).

llo? (10). Frente al encomiástico juicio con que Charles T. POWEL, más arriba citado, se refería al «proceso español» de «transición» como uno de los más exitosos en los «casi veinte procesos de democratización que se han dado en el mundo entre 1974 y 1988», otro serio y prestigioso politólogo, A. PRZEWORKI, de la Universidad de Chicago, ofrecía como interpretación y explicación que la «mecánica del poder», y no el poder en sí, pudo simplemente cambiar de manos:

«Un rasgo notable de la transición española es que el sistema político se ha transformado sin afectar de manera apreciable a las relaciones económicas. Es sorprendente comprobar que los que estaban satisfechos con el régimen de Franco parecen estarlo con el nuevo gobierno democrático» (11).

El proceso de transición política se caracteriza por el respeto a las formalidades legales de que parte y por la utilización del mismo pro-

(10) Son muchas y muy variadas las consideraciones de sociólogos y politólogos en torno al proceso de transición política en España, especialmente a lo largo de los años ochenta, tras el fallido intento de golpe de Estado y ya con la mayoría socialista dominando con mayorías hasta entonces inimaginables en las tres elecciones de la década. Pueden verse, entre otras, las interesantes colaboraciones publicadas en la revista *Sistema* a partir de enero de 1973, en que surge bajo los auspicios del Partido Socialista. También son dignos de mención y atención L. GARCÍA SAN MIGUEL, *Teoría de la transición. Un análisis del modelo español*, Madrid, Editora Nacional, 1981 (recapitulación de trabajos publicados en los años setenta); J. SANTAMARÍA, *Transición a la democracia en el sur de Europa y en América Latina*, Madrid, CIS, 1981; J. M.^a MARAVALL, *La política de la transición*, Madrid, Taurus, 1981; R. MORODO, *La transición política*, Madrid, Tecnos, 1984; R. del ÁGUILA y R. MONTORO, *El discurso político de la transición española*, Madrid, CIS, 1984; M. CACIAGLI, *Elecciones y partidos políticos en la transición española*, Madrid, CIS, 1986; R. COTARELO, «La transición democrática», en AA. VV., *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Madrid, Fund. F. Ebert/ICI, 1986; J. E. RODRÍGUEZ IBÁÑEZ, *Después de una dictadura: cultura autoritaria y transición política en España*, Madrid, Centro de EE. Constitucionales, 1987; E. DÍAZ, *La transición a la democracia*, Madrid, Eudema, 1987; A. RODRÍGUEZ DÍAZ, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Madrid, CEC, 1989; J. F. TEZANOS, R. COTARELO y A. DE BLAS (comps.), *La transición democrática española*, Madrid, *Sistema*, 1989; G. MORÁN, *El precio de la transición*, Barcelona, Planeta, 1991.

(11) A. PRZEWORKI: *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, 1988, vol. III, cit. por G. MORÁN, *El precio de la transición*, ob. cit., págs. 233-234. Para Gregorio MORÁN, «los sectores dirigentes nunca están maduros para iniciar ese tránsito mientras no haya una sociedad que lo demande». No le resulta, sin embargo, tan claro que la «consolidación» de la institución monárquica sea lo mismo que la «consolidación» democrática: «la base de sustentación del régimen —concluye— era tan frágil, estaba tan implícita en el mal menor, que la propia clase política se constituyó en garantía del sistema» (pág. 240).

cedimiento de reforma previsto en las Leyes Fundamentales para su modificación. Mediante el mantenimiento de la *legalidad* se pudo romper la *legitimidad* anterior, para caminar con más audacia, prisa e incluso urgencia hacia el «Estado social y democrático de Derecho» a que se refiere el artículo I de la Constitución.

La Constitución Española de 1978 se basa en unos principios democráticos y pluralistas; define y enumera los derechos y deberes fundamentales, tanto los de procedimiento liberal como los socioeconómicos; proclama igualmente, y define de forma precisa en el Título VII, los principios rectores de la política económica y social, y define e identifica al Estado como *nacional, constitucional, democrático, monárquico-parlamentario, pluralista y social*; sin olvidar, por supuesto —y como solución intermedia entre el Estado unitario y el federal— el *Estado de las autonomías*, desde el que se rememora de forma no sólo implícita aquel «Estado integral» con que en la Constitución de la Segunda República se trataba de dar entidad a las nacionalidades y regiones que constituyen la Nación (12).

La Constitución fue, y no es baldío recordarlo, fruto de un *pacto*; de una transacción entre las opciones políticas que intervienen en su elaboración, tras la primera medición de fuerzas auspiciada y aceptada tras las elecciones predemocráticas aludidas. Reconoce y asegura las libertades públicas; amplía el sufragio hasta los dieciocho años; insiste, junto a los derechos clásicos, en los *derechos sociales*, y se proyecta hacia un «Estado de Bienestar» interesado y dedicado a establecer,

(12) J. SOLÉ TURA: *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, Madrid, 1985. También, P. YSAS, «Democracia y autonomía en la transición española», en M. Redero (ed.), «La transición a la democracia en España», *Ayer* (15), Madrid, 1994, págs. 77-107, esp. 89 y ss.

La Constitución había optado por la descentralización territorial, y garantizaba de manera dispositiva la autonomía de municipios, provincias y Comunidades Autónomas, a través de dos procedimientos de acceso que se diferenciaban esencialmente por la forma de alcanzar desde el principio el máximo nivel de competencias. Mientras que las nacionalidades históricas se situaban en el primer grupo, a las demás, al menos durante los cinco primeros años, se les reconocía un nivel inferior de competencias. Quedaba, no obstante, sin definir, como se ha indicado ya, el modelo territorial de Estado, puesto que un Estado autonómico no es Estado federal ni tampoco un Estado regional. Se busca, al menos teóricamente, conjugar, como el profesor Manuel ARAGÓN ha indicado, «la *asimetría* para integrar a territorios con fuertes nacionalismos y la *homogeneidad* que evite la existencia de discriminación entre los ciudadanos» (en «Una forma muy singular de Estado», en *Veinte años de la Constitución. Las claves de la democracia española*, El Mundo, 1998).

conforme recoge en su Preámbulo, «un orden económico y social justo» y «una sociedad democrática avanzada».

LUCES, SOMBRAS Y EXPECTATIVAS EN LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA ESPAÑOLA

«Lo primero a destacar —concluía el IV Informe FOESSA, referido al cambio político en España (1975-1981)— es el éxito de una transición pacífica y ordenada —con un mínimo de disrupción de la sociedad y la economía de un régimen autoritario a una democracia objeto de admiración de extraños y de propios que estén dispuestos a ver el proceso en su totalidad» (13).

¿Por qué fue posible este proceso?, continúa preguntándose, para señalar, como factores explicativos del mismo, por una parte, el mayor *coste* en términos de represión, de aislamiento internacional y de ilegitimidad para muchos españoles cualquier intento de mantener un régimen autoritario, y, por otra, la confianza en que el cambio político no había de generar «graves riesgos para el orden social, económica e internacional», y, por supuesto, para los que hasta entonces habían detentado o participado en el poder.

El «deseo de gozar de libertades fue muy bastante anterior a la muerte de Franco»; el continuismo, e incluso reformas parciales o unilaterales resultaban inviables; la democracia pudo adentrarse y fraguarse como sistema deseado a partir del voto a opciones, ideologías, programas y partidos que estaban de hecho excesivamente distantes en el espectro político, y el problema autonómico y regional quedó de momento orillado hacia adelante, en la espera de evitar mayores males y caminar hacia una madurez todavía hoy no resuelta.

«España, nación de naciones» continúa hoy, en los umbrales del nuevo siglo, en espera de la confirmación, aceptación y rodaje, que al final de los años setenta resultaba inviable a consecuencia del rechazo, del miedo o de la prudencia a la hora de admitir una opción federal. Frente a esta opción, y ante la imposibilidad de

(13) *Ibidem*, pág. 621.

una reafirmación centralista, la creación del sistema autonómico se convierte en una «hazaña histórica»: aparecen como necesidad y su institucionalización deviene en obligada e inevitable (14).

La debilidad, sin embargo, reside formalmente en el refuerzo centralista que la Constitución generaba, tanto como efecto de las prerrogativas dadas al jefe del Gobierno con objeto de asegurar, de conseguir la estabilidad gubernativa e impedir los peligros de un Estado débil, como de la resistencia del poder central a reducir su secular centralismo y resolver las reivindicaciones de autogobierno de las nacionalidades y regiones en el sentido antes apuntado, máxime cuando las dos formas de acceder a la autonomía concluyen prácticamente en gobiernos autonómicos de primero y de segundo grado.

Fue necesario y en la práctica además obligado y exigido esperar a que la Constitución fuera aprobada en *referéndum* para proceder a unas nuevas elecciones generales que afirmaran por una parte la recién estrenada democracia constitucional e hicieran factible, por otra, la democratización de Ayuntamientos y Diputaciones que permanecían regentadas por los presidentes y alcaldes procedentes de los últimos nombramientos en una España aún «franquista». Adolfo Suárez, tras estas elecciones generales, en marzo de 1979, y en el mismo discurso de investidura como presidente del primer Gobierno constitucional, intentó cerrar solemnemente el período de transición política aludiendo al fin del consenso y la necesidad también obligada de precisar en adelante una «política de partidos».

Lo que ocurrió entonces, a pesar del avance que la Constitución supuso en el proceso de formación de un Estado democrático que opta además por la descentralización, fue que cuando la toma de conciencia por parte de la opinión pública comenzaba a ser real, no pareció lograr ni apenas despertar el entusiasmo y apoyo populares que había tenido la inicial propuesta de reforma política. El debate constitucional había quedado sustituido en su momento por unos acuerdos entre las fuerzas políticas que mantuvieron a los ciudadanos,

(14) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *El futuro de las autonomías territoriales*, en AA.VV., *España: un presente para el futuro*, 2, *Las Instituciones*, Madrid, 1984. Tb. J. P. FUSTI (dir.), *España. Autonomías*, Madrid, 1989, y L. MARTÍN RETORTILLO (dir.), *El futuro de las autonomías territoriales: Comunidades Autónomas. Balance y perspectivas*, Santander, 1991 (amplia bibliografía).

por razones varias, al margen del proceso; y hasta que se vio la opinión pública sorprendida por el fallido golpe militar, del 23 de febrero de 1983, la Constitución había sido considerada —y la expresión fue de J. L. López-Aranguren— «una de tantas piezas del *juego* del Parlamento», para comenzar a ser «*realizada y vivida* como tal por los españoles», que vieron y se convencieron de la necesidad de defenderla, refrendarla y apoyarse en ella como garantía suprema para la defensa y permanencia de su libertad. El *refriendo* constitucional resultó más evidente en las manifestaciones masivas del 27 de febrero de 1981 en favor de la democracia que en *referéndum* del precedente 6 de diciembre de 1978.

«Si el golpe sirvió para algo —señalaba S. JULIÁ en 1992—, fue precisamente para consolidar la Monarquía parlamentaria como forma de Estado aceptada y apoyada por la mayoría de los españoles. Tres días después de la asonada, la totalidad de los dirigentes de los partidos políticos, desde la derecha de Manuel Fraga hasta la izquierda de Santiago Carrillo, salían a la calle encabezando gigantescas manifestaciones en favor de la democracia. Fue, en verdad, el momento en que todo el desencanto del que la prensa se había hecho eco, y jaleado, se trocó en viva manifestación de repulsa del golpismo. La Monarquía parlamentaria recibió aquel día en la calle el suplemento de legitimidad que aún le podía faltar para su definitiva consolidación como forma política del Estado español» (15).

Esta larga cita patentiza la consideración antes apuntada, al tiempo que deja en la duda, sin resolver, la explicación, el por qué de ese escaso interés por la Constitución, o, si se quiere, la explicación de aquel *desencanto* tantas veces y de formas tan poco claras aducido. Porque no se puede olvidar y menos obviar la relación entre escaso interés, desencanto y la preocupación precedente, surgidos todos o alimentados por la instalación más profunda de una *crisis económica*, primero ignorada y más adelante silenciada; de la *conflictividad social* consiguiente; de la permanencia, cuando no auge, del recurso a la violencia armada, del terrorismo; de la carencia de «solera» y estabilidad políticas, de la crisis de militancia y disminución de efectivos en

(15) S. JULIÁ: «Sociedad y Política», en M. Tuñón de Lara (dir.), *Transición a la democracia (1973-1985)*, Historia de España, X**, Barcelona, 1992, pág. 127.

las organizaciones políticas que avizoraban y hasta agilizaban una peligrosa despolitización progresiva en amplios sectores del electorado, y de la actitud e incluso presión de determinados altos mandos militares, reticentes, desconfiados o contrarios al proceso político abierto tras la muerte de Franco.

Entre 1978 y 1982 la crisis económica hace presencia de forma plena e irreversible; se instala en el país y se traduce en la contabilización de más de dos millones de parados, un gasto público disparado y una inflación que se sitúa, sin posibilidades de disminución, en la grave barrera del 14 por ciento. En 1979 nuevas alzas en los precios del petróleo afectan gravemente a la balanza de pagos, a los costes empresariales y a los precios; en tanto afloraban y se constataban de manera conjunta el atraso de la estructura técnico-organizativa del aparato productivo, su falta de flexibilidad para adaptarse a los nuevos parámetros energéticos y salariales y la incapacidad de nuestros productos para introducirse en marcos con futuro. El cierre de gran número de empresas y el paro en auge eran el desenlace natural de este proceso, en el que se sumaban y potenciaban el escaso dinamismo empresarial, la baja productividad, la escasa movilidad de la mano de obra, una preocupante atonía inversora y la imposible modernización de estructuras desde la que fuera factible el diálogo y la colaboración entre las fuerzas sociales (16).

La política económica y los pactos sociales actuaban a corto plazo, insistiendo básicamente en evitar el cierre de empresas o en contener el desempleo imparable; pero los partidos políticos, que no habían logrado penetrar con fuerza en el tejido social, constataron el *desencanto* aludido, aun cuando las preferencias políticas de los votantes, igualmente en descenso, acabaron por situarse en centro ocupado más que repartido entre la UCD, que se desgasta junto con su líder, y un Partido Socialista que atempera sus herencias revolucionarias ante la posibilidad de convertirse en «alternativa» de poder.

Se sucedieron con rapidez eventos y procesos que conducían de

(16) L. M. LINDE: «La profundización de la crisis económica», en J. L. GARCÍA DELGADO (dir.), *Economía española de la transición y la democracia, 1973-1986*, Madrid, 1990, págs. 35 y s. Tb. L. E. ÓTERO: «La transición económica. Del capitalismo corporativo a la Unión Europea», en Jesús, A. MARTÍNEZ, *Historia de España, Siglo XX, 1939-1996*, Madrid, 1999, págs. 365-374.

manera irremediable al más serio y temido de cuantos peligros pudo experimentar la transición desde 1975, y se sumaron, como datos nuevos que hacen hoy accesible su comprensión y explicación, la acción conjunta de crisis, violencia, terrorismo, intentos autonómicos confundidos o interpretados como separatistas, abstención electoral y desafiliación política. Todos acabaron acunando el derribo de Adolfo Suárez y la oportunidad para hacer viable el fallido «golpe del 23-F». El profesor MARAVALL se refiere además, cuando se aproxima a la explicación de su proceso, a «crisis de gobernabilidad», «invertebración partidista de la derecha», «dificultad de formar mayorías parlamentarias estables»; para concluir que «la derecha totalitaria y el terrorismo vasco incrementaron su acoso a la democracia, en una desestabilización que podía provocar una intervención militar» (17).

El fallido golpe suavizó y moderó dificultades y tensiones en la marcha de la transición política, y el nuevo presidente del gobierno, Calvo Sotelo, desde su preocupación por favorecer la estabilidad política y dirigir una «democracia vigilante», pudo hacer realidad la firma del *Acuerdo Nacional de Empleo*, el inicio del consenso en torno a la LOAPA (*Ley Orgánica de Armonización para las Autonomías*) y la aceleración del proceso de integración española en la OTAN. Luego, a través de la hegemonía socialista en las elecciones de octubre de 1982, se ratificaba una *estabilidad democrática*, hoy no sólo vigente sino además seriamente afirmada, pese a los problemas no resueltos y a las expectativas y objetivos en permanente demanda: el impulso reformista que llena el primer gobierno del PSOE (1982-1986) y hace efectiva la consolidación del modelo de Estado de las Autonomías; la gestión moderna y la estrategia del cambio, que acabaron concretán-

(17) J. M.^a MARAVALL y J. SANTAMARÍA: «Transición política y consolidación de la democracia en España», en J. F. TEZANOS, R. COTARELO y A. DE BLAS, *La transición democrática española*, Madrid, 1989, págs. 183 y ss.

Luego, tras el fallido golpe, la intervención del Rey en la audiencia concedida a los partidos parlamentarios al día siguiente de quedar solucionado su secuestro en el Congreso, viene a constatar su dificultad para responder a una tensión tan grave como la de la resistencia de los partidos a realizar una eficaz política de Estado:

«El Rey —son palabras de Juan Carlos I— no puede ni debe enfrentar reiteradamente con su responsabilidad directa, circunstancias de tan considerable tensión y gravedad... [pide a todos] colaboración leal y desinteresada, superando diferencias secundarias en beneficio de una identificación con los más graves y fundamentales problemas del país, para que podamos consolidar nuestra democracia dentro del orden, la unidad y la paz.»

dose como un «fuerte ajuste económico» (la durísima «reconversión industrial», la transformación del sistema financiero, el ajuste energético ligado al Plan Energético Nacional, la mejora de los grandes servicios públicos), el Acuerdo Nacional de Empleo, la Ley de Reforma Universitaria, la reforma del Ejército, la protección de la seguridad pública...

A lo largo de los dos siguientes mandatos, los gobiernos de Felipe González optaron por una política social más liberal, que, a pesar de su insistencia en el mejor reparto de la renta, acabó apoyando y fomentando, como manera de adecuación y adaptación a la Comunidad Económica Europea, una economía de libre mercado, el desmantelamiento del sector público, una política de favor a los grandes poderes económicos, la integración de estos últimos en los circuitos internacionales a través de la misma Comunidad Económica y, cómo no, la inflexión generada por la huelga general del 14 de diciembre de 1988, que, aun cuando supuso la mejora en las políticas de protección social, no logró conseguir el viraje pretendido frente a la progresiva liberalización de los sectores económicos y a la reducción del papel del Estado en la economía y, consiguientemente, en una política social más acorde —así lo expresaban UGT y CC. OO.— con la trayectoria y las apuestas y compromisos de los mismos programas políticos. La salida a la luz de los sucesivos escándalos económicos fue caldo de cultivo para una crisis y un declive que acabó facilitando —con muchas dificultades, es cierto—, el acceso del Partido Popular al gobierno, una vez asegurados ciertos apoyos periféricos, y por una diferencia no mayor de trescientos mil votos.

En los umbrales del 2000, y con una Constitución que madura y concreta derechos y obligaciones de los ciudadanos, las expectativas continúan; es más, aumentan a la vista de las mejoras introducidas a lo largo del último cuarto de siglo y más recientemente gracias al positivo comportamiento de la coyuntura: la esperanza en Europa, el mantenimiento de Estado de Bienestar, la ansiada desaparición definitiva del terrorismo, la más rápida reducción del desempleo masivo, la búsqueda mejor orientada y definida, en fin, del *Estado de inclusión* frente al de *exclusión* todavía vigente y en ocasiones y lugares en aumento constante.

Desde un punto de vista tanto político como social, asignaturas pendientes siguen siendo una progresiva y bien trabada disolución de

las formas centralizadoras, normalmente partidistas, que las Comunidades Autónomas y sus órganos de gobierno organizan y ejercen respecto a los Ayuntamientos que las componen (18). Perviven, además, con significativos déficits las perspectivas de empleo ante el nuevo siglo; no mantienen similar avance las tendencias y emergentes de una cultura del consumo que ha sobrepasado en exceso la atención debida a formas más productivas en cuanto humanizadoras de educación y cultura; los nuevos movimientos sociales, al igual que los nuevos agentes de cambio social, deberían contar con más medios y mejor generosidad solidaria para enfrentarse al pensamiento único globalizador, menos atento al reto de hacer desaparecer o atenuar la pobreza dentro y fuera de nuestra fronteras; las respuestas a la inmigración y a la diversidad social en esta España de «fin de siglo» conviven con el rechazo a los diferentes, la ignorancia de los mismos o con ciertas tendencias a una educación no exenta de flecos anti-racistas; escasean o no potencian de manera suficiente nuevos espacios de participación (19).

Bajo el paraguas de la Constitución conviven y deben encontrar respuestas estos problemas, los éxitos alcanzados y las expectativas en espera. A los veinte años de la Constitución, y ante fenómenos muy específicos, especialmente frente al terrorismo, se ha hecho finalmente real aquel deseo de los sesenta: el pueblo, por fin, ha despertado y se ha puesto a actuar y a exigir.

(18) Las autonomías municipal, local, de barrio, etc., siguen esperando la atención, el cuidado, los proyectos y los objetivos a cumplir, que no les pueden ni deben continuar viniendo dados. Se ha repetido hasta la saciedad y el olvido que los «hombres y mujeres han de ser protagonistas de su propia elevación y desarrollo»; pero perviven formas de actuación y procesos de atención que, de continuar vigente un léxico social y político ya olvidado, cabría definir como alienantes.

(19) F. ALONSO SOTO: «Perspectivas de empleo en el siglo XXI (Europa y España)», en DOCUMENTACION SOCIAL, 111, Madrid, abril-junio 1998, págs. 59 y ss.; A. LIPIETZ, *Elegir la audacia. Una alternativa para el siglo XXI*, Madrid, Trotta, 1997; AA.VV., *Hablar y dejar hablar (sobre racismo y xenofobia)*, Madrid, Univ. Autónoma, 1994; Colectivo IOE, *Discursos de los españoles sobre los extranjeros. Paradojas de la alteridad*, Madrid, CIS, 1995.

Derechos humanos, derechos sociales y normas constitucionales

Carlos Giner de Grado
Doctor en Filosofía.
Doctor en Ciencias de la Información

PRIMEROS PLANTEAMIENTOS

Abordar la cuestión de los Derechos Sociales desde una perspectiva del ordenamiento constitucional conduce a encontrarse con un sinnúmero de frustraciones y de manifiestas divergencias, por no decir contradicciones, entre los modelos diseñados por el derecho y la constatación de que la realidad dista mucho de los enunciados normativos formulados en nuestra Carta Magna de 1978. Arrancamos, pues, de una situación bifrontal, puesto que una lectura literal de los enunciados recogidos en los textos de las solemnes declaraciones de derechos en materia social y laboral no se compadece, a simple vista, con la realidad existente. La primera impresión que percibe un observador que no conozca el Derecho Constitucional, es que las normas jurídicas no se traducen en acciones efectivas ni en políticas capaces de poner en práctica los principios fundamentales que deben regir una convivencia pacífica, en condiciones de igualdad y de justicia social.

Un ejemplo manifiesto de esta divergencia la encontramos en el derecho al trabajo, reconocido en el artículo 35.1 de la Constitución Española. Tanto si se manejan los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, como si se analizan las cifras del paro registrado por el INEM del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que cifra el número total de los que buscan empleo, en marzo de 1999, en 1.783.940, reduciendo en más de un millón los resultados de la EPA, lo cierto es que las tasas de paro españolas (casi el 11 por ciento en la actualidad) son no-



tablemente superiores a las de la media de la Unión Europea, donde el número de desempleados se sitúa en torno a los 18 millones. No es de extrañar, por tanto, que cuando estas personas oyen hablar de normas constitucionales hagan un gesto de rechazo y displicencia. Añádase a ello que este mismo artículo establece «que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo», para comprender lo que sentirán el millón largo de mujeres en busca de empleo.

De todos modos, sería un craso error caer en la tentación de menospreciar o pretender derrumbar de un plumazo los sólidos fundamentos sobre los que se asientan las declaraciones de derechos o la norma suprema constitucional española, sólo por el hecho de sus insuficiencias para incidir resolutivamente en el estado de precariedad y de exclusión en que aún viven muchos españoles, por no hablar de los inmigrantes extranjeros.

No se sostiene en pie la falacia de quienes añoran los felices sesenta, donde reinaba no ya el pleno empleo, sino el pluriempleo. Por más que la primera de las Leyes Fundamentales del franquismo, el Fuero del Trabajo de 1939, se comprometía a «garantizar a los españoles la Patria, el Pan y la Justicia», la verdad es que durante esas épocas cientos de miles de españoles tuvieron que abandonar la patria y emigrar a Francia o a Alemania en busca de un pedazo de pan, lo que les obligó a desempeñar las tareas despreciadas por los nativos. Y aunque todo el aparato jurídico del franquismo hablaba retóricamente de un amplio rosario de derechos y deberes de carácter político, económico y social, las libertades fundamentales (de expresión, de reunión, de sindicación) brillaban por su ausencia. Las intervenciones estatales en pro del obrero no eran sino un paliativo para encubrir cómo el poder se saltaba inmunemente unos derechos considerados en el mundo entero como fundamentales. En aquellos años algunos tuvieron que pasar la noche en Comisaría por repartir el texto de la Declaración de los Derechos Humanos.

UNA CONQUISTA DE LA MODERNIDAD

Pero aquellos tiempos de oscurantismo de un sistema dictatorial pseudolegitimado por la ideología nacional-catolicista que lo sustentaba pasó felizmente a los archivos de la Historia. A lo largo del año



1998 la sociedad española ha conmemorado con todo género de eventos tanto los cincuenta años de la Declaración Universal de Derechos Humanos como los veinte años de haber sido aprobada por las Cortes y refrendada por el pueblo la Constitución Española de 1978, que hoy goza de buena salud y ha entrado en una etapa de plena madurez y estabilidad, tras haber superado en 1981 una crisis que la puso en peligro de muerte.

A comienzos del tercer milenio, España se encuentra incorporada a la modernidad, a la europeización y a la universalidad, señas de identidad que marcaron épocas gloriosas de su historia, pero que hasta 1975 habían quedado postergadas y aun perseguidas por los poderes públicos, guardadas como en la clandestinidad por minorías selectas de intelectuales, escritores, universitarios y obreros o grupos políticos y religiosos, *extramuros* del «establishment». En esta recuperación del ser español juega un papel relevante la conciencia que los ciudadanos han tomado de sus derechos y deberes, no sólo en el plano estrictamente político, sino en el campo de los valores que deben configurar las pautas de una convivencia civilizada.

Esta voluntad de la nación española de establecer la justicia, la libertad y la seguridad, proclamada textualmente en el Preámbulo de la Constitución, comporta:

«Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo.(...)»

Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones.

Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida.»

Quedan así configurados los derechos humanos como el eje central de la vida política y la columna vertebral sobre la que reposa el Estado, una de cuyas funciones primordiales se centra en el reconocimiento, la tutela efectiva y la promoción de los derechos humanos.

Todos los autores están de acuerdo en que los derechos fundamentales son, ante todo, un concepto histórico del mundo moderno que se va generando paulatinamente desde las revoluciones bur-



guesas del siglo XVIII hasta nuestros días. Como resume G. PECES-BARBA (1):

«Si contemplamos las iniciales declaraciones de derechos del siglo XVIII, e incluso los peculiares textos de la revolución inglesa del XVII, veremos como, consecuentemente con estos antecedentes históricos, los derechos que se formulan como naturales, permanentes e inalienables, al menos en su versión francesa y americana, se pueden explicar por causas históricas y culturales, vinculadas al origen del constitucionalismo como reflexión sobre la limitación del poder político.»

Con estas premisas el mismo autor define los derechos fundamentales como «facultades que el Derecho atribuye a las personas y a los grupos sociales, expresión de sus necesidades en lo referente a la vida, la libertad, la igualdad, la participación política o social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte al desarrollo integral de las personas en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto o la actuación de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con una garantía de los poderes públicos para restablecer su ejercicio en caso de violación o para realizar su prestación».

Sobre estas tablas de derechos, al igual que con el viejo Decálogo de Moisés, se han entablado todo género de debates y se han dado las más diversas interpretaciones, no por un afán meramente especulativo o académico, sino porque de la resolución de estas cuestiones, aparentemente teóricas, depende la felicidad y la prosperidad de los seres humanos sobre la tierra. Donde han sido constitucionalizados los derechos del hombre (*Human rights* en inglés y *Droits de l'Homme* en francés), el individuo y los grupos en que está insertado, ya no se encuentran inermes ante las injusticias del poder o la arbitrariedad de los gobernantes.

¿DERECHO NATURAL O DERECHO POSITIVO?

En épocas pasadas, cuando los «iusnaturalistas» hablaban de derechos connaturales al hombre, como, por ejemplo, el derecho a con-

(1) PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio: *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1995, pág.144.

traer matrimonio o a la propiedad privada, pero éstos no habían sido positivizados por ley, se estrellaban contra el poder omnipotente de los Estados absolutistas o, más recientemente, de los totalitarismos, de izquierdas o de derechas, y de los regímenes dictatoriales de corte militarista. Gracias a la inclusión de los derechos fundamentales en los textos normativos de mayor rango, como son las Constituciones, han adquirido una especial protección jurídica, una vez que los poderes públicos se encuentran también sometidos al cumplimiento de la ley y del Derecho.

Se plantea así la cuestión de la fundamentación de los derechos humanos. ¿Pertencen éstos, como algo inalienable e inviolable, a toda persona humana, por el mero hecho de serlo? ¿O son un producto singular creado por los ordenamientos jurídicos de los Estados democráticos?

Nuestra Constitución de 1978 responde a estas cuestiones, primero, cuando define a España como un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político (art. 1) y, posteriormente, cuando afirma que «La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son el fundamento del orden político y de la paz social» (art. 10.1).

Mientras que según algunos filósofos este artículo sólo debe leerse desde una perspectiva iusnaturalista, descartándose así toda interpretación positivista, para la mayoría se trata de un texto integrador de ambas posturas, tal y como defiende el profesor Joaquín Ruiz-Giménez en su comentario a este artículo (2).

«En un primer contacto, el texto resulta ambivalente y se presta a ser entendido, en clave iusnaturalista o en clave positivista, como cabeza de Jano, que mira a dos horizontes distintos.

Esa dualidad de posibles dimensiones afloró en el debate parlamentario y ha rebrotado en algunos de los comentarios científicos hasta ahora publicados (...).

(2) RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS, Joaquín: «Artículo 10: Derechos Fundamentales de la persona», en ALZAGA, Oscar: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo II, Edersa, 1997, págs. 53 y 55.

Hay que reconocer que el texto del apartado 1.º del artículo 10 es susceptible de ambas interpretaciones, no porque sea «ambiguo» (crítica frecuente a la Constitución desde sectores a veces antagónicos entre sí, pero, a mi juicio, errónea en lo sustancial), sino por estar entretelado de conceptos que aparecen en las obras del pensamiento filosófico —jurídico y político— de las tendencias iusnaturalistas (en sus diversos períodos y significaciones), pero también en textos normativos, desde el siglo XVIII hasta nuestros días, que han «positivizado» esos valores y principios, integrándoles en el contexto de los ordenamientos constitucionales y legales, y en la misma realidad social cambiante.

Esta visión sintetizadora en la que tienen cabida ambas posturas propugna que hay que tomar en consideración las aportaciones del espíritu, reflejado en las exigencias éticas del ser humano, que fue intuyendo y desvelando a lo largo de los siglos el pensamiento iusnaturalista, y que ya en la fase de la cristalización de esos valores asumió el positivismo más lúcido y humanista como principios normativos, e, incluso, como preceptos jurídicos concretos, combinando así los planteamientos éticos con los estrictamente positivistas.

Se conjugan así, desde este punto de vista, los valores superiores de la libertad, la igualdad y la dignidad humanas con las demandas y las necesidades concretas que en cada momento histórico tienen los seres humanos para alcanzar el desarrollo integral de su personalidad. Es, por tanto, preciso descubrir la raíz ética más profunda de los derechos humanos, previa y anterior a su reconocimiento jurídico, y avanzar en la línea que sostiene con todo género de argumentos el profesor Eusebio FERNÁNDEZ quien los define con el calificativo de derechos morales, que pueden o no estar reconocidos jurídicamente (3):

«Los derechos humanos aparecen como derechos morales, es decir, como exigencias éticas y derechos que los seres humanos tienen por el hecho de ser hombres y, por tanto, con un derecho igual a su reconocimiento, protección y garantía por parte del poder político y el Derecho.

La fundamentación ética o axiológica de los derechos humanos fundamentales parte de la tesis de que el origen y fundamento de estos derechos nunca puede ser jurídico, sino previo a lo jurí-

(3) FERNÁNDEZ, Eusebio, en J. MUGUERZA y otros: *Los fundamentos de los derechos humanos*, Debate, Madrid, 1989, págs. 156 y ss.

dico. El Derecho (me refiero siempre al Derecho positivo) no crea los derechos humanos. Su notable labor, sin la cual el concepto de derechos humanos no tendrá plena efectividad, está en reconocerlos, convertirlos en normas jurídicas y garantizarlos también jurídicamente.»

Queda consiguientemente establecida una vinculación efectiva entre el mundo de los valores morales y el contenido de los derechos humanos. De esa forma el valor «libertad» toma cuerpo y se materializa en el entramado de derechos fundamentales y libertades públicas recogidos en la Sección Primera del Capítulo II del Título I; el de la «igualdad» se explicita en el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales y el de la justicia en los criterios de reparto equitativo de todos los recursos económicos y de la riqueza nacional. Todo ello sobre la base del valor nuclear, del que dimanen los anteriores, que no es otro sino la dignidad de la persona humana: el reconocimiento de que todo ser humano es algo absolutamente valioso en sí mismo y no debe ser utilizado como un objeto o instrumentalizado por los poderosos como un simple medio para obtener determinados fines que excedan los límites de la justicia.

El último problema se refiere al modo de garantizar efectivamente estos derechos, que todos los poderes están obligados a respetar. Con el fin de impedir que cualquier gobierno pueda optar a regularlos mediante decretos, la Constitución Española afirma que deben ser regulados por ley; para prevenir que ésta pueda desnaturalizarlos mediante una incorrecta interpretación, la Constitución exige que la ley respete «su contenido esencial». Por su parte, el Tribunal Constitucional, órgano al que corresponde la defensa de la Constitución, es la suprema garantía de estos derechos fundamentales, ya que ante él se pueden presentar tanto recursos por inconstitucionalidad de posibles leyes que atenten contra los mismos, como recursos de amparo frente a eventuales lesiones de derechos individuales (arts. 14 al 30) cometidas por los poderes del Estado (4). Sin olvidar la institución del Defensor del Pueblo, creada especialmente para que defienda los derechos y libertades

(4) RUBIO LORENTE, Francisco: «Los derechos fundamentales», en *Claves*, núm. 75, septiembre 1997, págs. 2-10.

(5) GINER DE GRADO, Carlos: *El Defensor del Pueblo en la teoría y en la práctica*, Editorial Popular, Madrid, 1986.

reconocidos en la Constitución (art. 54), a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de las Administraciones públicas (5).

LA LARGA MARCHA DEL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS SOCIALES

La Historia de la Humanidad y más en concreto la historia de España de este siglo ha sido un continuo tejer y destejer de abusos cometidos por la autoridad y de luchas populares en defensa, a veces encarnizada, de sus derechos. Pero, frente a los que todavía tienen una visión pesimista del progreso, porque siguen cometándose atrocidades y abusos de todo tipo, hay que mantener la tesis de que se han alcanzado ya unas metas que hace relativamente poco tiempo parecían ilusorias.

Habría que remontarse a los profetas del pueblo de Israel, a la filosofía griega o a autores como CICERÓN y SÉNECA, para atisbar cómo en lo más profundo del pensamiento humano latía la creencia de que la libertad y la justicia debían ser los fundamentos para la construcción de un mundo humano. Será el mensaje de Jesús de Nazaret, recogido en los Evangelios, y la predicación de los primeros cristianos los que den un nuevo impulso a estos anhelos de liberación y de igualdad de todos los hombres. «En Cristo no hay libre ni esclavo, ni varón ni mujer» (Gálatas, 3,28). Innumerables tradiciones de todos los pueblos de Oriente y Occidente, a veces en lenguaje mítico y otras con acciones concretas, han testimoniado la superior dignidad de la persona humana y el derecho de ser hombre (6).

Ya en la Edad Media, a la que se ha denominado la prehistoria de los Derechos Fundamentales, aparecen textos que declaran las exigencias de ciertos grupos estamentales que abogan por la limitación del poder feudal, pero sin que estos derechos adquieran la categoría de generales y universales (7).

A partir del Renacimiento, con autores como F. DE VITORIA y H. GROCIO, y de la Ilustración, con figuras tan señeras como J. LOCKE, J. J. ROUSSEAU e I. KANT van tomando carta de ciudadanía estos va-

(6) HERSCH, Jeanne: *El derecho de ser hombre*, Sígueme, Salamanca, 1973.

(7) PECES-BARBA, Gregorio: *Derecho positivo de los derechos humanos*, Debate, Madrid, 1987.

lores superiores de la libertad y de la igualdad. Las aportaciones singulares de K. MARX y F. ENGELS en el siglo XIX enfatizarán la necesidad de crear un nuevo modelo de Estado, cuyo objetivo primordial será la colectivización de todos los bienes para llegar así a unos niveles mínimos de igualdad económica entre todos los ciudadanos.

Desde la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 4 de junio de 1776, que recogerá la Declaración de Independencia de 4 de julio de ese mismo año, junto con las francesas (Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789 y de 24 de junio de 1793), hasta la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU de 10 de diciembre 1948 y el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales de 1966, la larga escalada de los pueblos hacia la conquista del derecho y de la justicia ha conseguido introducir en la parte dogmática de sus respectivas Constituciones una tabla de derechos fundamentales, un elenco de naturaleza no fundamental de tipo convencional e histórico, junto con los derechos económicos y sociales, y, por último, los de la tercera generación, conocidos con el nombre de derechos de solidaridad.

Cierto que se trata de una conquista frágil, sobre la que hay que estar siempre muy alerta para que estas declaraciones no se queden en papel mojado, especialmente en lo referente a los derechos sociales. Lejos de la pretendida unidad universal, el mundo se encuentra hoy dividido por una eterna frontera que con el paso del tiempo ha ido agrandando la fosa abismal que separa los países ricos de los países pobres. Una simple ojeada al mapa del planeta, desde una óptica humanista, pone de manifiesto que cuatro de cada cinco seres humanos viven bajo el umbral de la pobreza. Así lo atestigua el reciente Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD de 1997). Mientras sólo una quinta parte de la población mundial posee el 84% de la riqueza total, el resto tiene que sobrevivir con ese otro 16%. Se calcula que los habitantes de un país industrializado del Norte viven 78 veces mejor que los de cualquier país en vías de desarrollo. El dato escalofriante de estas diferencias lo da la cifra de 447 personas que tienen un patrimonio superior al millón de dólares, lo que supone el ingreso combinado de la mitad de la población mundial. Para mayor abundamiento, este abismo que separa al Norte del Sur ha venido aumentando en las dos últimas décadas.

La autoridad del propio Secretario General de la ONU confiesa que si en los cincuenta años transcurridos desde la adopción de la

Declaración Universal la ONU ha alumbrado progresivamente textos tan importantes como los referentes a los Derechos del Niño o la condena de la discriminación contra la mujer o el racismo, también se siente en la obligación de constatar que no ha sido capaz de impedir numerosas atrocidades cometidas en nuestra reciente historia.

«Este fracaso es, sin duda, parcialmente imputable al hecho de que, durante mucho tiempo, se han considerado los derechos humanos como uno de los aspectos de las actividades de la ONU, cuando deberían ser su urdimbre, puesto que son la urdimbre misma de nuestra existencia» (8).

DEFENSA DE LAS LIBERTADES INDIVIDUALES FRENTE A LOS ABSOLUTISMOS POLÍTICOS

Bien es sabido que el desarrollo o sucesiva generación de las declaraciones de estos derechos ha pasado por tres grandes períodos históricos. En la primera fase encontramos simples proclamaciones, que no confieren carácter jurídico sino puramente declarativo, de ciertos principios abstractos de tipo moral o filosófico, pero que reclamaban determinadas libertades contra la tiranía del soberano, interior o exterior, que no respetaba los derechos fundamentales de los súbditos.

En las Declaraciones americanas, cuyo objetivo final era conseguir la independencia contra Inglaterra, se contienen ya consideraciones que posteriormente, con distintas modulaciones, serán fuente de inspiración para sustentar las modernas Constituciones. El artículo I de la Declaración de Virginia afirma «que todos los hombres son por naturaleza libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los que, cuando entran en estado de sociedad, no pueden privar o desposeer a su posteridad por ningún pacto». Y la Declaración de Independencia de los Estados Unidos proclama: «Sostenemos por evidentes, por sí mismas, estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables, entre los cuales están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los

(8) ANNAN, Kofi: «Los derechos humanos, urdimbre de nuestras vidas», *El País*, 10 de diciembre de 1998, pág. 13.

hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados.»

La Declaración francesa de 1789 anuncia que «los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han decidido exponer, en una declaración solemne, los derechos *naturales, inalienables y sagrados* del hombre». Su artículo 1.º declara que «Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos».

Se ha llamado a estos derechos de la primera generación «libertades-resistencia» o derechos de defensa frente a la injerencia de los poderes políticos en la esfera de la vida privada. Su ejercicio implicaba solamente una libertad de carácter resistente, de negativa frente a los gobernantes: la vida, la seguridad, la propiedad privada y la libertad de actividad económicas, sin trabas por parte del Estado, cuyo único papel era el de dejar hacer a los agentes económicos.

Pero esta sublimación de los derechos expresada tan bellamente en estas declaraciones quedaba reducida a meras teorías, dado que no se arbitraron mecanismos para su protección eficaz. Al haberse puesto como punto de mira la consecución de unas libertades básicas de las que carecía la burguesía durante el Antiguo Régimen, los nuevos Estados de corte liberal, por más que ya habían alcanzado el título de Estados de Derecho, no hacían referencia directa en sus Constituciones al bloque de los derechos económicos y sociales, lo que provocó durante todo el siglo XIX la lucha de los trabajadores en pro de su reconocimiento.

Ante las flagrantes injusticias producidas por la revolución industrial, primero en Inglaterra y después en todos los países del continente europeo, donde tanto los niños y los hombres como las mujeres trabajaban sin descanso durante interminables jornadas en las fábricas y en las minas, malviviendo en míseros alojamientos y en condiciones infrahumanas y recibiendo un salario que sólo alcanzaba para reponer fuerzas y volver trabajar, todo ello ante la más absoluta impasibilidad del Estado, comienza una larga etapa de luchas del movimiento obrero contra los patronos para reivindicar el derecho a un salario digno, a una vivienda digna, a unas atenciones sanitarias y a las pensiones en caso de jubilación.

La exaltación suprema que se hace del valor de la libertad en todas las Constituciones liberales del siglo XIX, con la excepción de la Constitución francesa de carácter jacobino que declara, por vez primera, los derechos sociales a la instrucción y al trabajo, dejaba a los obreros en el total desamparo, imposibilitándoles poder disfrutar de los indudables beneficios de la libertad. De ahí que Lenin, haciéndose eco del pensamiento de Marx y Engels, se preguntase: «¿Libertad para qué?» Allende del Atlántico, el presidente de los Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, aseguraba: «Los hombres en estado de gran necesidad no son realmente libres.» «Quienes están sumidos en la pobreza, la única opción que tienen es la de sobrevivir.»

EN BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD Y LA SOLIDARIDAD

Se pasa así, en el primer tercio del siglo XX, a una segunda generación de derechos que van más allá de la frontera de los derechos individuales y políticos, polarizados más en torno al Ciudadano que al Hombre, y que se instalaban en un horizonte social y colectivo. El reconocimiento de los derechos sociales y económicos se materializa en una actividad positiva por parte de los aparatos del Estado, que supera la fase del Estado de Derecho y se va transformando en Estado Social. Como consecuencia de los fascismos que asolan a Europa en los años treinta y cuarenta de este siglo, se produce una transformación de las Constituciones políticas o programáticas, que ciertamente incluían los derechos ciudadanos, pero con un notable déficit de garantías jurisdiccionales, a unas Constituciones que establecen paladinamente normas jurídicas de obligado cumplimiento, siempre bajo la tutela jurisdiccional en sus más diversos ámbitos y prestando una especial atención a las clases más débiles o desprotegidas.

De esta forma los derechos sociales, llamados también «de participación», quedan incorporados formalmente en la Constitución de Méjico de 1917, en la Declaración de los derechos de los pueblos trabajadores y explotados recogidos en la Constitución de la República Soviética Rusa de 1918, la alemana de Weimar de 1919 y la de la II República Española de 1931, en la que se define a España como «una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia».

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, tanto las Constituciones de los vencedores (Francia en 1946) como las de los vencidos (Italia en 1947 y Alemania Federal en 1949) incorporarán en su ordenamiento jurídico un amplio catálogo de derechos específicamente sociales, comprometiéndolo al Estado en una política de servicios públicos y de prestaciones sociales. Durante este período es cuando se hacen públicas la Declaración Universal de la ONU de 1948 y la Carta Social Europea de 1961, que internacionalizan y universalizan estos imperativos éticos. Dentro de estos parámetros sociales, sancionados por la Constitución griega de 1975 y la portuguesa de 1976, se inscribe nuestra Constitución de 1978, que en su artículo 10.2 establece que:

«Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades públicas que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.»

Como desarrollo ulterior de estos dos primeros conjuntos y como fruto de la toma de conciencia de toda la Humanidad de la necesidad construir un mundo más interrelacionado, en que predomine la comunicación sobre el aislamiento, va surgiendo la tercera generación de derechos, conocida con el nombre de la solidaridad y de la comunicación de las libertades. Se remontan los planteamientos individualistas o nacionalistas y se toma como guía orientadora el valor de la solidaridad entre todos los pueblos, reclamándose así el derecho de todos a nacer y vivir en un medio ambiente sano y en una sociedad en paz. Junto con estos dos macroobjetivos se afrontan problemas particulares producidos por las nuevas tecnologías de la informática, del comercio internacional o del tráfico de armas. La aspiración última de esta nueva generación de derechos es romper con las barreras de desigualdad y de exclusión existentes en nuestros días, basada en la disyuntiva de que o se practica la solidaridad y la fraternidad universal o se corre el peligro de catástrofes irremediables.

CONTENIDOS FUNDAMENTALES

En función de estas tres fases y de acuerdo con su contenido se han clasificado los derechos humanos, reconocidos en la Constitu-

ción Española, en varias categorías, cada una de las cuales obtiene un determinado grado de garantías. Primera, los derechos que se refieren a la persona misma, como son el derecho a la vida y a la integridad física (art. 15), a la libertad de pensamiento y de conciencia (art. 16), el derecho al honor y a la fama (art.18), la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2) y la objeción de conciencia (art. 30.2).

Los derechos cívico-políticos, de larga tradición histórica, comprenden el derecho a la nacionalidad (art. 11.2), de asilo (art. 13.4), a la no discriminación (art. 14), a la libertad de residencia y de circulación (art. 19), de reunión y de asociación (arts. 21 y 22). Como síntesis de estos derechos políticos se regula el derecho a la participación en los asuntos públicos directamente o a través de sus representantes (art. 23.1). Los derechos de seguridad jurídica referentes a las garantías procesales son reconocidos en distintos momentos, especialmente en los artículos 17, 24 y 25.

Entre los derechos económicos, sociales y culturales se encuentran el derecho al trabajo que implica el deber del mismo (art. 35), a las condiciones laborales y al descanso (art. 40.2), a la seguridad social (art. 41), a la huelga (art. 28.2), a la libre sindicación (art. 28. 1), a la educación (art. 27), a la protección de la salud (art. 43), a la cultura (art. 44), al medio ambiente (art. 45), a la vivienda (art. 47) y los derechos de los consumidores y usuarios (art. 51).

Algunos de los derechos cívicos pueden ser suspendidos, con carácter general, cuando se declare el estado de excepción o de sitio (art. 55). Asimismo la Constitución faculta al Estado a suspender ciertas garantías a determinadas personas, en el marco de investigaciones relacionadas con el terrorismo. Pero siempre con todo tipo de cautelas y prevenciones que impidan el abuso de estas suspensiones por parte de los poderes ejecutivos.

LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

Distinguiéndose de otras Constituciones modernas, que no prestan una pormenorizada atención a la vida económica, la española, además de los preceptos arriba mencionados, dedica a esta cuestión expresamente el Título VII, con el epígrafe «Economía y Hacienda», declarando el principio general de que «Toda la riqueza del país en

sus distintas formas, y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general» (art. 128.1).

Sin embargo, las distintas corrientes ideológicas vehiculadas por los diferentes grupos políticos que protagonizaron el proceso constituyente hace que el sistema económico pergeñado en el conjunto del texto español, no resulte unívoco, sino que permite todo género de interpretaciones. Si para unos predominan los rasgos que diseñan un modelo claro de economía de mercado, para otros nuestra Constitución abre el camino a una organización manifiestamente socialista o a un sistema mixto. La política de consenso que marcó las pautas de los redactores del texto obligó a alcanzar un difícil punto de equilibrio entre los dos extremos, que algunos autores califican no ya de ambivalente, sino de contradictorio.

De la simple lectura de los artículos 33 y 38 se deduce que la Constitución sustenta y mantiene un sistema económico de perfil neoliberal. En el primero se reconoce el derecho a la propiedad privada, característica esencial del sistema capitalista, si bien no se precisa si se refiere a la propiedad de los medios de producción, y además se añade que la función social de estos derechos (la propiedad y la herencia) delimitará su contenido.

Por su parte, el artículo 38 reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, aunque pone como contrapunto que los poderes públicos garantizarán su ejercicio de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación. Al no calificarse el género de planificación, ni distinguir si sería posible imponer una planificación coactiva, al estilo de la que estaba vigente en los regímenes socialistas de los años setenta, todo parece presuponer que la única planificación que puede darse es la indicativa, llamada en nuestros días «concertada», que permite a los gobiernos cierto margen de intervención, que corrija las desviaciones sociales en que ineludiblemente cae el mercado.

Más aún, nuestro ordenamiento jurídico no excluye la creación de una economía plural, en la que tengan cabida todo género de alternativas socializantes o asociacionistas. Las formulas para una tercera vía quedan abiertas en el artículo 129.2, donde hablando de la participación de los trabajadores en la empresa se mencionan las sociedades cooperativas y el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.

Como valoración positiva del alcance de nuestra Constitución en el campo económico es manifiesta su adaptabilidad a la coyuntura del momento histórico, que ha posibilitado nuestra incorporación a la Unión Europea, propiciada por el artículo 93, que ha potenciado una tutela eficaz de los derechos sociales. Con todo, mientras que los derechos personalísimos, cívicos y sociales han alcanzado un nivel suficientemente satisfactorio de cumplimiento, las leyes del mercado y la competencia han puesto en entredicho el debido respeto a la dignidad humana en lo que se refiere a la democratización plena de los derechos económicos y sociales. En este aspecto el hombre, más que un sujeto de derechos y deberes, sigue considerándose una simple mercancía sometida más al juego de la libre competencia que a las normas constitucionales. Ejemplo de ello lo tenemos en el acceso del trabajo a la mujer, donde la maternidad actúa como factor negativo para la consecución de un empleo estable, en igualdad de condiciones con el varón.

DIFERENTES NIVELES DE TUTELA

De todos modos, la Constitución Española garantiza con toda claridad y sin ambigüedades la seguridad jurídica de estos derechos fundamentales en el artículo 24, donde dice: «Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso pueda producirse indefensión».

Sin embargo, a la hora de analizar las garantías que amparan cada uno de estos derechos contenidos en el Título I, ciertamente se establecen claras diferencias. Si en el artículo 53.1 se proclama que «Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo 2.º del presente Título vinculan a todos los poderes públicos», para cada uno de los diferentes bloques se establecen diversos sistemas de garantías y tutelas.

Mientras se afirma con toda rotundidad que «cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1.ª, del Capítulo 2.º, ante los tribunales ordinarios» (art. 53.2), los llamados derechos económicos y sociales sólo se hallan garantizados jurisdiccionalmente cuando han sido desarrollados explícitamente por una ley, tal y como sostiene el párrafo siguiente: «El reconocimiento, el respeto y la protección a los principios reconocidos

en el Capítulo 3.º informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen» (art. 53. 3). De lo contrario, no puede el ciudadano acudir ni a los tribunales ordinarios ni al Tribunal Constitucional, reclamando que se le haga justicia en estos aspectos.

A la vista de los tres apartados de estos preceptos, se preguntan los expertos en Derecho Constitucional si «¿son o no son estos derechos auténticos y propios derechos subjetivos de los individuos particulares, o se trata por el contrario de meras expectativas desprendidas de una cierta forma de Estado, o de un cierto modo de actuación de los órganos de gobierno en relación con la indiferenciada colectividad de los ciudadanos? ¿De la identidad fundamental o analogía de contenido de estos nuevos derechos con los anteriores de libertad civil o política, puede inferirse también una identidad o analogía de formalidades jurídicas positivas?» (9).

El propio profesor CASCAJO responde a estas preguntas distinguiendo dos niveles de tratamiento de estos derechos:

«La pretensión individual frente al Estado, entes públicos o terceros obligados, en que se substancia la relación jurídica de los específicos derechos sociales, se debe entonces desdoblar. De un lado se articula en una posición subjetiva de ventaja (con frecuencia abstracta) a favor del particular, y, de otro, cristaliza en una garantía objetiva de carácter institucional. Esta doble y cabal perspectiva surge necesariamente de lo que algunos autores denominan naturaleza compuesta de estos derechos.

De un lado determinan la necesidad de plantear, según nuevas perspectivas, la problemática tutela de ciertas posiciones subjetivas respecto de los poderes públicos. De otro lado, hacen surgir situaciones complejas que necesitan de un determinado tipo de intervenciones por parte de los poderes públicos para alcanzar una cierta consistencia en las relaciones sociales.

El Derecho objetivo se integra así con un conjunto de normas, a través de las cuales el Estado realiza su función equilibradora y moderadora de las disparidades sociales, a fin de asegurar la igualdad de situaciones, a pesar de la diferencia de las fortunas» (10).

(9) CASCAJO CASTRO, José Luis: *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1988, pág. 49.

(10) *Ibidem*, págs. 52-53.

La finalidad humanizadora y liberadora que entraña la consecución de estos derechos sociales hará que su cumplimiento oscile constantemente entre el polo axiológico, base y fundamento de los mismos, y el polo empírico de unas estructuras económicas, que, por definición, no contarán siempre con los recursos necesarios para materializar estos valores. Con estas palabras concluye el profesor CASCAJO su discurso:

«Los principios rectores no sólo generan obligaciones frente a determinados órganos públicos, sino que comprometen, como no podía ser de otra forma, a toda la acción del Estado en su conjunto y también a los poderes privados. En definitiva el fin que se persigue no es otro que el de *la igualdad, viejo sueño de los hombres, tierra de utopía, Icaria jamás alcanzada, pero permanentemente perseguida*» (11).

LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES

Resulta, por tanto, evidente que estos derechos sociales encierran, en sí mismos, una dialéctica tensional entre la norma y la realidad, ya que si, por una parte, no deben ser considerados como algo metafórico o ilusorio, sino verdaderos derechos fundamentales realmente existentes, el largo camino que han de recorrer para su puesta en práctica está empedrado de dificultades y obstáculos que tienen que saltar: primero, en las cámaras legislativas, en particular en el debate presupuestario, y luego, en la dinámica administrativa del ejecutivo, que ha de tomar las medidas efectivas para una prestación eficaz de los mismos y crear una estructura organizativa al efecto.

Tan cierto es que los poderes públicos están obligados a emprender una política activa encaminada a que todos tengan acceso a la sanidad, a la educación y al trabajo, llevando a la práctica estos derechos de prestación, como que estos derechos sociales distarán siempre mucho de llegar a la meta propuesta. De ahí que todos los partidos políticos en sus programas electorales levanten la bandera de comprometerse a traducir en normas y ejecutar estos principios generales,

(11) *Ibidem*, pág. 101.

para que dejen de considerarse meras expectativas de futuro y estén realmente protegidos.

Sobre la garantía judicial de los derechos sociales, el magistrado Perfecto ANDRÉS IBÁÑEZ, en un reciente artículo (12) sostiene las siguiente tesis:

«Desde la perspectiva de la posible justiciabilidad de los derechos sociales, se ha objetado como obstáculo insalvable que su efectividad requiere una compleja mediación estatal (legislativa, presupuestaria, organizacional) en la que el juez no podría, en modo alguno, subrogarse o actuar por sustitución, en virtud del principio de separación de poderes (...).

El artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales obliga a los Estados a “adoptar medidas hasta el máximo de los recursos que dispongan, para lograr progresivamente por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos (...).

De lo que acaba de exponerse hay que extraer una consecuencia: el de los genéricamente conocidos como derechos sociales no es un campo vedado a la jurisdicción. Por el contrario, ésta se encuentra llamada en causa ya, al menos de entrada, por la consagración normativa de los mismos como tales derechos (“principios” en el artículo 53.3 CE) y, después, porque allí donde se dé algún desarrollo legal, la actividad interpretativa —inspirada en el principio *pro homine*— deberá estar reflexivamente orientada a dotar al derecho de que se trate de máxima efectividad.»

UN FUTURO ESPERANZADOR

De lo que no cabe duda es que por encima de las constantes violaciones que tanto a escala nacional como particularmente en toda la geografía mundial se siguen perpetrando contra los derechos sociales y contra el valor supremo de la igualdad, la sociedad española y todos

(12) ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto: «Garantía judicial de los derechos humanos», en revista *Claves*, núm. 90, marzo 1999, págs. 10-17.

los pueblos de la tierra son hoy día más sensibles ante los crímenes que una parte de la Humanidad comete contra la otra, abriendo así una fosa de separación entre todo el género humano. Desde todos los rincones del planeta surgen voces reclamando una sociedad universal más justa, en la que todos los pueblos convivan en paz y en libertad. Una prueba manifiesta de estos avances la encontramos en la creación de un Tribunal de Justicia, con sede en La Haya, aprobado en la conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas celebrada en Roma en julio de 1988, con la facultad de juzgar y castigar cualquier tipo de crímenes contra la Humanidad.

Este reto de plasmar en normas jurídicas el concepto axiológico de la solidaridad no está dirigido en exclusiva a los juristas y a los políticos, sino que debe ser arrostrado y afrontado por todos los miembros de la sociedad que rechazan su papel de súbditos y han tomado conciencia de su derecho a participar en los asuntos públicos para dar un nuevo aliento a estos grandes ideales morales, que deben ser secundados por todos los que aspiren a cumplir responsablemente con su deber de ciudadanos. Y será la imaginación y la creatividad personal la que impulse nuevos proyectos, tal y como sugiere Lewis CARROLL en un diálogo de su famoso cuento *Alicia en el país de las maravillas*.

—¿Quisiera usted decirme qué camino debo tomar para irme de aquí?

—Eso depende, en mucho, del lugar a donde quiera ir —respondió el Gato.

—No me preocupa especialmente el lugar —dijo Alicia.

—En tal caso poco importa el camino —declaró el Gato.

—Con tal de llegar a alguna parte —añadió Alicia a modo de explicación.

—¡Oh! —dijo el Gato—. Puede usted estar segura de llegar, con tal de que camine durante un tiempo bastante largo.

En el solemne acto de la entrega del Premio Nobel de Literatura de 1998 a José Saramago, el escritor portugués hizo un llamamiento a toda la Humanidad para que protagonizase solidariamente la defensa de los derechos, a la vista de la inoperancia de los poderes públicos, lo cual conlleva asumir plenamente, entre todos, esta gran obligación común.

«Pensemos que ninguno de los derechos humanos podría subsistir sin la simetría de los deberes que les corresponden. Y no es



de esperar que los gobiernos realicen en los próximos cincuenta años lo que no hicieron en estos que conmemoramos.

Tomemos, entonces, nosotros, ciudadanos comunes, la palabra. Con la misma vehemencia con que reivindicamos los derechos, reivindicuemos también el deber de nuestros deberes. Tal vez así el mundo pueda ser un poco mejor» (13).

(13) *El País*, 11 de diciembre de 1998, pág. 38.

Los derechos sociales en España tras veinte años de Constitución

Jesús Camarero Santamaría

Investigador social.

Director de Documentación y Apoyo
a los Órganos del Consejo Económico y Social

EL FUNDAMENTO DE LOS DERECHOS SOCIALES: LA VIDA DIGNA DE TODAS LAS PERSONAS

1. En la *Declaración Universal de los derechos Humanos*, de 10 de diciembre de 1948, de la que acabamos de celebrar su quincuagésimo aniversario, se proclama que toda persona, «sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición», tiene, entre otros comúnmente definidos como derechos civiles y políticos, los siguientes derechos socioeconómicos y culturales:

- Derecho a la Seguridad Social; a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables para su dignidad, y derecho al libre desarrollo de su personalidad (art. 22).
- Derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo; derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual; derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social; derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses (art. 23).
- Derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas (art. 24).



- Derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad; derecho de las madres y la infancia a cuidados y asistencia especiales; derecho de los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, a igual protección social (art. 25).
- Derecho a la educación; derecho de los padres a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos (art. 26).
- Derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten, y derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora (art. 27).
- Derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos (art. 28).

A los casi veinte años de tal Declaración, en pleno desarrollo de los *Estados del bienestar* europeos y en el despegue de otros Estados sociales, Naciones Unidas sintió la necesidad de implicar a todos los Estados del mundo en el reconocimiento específico de esos derechos que posibilitara, en cada uno, un tipo de vida humana digno, para lo que promovió el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1). Con él se comprometieron, formalmente, los países firmantes a implantar en sus Estados estructuras convenientes para hacerles efectivos.

España, tras ratificar (1977) este Pacto, ha reconocido en la Constitución de 1978 (CE) todos y cada uno de los derechos personales en él declarados (Cuadro 1), instando, además, a los poderes

(1) Este Pacto entró en vigor el 3 de enero de 1976, firmándolo España el 28 de septiembre del mismo año y ratificándolo el 27 de abril de 1977 («BOE» del 30-4-77).

públicos a ocuparse de establecer servicios específicos para algunos colectivos de personas no referidos expresamente en el PIDESC, como las personas disminuidas física, sensorial o psíquicamente (art. 49); los ciudadanos durante la Tercera Edad (art. 50) y, en general, los consumidores y usuarios (art. 51). Por otra parte, la CE reconoce también otros derechos de la llamada «tercera generación» tampoco explicitados en el PIDESC, como la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico, cultural y artístico (arts. 45 y 46), si bien estos derechos no tienen directamente carácter personal.

2. El objetivo fundamental de la proclamación internacional de estos derechos, tanto en la Declaración como en el PIDESC y en la Constitución, es la consecución de una vida digna para todos los hombres en los Estados modernos. Así, en el Pacto se lee que «la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables», reconociendo que *«con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos»* (Preámbulo) (2). La Constitución, por su parte, afirma en el artículo 10.1: *«la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social»*, remitiendo, para que no haya duda, a la Declaración Universal y a los demás Tratados y Acuerdos internacionales sobre estas materias ratificados por España para la interpretación de las normas relativas a estos derechos y libertades (art. 10.2).

(2) Otros muchos instrumentos internacionales afirman que no es posible el reconocimiento efectivo de los derechos civiles y políticos allí donde no están suficientemente implantados los derechos socioeconómicos. Así, la *Proclamación de Teherán (Conferencia Internacional de Derechos Humanos, 1968)* dice: «la plena realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible; la consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social». También se expresan con la misma rotundidad, por citar algunos recientes, los documentos de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (Copenhague, 1995), especialmente la *Declaración*, Partes I y II, y el *Programa de Acción*, Capítulos I, II, III y IV.

CUADRO 1

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS PERSONAS

Concordancia entre el Pacto Internacional de 1966 y la Constitución Española de 1978

	Pacto internacional	Constitución Española
FUNDAMENTOS PARA SU RECONOCIMIENTO Y EJERCICIO		
Dignidad inherente a la persona humana	<i>Preámbulo</i>	
Imposibilidad de realizarse el ideal del ser humano sin el goce		<i>Art. 10.1</i>
de estos derechos tanto como de los civiles y políticos.....	<i>Preámbulo</i>	
Deberes de los individuos en relación a estos derechos	<i>Preámbulo 5</i>	<i>Arts. 31.1, 31.3</i>
.....		<i>(correspondencia indirecta)</i>
DERECHOS RECONOCIDOS		
Derecho a la igualdad de todos ante estos derechos sin diferencias personales	<i>Art. 2.2</i>	<i>Art. 14</i>
Derecho a trabajar	<i>Art. 6.1</i>	<i>Art. 35</i>
Medidas para el pleno empleo que deben adoptar los Estados Par- tes y derecho a la formación profesional	<i>Art. 6.2</i>	<i>Arts. 40.1, 40.2</i>
Condiciones de trabajo y regulación del mercado laboral (salario equitativo, seguridad e higiene en el trabajo, igualdad de opor- tunidades, vacaciones...)	<i>Art. 7</i>	<i>Arts. 40.2, 37.1, 37.2, 38</i>
Derecho a la sindicalización	<i>Arts. 8.1.a) 8.1.b), 8.1.c)</i>	<i>Art. 28</i>
Derecho a la huelga	<i>Art. 8.1.d)</i>	<i>Art. 28.2</i>
Derecho a la Seguridad Social, incluso al seguro social	<i>Art. 9</i>	<i>Art. 41</i>

CUADRO 1 (Continuación)

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS PERSONAS

Concordancia entre el Pacto internacional de 1966 y la Constitución Española de 1978

	Pacto internacional	Constitución Española
Derecho de la familia a la protección y asistencia sociales	<i>Arts. 10.1, 10.2, 10.3</i>	<i>Arts. 39.1, 39.2, 39.3, 39.4</i>
Derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental	<i>Art. 12.1</i>	<i>Arts. 43.1, 43.2</i>
Derecho a la educación	<i>Art. 13.1, 13.2</i>	<i>Arts. 27.1, 27.2, 27.4, 27.5, 27.6, 27.7, 27.8, 27.9, 27.10</i>
Derecho a la libertad de enseñanza y de educación	<i>Art. 13.3</i>	<i>Arts. 27.1, 27.3</i>
Derecho de participación en la vida cultural, de gozar de los beneficios del progreso científico y su aplicación, y derechos de autor y sus beneficios y libertad de investigación científica y creadora	<i>Arts. 15.1, 15.2, 15.3, 15.4</i>	<i>Arts. 20.1, 44.1, 44.2</i>

3. A pesar de esa proclamación clara de objetivos constitucionales, el análisis jurídico sobre estos derechos suele detenerse en la divulgación de su precaria efectividad. Así, suele destacar la *injusticiabilidad* de la mayoría de ellos —imposibilidad de exigir su cumplimiento ante los Tribunales—, su carácter prestacional o de crédito dependiente de la existencia de programas estatales que les hagan efectivos y, hasta con alguna frecuencia, la negación de su propia naturaleza de derechos. Respecto de su posible *injusticiabilidad*, como resume Andrés IBÁÑEZ (1999): «se ha objetado como obstáculo insalvable que su efectividad requiere una compleja mediación estatal (legislativa, presupuestaria, organizacional) en la que el juez no podría, en modo alguno, subrogarse o actuar por sustitución, en virtud del principio de separación de poderes» (3). Su carácter prestacional se destaca porque son derechos (COSSIO, 1989) que imponen al Estado «la obligación de otorgar prestaciones tendentes al mejoramiento social», por lo que les denomina *derechos de igualdad*, cuando se quiera uno referir a su dimensión axiológica, o *derechos prestacionales*, cuando nos refiramos a su dimensión activa o material (4). En cuanto a la negación de su propia naturaleza de derechos, algunos como ALEX Y creen que éstos «son los más típicos derechos inexistentes o no-derechos por la notable precariedad de su tutela jurídica y judicial» (5), sin faltar los que les niegan su carácter jurídico, ya que a todo derecho debe corresponder un deber del sujeto, correspondencia que aquí no les parece objetivable (6).

Sin embargo, tales objeciones no pueden negar el progreso que su reconocimiento constitucional ha supuesto en la organización social efectiva de los españoles en base a unos valores sociales de igualdad fundados en principios éticos. Ámbito éste de la ética y de la igualdad que informa lo jurídico. Como dice GALVEZ MONTES (1985), en sus autorizados comentarios al artículo 14 de la Constitución Española: «el principio de igualdad jurídica no puede fundarse en el plano de los hechos puramente empíricos sino en el de la ética, ya que la igual-

(3) ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto: «Garantía jurídica de los derechos humanos», en *Claves de la Razón Práctica* 90 (1999) 10-17, pág. 11.

(4) Vid. COSSIO DÍAZ, José Ramón: *Estado social y derechos de prestación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pág. 46.

(5) Citado por ANDRÉS IBÁÑEZ, l.c., pág. 14.

(6) Vid. RIGAUX, F: *Droit International et Droits de l'homme*, JT, París, 1988.

dad se proyecta como condición jurídica requerida por la misma idea del ideal humano» (7). Además, también desde el campo jurídico (Andrés IBÁÑEZ, SANCHÍS y otros más) se afirma que su mero enunciado constitucional ya les convierte en derechos con alguna efectividad: «fuertes razones de orden teórico autorizan a sostener que el enunciado constitucional del derecho lo constituye como tal derecho, es decir, le confiere existencia como expectativa de satisfacción normativamente sancionada y, por consiguiente, genera la correspondiente obligación para el legislador» (8).

Nosotros, abstrayendo de estas polémicas, queremos sólo resaltar aquí para encauzar este trabajo, siguiendo a PISON (1998) y en la línea de SANCHÍS y CONTRERAS, que los derechos sociales se caracterizan por los siguientes rasgos (9):

- Son derechos de prestación o de crédito (a diferencia de los derechos de autonomía y participación, civiles y políticos) que exigen para su efectividad la actuación concreta del Estado con políticas planificadas y organizadas *ad hoc*.
- Son de titularidad individual que se corresponden con necesidades reales de los ciudadanos, básicas e «inescapables», porque si no se cubren se lleva una vida infrahumana.
- Remiten a un concepto de libertad configurado a partir de la igualdad.
- Son un elemento de solidaridad social.

EL ESTADO CONSTITUCIONAL: DEL ESTADO DE DERECHO AL *ESTADO DE DERECHOS*

1. En el terreno de la política y la filosofía social nos interesa más la reflexión sobre los valores que han forzado históricamente a

(7) En GARRIDO FALLA, Fernando, y otros: *Comentarios a la Constitución*, segunda edición ampliada, Cívitas, 1985, pág. 255.

(8) O.c., pág. 14.

(9) Vid. MARTÍNEZ DE PISÓN, José: *Políticas de Bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, Tecnos, Madrid, 1998.

proclamar estos derechos, que implica el reconocimiento de una igualdad de todas las personas ante los recursos básicos que les posibiliten su vida digna en libertad. A ello se ha llegado mediante un proceso de conquista de libertades e imposición de valores sociales a través de los siglos. Como dice SUBIRATS (1999), «en los siglos XVII y XVIII la *izquierda* de entonces luchaba por conseguir la igualdad ante la ley. A mediados del siglo XIX y hasta inicios del XX exigía participar como iguales en la formación de la voluntad estatal. A lo largo de este siglo se ha mantenido la idea de que no existía libertad real sin unos mínimos vitales garantizados» (10). Y es el Estado —los Gobiernos— quien tiene que implicarse positiva y activamente en la organización de servicios y programas que hagan efectivos tales mínimos para todas las personas.

Puede afirmarse que tal implicación estatal, a un grado satisfactorio, sólo es posible en un Estado social-constitucional que se empeñe en establecer las pautas para llevar a cabo esta tarea. Como se sabe, de la misma forma que la aparición del Estado de derecho se fundamentaba en la abstención por parte de los poderes públicos de realizar actos o políticas que pudieran ser limitativos de la libertad humana, cifrándose la mayor parte de los derechos civiles y políticos, precisamente, en la no intervención del Estado (*libertad contra*) y en la independencia personal del dominio estatal (*freedom from*), los derechos socioeconómicos y culturales necesitan, al contrario, del Estado y de sus servicios para que se hagan efectivos a través de políticas *ad hoc* (*freedom to*). El Estado social-constitucional que los hace posibles es, así, un Estado «emancipador» que, como dice Andrés IBÁÑEZ (1999), siguiendo a FERRAJOLI, promueve una «democracia emancipadora resultado de un tipo de textos fundamentales que no sólo garantizan, al positivarlos, los derechos civiles y políticos tradicionales, sino que incorporan, con los derechos sociales, un proyecto que compromete a todos los poderes con la realización empírica de una sociedad tendencialmente igualitaria». En estos Estados se pasa de la Constitución-programa o marco a la Constitución-tarea (GOZZI), del Estado de derecho al Estado *de derechos* (11). Un Estado que respon-

(10) SUBIRATS, Joan: «Las tradiciones de la izquierda y sus problemas actuales», en *Claves de la Razón Práctica*, 90 (1999), 38-44, pág. 38.

(11) O.c., págs. 10 y 11.

de a las necesidades reales del pueblo y se organiza para ello. Como dice ROLLA (1998): «la positivización de determinados derechos es eficaz si expresa un valor sentido como tal por la comunidad social, si es reflejo de una convicción más que de una prescripción meramente formal; en otros términos, si sucede que el sistema de protección de los derechos se encuentra entre los valores fundacionales de la Constitución —en sentido sustancial— de un determinado pueblo» (12).

2. La cuestión actual en Europa, y en España en particular, ante la crisis financiera del *Estado del bienestar*, es establecer límites de irrenunciabilidad de los derechos que atañen básicamente a las necesidades fundamentales humanas y que pueden concretarse en la mayoría de nuestros países, en cuanto a su tipología y en cuanto al nivel de su reconocimiento y exigibilidad. Es decir, dadas las nuevas corrientes neoliberales de la economía —y sus valores intrínsecos—, hay que recuperar el espacio social que THERBORN, reorientando los clásicos análisis económicos, identificaba como rasgo más común de los Estados del *Welfare*: la constante dedicación de la mayor parte de las actividades y recursos de los Gobiernos al beneficio directo del bienestar de los ciudadanos y hogares.

Por todo ello, para nosotros el problema de la atención organizada a las necesidades humanas por parte del Estado no debe centrarse esencialmente como un problema jurídico, entendido como de derecho positivo, es un problema ético y de valores que cimentan a un tipo de sociedades. No es cuestión tanto de discutir si algunos derechos humanos son o no más, radicalmente, exigibles que otros, entre los que se pueden incluir no sólo los sociales sino los civiles y políticos, cuanto si la vida humana puede desarrollarse dignamente, por tanto humanamente, sin la posibilidad de acceder al trabajo, la educación, la sanidad, la cultura... y, desde luego, sin la posibilidad de tener cubiertas las necesidades mínimas vitales de manutención y vivienda, bien que sea en unos estándares mínimos —pero dignos— a determinar.

Pues bien, parece justo apreciar en España un desarrollo suficiente, comparado con los países de nuestro entorno europeo, de

(12) ROLLA, Giancarlo: «Las perspectivas de los derechos de la persona a la luz de las recientes tendencias constitucionales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 54 (1998), 39-83, pág. 51.

una serie de sistemas universales que posibilitan una vida digna de los españoles en varios campos. Notoriamente, en la educación y en la sanidad. También se han conseguido niveles destacables en los sistemas de pensiones de la Seguridad Social, aunque más en las contributivas que en las no contributivas. No se ha llegado a un nivel suficiente de desarrollo y coordinación interestatal del sistema de servicios sociales y atención social primaria que, dadas las competencias autonómicas en estas materias, se implanta en el conjunto del Estado de una forma desigual. Y, si se estudian otros ámbitos de estos derechos, como el problema de la vivienda, no hay desfases comparativos, por ejemplo, en las condiciones de acceso, valor y disponibilidad de créditos para conseguir una vivienda con respecto a los usuales en los países de nuestro entorno, lo que no quiere decir que éste no sea un problema fundamental que requiere una más positiva acción estatal. Tampoco es objetivo de este trabajo ahondar en el desarrollo de algunos derechos culturales. Para profundizar en el análisis de estos sistemas y necesidades abundan Informes, generales y específicos, bien conocidos (13).

Hay, sin embargo, a mi entender, tres problemas básicos y generales en la actualidad española, abstrayendo ahora de la problemática específica de algunos colectivos (emigrantes, minorías étnicas...) que condicionan la posibilidad de ejercer una vida digna a muchos ciudadanos en comparación con la de los países de nuestro entorno, más desarrollados socialmente. Tales problemas son: *el mayor desempleo, la menor protección a la familia y la situación desventajosa de la mujeres en el entorno sociolaboral*.

EL ACTUAL PARADIGMA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL DESEMPLEO QUE ORIGINA

En las dos décadas de la postguerra europea, en pleno desarrollo de los *Estados del bienestar*, existía un cierto consenso keynesiano que

(13) Pueden consultarse, entre ellos: la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España que publica todos los años el Consejo Económico y Social; los Informes similares de la Fundación Encuentro; los sucesivos Informes FOESSA-CÁRITAS sobre las condiciones de vida de la población pobre en España, y las sucesivas Memorias anuales de cada Ministerio.

se fundaba en estructuras próximas al pleno empleo, con un paro cercano al friccional necesario. En él se cifraba el discurso de los derechos socioeconómicos y culturales, según partidos, en variaciones sobre la necesidad de fijar más o menos impuestos progresivos, modo de redistribución de la renta, incremento o no de los sistemas funcionales públicos y prestaciones sociopersonales, y en el establecimiento de una red de atención básica para cobertura de las necesidades fundamentales de algunas personas que, a pesar de todo, quedaban sin atender, dadas sus especiales características marginales. En esas circunstancias tenía sentido hablar de *derechos de igualdad*, no sólo desde una dimensión puramente axiológica sino con una reconocible efectividad estructural en la estratificación de la sociedad. En la actualidad, sin embargo, los nuevos modelos de crecimiento basados en las teorías del llamado «pensamiento único» y algunas características estructurales de la economía moderna producen como efecto el desempleo de millones de personas.

En la mayor parte de los *Estados europeos* de la Unión, la persistencia del alto desempleo y de bajas tasas de crecimiento económico junto a los cambios habidos en la estructuración y valores de las familias, han configurado, en las dos últimas décadas, nuevas situaciones personales y fenómenos sociales que, en circunstancias anteriores de pleno empleo o de mayor cohesión comunitaria o familiar, no se habían manifestado de forma masiva. Aparecen ahora «nuevas formas de pobreza». De una parte, ha aumentado el número de personas que viven desprovistas de apoyo social, bien solas o sin hogar, bien en familias monoparentales o deficientemente estructuradas, cambios que no son independientes de la promoción de los valores del individualismo que se derivan de la sociedad neoliberal de mercado. Por otra parte, surgen nuevas concentraciones de población urbana, con frecuencia conflictivas (sin olvidar las zonas deprimidas rurales), nutridas, en gran parte, de emigrantes y población desocupada que se muestra desvinculada de las relaciones sociales, públicas y privadas a las que pueden acceder, normalmente, la generalidad de la población bien integrada en la sociedad. Así, el Informe final del Programa «Pobreza 3» de las CC.EE. para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos, desarrollado entre los años 1989-1994, habla de 52 millones de personas de renta baja, de 3 a 5 millones sin do-

micilio y con vivienda deficiente y de 17 millones de parados, la mitad de ellos desde hace más de un año... (14).

España, como se sabe, se maneja la estadística que se maneje, tiene actualmente el mayor índice de paro global de la Unión Europea, el de mayor paro juvenil de hombres y mujeres y la menor tasa de actividad femenina.

Es cierto que desde importantes documentos se denuncian estas situaciones de desempleo y nueva pobreza moderna, analizándose su gran coste social y sentando las bases para una planificación de medidas de atención y prevención de la pobreza (prestaciones económicas, programas de reinserción y formación profesional...). Así, el reciente Dictamen del Consejo Económico y Social de la Unión Europea sobre «El coste de la pobreza y de la exclusión social» (1998) (15), insiste en que «el paro —y más el de larga duración— entraña siempre una degradación de las condiciones de vida y, por tanto, de su calidad, de un gran número de hogares». Para este Consejo, «ningún ciudadano puede negar su apoyo activo contra el paro, por los riesgos humanos que conlleva», ya que «el derecho a un verdadero empleo es un derecho fundamental» (art. 5.1.). Incluso insiste, novedosamente, en que la pobreza y la exclusión «penalizan la economía» (art.12), apuntándose dos líneas de estudio: el coste de no percepción de impuestos y cotizaciones sociales de los hogares pobres y la *no producción* resultante del déficit de consumo de los mismos (art. 2.6). Se insiste, pues, en que la pobreza moderna se nutre del paro o de las precarias relaciones en el mercado laboral. Sin embargo, no se ahonda suficientemente, en mi opinión, en la relación causal entre *el paradigma neoliberal de crecimiento económico y el desempleo que causa*. No se insiste demasiado en que si no se cambia aquél no se reducirá éste.

Porque el paradigma actual de crecimiento económico presenta algunas características que no favorecen precisamente la creación de empleo, antes bien causan incremento del desempleo. Citemos simplemente algunas, remitiendo para mayor profundización a un estudio más amplio (16):

(14) Vid. COM(95) 94 final, Bruselas, 27-3-1995, pág. 6 (en edición castellana).

(15) Vid. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C284/25, de 14-9-98.

(16) Vid. CAMARERO SANTAMARÍA, Jesús: *El déficit social neoliberal: Del Estado del bienestar a la sociedad de la exclusión*, Sal Terrae, Santander, 1998, especialmente el capítulo III.

- *La no relación directa entre inversión y número de empleos.* Con frecuencia aparece la relación contraria: a mayor inversión menos empleo, dada la mejor tecnología de las empresas, las células flexibles de fabricación, la cualificación del personal... Y de ello son buenos testigos todos los que vienen sufriendo, en sus lugares de trabajo, regulaciones de empleo, reducciones de plantillas y planes de jubilaciones anticipadas.
- *El aumento de la inversión en paraísos fiscales y en capital casino más que en capital productivo.* La inversión directa en el exterior de empresas españolas disminuyó, por ejemplo, en 1994 de 1.019.876 millones de pesetas a 668.575. Aumentó, sin embargo, en el mismo año, la inversión en paraísos fiscales, que pasó de representar el 9,7% de la inversión total empresarial al 36,8%.
- *La globalización de la economía* que desterritorializa los intereses de la producción situando el capital financiero y la creación de puestos de trabajo allá donde más conviene para la obtención de beneficios (17). A este respecto, el canciller alemán Schröder, en la reciente Cumbre de Davos (1999), ante presidentes de las más importantes empresas del mundo, Jefes de Estado, políticos y expertos en economía, acusó a los especuladores financieros de resquebrajar los mercados financieros e incluso las economías completas, desafiando a los países ricos a presentar propuestas concretas para reformar el sistema financiero internacional y dotarle de mayor transparencia (18).

Hay que insistir por ello en que lo que alguien ha llamado el *horror económico* (Viviane FORRESTER, 1997) del *pensamiento único*, porque trae «horror» de paro y de exclusión, puede estructurar una sociedad inaceptable desde el punto de vista de los derechos socioeconómicos y de la vida digna de todas las personas. Lo hace notar muy bien, GOROSQUIETA (1998): «hace unos años se hablaba de la socie-

(17) *Ibidem*.

(18) Vid. CARRASCO RODRIGUEZ, José María: «La cumbre de Davos o el alumbramiento de una nueva era: el posneoliberalismo», en *Cuadernos de Información Económica*, 143 (1999), 123-126, pág. 125.

dad de los dos tercios, precisamente como resultado de la vigencia de aquellas políticas ultraliberales: un tercio de la población que prospera con el sistema, un segundo tercio que mantiene en líneas generales su nivel de vida y un último que congrega a las personas excluidas... Hoy hemos avanzado. En 1995, quinientos líderes mundiales, políticos de primera fila, líderes económicos y científicos, reunidos en el hotel californiano *The Fairmont* pronosticaron para el siglo XXI la sociedad mundial 20-80: un 20% de la población activa bastará para mantener en marcha la economía mundial...» (19). Si este diagnóstico tiene visos de alguna realización efectiva, ¿no será empeño obligado de los responsables de políticas socioeconómicas hacerlo, sencillamente, imposible?

LA OLVIDADA FAMILIA ESPAÑOLA A LA HORA DE REDISTRIBUIR

La protección social a la familia en España, precepto constitucional recogido en el art. 39, queda, significativamente, a la zaga en bastantes puntos cuando se la compara con la de los países de la Unión Europea. Para valorar, en su profundidad, lo inexplicable de esta situación basta con analizar, incluso abstrayendo de otros valores éticos, culturales y religiosos que se cultivan y transmiten por la institución familiar y que podrían ser igualmente motivo de especial protección, algunas de las funciones sociales más significativas de la familia y su repercusión en los ámbitos y colectivos más desfavorecidos de nuestra sociedad.

La familia y los desempleados

Según PÉREZ-DÍAZ, CHULIÁ y ÁLVAREZ-MIRANDA (1998), la familia actúa, especialmente con relación a los desempleados y enfermos (20):

(19) GOROSQUIETA, Javier: «El Pensamiento único y sus crisis alternativas», en *Boletín de Estudios Económicos*, 165 (1998), 555-569, págs. 555 y 556.

(20) Vid. PÉREZ-DÍAZ, Víctor; CHULIÁ, Elisa, y ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta: *Familia y Sistema de Bienestar. La experiencia española con el paro, las pensiones, la sanidad y la educación*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid, 1998, págs. 159 y ss.

- como unidad de «convivencia y consumo», redistribuyendo recursos entre enfermos y parados;
- como «unidad de información y gestión», facilitando la búsqueda y el encuentro efectivo de trabajo;
- como «unidad productiva de bienes y servicios», creando, incluso, una buena parte del empleo.

Algunos datos de la realidad española muestran la efectividad de las familias en estas funciones:

- Más de la mitad de los parados vive con sus padres. Tres de cuatro españoles entre 20 y 30 años permanecen en el hogar paterno.
- La edad media de emancipación de los jóvenes en la actualidad es de 28 años.
- Casi medio millón de españoles trabaja en empresas de sus parientes como ayudas familiares (21).

Es fácil establecer, por ello, una primera conclusión: *las familias españolas han paliado decisivamente los efectos negativos de las tasas de paro*. Parece, además, que lo han hecho, como dicen estos autores, sin «experiencias opresivas» de la vida familiar, porque han sabido mantener la libertad de la partes y continuar sus estilos de vida propios, sobre todo en el caso de los jóvenes.

Pero, además, es importante destacar en este asunto que tan positiva actividad familiar está proporcionando a los Gobiernos (PÉREZ-GARCÍA, 1998) una válvula de escape que les ayuda a mantener, según opciones políticas, estructuras rígidas de creación de empleo y está reduciendo la urgencia de los propios parados a salir de su situación (22). Está sirviendo la familia, por ello, para contener la posible presión social ante la falta de empleo y para hacer de contrapeso a las turbulencias del mercado laboral, con el añadido de que lo hace siempre con independencia de los modelos de relaciones laborales que se

(21) *Ibidem*.

(22) O. c., pág. 157.

impongan por los Gobiernos en el ejercicio de su poder. Es ésta una función que me parece insuficientemente desarrollada en la reflexión sobre el desempleo actual y poco tenida en cuenta en las valoraciones políticas de lo que representa la familia y su efectividad social y política.

La desprotegida unidad familiar

Según el *Informe España 1998. Una interpretación de su realidad social*, de la Fundación Encuentro, las políticas de la familia en España se caracterizan más por ser políticas negativas para corregir petachos o situaciones límites en la vida familiar que por ser políticas positivas que intenten favorecer su actividad global, sobre todo pensando en facilitar a sus miembros el desarrollo de la vida familiar y la vida laboral conjuntamente. Por otra parte, el Estado de Bienestar español se caracteriza (junto con el de Italia y, en mayor medida, el de Alemania) por una casi nula capacidad para mejorar las condiciones de renta de las familias más pobres. A pesar de la ley de prestaciones no contributivas, «la configuración actual del Estado de Bienestar español está lejos de sacar a las familias con hijos de la pobreza y proporcionarles un mínimo existencial, tal como sucede en los países escandinavos o en Bélgica» (23).

Por otra parte, los petachos que se ponen para ayudar a las familias, en general, o para paliar las situaciones concretas de necesidad, en particular, son escasos si los comparamos con los países del entorno comunitario europeo. Parece que a ello no le es ajeno que la actividad generativa española, dentro de las funciones sociales de la familia, es más baja que la de estos países y, en general, que de los otros europeos. Así el número medio de hijos por edad fértil en España, en 1997, era de 1,15, siendo en Suecia, hasta hace años en cabeza de esta estadística negativa, de 1,56. Pues bien, aunque la generalidad de países de la Unión Europea se encuentran por debajo del reemplazo poblacional, en los que es más amplia la protección social a la familia (Bélgica, Francia, Luxemburgo...) se constata una fecundidad mayor (24).

(23) CECS: *Fundación Encuentro*, Madrid, 1999, pág. 408.

(24) O.c., págs. 395 y ss.

Como primera conclusión, dado que la actividad generativa española es tan baja, parece que debe establecerse, pues, que *una decidida protección social familiar, orientada a la protección de los hijos, favorecería, entre otras cosas, el incremento de la tasa de fecundidad*. Pero reflejemos otros dos interesantes datos de la realidad española tal como se hacen públicos en este Informe (25):

- Sólo en nuestro país y en Italia se condicionan las prestaciones sociales, por hijo/a, a los ingresos familiares, aunque en España se incrementan estas ayudas si hay un hijo minusválido. Así en 1996 la ayuda en España por hijo menor de 18 años era de 19 euros, si la renta familiar era menor de 1.228.084, siendo en Alemania de 104 euros el primer hijo, en Dinamarca de 115 o en Francia o en Luxemburgo de 83. Se desvían de esta línea los 5.4 de Grecia por el primer hijo, o Francia, en la que sólo existe prestación a partir del segundo hijo.
- Las deducciones por hijos a cargo del IRPF siguen siendo muy bajas, de tal forma que suelen representar alrededor del 1% del sueldo medio, por lo que hasta el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha planteado en 1998 al Tribunal Constitucional que se pronuncie sobre si esta mínima protección puede cumplir formalmente el precepto constitucional.

En el Cuadro 2 podemos observar que España es, junto con Grecia, el país de la Unión Europea que menos porcentaje del PIB dedica a prestaciones familiares (0,2, comparado, por ejemplo, con el 3,3 de Dinamarca o el 2,6 del Reino Unido). Pero si nos fijamos en lo que los gastos por persona de estas prestaciones suponen en el % del PIB *per cápita*, veremos que se ahonda la distancia entre España y los otros países, siempre exceptuando a Grecia. Así del 1,0 de España se salta a un 15,7 en Dinamarca ó a un 12,8 en el Reino Unido, y, también, a un significativo 4,2 de Portugal o 7,8 de Irlanda.

(25) *Ibidem*.

CUADRO 2
PRESTACIONES FAMILIARES EN LA UNIÓN EUROPEA

PRESTACIONES FAMILIARES			PRESTACIONES POR MATERNIDAD		
PAÍSES	% del PIB	Gasto por persona (% del PIB <i>per cápita</i>)	Gasto por persona (% del PIB <i>per cápita</i>)	% de los ingresos	Duración
Alemania	2,2	12,4	21,7	100	14 semanas
Austria	—	—	—	100	16 semanas
Belgica	1,9	8,5	19,4	110/117	15 semanas
Dinamarca	3,3	15,7	42,4	73	28 semanas
España	0,2	1,0	21,3	100	16 semanas
Finlandia	—	—	—	—	263 días
Francia	2,4	10,0	32,5	113	16/26 semanas
Grecia	0,1	0,4	8,5	100	16 semanas
Holanda	1,6	7,5	13,7	100	16 semanas
Irlanda	2,2	7,8	31,1	93	14 semanas
Italia	0,8	4,2	11,9	86	5 meses
Luxemburgo	2,7	12,6	26,0	111	16 semanas
Portugal	0,8	4,2	12,6	124	14 semanas
Reino Unido	2,6	12,8	24,7	25/90	18 semanas
Suecia	—	—	—	80/90	Hasta 18 meses

FUENTE: Comisión Europea. *La protección social en Europa, 1995*. Reproducido de *Panorama sociolaboral de la mujer en España*, CES, núm. 10 (1999).

La situación laboral de la mujer: hacia la igualdad real

1. Cuando se habla de la desigualdad de la mujer en la vida de nuestros países, aparte de algunas cuestiones culturales latentes, la referencia obligada es el mercado laboral. Pues bien, para enmarcar la reflexión sobre la desigualdad de la mujer española en el mundo laboral hay que comenzar diciendo que su tasa de actividad en comparación con las de los otros países comunitarios viene siendo, a lo largo de los años, la menor con grandes diferencias, incluida Grecia. Así, en



1993, era del 42,8% frente a un 78,3 en Dinamarca, 43,6 en Grecia, 43,3 en Italia y 55,5 la media de la Comunidad Europea (12). En EE.UU., en el mismo año, era del 69,1% (26).

Ya dentro del mercado laboral español, la situación de la mujer se caracteriza en la actualidad por una cadena de variables que se correlacionan entre sí y constituyen un marco global negativo en comparación con los hombres. En este marco global, la tasa de paro femenina (26%) es casi trece puntos más alta que la masculina (13,1%). La tasa de actividad femenina, en torno al 40% según estadísticas, supera los 25 puntos más baja que la de los hombres, que ronda el 64%. Y, aún más, de los contratos efectuados en 1998 a mujeres, el 31,61% eran a tiempo parcial frente a un 13,82% efectuados a los hombres. Incluso, dentro de la contratación a tiempo parcial, las mujeres se llevaban un 78,25% de contratos temporales frente al 21,75% de los hombres (27): Estas situaciones, como primer efecto, producen *una gran diferencia salarial media entre los hombres y las mujeres en nuestro país*. La Encuesta de Estructura Salarial referida a 1995 confirma tal divergencia, desfavorable a estas últimas en un 32% (28).

Todo ello produce en el mundo femenino respecto del masculino, como hace notar la revista *Gaceta Sindical* (29):

- Segregación ocupacional.
- Desigual retribución por trabajos de igual valor.
- Mayor precariedad en la contratación.
- Menor protección social.
- Adjudicación casi exclusiva de las responsabilidades familiares.

Esta situación contradice tanto la deseada igualdad de oportunidades y la plena efectividad del artículo 14 de la Constitución como

(26) Vid. OIT: *El empleo en el mundo 1996/97*, Cuadro 2.2, pág. 21.

(27) Vid. «De la igualdad formal a la igualdad real», en *Gaceta Sindical*, marzo 1999, págs. 14 y 15.

(28) Vid. *Panorama sociolaboral de la mujer en España*, CES, 9 (1997).

(29) O.c., pág. 14.

la de todos los otros artículos citados, referentes a los derechos socio-económicos y culturales, y origina, como otra consecuencia directa, *mayor desprotección social en gran cantidad de mujeres*, por lo menos en lo referente al cobro de pensiones. En efecto, muchas mujeres se encuentran en desventaja con los hombres ante el cobro de pensiones tanto en su cantidad (cuantía) como en su calidad (predominio de las *no contributivas*, sobre las *contributivas*), derivada de su situación laboral precaria y de su menor tasa de actividad en el mercado laboral. Por otra parte, se emplean más que los hombres en actividades no remuneradas, como se observa en los siguientes datos que seleccionamos de diferentes números de la publicación periódica *Panorama sociolaboral de la mujer en España* (30):

- Las pensiones sustitutivas de rentas del trabajo, como las de invalidez y las de jubilación, correspondían en 1995 en una proporción de dos a uno a favor de los hombres.
- La cuantía de la pensión media contributiva percibida por las mujeres representaba en el mismo año el 62% de la de los hombres.
- Las pensiones no contributivas están, al contrario, fuertemente feminizadas; el 77% de sus beneficiarios en 1995 eran mujeres que cobraban un importe mensual de 34.000 pesetas, lo que representaba poco más de la mitad de las contributivas (63.000 pesetas).
- La población que presta algún tipo de ayuda voluntaria, no retribuida, dentro del hogar a personas mayores que lo necesitan está constituida en un 83% por mujeres.

Tampoco es correcto suponer que, dadas sus obligaciones familiares, las mujeres prefieren trabajar a tiempo parcial aunque hubiera otras opciones, puesto que, entre los motivos que ellas mismas declaran para contratarse en este tipo de trabajo, un 22% afirma que lo hace porque no encuentra empleo a tiempo completo o porque el tipo de actividad que se les brinda a realizar les obliga a que sea así (39,6%). Ver Cuadro 3.

(30) Números 4 (1996) y 8 (1997).

CUADRO 3
**MOTIVOS POR LOS QUE LAS MUJERES
 TRABAJAN A TIEMPO PARCIAL**
(Miles de mujeres y porcentajes, segundos trimestres)
Año 1996

MOTIVOS	Valor absoluto	%
Enfermedad.....	5,1	0,7
No sabe	12,5	1,7
Asistencia a cursos	23,0	3,1
No quiere TC*	26,9	3,7
Obligac. familiares	94,4	12,8
Otras razones	113,8	15,5
No encuentra TC	167,9	22,8
Tipo de actividad	291,4	39,6
TOTAL	735	100

* TC=Trabajo Completo.

FUENTE: EPA. CES, *Panorama sociolaboral de la mujer en España*, 6 (1996).

2. Según algunos expertos, la labor de la Administración en este ámbito se ha centrado en tomar medidas que no están demostrando notoria efectividad para resolver el problema. Entre ellas se ha implantado el denominado «*coste cero*» de la Seguridad Social que libera a las empresas de pagar las cargas de sustitución por maternidad; la incorporación de los trabajadores a tiempo parcial a los sistemas de protección social, conforme al Acuerdo entre Sindicatos y Gobierno, y la regulación del acoso sexual.

Entre algunos proyectos, todavía no conseguidos, está el bloqueo de las negociaciones para el seguimiento del III Plan de Igualdad de Oportunidades, o la demora en realizar la transposición a nuestro Derecho interno de la Directiva Comunitaria sobre Permisos Parentales (31). Estos y otros que vayan posibilitando la igualdad real de hombres y mujeres han de ser bienvenidos.

(31) Vid. *Gaceta Sindical*, pág. 15.

La consecución efectiva de una vida digna para todas las personas de nuestros Estados debe venir del establecimiento de políticas globales activas que desarrollen, positivamente y ámbito por ámbito, el medio social donde se desenvuelven los ciudadanos. En España, si nos comparamos con otros países de nuestro entorno europeo, es más acuciante el problema del desempleo, que necesita, aparte de las políticas aseguradoras y las tendentes a la formación de los parados con vistas a reencontrarse con el trabajo, una profunda reflexión nacional e internacional sobre los modelos de crecimiento económico y su «deshumanización». La familia requiere también una promoción global de su institución, no sólo centrada en las prestaciones a sus miembros, además escasas, sino en el reconocimiento de sus funciones sociales y en la posibilitación de la vida familiar en conjunción con la laboral y social. La igualdad de la mujer pasa por una efectiva promoción de la igualdad de oportunidades y retribuciones laborales, sin descanso hasta conseguir la equiparación total.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- «De la igualdad formal a la igualdad real», *Gaceta Sindical* (marzo 1999), págs.14 y 15.
- «Declaración», Partes I y II, y «Programa de Acción», Capítulos I, II, III y IV, *Cumbre Mundial de Desarrollo Social*, Copenhague, 1995.
- ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto: «Garantía jurídica de los derechos humanos», *Claves de la Razón Práctica*, 90 (1999), págs. 10-17, pág. 11.
- CAMARERO SANTAMARÍA, Jesús: *El déficit social neoliberal: Del Estado del bienestar a la sociedad de la exclusión*, Sal Terrae, Santander, 1998, especialmente el capítulo III.
- CARRASCO RODRÍGUEZ, José María: «La cumbre de Davos o el alumbramiento de una nueva era: el posneoliberalismo», *Cuadernos de Información Económica*, 143 (1999), págs. 123-126, pág. 125.
- CECS, *Fundación Encuentro*, Madrid, 1999, pág. 408.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: COM(95) 94 final, Bruselas, 27-3-1995, pág. 6.
- COSSIO DÍAZ, José Ramón: *Estado social y derechos de prestación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pág. 46.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 284/25, de 14-9-98.



- GARRIDO FALLA, Fernando, y otros: *Comentarios a la Constitución*, segunda edición ampliada, Cívitas, 1985, pág. 255.
- GOROSQUIETA, Javier: «El Pensamiento único y sus crisis alternativas», *Boletín de Estudios Económicos*, 165 (1998), págs. 555-569, págs. 555 y 556.
- MARTÍNEZ DE PISON, José: *Políticas de Bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, Tecnos, Madrid, 1998.
- OIT: «Pobreza y Exclusión: un dúo infernal. Entrevista con Gerry Rodgers», *Trabajo. Revista de la OIT*, 11 (1994), págs. 4-9, pág. 7, *ibidem*.
- *El empleo en el mundo 1996/97*, Cuadro 2.2, pág. 21.
- Panorama sociolaboral de la mujer en España*, CES, 9 (1997).
- PÉREZ-DÍAZ, Víctor; CHULIA, Elisa, y ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta: *Familia y Sistema de Bienestar. La experiencia española con el paro, las pensiones, la sanidad y la educación*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid, 1998, págs.159 y ss.
- PRIETO SANCHÍS, Luis: «Las garantías de los derechos fundamentales», en *La Constitución Española de 1978-20 años de democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- RIGAUX, F: *Droit International et Droits de l'homme*, JT, París, 1988.
- SUBIRATS, Joan: «Las tradiciones de la izquierda y sus problemas actuales», *Claves de la Razón Práctica*, 90 (1999), págs. 38-44, pág. 38.

Los derechos sociales en la reconstrucción posible del Estado del bienestar

Luis Enrique Alonso Benito
Universidad Autónoma de Madrid

«Democracia y capitalismo tienen unas ideas muy diferentes sobre la correcta distribución del poder. Una cree en una distribución del poder político completamente igual, “un hombre, un voto”, mientras la otra cree que el deber de los que económicamente son más fuertes es expulsar a los débiles del mundo del negocio y provocar su extinción económica.»

LESTER THUROW (1996, 255)

«El Estado es una realidad ambigua... Pienso que los dominados están interesados en defender el Estado, en especial en su aspecto social. Esta defensa del Estado no se inspira en ningún nacionalismo. Se puede luchar contra el Estado nacional, pero no hay que dejar por ello de defender las funciones “universales” que desempeña y que pueden ser desempeñadas con eficacia igual, por no decir mayor, por un Estado supranacional... Desde un punto de vista histórico, el Estado ha sido una fuerza de racionalización, pero que se ha puesto al servicio de las fuerzas dominantes.»

PIERRE BOURDIEU (1999, 49 y 58-59)

INTRODUCCIÓN

Durante estos últimos veinte años hemos ido percibiendo y recibiendo profundos cambios en las formas de concebir y formular las políticas sociales. Diferentes convenciones ideológicas se han instalado y desinstalado sucesivamente en nuestras formas de construir los instrumentos de intervención estatal en la esfera de las necesidades sociales, hasta tal punto que, muchas veces, bajo palabras muy seme-



jantes se esconden formas de entender, conocer y definir los derechos sociales de la ciudadanía modificadas en su dimensión efectiva y real a través del tiempo, el espacio y las vías de desarrollo y solución de los conflictos sociales.

En las páginas que siguen iremos revisando las modificaciones que han sufrido los modelos de reconocimiento de las necesidades sociales en estos últimos decenios. En este sentido se puede empezar apuntando que tales modelos han ido cambiando como resultado del entrecruce de dinámicas y presiones económicas y sociales cada vez más complejas, así como vinculados a la aparición de grupos sociales específicos producto de la espectacular fragmentación, vivida en los últimos años, de nuestro universo social de referencia. Las políticas sociales en su práctica, por tanto, lejos de estar presididas por un diseño autónomo, racionalizador y evolucionista son el resultado de un ajuste imperfecto de fuerzas institucionalizadoras que las hacen explicables sólo en sus contextos concretos de actuación y que nos hacen ver estas políticas sociales como indisoluble ligadas a la marcha de la política en el sentido más original del término.

Una extraña y paradójica imagen de progreso y a la vez retroceso de los derechos sociales se percibe en estos últimos años, líneas de avance sobre todo en el ámbito de los derechos individuales se entrecruzan así con el estancamiento e incluso el deterioro de las políticas públicas de orientación más colectiva. Situación paradójica que debe contemplarse de forma expresa en la transformación que estamos experimentando con el paso de un *Welfare State* —fundamentalmente desmercantilizador, subvencionador y sostenedor de la demanda social— a un *Workfare State* cada vez más implicado en la formulación de políticas que buscan incrementar la competitividad del tejido económico/productivo y la adquisición de capital humano y formación tecnológica asociada a grupos laborales específicos.

1. EL MODELO UNIVERSAL: DERECHOS SOCIALES Y SOCIEDAD DEL TRABAJO

La constitucionalización de los derechos sociales y económicos ha sido uno de los rasgos básicos del ciclo histórico de reconstrucción de la Segunda Guerra Mundial y del posterior crecimiento sostenido y

optimista (1). La frontera del bienestar material se añadía así a los límites de la ciudadanía política liberal, normativizando y juridificando una sustanciosa serie de *derechos de segunda generación* que al ser formalmente asumidos por los Estados nacionales —desarrollados, centrales y occidentales— se convertían en el compromiso de una provisión continuada de bienes públicos a una población que veía con ello ampliado el ámbito positivo de su ciudadanía.

Los derechos sociales y económicos se manifestaron así como la absoluta novedad en lo que se refiere a las declaraciones formales de derechos humanos y tanto la *Declaración Universal de Derechos Humanos* proclamada por la *Asamblea General de las Naciones Unidas* de diciembre de 1948, como el período constitucional que se inicia y se contextualiza en esa época (2) —y que vendría a finalizar justo con la transición a la democracia de las naciones que habían sido dictaduras en ese período en la periferia sur europea, especialmente España, a mediados de los años setenta— irían recogiendo los principios que unen democracia política con derecho al bienestar económico social y cultural, creando la convención de la economía mixta: pública y privada a la vez. Modelo que trataba de afrontar tanto la reconstrucción y consolidación de capitalismo, convirtiéndolo en un «capitalismo social», como el despliegue de un modelo de ajuste social en el enfrentamiento de las sociedades industriales en dos bloques geopolíticos e ideológicos con filosofías políticas literalmente irreconciliables.

Las políticas de bienestar se situaban con ello en el centro de una complicada arquitectura jurídico-económica que enlazaba un nuevo ajuste normativo entre individuo y sociedad —sobre todo mediante el reconocimiento de «derechos de bienestar» que se compensaban con la provisión de bienes públicos—, con la función económica de reactivar los ciclos económicos utilizando esas políticas públicas como medios de expansión de la demanda efectiva. El Estado del bienestar afrontaba la reconstrucción social del sistema económico de mercado —duramente desarticulado por dos guerras mundiales— limitando

(1) Sobre la fundamentación jurídica de los derechos sociales y su contextualización en sus ciclos históricos concretos: CONTRERAS PELÁEZ (1994), MARTÍNEZ DE PISÓN (1998) y SERRA (1998).

(2) El tema de las diferentes declaraciones formales y constitucionales de los derechos del hombre, incluyendo los derechos económicos y sociales, se encuentra analizado con enorme rigor en ARTOLA (1986), PÉREZ LUNO (1998) y ORAÁ y GÓMEZ ISA (1997).

precisamente la propia capacidad del mercado para romper y descomponer sus bases sociales, expandiendo y reconociendo derechos económicos y sociales que objetivaban y normalizaban el espacio de la necesidad en un marco público, colectivo e institucionalizado.

El Estado, convertido en regulador de lo económico y lo social (frente a la idea de la autorregulación del mercado y la creación de la sociedad por el mercado típico del pensamiento liberal (3), asumió así en la «edad de oro» del intervencionismo social desde la Segunda Guerra Mundial el papel de mediador contradictorio y asimétrico entre las necesidades del crecimiento económico y las demandas sociales traducidas y expresadas por conflictos laborales, políticos y sociales.

Los derechos económicos y sociales representaban así la dimensión jurídico-instrumental de un espacio de necesidades históricas definidas por el encuentro entre las libertades políticas individuales —propias de la filosofía social liberal— y la garantía de una cierta provisión de servicios públicos parcialmente redistributivos —heredada de la tradición socialdemócrata—, espacio de necesidad que unía el pleno empleo, la seguridad y la centralidad social del trabajo en un sistema de convenciones y normas sociales donde el conflicto en la producción quedaba parcialmente integrado gracias a la negociación en la esfera de la distribución.

Es importante, por tanto, señalar que los derechos sociales y económicos —«los derechos de bienestar»— (4) se convierten en derechos centrales y universales, con una importante cobertura para las poblaciones de los Estados de los países centrales del sistema-mundo, y, lo que es más importante, se convierten en derechos garantizados y en titularidades efectivamente ejercibles, porque son el resultado de la lógica de resolución del conflicto social cristalizada en el pacto keynesiano (FRIOT, 1998). Pacto implícito y asimétrico que suponía que el trabajo aceptaba la lógica del beneficio privado y la preminencia del mercado como instrumento central del crecimiento económico, siempre que el capital reconociese la necesidad de internalizar me-

(3) La referencia —crítica— habitual para el desarrollo de este tema es POLANYI (1992 y 1993).

(4) Versiones institucionalistas diferentes de la aparición, consolidación y crisis de los derechos de bienestar se encuentran en ROSANVALLON, 1985; HARRIS, 1990, y la muy completa síntesis de CATELLS y BOSCH, 1998.

diente bienes públicos —derechos sociales y económicos— las externalidades y costes sociales del crecimiento económico en procesos de arbitraje, negociación y pacto social realizados de manera corporatista —por organizaciones de representación de intereses— dentro del propio Estado.

Por tanto, es fundamental remarcar que la política social tiene su razón fundamental en la evolución histórica del conflicto social y se convierte en un elemento sustantivo, real y generalizado en los capitalismo de la Segunda Postguerra Mundial —frente al tradicional carácter marginal, asistencial supletorio y excepcional que han tenido los derechos sociales garantizados en el pensamiento y la práctica liberal— no tanto porque sea un elemento teóricamente diseñado, o la evolución natural y lineal de las formas de intervención del Estado, sino porque responden al entrecruce concreto de dos lógicas diferentes, a la vez contradictorias y a la vez complementarias: la lógica que explica la intervención del Estado en función de las necesidades de acumulación económica y la lógica que impulsa a la intervención del Estado en función de las necesidades de la reproducción social y de legitimación política (ASHFORD, 1988, y BALDWIN, 1992).

El Estado del bienestar es uno de los productos más acabados de la modernidad y como todo el proyecto moderno está potencialmente disociado entre la dimensión técnico-económica y la dimensión de progreso social que supone la modernización desde sus orígenes, dimensiones que como sabemos se acercan y alejan en diferentes coyunturas históricas, que están permanentemente en tensión y que sólo la dinámica de acción y movilizaciones de los actores sociales concretos nos puede indicar cómo se resuelve de manera real (O'BRIEN y PENNA, 1998). De esto podemos deducir también que el Estado social, lejos de responder a una marcha continua e irreversible, ha presentado y presentará períodos de expansión y contracción, de crecimiento y de retraimiento y su proyecto es un proyecto tan inacabado —seguramente estará permanentemente inacabado— como la modernidad misma.

Las necesidades percibidas se convierten en derechos colectivos en marcos históricos concretos. La construcción social de los derechos de bienestar se realizó, de esta manera, en un entorno fordista-keynesiano, donde la institucionalización del conflicto industrial amplió el espacio de la ciudadanía hasta la garantía parcial y la provisión de bienes públicos como parte de la normalización y positivación



constitucional de lo que se pasaron a considerar derechos fundamentales del hombre. La centralidad del trabajo en la definición de la ciudadanía se inscribía, por tanto, en el mundo del industrialismo maduro estableciendo el marco de la seguridad y el progreso social como un aspecto constitucionalizado nominal y formalmente, y sólo parcialmente garantizado —aunque de manera sustantiva— con políticas sociales de corte universalista (5).

La ciudadanía social —o «total»— incluía así un marco de deberes y derechos que supuso una desmercantilización parcial de lo social y una ampliación del alcance, la profundidad y la calidad de la intervención del Estado en la economía, financiada con una gestión hasta ese momento heterodoxa de las finanzas públicas, aceptando déficits moderados y cierta inflación para estimular la demanda agregada y financiar el gasto público incluido por tanto los gastos sociales (ALONSO, 1999). El paradigma de «los fallos del mercado» soportaba ideológicamente esta intervención convirtiéndola en necesaria para una correcta reasignación de los recursos —y, por tanto, de los derechos de propiedad—, funcional para el desarrollo económico —la idea de un Estado locomotora— y generadora de unas instituciones que, sin impedir el funcionamiento del mercado —encargado principal de la provisión de bienes y servicios privados y autorizados en la mayoría de las situaciones para ofrecer también servicios sociales cuando éstos eran rentables—, realizaban una redistribución parcial y asimétrica (pero real) de los beneficios y costes de éstos según normas no estrictamente mercantiles.

2. LA DESMATERIALIZACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES: DE LAS GARANTÍAS A LAS OPORTUNIDADES

Desde finales de los años setenta venimos asistiendo a un argumento repetidamente difundido y ampliado por todas las instancias oficiales y oficialistas; este argumento es el de que es económicamente

(5) La vinculación entre el marco histórico-institucional de las necesidades y las políticas sociales efectivas está desarrollada en obras como las de ANON ROIG y RUIZ SANZ (1998), CONTRERAS PELÁEZ (1994), MARTÍNEZ DE PISÓN (1998) y ALONSO (1998).

imposible mantener y garantizar los derechos sociales de postguerra si queremos mantener la economía de mercado y con ello la libertad y la democracia misma. En la postcrisis de los años ochenta, justo en el momento de una fuerte reestructuración tecnológica y productiva a nivel global, la intervención estatal de corte keynesiano se consideró generadora de la expansión desordenada del gasto público y de los déficits estructurales de ello derivados. Justo en el momento de la marcha hacia la flexibilización tecnológica, jurídica y social del sistema económico un elemento como los derechos sociales de cierta seguridad y rigidez normativa frente al azar del mercado se prestaba como un elemento de rigidez desmovilizadora y desmotivadora inaceptable para una economía fundamentalmente basada en el beneficio privado (6).

El cambio de turno de la intervención estatal se hacía así evidente, el peso de la acción pública sobre la demanda agregada —sobre todo mediante las políticas sociales del Estado benefactor— se iba relativizando justo cuando comenzaban a considerarse fundamentales los problemas económicos por el lado de la oferta y en especial los que se conectaban con la productividad, la renovación tecnológica y la preparación de los mercados de trabajo para aprovechar el uso de las ventajas comparativas de las políticas de remercantilización institucional y técnica. Esta intensa ofensiva contra las intervenciones estatales de tipo «bienestaristas» —descartando a la vez que el Estado fuese palanca del crecimiento por burocratizador e ineficiente— suponía *de facto* la destrucción de los pactos sociales o los consensos sobre cuya base política se había realizado la acción del sector público, una «revuelta de las élites» financieras y tecnológicas contra el sistema fiscal y las políticas de gasto que habían materializado el pacto keynesiano (7).

Los años ochenta y principios de los noventa marcaron la época en que disociaron formalmente los dos imperativos que animaron la acción del Estado benefactor y que éste armonizó con éxito relativo:

(6) Sobre la «retórica de la intransigencia» liberal contra las políticas sociales y la continuidad histórica de los argumentos de esta retórica (prácticamente los mismos en los últimos doscientos años) son magistrales los ensayos de HIRSCHMAN (1989, 1991 y 1996).

(7) Sobre la conocida «revuelta de las élites» que ha roto el pacto keynesiano y sus políticas redistributivas, véase LASCH (1996), GALBRAITH (1992) y, para el caso español, SEVILLA (1998).

el imperativo de mantener y sustentar la acumulación privada y el imperativo de cohesionar y desconflictivizar la sociedad por medio de políticas públicas de consumo y legitimación social. El optimismo del bienestar y el crecimiento sostenido keynesiano chocaba contra la estanflación, el final del pleno empleo —o, mejor, el desempleo estructural programado—, y la crisis fiscal del Estado, que se acentuaba, además, con la imposibilidad de financiar el gasto público con los impuestos, en pleno período de separación de las nuevas clases promocionales del *boom* financiero de cualquier proyecto de solidaridad fiscal.

La racionalidad del Estado del bienestar se veía así atacada inmediatamente en sus bases morales —o mejor en los riesgos y azares morales que inducía—, pues de manera directa se le acusaba de mantener la garantía de salarios excesivamente elevados, de subsidios que bloquean el incentivo a trabajar y de normas y seguros que impiden de plano la contratación; de manera indirecta a los sistemas sociales se les responsabilizó de la reducción de la iniciativa personal y de la destrucción de los incentivos y la responsabilidad moral del capitalismo, así como de ser un mal estímulo para la dependencia, la ineficiencia y el despilfarro de los recursos económicos, todo ello en detrimento del sector privado cada vez más, según esta óptica, gravado económicamente y expulsado de los espacios rentables por el excesivo peso del sector público (8).

En el ámbito específico de los derechos sociales hemos conocido una fuerte reestructuración y redefinición. Conservándose así un mismo marco normativo y constitucional en el terreno formal, hemos asistido a una praxis efectiva totalmente transformada, ya sea por la aparición de desarrollos normativos específicos de corte fuertemente remercantilizador, ya sea por el directo incumplimiento de las garantías sociales al ser consideradas de manera secundaria y testimonial frente al apremio que supone la creación de cualquier tipo de empleo mediante el incremento y la liberación de la inversión privada.

La desmaterialización, la individualización y la fragmentación progresiva de los derechos sociales han sido, por tanto, las caracterís-

(8) Este discurso está concienzudamente analizado en ESTEFANÍA (1996 y 1997) y en TODD (1998).

ticas más notables de la reformulación «postwelfarista» de éstos (9). *Desmaterialización* porque si las políticas sociales del Estado del bienestar se caracterizaban por no sólo proteger a los colectivos mediante normas y declaraciones sino también mediante la regulación socio-económica, la provisión de servicios y la intervención pública económica con objeto de crear libertades positivas, el cambio fundamental que se ha experimentado en la práctica de estos derechos socio-económicos de segunda generación ha sido su limitación a una *política de mínimos* para colectivos especialmente vulnerabilizados, y la redireccionalización hacia el mercado —o hacia el sector voluntario— de las labores que habitualmente se habían asignado a las agencias públicas de bienestar. Se trata, pues, de mantener derechos sociales formales sin crear una esfera de derechos distributivos sustantivos ni alterar los derechos de propiedad (PREUSS, 1991). Si el Estado del bienestar keynesiano modificó la esfera de la distribución sin intervenir en la racionalidad productiva, la vuelta de tuerca postkeynesiana se ha planteado como la realización de una estricta lista de servicios mínimos, cheques de prestaciones y acciones asistenciales que, sin modificar las relaciones de distribución ni la asignación de los derechos de propiedad, asociasen el ámbito y la posibilidad del bienestar al espacio de lo privado.

La individualización de los derechos sociales ha marcado el proceso de sustitución de una ciudadanía social fundamentada sobre el carácter colectivo y hasta universal de las necesidades históricamente construidas, a una *gestión privada de los riesgos* (10). La individualización de las responsabilidades sobre el bienestar es presentada como la mejor receta liberal contra un Estado gastador y sobredimensionado, así su diagnóstico es claro: «la *agenda social* del Estado se ha extendido más allá de la función original del bienestar, que era proporcionar una red de seguridad social para aquellos con mayor riesgo de infortunio y menos capacidad de protegerse a sí mismos, a un sistema universal de prestación de servicios que la mayoría de la población podría permitirse por sí misma si no tuviera que soportar una fiscalidad

(9) El tema de la desmaterialización, individualización, fragmentación de las políticas y los derechos sociales se encuentra analizado a fondo en PROCACCI (1999), BARCELONA (1996) y PETRELLA (1997).

(10) En lo que se refiere a la vulnerabilidad, la fragilidad y el riesgo civilizatorio creciente de los modelos mercantiles globalizados, ver BECK (1998a y 1998b).

tan pesada» (SKIDELSKY, 1996, 210). El bienestar ya no es tanto un derecho como una *oportunidad*, una oportunidad vital por la que los individuos tienen que competir, trabajar, ahorrar e invertir haciendo uso de sus recursos y su racionalidad en una dimensión estrictamente personal (11); lo público es la última frontera, el espacio mínimo y residual para arbitrar las garantías de la competencia o para impulsar mercados eficientes también en el campo de lo que tradicionalmente habían sido bienes públicos.

Por otra parte, la desmaterialización e individualización práctica de los derechos sociales ha supuesto, de hecho, la *fragmentación*, diferenciación y diversificación de las titularidades y garantías. La subordinación parcial del Estado nacional a los mercados financieros mundiales ha hecho que las políticas sociales de los Estados centrales hayan ido dispersándose y refugándose en ámbitos locales y municipales, desmigajándose por el territorio en función de las posibilidades políticas y económicas —el lugar de la ciudad o la región en la red competitiva de intercambios económicos mundiales— de instituciones diversas que más que contar con un modelo de razón universal pública y de solidaridad orgánica y normativa para su acción, ahora se legitima con actuaciones parciales y defensivas de corto o medio alcance. La fragmentación postmoderna ha llegado también a los derechos sociales (BARCELLONA, 1992), los marcos comunes se han ido desarticulando y complejizando según una dinámica un tanto caótica de reducciones y desmantelamientos parciales de titularidades y de reacciones y de defensas de grupos y territorios afectados, desplegándose así una dinámica microcorporatista donde en ausencia de una razón social general son las razones particulares las que explican la situación real de los programas de intervención social.

En suma, los derechos sociales se han transformado y recompuesto —según hemos ido experimentando—, en el paso de un modo de regulación fordista, basado en la producción y el consumo de masa de series de mercancías homogéneas, fundamentalmente industrial y keynesiano, a un modo de regulación postfordista con alta diversificación de productos y mercados, con requerimientos crecientes de in-

(11) El argumento de las oportunidades vitales es defendido y desarrollado, a principios de los años ochenta, con su evidente buen hacer teórico por Ralf DAHERDORF (1981, 1982 y 1983).

formación, globalizado y con pautas de intervención estatal mucho más selectivas y desreguladoras (PECK y TICKELL, 1994). Esto ha creado convenciones institucionales que contextualizan el ámbito de la necesidad es un marco mucho más restrictivo, individualizado y fragmentado a la vez que dan más peso al mercado que al Estado en la formación básica de las motivaciones y expectativas de los ciudadanos, con lo que ello significa de privatización de los sistemas de legitimación y consenso social (12).

3. DERECHOS SOCIALES DE BAJA INTENSIDAD: LOS PROGRAMAS CONTRA LA EXCLUSIÓN

Durante los años noventa se han venido sucediendo acciones que tienden a resituar a las políticas sociales en un espacio acotado y bien delimitado —casi segregado—, éste es el de la lucha contra la exclusión social y la «nueva pobreza» (13). Síntesis del avance del mercado de los años ochenta y de sus propios costes (en forma de incremento e institucionalización de franjas sociales especialmente débiles y vulnerabilizadas), la política social de los últimos noventa ha reconstruido su marco normativo siguiendo un reordenamiento que trata de mantener la competencia mercantil en el centro de la sociedad y suministrar cierta seguridad en sus periferias, evitando una excesiva desintegración social y conjugando la motivación mercantil básica del sistema social con una cierta cohesión mínima.

Es especialmente relevante la separación formal entre las políticas sociales y las políticas laborales, dándole a estas últimas el carácter de políticas laborales activas —acciones formativas individualizadas o subvencionadoras a la empresa para la contratación— separadas de

(12) Sobre los nuevos procesos de fragmentación, flexibilización y desregulación productiva se pueden encontrar diagnósticos realizados desde el estudio de la nueva condición salarial/ciudadana y a partir de diferentes presupuestos ideológicos —aunque coincidiendo todos ellos en la funcionalidad de esta nueva pobreza difusa y parcialmente invisible para la reconstrucción del modelo de regulación postfordista— en CASTEL (1997), DAHRENDORF (1991 y 1996), GALBRAITH (1992), REA (1997), MINGIONE (1994) y THOMAS (1997).

(13) Las relaciones entre sociedad de la exclusión, nueva (o vieja) pobreza y Estado del bienestar están bien estudiadas en HILL y BRAMLEY (1999), O'BRIEN y PENNA (1998), PENALVA y ROFMAN (1996), finalmente SWAAN (1992).



los criterios clásicos de subsidios o seguros monetarios como derechos adquiridos por la condición salarial. Los intentos de síntesis entre los elementos principales del liberalismo económico y los rasgos secundarios de la socialdemocracia tradicional se multiplican en diferentes propuestas de flexibilidad, donde la flexibilidad básica y fundamental de todos los mercados —sobre todo los de trabajo— es compensada con políticas paliativas desplegadas sobre colectivos especialmente erosionados por la remercantilización general (14).

Separados los declinantes derechos laborales de los derechos sociales, estos últimos tienden a ser considerados de manera parcial (compensatoria) y no distributiva (no deben modificar la estructura de rentas ni ser reasignativos en un sentido económico fuerte). La igualdad de oportunidades no es tanto un objetivo buscado y diseñado desde una intervención pública consciente como el resultado —o la consecuencia secundaria— de la promoción desde lo público de la empresarialización, la empleabilidad y la adaptabilidad de todos los grupos sociales. El Estado se convierte así en Estado remercantilizador, gerencialista, emprendedor y empresarializador (*Workfare*) y los derechos sociales tienen que inscribirse en el código universal del mercado como primer regulador (POLLIT, 1993), sólo una vez que el mercado ha producido efectivamente efectos perversos hay que intervenir para fijar los límites y el «cinturón de seguridad» de la sociedad —que ya no Estado— del bienestar, pero con intervenciones que sigan siendo económicamente no distorsionadoras (baratas) y socialmente activadoras.

Dos procesos complementarios se han venido manifestando en estos últimos años con los programas del «welfarismo blando» que han abierto las propuestas postsocialdemócratas al estilo del «nuevo contrato para el bienestar», «la tercera vía», «o la nueva cuestión social» (15). De esta manera tanto el endose hacia la comunidad o a la socorrida sociedad civil, como la llamada abierta al mercado para mantener los derechos sociales mínimos han estado permanentemen-

(14) Estudios sobre las transformaciones de la política social en función de la evolución de la relación salarial se encuentran en ROMERO GONZÁLEZ y otros (1992), MARRIS (1996), MONEREO PÉREZ (1996) y RODRÍGUEZ CABRERO (1998).

(15) Programas y análisis de este corte se pueden encontrar en GIDDENS (1999), DAHRENDORF (1997), ROSANVALLON (1995) y en la *Propuesta Laborista* de 1998.

te presentes en las políticas de redimensionalización y reformulación del Estado del bienestar, focalizando sus actuaciones sobre grupos, territorios y problemas concretos.

La *focalización* ha supuesto la limitación de las políticas universales en materia de derechos sociales y económicos, al mismo tiempo que se concentran esfuerzos y recursos sobre grupos, franjas sociales y segmentos excluidos de los mercados de trabajo. Esta *focalización* sobre grupos vulnerables tiende inmediatamente a sustituir los derechos sociales y económicos universales por medidas de apoyo a colectivos considerados de «riesgo» especial de desintegración social, línea *asistencialista* que tiende a connotar de manera *neopietista* a todo lo público y a sus intervenciones, incluyéndolas en una especie de nueva subsidiaridad de lo social: lo público es para los que no pueden alcanzar lo privado.

Asimismo la empresarialización y provisión privada de servicios de bienestar se han integrado en el circuito económico postliberal, tanto en la privatización de servicios antes públicos y universales como en la oferta empresarial concertada de servicios asistenciales financiados públicamente, pero prestados de manera privada. De esto se sigue que la principal evaluación de las políticas asistenciales es su eficiencia económica, y su legitimación no viene dada tanto por su racionalidad sustantiva o sus referencias valorativas, como por su capacidad de generar riqueza material o puestos de trabajo. Los derechos económicos y sociales se tornan así antes medio que fin en sí mismos, incluidos en el discurso del realismo económico dominante.

Igualmente, la tendencia a encargar al «tercer sector» o a instancias voluntarias parte de las responsabilidades sociales de las prácticas del bienestar indica no sólo el crepúsculo postmoderno de los deberes impuestos por el Estado —y, por tanto, de los derechos— y la subordinación de las necesidades de unas personas a la voluntad o el deseo de otras, sino la emergencia de formas parciales y fragmentadas de solidaridad individual frente al estancamiento de modos institucionalizados, anónimos y colectivos de solidaridad pública. La vuelta de esta especie de solidaridad mecánica, ahora considerada postmoderna, en el momento de limitación de la solidaridad orgánica moderna, desformaliza la misma idea de justicia social y del derecho restitutivo para entrar en una situación de garantías contingentes, azarosas y diversas.

En suma, en los años finales del decenio de los noventa, una vez agotados políticamente los modelos retóricos de apelación al mercado «puro», hemos asistido a una revitalización de ciertas convenciones asistenciales postsocialdemócratas. La salida de un período de corte abiertamente neoliberal y políticamente conservador abre así un horizonte lleno de ambivalencias y contradicciones para el futuro de los derechos sociales, pero a la vez muestra posibilidades y desarrollos imposibles de eludir.

CONCLUSIÓN: LOS DERECHOS SOCIALES EN LA ENCRUCIJADA

Nos encontramos en una coyuntura casi sorprendente para el tema de los derechos fundamentales en general y para los derechos laborales, sociales y económicos en particular; nunca se han tenido sobre el papel una cantidad tan impresionante de discursos y declaraciones formales jurídicas, políticas y retóricas tan perfectas e intensivas sobre los derechos y, sin embargo, nunca hemos sido tan conscientes de que las «zonas oscuras» en que estos derechos son incumplidos no sólo permanecen y se estancan, sino que crecen y se diseminan. Así, diferentes territorios físicos y sociales del mundo quedan fuera del cumplimiento de los derechos humanos más elementales sin que el escándalo sea ni siquiera perceptible, pero además en las zonas tradicionalmente avanzadas en el reconocimiento de los derechos sociales, económicos y laborales éstos han tendido a relativizarse en general y en franjas especialmente vulnerables han quedado netamente dañados —el mundo de «los sin»: los sin trabajo, los sin papeles, los sin techo, los sin ordenador, etc. (16)— ; situación, por otra parte, bastante conocida pero soportada con fatalismo una vez aceptado que el mercado marca sus reglas —o mejor su ausencia de ellas— por encima de cualquier otra garantía social.

(16) El importante debate sobre el lazo que une el tema de la exclusión social con «nuevas» formas de hacer política (o de regeneración de la política) se puede encontrar en trabajos como los de GAULLIER (1996), DAMON (1998), NOIRIEL (1998), PAUGAM (1996) y el siempre interesante TOURAINE (1999), que hace de este asunto el motivo central de sus últimos escritos.

De esto modo, la flexibilidad técnica, jurídica y social del postfordismo dominante ha hecho aparecer un buen número de minorías étnicas, sociodemográficas y culturales semi-integradas (o pre-excluidas) en el sistema productivo. El carácter *multicultural* y *sociodiverso* que ha adquirido la población europea obliga a reconocer las dificultades para construir en un espacio cada vez más complejo y concreto la ciudadanía europea y los derechos sociales de ella derivada. En este sentido, el reconocimiento de la *sociodiversidad* es básico y los grupos culturales, étnicos, de edad o de género deben quedar protegidos en base a la igualdad de sus derechos económicos. La imagen de una ciudadanía masculina, asalariada e industrial —típica del Estado del bienestar de postguerra— implica la dependencia cuantitativa y cualitativa de otros colectivos sociales a un grupo considerado como el normal y mayoritario. Las actuales dudas y desorientaciones en la reconstrucción del Estado social sólo pueden superarse, en consecuencia, tomando una vía más ágil, flexible y democrática, y ésta se halla en reconocer que las diferencias de identidad y cultura son elementos básicos a respetar y, a la vez, a integrar para construir un consenso de carácter superior, a partir del diálogo y la formación de valores creados en el respeto y el reconocimiento mutuo.

Derechos individuales y colectivos, libertad y justicia, autonomía y solidaridad se han demostrado, después del largo ciclo histórico de permanentes ataques y defensas de la sociedad democrática, imprescindibles todos ellos para conformar una sociedad éticamente habitable; la manera como se combinan y se negocian no es lineal ni automática sino que depende de las acciones, conflictos y soluciones logradas por los actores sociales en la construcción de su convivencia (17). Justamente la aparición de nuevos actores y nuevos problemas ha introducido la necesidad del reconocimiento de derechos de nuevo tipo —los *derechos de tercera generación* (PÉREZ LUÑO, 1991)— que abordan necesidades relacionadas con la conservación del medio ambiente, la calidad de vida, la expresión de identidades minoritarias o no convencionales, el secreto informático o la defensa de los consumidores. Derechos fundamentales que van más allá de la filosofía *distribu-*

(17) Sobre el eterno debate entre derechos individuales y colectivos y la posible construcción de modelos dialógicos y no excluyentes, RUBIO CARRACEDO (1992), BALLETROS (1989) y SAVATER (1998).

cionista del Estado social clásico de postguerra, pero que no por ello se pueden considerar que lo anulen o lo superen, más bien indican la complementación, complejización y multideterminación de las necesidades en las sociedades industriales avanzadas.

Otra tarea, permanentemente pendiente, es el tema de la mundialización de los derechos fundamentales y en especial los derechos económicos y sociales. En este sentido, el panorama es bastante desalentador porque justo cuando se ha aceptado como dogma el planteamiento de la globalización y la expansión del principio de la rentabilidad absoluta saltando fronteras o territorios, la globalización de los derechos humanos más fundamentales resulta casi un sueño visionario. Un pequeño archipiélago de territorios con derechos sociales protegidos sobresale en un enorme océano de territorios que —como mucho— pueden tener sentido económico para la acumulación mundial, pero que poco han podido avanzar en la construcción de una ciudadanía con el más mínimo sentido real. La responsabilidad real sobre los derechos debe pues globalizarse y el compromiso constitucional de las naciones se muestra cada vez más insuficiente e ineficaz en este punto, la frontera de la alteridad en los derechos sociales queda pues abierta y, hasta ahora, con soluciones sólo testimoniales (DONNELLY, 1999).

En suma, y para terminar, los derechos sociales y económicos han pasado por un período de descrédito, acusados por los grupos neoconservadores y neoliberales de provocar una clara desincentivación para el trabajo de los individuos y una sobrecarga financiera para el sistema económico, y no excesivamente defendidos por ninguna instancia oficial siempre muy influenciadas por el individualismo posesivo dominante.

Grupos activos y movimientos sociales han tratado de defender las conquistas históricas del Estado social ante lo que no era tanto el recorte de la intervención del Estado como el cambio de sentido de ésta al apoyar fundamentalmente la acumulación privada. Ahora nos encontramos en un dubitativo, pero interesante período de debate sobre la reconstrucción de los derechos sociales, reconstrucción que tiene que dar cuenta de las nuevas realidades y tensiones que se nos presentan: fragmentación, multiculturalismo, globalización, etc. El nuevo Estado del bienestar tendrá así que abrirse a la participación y a la acción de colectivos activos —enfrentar el Estado a estos colectivos

haciéndolos rivales y excluyentes ha sido una estrategia destructiva y precarizadora del bienestar social— y buscar tarde o temprano un marco supranacional. Parece que el siglo que entra nos fascina en sus posibilidades tecnológicas y materiales, pero hay un desafío todavía más fascinante y novedoso y es el desafío del reconocimiento universal —y sobre todo el cumplimiento efectivo— de los derechos humanos en sus más variadas dimensiones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, L. E. (1998): «La producción social de la necesidad y la modernización de la pobreza: una reflexión desde lo político», en Riechmann, J. (ed.): *Necesitar, desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad*, Madrid, Los Libros de La Catarata, 1998.
- (1999): *Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*, Madrid, Trotta, Fundación 1.º de Mayo.
- AÑON ROIG, M. J., y RUIZ SANZ, M. (1998): «Creación del derecho y necesidades sociales», en Añon, M. J., y otros (eds.): *Derecho y sociedad*, Valencia, Tirant lo Blanc.
- ASHFORD, D. E. (1988): *La aparición de los Estados de bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- ARTOLA, M. (1986): *Los derechos del hombre*, Madrid, Alianza.
- BALLESTEROS, J. (1989): *Postmodernidad: decadencia o resistencia*, Madrid, Tecnos.
- BARCELLONA, P. (1992): *Postmodernidad y comunidad. El regreso de la vinculación social*, Madrid, Trotta.
- (1996): *El individualismo propietario*, Madrid, Trotta.
- BALDWIN, Peter (1992): *La política de la solidaridad social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- BECK, U. (1998a): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós.
- (1998b): *Políticas ecológicas en la edad del riesgo*, Barcelona, El Roure.
- BOURDIEU, P. (1999): *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*, Barcelona, Anagrama.
- CASTEL, R. (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.

- CASTELLS, A., y BOSCH, N. (1998): «El futuro del Estado del bienestar: algunas líneas de reflexión», en Castells, A. y Bosch, N. (ed.): *El futuro del Estado del bienestar*, Madrid, Cívitas.
- CONTRERAS PELÁEZ, F. J. (1994): *Derechos sociales: Teoría e ideología*, Madrid, Tecnos.
- DAMON, J. (1998): *Vagabondage et mendicité*, París, Flammarion.
- DAHRENDORF, R. (1981): *Las oportunidades de la crisis*, Madrid, Unión Editorial.
- (1982): *El nuevo liberalismo*, Madrid, Tecnos.
- (1983): *Oportunidades vitales. Notas para una teoría social y política*, Madrid, Espasa-Calpe.
- (1991): *El moderno conflicto social*, Madrid, Mondadori.
- (1996): *La cuadratura del círculo. Bienestar económico, cohesión social y libertad política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1997): «Blair, el “Nuevo Laborismo” y la vieja Europa», en *Debats*, núm. 61, otoño.
- DONNELLY, J. (1999): «The social construction of international human rights», en Dunne, T., y Wheeler, N. J. (ed.): *Human Rights in Global Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FRLOT, B. (1998): *Puissances du salarial. Emploi et protection sociale à la française*, París, La Dispute.
- GALBRAITH, J. K. (1992): *La cultura de la satisfacción*, Barcelona, Ariel.
- GIDDENS, A. (1999): *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Taurus.
- HARRIS, D. (1990): *La justificación del Estado de bienestar*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- HILL, M., y BRAMLEY, G. (1990): *Analysing Social Policy*, Londres, Blackwell.
- HIRSCHMAN, A. O. (1989): *Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- HIRSCHMAN, A. O. (1991): *Retóricas de la intransigencia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1996): *Tendencias autosubversivas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- LASCH, Ch. (1996): *La rebelión de las élites y la traición a la democracia*, Barcelona, Paidós.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, J. (1998): *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, Madrid, Tecnos.
- MARRIS, R. (1996): *How to Save the Underclass*, Londres, Macmillan.

- MINGIONE, E. (1994): *Las sociedades fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- NOIRIEL, G. (1998): *Réfugiés et sans-papiers*, París, Pluriel/Hachette.
- ESTEFANÍA, J. (1996): *La nueva economía. La globalización*, Madrid, Debate.
- (1997): *Contra el pensamiento único*, Madrid, Taurus.
- GAULLIER, X. (1996): «La machine à exclure», en AA.VV.: *État-providence. Arguments pour une réforme*, París, Gallimard.
- MONEREO PÉREZ, J. L. (1996): *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- NOIRIEL, G. (1998): *Réfugiés et sans-papiers*, París, Pluriel/Hachette.
- O'BRIEN, M., y PENNA, S. (1998): *Theorising Welfare*, Londres, Sage.
- ORAA, J., y GÓMEZ ISA, F. (1997): *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Un breve comentario en su 50 aniversario*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- PAUGAM, S. (ed.) (1996): *L'exclusion. L'état des savoirs*, París, La Découverte.
- PEÑALVA, S., y ROFMAN, A. (eds.), (1996): *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- PECK, J., y TICKELL, A. (1994): «Searching for the Institutional Fix: The After-Fordism Crisis and the Global-Local Disorder», en Amin, A. (ed.): *Post-Fordism: A Reader*. Oxford: Basil Blackwell.
- PÉREZ LUÑO, A. (1991): «La evolución del Estado social y la transformación de los derechos fundamentales», en Olivas, E. (ed.): *Problemas de legitimación en el Estado social*, Madrid, Trotta.
- (1998): *Los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 7.^a ed.
- PETRELLA, R. (1997): *El bien común. Elogio de la solidaridad*, Madrid, Debate.
- POLANYI, K. (1992): *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1994): *El sustento del hombre*, Barcelona, Mondadori.
- POLLIT, Ch. (1993): *El gerencialismo y los servicios-públicos*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- PREUSS, U. K. (1991): «El concepto de los derechos y el Estado del bienestar», en Olivas, E. (ed.): *Problemas de legitimación en el Estado social*, Madrid, Trotta.
- PROPUESTA LABORISTA (1998): *Un nuevo contrato para el bienestar*, Valencia, Fundación Tolerancia y Solidaridad/Nau Llibres.

- PROCACCI, G. (1999): «Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del bienestar», en García, S., y Lukes, S. (comp.): *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI.
- REA, A. (1997): *La Société en miettes, épreuves et enjeux de l'exclusion*, Bruselas, Labor.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1988): «Política social y pobreza», en AA.VV.: *Las condiciones de vida de la población pobre en España*, Madrid, Fundación FOESSA.
- ROMERO GONZÁLEZ, J.; PÉREZ ESCARPIA, J., y GARCÍA ROCA, J. (1992): *Desigualdades y nueva pobreza en el mundo desarrollado*, Madrid, Síntesis.
- ROSANVALLON, P. (1985): *La crise de l'Etat-providence*, París, Seuil/Points.
- (1995): *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, El Manantial.
- RUBIO CARRACEDO, J. (1992): *Ética constructiva y autonomía personal*, Madrid, Tecnos.
- SAVATER, F. (1998): *Ética como amor propio*, Barcelona, Grijalbo Mondadori.
- SERRA, F. (1998): *Derecho y política*, Madrid, Argés.
- SEVILLA, J. (1998): «La rebelión de los ricos contra el IRPF», en *Claves*, núm. 84, julio-agosto.
- SKIDESLKY, R. (1996): *El mundo después del comunismo*, Barcelona, Ariel.
- SWAAN, A. de (1992): *A cargo del Estado*, Barcelona, Pomares Corredor.
- THOMAS, H. (1997): *La production des exclus*, París, Presses Universitaires de France.
- THUROW, L. C. (1996): *El futuro del capitalismo*, Barcelona, Ariel.
- TODD, E. (1998): *L'illusion économique*, París, Gallimard.
- TOURAINÉ, A. (1999): *Comment sortir du libéralisme?*, París, Fayard.

Derechos sociales, pobreza y exclusión social

Francisco Salinas Ramos
Director del Departamento
de Programas de Acción Social.
Cáritas Española

1. INTRODUCCIÓN

Los temas que aborda DOCUMENTACIÓN SOCIAL, desde sus orígenes, tienen relación con el conocimiento de la realidad social española y de su entorno, con las diversas políticas, técnicas y metodología de intervención, así como con el análisis de los procesos de cambio que se han ido produciendo en la sociedad. Concretamente como introducción de este artículo dedicado al análisis de la relación entre los *Derechos Sociales*, contemplados no solamente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos sino también y sobre todo en la Constitución Española de 1978, y el *Bienestar* o *Malestar Social*, quisiera recordar algunos de los temas abordados por esta revista en los últimos 25 años. Es decir, los cambios que han ido sucediéndose o los que aún quedan pendientes y que depende de todos para que dichos cambios sean realidad.

En el número 18 de DOCUMENTACIÓN SOCIAL (1975), dedicado al «cambio social en España», se reconocía que «nuestra sociedad no había llegado todavía a lo más profundo y radical del cambio social» (1), se constata que se estaban dando algunos cambios, a partir de la década de los setenta. En el Volumen I del IV Informe FOESSA se decía que «el proceso de cambio iba a realizarse en el contexto de unos hábitos socio-culturales autoritarios combinados con las virtudes modernizantes de una sociedad industrial capitalista vigentes desde la época desarrollista». En el Volumen II continúa diciendo «es evidente

(1) DOCUMENTACIÓN SOCIAL, *El cambio social en España*, núm. 18, abril-junio 1975, pág. 7.



que este cambio político (cambio de régimen) es el resultado de la lenta acumulación de una larga serie de cambios sociales y generador, a su vez, de nuevos cambios» (2). Ocho años después (1983) «la población no espera ni quizá desea inmediatamente un cambio radical, ni en el fondo ni en la forma, pero desea que haya signos que demuestren que esa posibilidad existe en un futuro». Asimismo en los diversos artículos del monográfico (núm. 50) se reconoce que se había experimentado un significativo proceso de cambio social, aunque no se dio por igual. Se constata que muchos cambios oficiales aún no eran reales, pero al mismo tiempo muchos cambios reales se hicieron oficiales. Igualmente se proponía algunos aspectos que convenía transformar (3). Los cambios se fueron evidenciando cada vez más y «aunque no es oro todo lo que reluce» se constata, en el monográfico de 1986, que «se han dado grandes avances». Pero estos cambios son en relación a los derechos cívicos y políticos, no en cuanto a los derechos económicos y sociales. Si la libertad política es una meta esencialmente lograda y consolidada, el valor igualdad dista años luz de situarse en rangos similares a los obtenidos por la mayoría de los países de la CEE. Queda aún esta asignatura pendiente, de conseguir transformar en realidad la larga aspiración de todas las democracias» (4).

Los estudios nos dicen que España ha crecido económicamente pero éste no ha llevado aparejado el desarrollado social. Diez años después de establecida la democracia (1988) y de gobierno socialista (1992), nos encontramos con una sociedad dual, los que tienen y los que no tienen; una sociedad donde hay riqueza, pero está desigualmente distribuida, con alta tasa de paro, con grandes bolsas de pobreza, con sectores de población excluidos o en situación de precariedad. Los problemas más candentes siguen presentes y pendientes de resolver. La diferencia de España con los países de la CEE (1990) es significativa. Dos ejemplos para confirmar esto: en cuanto a la protección social el diferencial es de 8 puntos como media (18,4 y 27,4% en España y la media de la CEE, respectivamente); el mayor diferencial social entre Espa-

(2) FOESSA, *IV Informe Sociológico sobre el cambio político en España* (1975-1981), Vol. I, Madrid, 1981, pág. 8; «*El cambio social en España*» (1975-1983), Vol. II, Madrid, 1983, pág. XXIII.

(3) *Idem*, *Los años 80: Cambio y Participación*, núm. 50, enero-marzo 1983.

(4) GINER DE GRADO, Carlos: «Balance del cambio social», en DOCUMENTACIÓN SOCIAL, ¿*Ha cambiado España?*, núm. 65, octubre-diciembre 1986, pág. 87.

ña y la CEE radica en la tasa de paro (18,6 y 10,4%, respectivamente), y hay una permanente «dualización» del desempleo (5).

En el monográfico dedicado al Balance social de la incorporación de España a la CEE decíamos: «quizá el proyecto de mayor envergadura comunitaria, en el área social, sea la puesta en marcha del Espacio Social Europeo, que sería una de las claves para la nueva Europa que en los momentos actuales se propugna». En la conquista del espacio social se debería de: a) dar prioridad al *empleo* mediante la confrontación y armonización de las distintas políticas nacionales; b) intensificar el *diálogo social* buscando un mayor consenso y descentralización del diálogo; c) mejorar la *cooperación y concertación* en materia de protección social mediante la realización de un presupuesto social europeo; d) el establecimiento de un tope mínimo, es decir, de una carta de derechos fundamentales que recoja las disposiciones sociales mínimas garantizadas, y e) encontrar respuesta adecuada al complejo problema de las migraciones, tanto la intracomunitaria como la de origen extracomunitaria. Todo ello teniendo en cuenta la gran *diversidad* que existe entre los países miembros y la debilidad instrumental de la Comunidad (6).

Quince años después de la Constitución (1993) España sigue «progresando adecuadamente», aunque no por igual. Se crea más empleo que antes, pero la tasa de desempleo sigue siendo alta; aunque la educación, la sanidad y los servicios sociales llegan cada vez a más personas, sigue habiendo situaciones de marginación y un porcentaje (3%) de población con condiciones de vida que dejan mucho que desear. Por más que las prestaciones sociales se hayan incrementado, sin embargo, muchos siguen sin contar con el mínimo necesario para sobrevivir. A principios de los años ochenta España era el país menos desarrollado y el menos igualitario de entre los de la OCDE, diez años después se sitúa entre los once primeros. «El futuro que aguarda» a los españoles es hacer frente a una serie de situaciones que siguen existiendo y extendiéndose, como la falta de empleo, de vivienda, la desigualdad social y la exclusión social. Urge un cambio radical en el

(5) Cf. GOMIS DÍAZ, Pedro Luis: «Balance social de la incorporación de España a la Comunidad Europea», en DOCUMENTACIÓN SOCIAL, *España y la CEE. Balance social*, núm. 77, octubre-diciembre 1989, págs. 9-58.

(6) Cf. SALINAS RAMOS, Francisco: «España ante la Europa del 93», en DOCUMENTACIÓN SOCIAL, o. c., págs. 187-192.

umbral de final de siglo, las conciencias se tienen que remover e intranquilizar ante los problemas que existen. Habría que poner los medios para construir una nueva sociedad, un nuevo modelo de vida, nuevas formas de relaciones sociales, nuevas coordenadas, nuevos valores, nuevas respuestas, etc. (7).

Una vez más DOCUMENTACIÓN SOCIAL analiza la realidad y los cambios acaecidos en la *España de los 90*. Constata, por un lado, que se ha avanzado en gastos sociales, del 16 al 28,1 por ciento, y por otro que una buena parte de la población carece de los bienes básicos, pues «siguen existiendo desigualdades y exclusiones». Ante esto, una vez más, una llamada a todos los que tienen responsabilidad y queremos una «sociedad para todas la edades» donde todos tengan cabida: urge buscar alternativas y poner en práctica nuevos «modelos» de intervención, esto exige creatividad, imaginación, «nuevas ideologías» junto con «buenas prácticas» (8). Finalmente, terminamos este recorrido con la doble constatación, que ha sido permanente en la trayectoria planteada en esta introducción y que creemos que es la que ha vivido la sociedad española en los últimos veinticinco años: en estos años se han cumplido muchos sueños, muchos cambios reales se han hecho oficiales y otros oficiales aún no son realidad, siguen en el papel. Queda mucho camino por andar, hay derechos olvidados, adormecidos, poco desarrollados que urge pasen a primer plano de realización en plenitud. Hay muchos derechos sociales que son realidad para unos y para otros son un sueño, algo inalcanzable: «Los derechos sociales en un mundo pobre por excelencia son derechos de ricos, de privilegiados».

Decíamos en la presentación de *La España que viene* (1998) que «a pesar de todos los logros y avances sociales, aún hay lagunas que cubrir y desafíos a dar respuesta. La protección social, aunque extendida, no llega a todos, sobre todo en cuantía suficiente para vivir con dignidad y desahogo; como consecuencia o como origen de otros problemas, como el de la pobreza, la exclusión social, el paro, etc., está el hacer frente a la distribución de la riqueza. Los problemas que acabamos de señalar no es tanto por falta de bienes, de riqueza, sino

(7) Estos y otros muchos aspectos son tratados en DOCUMENTACIÓN SOCIAL, *El futuro que nos aguarda*, núm. 93, octubre-diciembre 1993.

(8) DOCUMENTACIÓN SOCIAL, *España de los 90*, núm. 99/100, abril-septiembre 1995.

por una inadecuada redistribución de la misma y una exigua política fiscal. A estos y otros desafíos debe de hacer frente con nuevas políticas sociales, audaces, oportunas, eficaces y dotándolas de los recursos estructurales necesarios» (9).

2. APROXIMACIÓN A LA COMPRENSIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES

Aunque no hay un total consenso sobre el origen de los derechos sociales, muchos autores (10) hablan de *tres generaciones de derechos*, que se han ido sucediendo en el devenir histórico y que pueden tener su punto de partida en los principios de la Revolución francesa, de Libertad, Igualdad y Solidaridad (Fraternidad). Por un lado, se habla de *derechos civiles y políticos*, son los denominados de primera generación y se fundamentan en la *Libertad*: individual, religiosa, de prensa, de reunión, de expresión, etc. Los suelen agrupar en derechos y libertades personales por una parte y en derechos políticos o de participación por otra. No basta la libertad sino que hay que buscar «nuevos derechos, nuevas situaciones», que conduzcan a una «mayor» *Igualdad*, que llevan consigo la «igualdad de oportunidades» y la «igualdad de condición». Así surgen los *derechos económicos, sociales y culturales*, comúnmente conocidos como *Derechos Sociales*, o derechos de segunda generación. Nos estamos refiriendo al derecho al trabajo, a la vivienda, a la salud, a la educación y a las prestaciones sociales. El ejercicio de estos derechos llevará a las personas a satisfacer sus «necesidades básicas», es decir, tener un mínimo de calidad de vida. Los primeros son «derechos de libertad» y los segundos «derechos de igualdad», con las siguientes características dicotómicas: «derechos absolu-

(9) Ídem, *La España que viene*, núm. 111, abril-junio 1998, págs. 5 y 6.

(10) MARTÍNEZ DE PIÑÓN, José: *Políticas de Bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*. Tecnos, Madrid, 1998, págs. 69-115. Este libro contiene una amplia y selecta bibliografía sobre el tema. Hay otros autores como PECES-BARBA, Gregorio que distingue cuatro generaciones de derechos: los civiles, los políticos, los sociales y los nuevos derechos. Cf. *Curso de derechos fundamentales*. EUDEMA, Madrid, 1991. CORINTIOS XIII, *Universalización de los derechos humanos. Exigencias desde la caridad*, núm. 88, octubre-diciembre, 1998. Cf. GÓMEZ ISA, Felipe: «Los derechos humanos en perspectiva histórica», en CORINTIOS XIII, o.c., págs. 17-54, y CAMACHO, Ildelfonso: «Derechos a la inserción ante las situaciones de pobreza», en CORINTIOS XIII, o.c., págs. 187-215, concretamente págs. 200-206.

tos/derechos relativos, derechos universales/derechos particulares y derechos inalienables/derechos alienables» (11). Finalmente, están los derechos que se basan en la *Solidaridad*, son aquellos que aún no están definidos, son los nuevos derechos o *derechos difusos*: a la paz, al medio ambiente, al desarrollo, se trata de derechos de tercera generación. En definitiva, la «libertad, igualdad y solidaridad» son conceptos que han ido modulándose a lo largo de la Historia de acuerdo con las circunstancias y experiencias concretas.

Implícitamente esta división, especialmente las dos primeras generaciones, es reconocida en diversos textos constitucionales, declaraciones y pactos de ámbito tanto genérico como específico. En lo genérico están los derechos que forman parte de la *Carta Internacional de los Derechos Humanos*: la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y los Pactos Internacionales de 1966: los Derechos Civiles y Políticos y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el ámbito de lo específico, sin pretender ser exhaustivo, se puede mencionar la Declaración Universal de los Derechos del Niño (1959), la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1963), la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y de la malnutrición (1974).

Concretamente los *Derechos Sociales* se han ido recogiendo progresivamente y de forma explícita en diversos instrumentos jurídicos (12), como la *Constitución* Política de México de 1917, la *Constitución* de *Weimar* de la URSS de 1919 como la posterior de 1936; las *Constituciones Francesa* de 1946, la *Italiana* de 1948, etc. En estos textos constitucionales se reconocen el derecho al trabajo, el derecho de huelga, el derecho de sindicarse; el derecho a la educación y enseñanza pública; a la vivienda, protección en el trabajo, etc. Se plantea también como deber del Estado el asegurar un mínimo de calidad de vida y en concreto la igualdad de oportunidades al ejercicio de los derechos sociales al conjunto de la población. Según el Comité de Sabios, «las Constituciones más recientes hacen mayor hincapié en los derechos sociales y económicos que las Constituciones más antiguas, basadas en derechos fundamentales tradicionales. Además, las

(11) RUIZ MIGUEL, A.: «Derechos liberales y derechos sociales», DOXA, *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 15-16, II, 1994, pág. 653.

(12) Sigo en este apartado a MARTÍNEZ DE PISÓN, o. c., págs. 85-92



repercusiones jurídicas de estos textos varían de un Estado a otro, según el contenido material de los derechos reconocidos, por un lado, y los procedimientos de control (jurisdiccional, administrativo o constitucional) previstos, por otro» (13).

A nivel internacional los Derechos Sociales están recogidos en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en los artículos 22 al 28 los derechos, y los deberes, en el 29. Entre los derechos sociales que se mencionan están: al trabajo, a sindicarse, al descanso, a la salud, al bienestar, a la educación, a la vida cultural. El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* reconoce en la Parte III el derecho al trabajo y sus buenas condiciones, a sindicarse y de huelga, a la seguridad social, de protección a la familia, a un nivel de vida, a la salud, a la educación, a la cultura. A nivel continental se puede citar el Convenio Americano sobre Derechos Humanos (1969), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981). En Europa tenemos la *Carta Social Europea* (Turín, 1961), donde hay un reconocimiento y protección explícito de los Derechos Sociales, concretamente de los derechos relativos al trabajo, a la formación profesional, a los derechos sindicales, sobre la familia, a la seguridad y asistencia social y médica y una mención específica de los derechos destinados a la protección de los *grupos vulnerables* (14). Una mención especial merece la *Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*, aprobada en la Cumbre de Estrasburgo, diciembre de 1989, por todos los países miembros, menos por el Reino Unido. Esta Carta perseguía doble objeto: por un lado, consagrar los progresos alcanzados en el ámbito social, y por otro, garantizar en los niveles adecuados el desarrollo de los derechos sociales de los trabajadores de la entonces Comunidad Europea. En ella se habla concretamente: del mercado de trabajo, del empleo y la remuneración, de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, de la libre circulación, de la protección social, de la participación de los trabajadores, de la igualdad de trato entre hombres y mujeres, de la formación profesional, de la protección de la salud y seguridad de los trabajadores, etc. Aunque la Carta se refiere a

(13) INFORME DEL COMITÉ DE SABIOS, *Por una Europa de los derechos cívicos y sociales*. Comisión Europea, 1996, pág. 37.

(14) Se puede consultar a DÍAZ BARRADO, C.: «La Carta Social Europea: un instrumento válido para el desarrollo de los derechos sociales en Europa», en MARINO FERNÁNDEZ, F., y FERNÁNDEZ LIESA, C., *Política Social Internacional y europea*, Madrid, 1996, págs. 231-261.

los derechos sociales de los trabajadores, por extensión se puede aplicar a todos los ciudadanos europeos (15).

A nivel local, en España, tenemos que hacer referencia en el pasado inmediato a la *Constitución de la II República* (1931), que en el Capítulo II, dedicado a «Familia, economía y cultura», habla de «la obligación de los padres y subsidiariamente del Estado a alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos»; «el deber del Estado de prestar asistencia a enfermos y ancianos y a proteger la maternidad y la infancia»; «el deber de la República de asegurar al trabajador...» (16).

Y en la actualidad, a la *Constitución Española* de 1978, que dedica el Título I a los «Derechos y Deberes fundamentales de la persona» (arts. 10-55). El Capítulo I (arts. 11-13) dedica un artículo al derecho de los extranjeros (art. 13). El Capítulo II se refiere a los «derechos y libertades» (arts. 14-38), dentro de éstos está la Sección 1.ª, referida a los «derechos fundamentales y libertades públicas» (arts. 15-29). Contiene: los derechos a la vida, libertad ideológica y religiosa; derecho a la libertad personal, a la intimidad; a la inviolabilidad del domicilio, a la libertad de residencia y circulación, a la libertad de expresión; derecho de reunión, de asociación, de participación; protección judicial de los derechos; libertad de enseñanza; derecho a la educación, a la huelga, derecho de petición. La Sección 2.ª está dedicada a los «derechos y deberes de los ciudadanos» (arts. 30-38), a destacar el reconocimiento del derecho a la propiedad, el deber de trabajar y el derecho al trabajo, derecho a la negociación colectiva y la libertad de empresa. El Capítulo III se dedica a los «principios rectores de la política social y económica» (arts. 39-52): promover la redistribución de la renta, el pleno empleo, el descanso laboral, la seguridad social; derecho a la protección de la salud, derecho a la vivienda. Finalmente, los Capítulos IV y V se refieren a las «garantías de las liber-

(15) Para un análisis del contenido de la Carta, así como de su aplicación a nivel general y por países, se puede consultar: «Segundo Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social» sobre *La aplicación de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*. COM(92) 562 (final), Bruselas, 23 de diciembre de 1992. También SALINAS RAMOS, F.: «Dimensión social del Mercado interior europeo», en DOCUMENTACIÓN SOCIAL, *Europa, realidad y perspectivas*, núm. 91, abril-junio 1993, págs. 171-195.

(16) Cf. MARTÍNEZ DE PISÓN, J., o. c., págs. 87-88.

tades y derechos fundamentales» (arts. 53-54) y a la «suspensión de los derechos y libertades» (art. 55), respectivamente.

Desde el reconocimiento de los *derechos sociales* en nuestra Carta Magna vamos a estudiar más adelante la existencia de *bienestar* o *ma-lestar social* en nuestra sociedad.

Finalmente, siguiendo a MARTÍNEZ DE PISÓN (17), distinguimos cuatro *rasgos* que caracterizan a los *derechos sociales*:

1) Los derechos sociales son *derechos de prestación*, es decir, que requieren la concurrencia de otros, concretamente del Estado; su papel en este campo es establecer las «políticas sociales» precisas para que dichos derechos estén al alcance del conjunto de la población y puedan vivir con calidad. En definitiva, el Estado debe intervenir y «responsabilizarse de la situación material de los individuos y, en su caso, debe procurar la satisfacción de sus *necesidades*». A diferencia de los derechos civiles y políticos, «los derechos sociales crean obligaciones *positivas*, en la medida en que son sólo realizables a través de la acción social del Estado».

2) Los derechos sociales son *de titularidad individual*, como los derechos civiles y políticos, pero se inspiran en una concepción empírica y realista del ser humano. Aunque se ha defendido que los destinatarios de los derechos sociales eran los colectivos, los grupos, el carácter comunitario no se ha podido sostener, pues es el individuo concreto, sea niño, joven, mujer, anciano, etc., quien ostenta la titularidad del derecho. Por tanto, queda claro «que los derechos sociales pivotan en torno a los individuos y no en torno a la colectividad o al grupo». A pesar de todo esto sostenemos que entre el individuo y el grupo tienen un apoyo recíproco y buscan objetivos comunes (18). Decir que los derechos sociales se *inspiran en una concepción empírica y realista del ser humano* es relacionarlos con las necesidades básicas de

(17) MARTÍNEZ DE PISÓN, J., o.c., págs. 92-107. También *Derechos Humanos: su historia, su fundamento y su realidad*, Egido Edit. Zaragoza, 1997.

(18) DOYAL, Den, y GOUGH, Ian, distinguen cuatro objetivos comunes en las relaciones entre individuos y los grupos: a) «toda sociedad ha de producir satisfactores de necesidades suficientes para asegurar niveles mínimos de supervivencia y salud...»; b) «la sociedad debe de garantizar un nivel adecuado de reproducción biológica y socialización de la infancia»; c) «tiene que asegurar que las aptitudes y valores... se divulguen...», y d) «es necesario instituir algún sistema de autoridad que garantice un respeto de las reglas que consiga una práctica satisfactoria de estas aptitudes». En *Teoría de las necesidades humanas*. Funhem, Madrid, 1994, págs. 113-114.

las personas: vestido, techo, alimentación, educación, salud, protección. Son necesidades de difícil satisfacción total, requiere del concurso y colaboración no sólo del Estado sino del mercado y de la sociedad civil organizada. Ya que «no hay libertad, ni vida digna, ni autorrespeto, ni pleno ejercicio de las capacidades naturales, sin la satisfacción de las necesidades básicas».

3) Los derechos sociales remiten a un *concepto de libertad* configurado a partir de la *igualdad*, de esta forma los derechos sociales contribuyen a superar la dicotomía clásica de derechos civiles y políticos igual a libertad y derechos sociales igual a igualdad, pues «con los derechos sociales se busca la remoción de los obstáculos al ejercicio concreto de la libertad y se pretende dotar de sentido material a la libertad en abstracto promovida por los derechos sociales».

4) Los derechos sociales son *un elemento de solidaridad social*, es decir, que quiere estar en total relación las preocupaciones e intereses individuales con las preocupaciones de interés general.

3. NECESIDADES HUMANAS Y DERECHOS SOCIALES

«La persona es un ser de necesidades múltiples e interdependientes.» Estas necesidades son algo innato en el ser de las personas, que les caracteriza, les hace diferentes, pero a la vez miembros de una colectividad, de una comunidad. La Humanidad para poder subsistir no solamente tiene que dar satisfacción a sus necesidades primarias o básicas, sino que «tiene que vivirlas y realizarlas de manera continua y renovada». Nos estamos refiriendo a aquellas necesidades que hoy conforman los derechos sociales y, que hemos hecho mención en el apartado anterior, que a su vez están recogidas en Declaraciones universales y en nuestra Constitución. Si alguna persona o un sector de la población carece de ellas o los satisfacen insuficientemente le deja huellas difíciles de superar tanto a nivel individual como colectivo. Por encima de toda diferencia doctrinal «se ha abierto una vía de fundamentación de los derechos sociales a partir de las necesidades humanas» (19). En definitiva, las necesidades humanas las debemos de

(19) MARTÍNEZ DE PISÓN, o. c., pág. 160. En este apartado sigo a este autor en la obra que venimos utilizando, págs. 159-199. También seguiré las ideas y planteamientos

entender «como un sistema en que las mismas se interrelacionan e interactúan». Pero estas necesidades no las debemos de entender solamente como «carencias», como que les falta algo, sino que debemos de entenderlas como un recurso, como algo que le compromete, le motiva, le mueve, es decir, que a las necesidades debemos de entenderlas también como «potencialidades».

Sobre el concepto de necesidad se ha escrito mucho MARTÍNEZ DE PISÓN hace una buena síntesis de las aportaciones de diversos autores (20). Sin entrar en mayores profundidades vamos a comparar los planteamientos de este autor con los de MAX-NEEF, Manfred, en su obra *Desarrollo a escala humana* (21). En la primera obra se dice que «las necesidades *varían* de una sociedad a otra, de una cultura a otra»; mientras que la segunda sostiene que «las necesidades humanas fundamentales son *las mismas* en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Lo que cambia a través del tiempo y de las culturas es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades», aunque también admite que cambien, pero «a un ritmo sumamente lento». Sin duda que ambos autores utilizan distintos criterios a la hora de hacer esta afirmación. MAX-NEEF lo hace desde dos categorías, por un lado las *existenciales*, es decir, necesidades de Ser, Tener, Hacer y Estar; por otro, las categorías *axiológicas*: necesidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. Por eso afirma este autor que «las necesidades humanas fundamentales son: *finitas, pocas y clasificables*».

En consecuencia lo que una cultura, según su organización y sistema económico, social y político, puede elegir son las diversas formas de satisfacerlas, es decir, lo que *varía* son los *satisfactores*. «Lo que está culturalmente determinado no son las necesidades humanas fundamentales, sino los satisfactores de esas necesidades» (22).

de ANÓN ROIG, María José, *Necesidades y Derechos. Un ensayo de fundamentación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, especialmente las páginas 25-33 (aproximación al concepto de necesidades básicas) y 259-321 (fundamentación de derechos y necesidades básicas).

(20) Cf. MARTÍNEZ DE PISÓN, o. c., págs.163-171

(21) MAX-NEEF, Manfred: *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Icaria, Barcelona, 1994. El primer y último entrecomillado del párrafo anterior son de esta obra, pág. 41.

(22) MAX-NEEF, M., o. c., págs. 42 y siguientes.



Hay un tercer elemento que entra en juego a la hora de comprender la relación de necesidad no sólo como carencia sino también como potencialidad con los satisfactores, se trata de los *bienes*, bienes económicos, que no son más que «el medio (tecnología, objetos) por el cual el sujeto potencia los satisfactores para vivir sus necesidades».

Teniendo en cuenta los planteamientos de ZIMMERLING, MARTÍNEZ DE PISÓN señala como rasgos destacados del concepto de necesidad los siguientes: *básicas, objetivas, universales e históricas* (23). MAX-NEEF afirma que las necesidades son universales y tienen una trayectoria única; que los satisfactores «se modifican al ritmo de la Historia y se diversifican de acuerdo a las culturas y las circunstancias», y que los bienes económicos «se modifican a ritmos coyunturales, se diversifican de acuerdo a las culturas y a los diversos estratos sociales». En resumen, «las *necesidades humanas* fundamentales son atributos esenciales que se relacionan con la evolución; los *satisfactores* son formas de ser, tener, hacer y estar que se relacionan con las estructuras, y los *bienes* económicos son objetos que se relacionan con las coyunturas» (24).

4. DERECHOS SOCIALES Y ESTADO DE BIENESTAR

Hemos dicho que los *Derechos sociales* son «derechos de igualdad», es decir, «conformidad de una cosa con otra en naturaleza, forma, calidad o cantidad» (25) o capacidad para el bienestar, la calidad de vida. Esto lleva consigo el que la persona deba tener las mismas posibilidades y oportunidades de acceso; el que todos tengan el mismo derecho al desarrollo y a la autonomía personal, es decir, el derecho a la «*igualdad de oportunidades*». «Debido a esta igualdad básica, más allá de las diferencias en las capacidades, el pleno desarrollo de una persona tiene un valor moral equivalente al pleno desarrollo de cualquier otra» (26). También

(23) MARTÍNEZ DE PISÓN, o. c., págs. 171-178

(24) MAX-NEEF, M., o. c., en págs. 54 y siguientes desarrolla y explica la matriz de necesidades y satisfactores.

(25) Además de esta acepción el Diccionario de la Real Academia Española (1984) señala la siguiente: distingue «igualdad ante la ley»: principio que reconoce a todos los ciudadanos capacidad para los mismos derechos.

(26) RODRÍGUEZ CASTEDO, Ángel: *Desempleo, Exclusión y el discurso de la igualdad*. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional «Alternativas frente al desempleo», Madrid, 3-4 de diciembre de 1998, pág. 2 (fotocopia).



se habla de «igualdad de condición», que se la relaciona con la idea de la «*ciudadanía democrática*», pues en este contexto, continúa diciendo RODRÍGUEZ CASTEDO, «la ciudadanía se puede definir como el tipo de igualdad humana básica, asociada con la pertenencia plena a una comunidad. Esa idea de ciudadanía implica un denominador común de derechos y por lo tanto menos diferencias en las condiciones de vida».

Por lo tanto, «los *Derechos sociales* son el resultado de dos largas andaduras que han ido forjando históricamente el concepto de ciudadanía, por encima de la raza, de la clase, del sexo o de la etnia, y la del Estado de Bienestar, que se plasma en la política social» (27); también, el *Estado de Bienestar* surge de la confluencia de los derechos civiles, políticos y sociales, y que el ciudadano moderno disfruta por el solo hecho de formar parte de una comunidad, y «se arraigó en las sociedades occidentales a través de valores e instituciones», siendo sus componentes básicos: «el pleno empleo o la mínima proporción de desempleo, los servicios sociales con rango universal para cubrir las necesidades de seguridad, salud, educación y vivienda, y finalmente un conjunto de servicios asistenciales, para casos de necesidad».

En este sentido el Estado de Bienestar —dice RODRÍGUEZ CASTEDO— pasó a ocupar un papel central en la concepción socialdemócrata de la igualdad. Estado en el que el poder organizado es usado de forma deliberada para intentar modificar el juego de las fuerzas del mercado al menos en tres direcciones: reducción de la desigualdad y la marginación social, mitigación de la desprotección individual frente a las incertidumbres económico-sociales y garantía de derechos básicos como ciudadanos. Este Estado de Bienestar, a quien tanto se ataca y denigra desde el neoliberalismo y al que se quiere sustituir por la salvación privada, tiene unos ejes de actuación que, medio siglo después de haberlos ensayado y puesto en práctica, pertenecen a la conciencia colectiva de los ciudadanos europeos:

1. Derecho al trabajo: objetivo de pleno empleo.
2. Un salario digno para todos los trabajadores.

(27) GARCÍA ROCA, Joaquín: «El desarrollo de los derechos sociales en un Estado de Bienestar», en *Bienestar Social y desarrollo de los Derechos sociales*. Fundación Ebert, 1991, págs. 51-67. También se puede consultar en la misma obra MARTÍN SECO, Juan F.: «Economía política y derechos sociales», págs. 149-155.

3. Protección social para cualquiera contra los riesgos de la vida, sin discriminaciones, interrupciones ni exclusiones y políticas de igualdad.
4. Derecho a unos ingresos mínimos de subsistencia. Una renta universal por el hecho de ser personas: nadie tiene el derecho a la miseria.
5. Igualdad de oportunidad de acceso a la educación, la salud y los servicios sociales.
6. El pacto social como método de arbitrar los conflictos y las contradicciones sociales.
7. Redistribución de la renta y la riqueza en beneficio del interés general, gracias, entre otras cosas, a una fiscalidad progresiva.
8. Un sistema público de producción y suministro generalizado de bienes y servicios básicos, como parte de la riqueza común.
9. Un sistema democrático representativo, no la dictadura de los mercados, y
10. La promoción y el desarrollo de una cultura cívica, centrada en el bien común» (28).

En definitiva, los derechos sociales hoy por hoy cumplen respecto al Estado de Bienestar lo que hace un tiempo atrás fueron los Derechos Humanos para los sistemas liberales: *la fuente de legitimación*.

5. DERECHOS SOCIALES Y POBREZA

Estamos finalizando el segundo milenio con grandes avances, pero a escala mundial desigualmente distribuidos, que generan y extienden situaciones de pobreza (29). En los albores del nuevo siglo más de la cuarta parte de la población del mundo en desarrollo sigue viviendo en la pobreza: alrededor de 1.300 millones de personas vi-

(28) Cf. RODRÍGUEZ CASTEDO, A., ponencia citada, págs. 3-4.

(29) Los datos que aportamos en este apartado y algunos planteamientos que se hacen están tomados de PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1997, págs. 3-37.



ven con un dolar o menos diario; Asia meridional tiene la mayor cantidad de gente afectada por la pobreza humana; África al sur del Sahara tiene la mayor proporción de personas que viven en la pobreza; en los países industrializados más de 100 millones de personas viven bajo el umbral de la pobreza. Para todos no es igual, algunas personas y pueblos sufren más que otros: unos 160 millones de *niños* sufren de malnutrición moderada o severa; las *mujeres* son pobres en medida desproporcionada, y con demasiada frecuencia carecen de poder y están recargadas por las tensiones del trabajo productivo, el nacimiento y atención de los niños y otras responsabilidades domésticas y comunitarias; las *personas de edad*, población en aumento, suelen vivir sus últimos años en la pobreza y el abandono; decenas de países no pueden desarrollarse debido al volumen de su «deuda externa».

Alrededor de 17 millones de habitantes del mundo en desarrollo mueren todos los años de enfermedades contagiosas y parasitarias curables, como la diarrea, el paludismo, la tuberculosis; la situación de la *salud* es peor en los países de Europa oriental y la CEI, donde la tasa de mortalidad de adultos como de lactantes ha aumentado en varios países. La *vivienda* es fundamental para la formación de la capacidad individual y para los vínculos de la familia y la comunidad, pero más de 1.000 millones de habitantes de países en desarrollo viven sin un albergue adecuado o en viviendas inaceptables, a esto se suma la inseguridad como consecuencia de la amenaza del desalojo, del desahucio, etc. La privación más extrema de vivienda es no tener un hogar, se estima que en todo el mundo hay unos 100 millones de personas sin hogar; en Brasil más de 200.000 niños pasan su vida en la calle.

Ante esta situación urge poner en marcha una estrategia a escala mundial para erradicar la pobreza o, lo que es lo mismo, para la consolidación de los Derechos Humanos, y más concretamente de los derechos sociales. Esta estrategia, que variará de un país a otro, ha de tener en cuenta las siguientes *seis prioridades* (30):

1.^a *Potenciar a mujeres y hombres, asegurar su participación en las decisiones que afectan sus vidas y permitirles aumentar sus puntos fuertes y sus activos*, esto supone: compromisos políticos para garantizar y proteger los derechos políticos, económicos, sociales y civiles de los

(30) PNUD, o. c., págs. 6-14.

pobres; educación y atención de salud para todos; redes de seguridad social, etc.

2.^a *La igualdad de género es esencial para potenciar a la mujer.* Las mujeres pueden aportar nueva energía, nueva comprensión y una nueva base para la organización.

3.^a *La reducción sostenida de la pobreza requiere el crecimiento en beneficio de los pobres en todos los países, y un crecimiento más rápido en los aproximadamente 100 países en desarrollo y en transición cuyo crecimiento ha ido en declinación.* El crecimiento en favor de los pobres supone: restauración del pleno empleo; reducción de la desigualdad; aceleración del crecimiento; creación de una atmósfera propicia para la agricultura en pequeña escala, las microempresas y el sector no estructurado; fomento del progreso tecnológico; educación y salud para todos.

4.^a *La globalización ofrece grandes oportunidades, pero sólo si se gestiona más cuidadosamente y con más preocupación por la equidad mundial;* es necesario que todos los países y todos los principales organismos económicos y financieros internacionales lo intenten.

5.^a *En todas esas esferas el Estado debe ofrecer la atmósfera propicia para el apoyo político de base amplia y alianzas para las políticas y los mercados en beneficio de los pobres.* El Estado no puede renunciar a su responsabilidad de brindar educación y salud básica para todos, reformar las instituciones, cambiar la orientación de la política macroeconómica hacia la meta del pleno empleo.

6.^a *Se necesita apoyo internacional especial para situaciones especiales a fin de reducir más rápidamente la deuda de los países pobres, aumentar la parte que les corresponde en la ayuda y abrir los mercados agrícolas a sus exportaciones.* Sin este tipo de apoyo las promesas internacionales de solidaridad, los derechos humanos y erradicación de la pobreza a escala mundial quedan en el aire. Para ello habría que seguir las siguientes líneas de acción:

- prevención y solución de conflictos, consolidación de la paz y reconstrucción;
- mitigación de la deuda para el desarrollo humano y la erradicación de la pobreza;
- más ayuda y mejor orientada;



- apertura de los mercados mundiales, especialmente para las exportaciones agrícolas;
- fortalecimiento del papel y la dirección de las Naciones Unidas.

La erradicación de la pobreza y la consolidación de los derechos humanos en todas partes es más que un imperativo moral, un compromiso de solidaridad humana. Es un objetivo alcanzable.

Digamos una vez más, uno de los objetivos de los derechos sociales es crear los espacios y favorecer las oportunidades para que el conjunto de la población pueda lograr el bienestar y la igualdad, al menos las mínimas. En España un buen sector de la población, aproximadamente uno de cada cinco, no han alcanzado este bienestar, pues el acceso al trabajo, a una vivienda digna, a la educación, a la cultura no les ha sido posible en «igualdad» de condiciones. Una de las manifestaciones es la existencia de pobreza (31), alrededor de 7.900.000 personas viven bajo el umbral de la pobreza. El siguiente cuadro es lo suficientemente clarificador:

<i>Niveles de pobreza</i>	<i>% Familias</i>	<i>Total</i>	<i>% Población</i>	<i>Total</i>
		<i>Familias</i>		<i>Personas</i>
Pobreza severa	2,26	26.700	3,64	1.500.000
Pobreza moderada.....	14,18	167.700	16,52	6.400.000
Total bajo umbral	16,44	194.400	20,16	7.900.000

FUENTE: Elaboración a partir del *V Informe Sociológico*, o. c., V. I., pág. 291.

Como se puede comprobar en distintos estudios, debido al incremento de las diversas prestaciones sociales, la pobreza severa se ha reducido en los últimos diez años. Sin embargo, debido a la permanencia y hasta incremento de la tasa del paro, las dificultades para acceder a la vivienda, a la salud, la educación y sobre todo las malas condiciones de vida de la población pobre (32), en este mismo

(31) Son muchos los estudios que en la última década confirman esto. Puede consultarse el *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*, Fundación FOE:SSA, Madrid, 1994. Especialmente del Vol. I, los capítulos 1, págs. 3-126, y 2, págs.147-414. Aquí encontrará una amplia bibliografía.

(32) Así lo ponen de manifiesto los diversos estudios sobre las «Condiciones de vida de la población pobre», que la Fundación FOESSA y Cáritas han realizado en diversas Cáritas Diocesanas y Regionales, entre 1995 y 1997, alrededor de 30 volúmenes publica-

período de tiempo la pobreza moderada se ha incrementado. Las principales características de esta población pobre son:

- La pobreza más grave se da en los núcleos urbanos.
- Hay un proceso acelerado de concentración de la pobreza entre los jóvenes (juvenalización de la pobreza). El 44,1% del total de los pobres en España son niños y jóvenes, tienen menos de 25 años.
- Hay un proceso también de la feminización de la pobreza.
- A mayor número de miembros en las familias, peores situaciones de pobreza.
- Los males más graves, como el paro, las toxicomanías, analfabetismo y la marginalidad en general, se concentran entre la población pobre.

En definitiva, hay una serie de derechos olvidados que se concentran entre la población pobre, tienen difícil acceso, no cuentan con iguales oportunidades para acceder a la educación, a la atención sociosanitaria, a una vivienda digna (33), empleo adecuado, servicios sociales, prestaciones sociales, participación ciudadana, etc. Urge poner en marcha, con los recursos financieros necesarios y la participación de todas las partes implicadas, el Plan de lucha contra la pobreza. Es hora de pasar de las promesas a los hechos.

6. DERECHOS SOCIALES Y EXCLUSIÓN SOCIAL

La exclusión social es un concepto que aparece en la década de los sesenta en Francia y es posteriormente asumido por las instituciones europeas y en España (34). No es fácil definir la exclusión social, es un término vago. Por eso su definición suele ser imprecisa y ambigua. La suelen

dos, y que ha culminado con la publicación de *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe General*. FOESSA, Madrid, 1998.

(33) En estos días un rotativo daba la noticia de que «un cinturón de 1.500 chabolas rodea de miseria la región madrileña», y aporta una relación de 14 núcleos de chabolas donde viven aproximadamente 2.600 familias en situación de pobreza y exclusión. (*ABC*, 6 de abril de 1999.)

(34) Cf. SILVER, Hilary: «Exclusión social y solidaridad social: tres paradigmas», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, núm. 5-6, 1994, págs. 608-612.



relacionar, a la hora de definirla, con la «ruptura de vínculo social», con los «derechos sociales» o confrontándola con las nociones de «desigualdad» o de «dualismo» social (35). El coordinador del Observatorio Europeo de las Políticas Nacionales de Lucha contra la Exclusión Social, G. ROOM, propone definir la exclusión en relación con los derechos sociales de los ciudadanos, aunque entiende que la ciudadanía no se reduce a los derechos sociales: «verificamos cuáles son los derechos sociales de los ciudadanos con respecto al empleo, la vivienda, el derecho a la salud, etc.; cuál es la eficacia de las políticas nacionales que garantizan estos derechos a los ciudadanos, cuáles son los obstáculos y las disposiciones que excluyen de ellos a ciertas personas. Esta es la primera etapa. La segunda tarea consiste en estudiar los elementos demostrativos de que, cuando los ciudadanos son incapaces de obtener sus derechos sociales, tienden a padecer un proceso general y persistente de privación de sus derechos adquiridos, a la vez que va declinando su participación social y profesional» (36).

Sin duda que la exclusión social en este final de siglo se ha convertido en una de las mayores y más graves lacras y ha de ser uno de los primeros desafíos a emprender en el nuevo milenio. La exclusión social es un hecho *estructural* debido, entre otros factores, al desempleo tan prolongado, las mutaciones industriales, los cambios en las estructuras sociales, la tendencia a la fragmentación social, etc.; es una realidad *multidimensional o multifactorial*, hay una interdependencia de diversas dimensiones y la confluencia de muchos factores: el no tener empleo, no tener vivienda, no tener igualdad de oportunidades en la educación, sanidad, servicios sociales, en la protección social, etc., nunca es uno solo, aunque algunas veces alguno o algunos puede ser el «factor determinante», por ejemplo, el no tener empleo; y además es un fenómeno *dinámico*, ya que es un problema cambiante que va adquiriendo proporciones inesperadas.

Para luchar con la exclusión social se han producido diversas intervenciones, tanto a nivel internacional —la dedicación de 1996 como el Año Internacional de lucha contra la exclusión social o las propuestas planteadas en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995)—

(35) Cf. YEPES DEL CASTILLO, Isabel: «El estudio comparativo de la exclusión social: consideraciones a partir de los casos de Francia y Bélgica», en *Revista Internacional del Trabajo*, o. c., págs. 700-105.

(36) ROOM, G., y otros: «Segundo *rapport* anual», 1992, citado por YEPES DEL CASTILLO, I., o. c., pág. 703.

como a nivel de las Instituciones de la Unión Europea —Parlamento, Consejo, Comisión, Comité Económico y Social, etc—. El Libro Blanco de Política Social Europea (37), en el capítulo VI, señala como prioritario: mantener y adaptar el modelo europeo del Estado de Bienestar y promover la integración social de todos, promoviendo entre otras acciones la lucha contra la pobreza y la exclusión social. A nivel de España está el «Plan de lucha contra la exclusión social» del Ministerio de Asuntos Sociales de 1996 y los diversos instrumentos y planes de las Comunidades Autónomas. Cáritas en su quehacer está diariamente al lado de los excluidos y de los que no tienen las oportunidades de hacer uso plenamente de sus derechos sociales, pero también ha presentado a las Administraciones, fuerzas políticas, económicas y sociales y a la sociedad civil en general un paquete de *Propuestas sobre Políticas Sociales contra la exclusión social* (38), en torno a la protección social, empleo, cultura, educación, vivienda, salud y servicios sociales.

Las Propuestas de Cáritas se fundamentan en los siguientes principios básicos:

1. *Apostar por la inserción y la autonomía*: ésta ha de ser mediante procesos e itinerarios evitando toda clase de dependencias.
2. *Ha de buscar la participación y la movilización*, es decir, ha de tener relación con los procesos de desarrollo local y crecimiento endógeno. La participación ha de llevar a la movilización de los distintos actores de la sociedad civil.
3. *Se ha de plantear con sentido de globalidad e integralidad*, evitando toda sectorización, pues la complejidad y multicausalidad de la exclusión requieren planteamientos integrados y globales.
4. El fomento de un *desarrollo humano que lleve a una nueva sociedad*; para ello ha de buscar la autodependencia y la articulación entre desarrollo local y personal.

(37) COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco. Política Social Europea. Un paso adelante para la Unión*. Bruselas, 1994.

(38) CÁRITAS ESPAÑOLA, *Propuestas sobre Políticas sociales contra la exclusión social*. Madrid, 1997. Se puede consultar: DOCUMENTACIÓN SOCIAL, *Políticas contra la exclusión social*, núm. 106, enero-marzo 1997; SALINAS RAMOS, F., «La lucha contra la exclusión social: tendencias y perspectivas», en *Los desafíos de la pobreza a la acción evangelizadora de la Iglesia*, Madrid, 1996; RAYA DÍEZ, Esther, «Los procesos de exclusión social en el diseño de las políticas sociales», en *Congreso Vasco de Sociología*, Bilbao, 1998, págs. 313-317.

5. *Incidir en el proceso que conduce a la cultura de la solidaridad*; es decir, defender un modelo de hombre y de sociedad que pasa de la persona objeto a la persona sujeto, del individuo pasivo a la persona protagonista del desarrollo. Esto exige la cultura del otro, de la gratuidad (39).

7. DERECHOS SOCIALES Y SOCIEDAD CIVIL

Después de los poderosos años cincuenta y mitad de los sesenta donde el Estado era todo, los primeros setenta es el «arranque de un lento proceso de desencanto con el Estado en casi todas las sociedades occidentales». Los años setenta y ochenta pueden considerarse «como formando parte de una fase de reflujo del Estado y de primacía relativa de la sociedad civil» (40). Como consecuencia de esto durante los dos últimos decenios se ha producido un impresionante auge del sector privado, no gubernamental y sin ánimo de lucro. A todo lo largo y ancho de la sociedad civil de la «aldea global» están surgiendo *Organizaciones voluntarias* bajo diversas formas jurídicas para prestar una gama cada vez mayor de bienes y servicios.

La pertenencia a una comunidad social y política es signo de que eres sujeto de derechos civiles o libertades civiles, de derechos políticos o participación en asuntos públicos y de derechos sociales, económicos y culturales. Esto es, según MARSHALL, «ser un ciudadano significa algo así como tener tres derechos». Mientras los derechos civiles y los políticos pueden ser regulados estrictamente, los «derechos sociales están enfocados a satisfacer las necesidades individuales que no solamente son irregulables, sino que aumentan a medida que las sociedades se modernizan» (41).

Todos los derechos sociales están ligados íntimamente con el *status* de ciudadanía de cada individuo, y mientras no podamos garanti-

(39) SALINAS RAMOS, F., o. c., págs. 621-623.

(40) PÉREZ DÍAZ, Víctor: *El retorno de la sociedad civil*. Instituto de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, págs. 15-16.

(41) MARSHALL, T. H., y BOTTOMORE, T.: *Ciudadanía y clase social*. Alianza Edit., 1998, págs. 51-74; MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, «Límites constitucionales de la paz», en *Cuenta y Razón*, núm. 108, octubre-noviembre 1998, pág. 7, este y el siguiente párrafo.

zar a todos los ciudadanos el pleno ejercicio de sus derechos sociales básicos, debemos de asumir y reconocer que tenemos un déficit democrático preocupante, ya que «entre las virtudes que se desprenden de los sistemas democráticos de gobierno se encuentran la capacidad para defender los derechos de los ciudadanos, sus libertades, la paz social y la preferencia por buscar la mejora del bienestar individual para el más amplio número de quienes integran una comunidad». Pero el Estado de bienestar aparece muchas veces como una iniciativa que ha fracasado en establecer los derechos sociales, especialmente en los últimos veinticinco años. «Si los derechos sociales surgieron para compensar a la gente excluida de la ciudadanía, la generalización intencionada de aquellos derechos no ha tenido éxito en cuanto a conseguir la igualdad de todos los miembros políticos de una sociedad» (42).

El mercado y el Estado, que habían encorsetado y controlado a la sociedad civil, hace años han entrado en una profunda crisis y están siendo incapaces de resolver los nuevos problemas sociales que genera el actual proceso de transformación social y económica: paro de larga duración, marginación social, declive territorial, problemas ecológicos, etc. Solamente la movilización y la organización de la sociedad civil ha sido capaz de afrontar los fallos del sistema, aunque haya sido desde una posición subordinada, y al mismo tiempo ha puesto de manifiesto la existencia de una base potencial para la creación de un nuevo marco organizativo capaz de responder mejor a nuevos retos sociales a los que se enfrente la Humanidad en este período histórico. En esta línea la *sociedad civil* es el «mejor marco para la vida buena», es un proyecto de proyectos que «requiere muchas estrategias organizativas y nuevas formas de acción del Estado, requiere una nueva sensibilidad para lo que es local, específico, contingente, y sobre todo un nuevo reconocimiento de que la vida buena está en los detalles».

La participación de los ciudadanos es a la vez tanto un derecho como un deber; la obligación (deber) de tomar parte en las decisiones

(42) CAMPS I CERVERA, Victoria: «Ciudadanía: derechos y deberes», en *Servicios Sociales y Política Social*, núm. 41, 1998, págs. 9-16. Seguimos a esta autora en este apartado, los textos entrecomillados corresponden a este artículo. Cf. CAMARERO SANTAMARÍA, Jesús: «El Déficit social neoliberal». *Sal Terrae*, 1998, págs. 232-247.

que afecten al conjunto de población o el deber de controlar al poder político, económico y social. La participación en todos los campos y ámbitos es una responsabilidad y según el uso que se haga de esos derechos y deberes estaremos hablando de *ciudadanía pasiva* si la ciudadanía la basamos en los derechos y *ciudadanía activa* si la basamos no solamente en los derechos sino en los deberes (43).

En resumen, la vida política debe reducir su poder y difuminarse por la sociedad civil, debe ser recuperada la disposición de servicio de la política, aunque la responsabilidad de este servicio debe extenderse a todos los ciudadanos. «De la política a la sociedad es el camino necesario para preservar la idea de justicia, para ganar en eficiencia y hacer nuestra libertad más compatible con la libertad de los antiguos. La libertad de ser feliz e independiente para ir en pos de nuestros intereses privados, pero también la libertad para colaborar en la construcción de sociedades donde ser ciudadano sea una tarea menos difícil.»

8. UNA ESPERANZA CON FUTURO

A las puertas del nuevo milenio los desafíos son muchos, entre ellos el de *construir una sociedad para todos*, donde los derechos sociales, el derecho a la igualdad sea una realidad para todos. Visto el presente hemos de ver el futuro con optimismo, con esperanza, para ello es necesario que la ciudadanía desempeñe el papel que le corresponde en la sociedad. Que la sociedad civil se organice y estructure en torno al genérico y comúnmente llamado «*Tercer Sector*» (44), y dentro de éste, en sus variadas formas y denominaciones, como puede ser el de las «*Organizaciones Voluntarias*». Bajo esta denominación, u otras muchas que existen el ciudadano debe participar, está en el derecho y

(43) Cf. CAMPS I CERVERA, V., o. c., págs. 11-16, párrafo siguiente. También CORTINA, Adela, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Alianza editorial, Madrid, 1997; PÉREZ DÍAZ, V., *La esfera pública y sociedad civil*. Taurus, Madrid, 1997.

(44) Conviene abrir un debate sobre los límites y alcance de este concepto, que no es de hace veinte o treinta años sino que mucho más antiguo. En DOCUMENTACIÓN SOCIAL, núm. 103, abril-junio 1996, dedicado al *Tercer Sector*, se puede encontrar una amplia bibliografía sobre el tema. Una visión particular del tema y una actualización bibliográfica se puede ver en ÁLVAREZ DE MON, S.; MARTÍN CAVANNA, J., y MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J. L.: *El Tercer Sector: retos y propuestas para el próximo milenio*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1998.

en el deber de hacerlo a través de una Organización. El papel de las «Organizaciones Voluntarias» se ve reforzado e intervienen por el incremento de las necesidades sociales, por la percepción de que el «Estado» cuenta con escasos recursos o no ofrecen la mejor acción, no puede, o no es su prioridad, para hacer frente a los grandes problemas sociales; o, ante los fallos del «Mercado», que no quiere intervenir en estos campos porque consideran que no es su función, que es un problema de otros.

En este proyecto de articulación de una sociedad para todos es cuando interviene la *solidaridad*. Esto pasa por la consolidación de las políticas sociales; por el acceso de todo el entramado de la aldea global a la educación, a la vivienda, a la sanidad, etc.; por la actuación prioritaria y eficaz por el empleo; por la paridad y plena participación de la mujer en todos los ámbitos de la sociedad y, en definitiva, por mantener los mayores esfuerzos en pos de la cohesión social que suponga acercar a los más desfavorecidos —colectivos y territorios— igualándoles con quienes mejor estén, en lo que a bienestar, servicios, infraestructuras y desarrollo se refiere (45).

A escala mundial, la lucha contra la pobreza y la exclusión social está dentro del marco de los «derechos de solidaridad», éstos son derechos individuales y colectivos y exigen un compromiso de «todos los pueblos y todos los gobiernos para crear las condiciones por un mundo más justo y fraterno» (46). En la Cumbre de Copenhague los 117 Jefes de Estado y Gobierno asumieron un compromiso y aprobaron un Programa de acción a fin de erradicar la pobreza y que los derechos sociales sean una realidad. Los diez *Compromisos* fueron:

1.º «Crear un entorno económico, político, social, cultural y jurídico que permita el logro del desarrollo social.

2.º Como imperativo ético, social, político y económico de la Humanidad, lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional y la cooperación internacional.

(45) Cf. MARTÍNEZ, Miguel Ángel: «Una Europa social, democrática y solidaria», en *Sistema*, núm. 15-146, septiembre 1998, págs. 153-156; BARÓN CRESPO, Enrique, «La ciudadanía europea y su dimensión social», en *Sistema*, o. c., págs. 157-163; ORTEGA, Luis, «La ausencia de una dimensión social en la ciudadanía europea», en *Sistema*, o. c., págs. 165-169.

(46) CAMACHO, Ildefonso, o. c., pág. 215.

3.º Promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de nuestras políticas económicas y sociales y preparar a todas las mujeres y hombres a conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivos elegidos libremente.

4.º Promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas, y que estén basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la igualdad de oportunidades, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos los grupos y las personas desfavorecidos y vulnerables.

5.º Promover el pleno respeto de la dignidad humana y a lograr la igualdad y la equidad entre hombre y mujer y a reconocer y aumentar la participación y la función directiva de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural y en el desarrollo.

6.º Promover y lograr los objetivos del acceso universal y equitativo a una educación de calidad, el nivel más alto posible de salud física y mental y el acceso a todas las personas a la atención primaria de la salud...; a respetar y promover nuestras culturas comunes y particulares; a procurar fortalecer la función de la cultura en el desarrollo; a preservar las bases esenciales de un desarrollo sostenible centrado en las personas, y a contribuir al pleno desarrollo de los recursos humanos y al desarrollo social. El fin de estas actividades es erradicar la pobreza, promover un pleno empleo y productivo y fomentar la integración social.

7.º Acelerar el desarrollo económico, social y humano de África y de los países menos desarrollados.

8.º Velar porque los programas de ajuste estructural que se acuerdan incluyan objetivos de desarrollo social, en particular la erradicación de la pobreza, la generación de empleo pleno y productivo y la promoción de la integración social.

9.º Aumentar sustancialmente y utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social con objeto de alcanzar los objetivos de la cumbre, y

10.º Mejorar y fortalecer con espíritu de coparticipación el marco de la cooperación internacional, regional y suprarregional para



el desarrollo social por medio de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales.»

Una de las acciones que propone el Programa de la Cumbre es la *Integración social*, el propósito de ésta es la creación de «una sociedad para todos», en la que cada persona, con sus propios derechos y responsabilidades, tenga una función activa que desempeñar (47).

A escala europea, es necesario desarrollar un nuevo modelo europeo de sociedad, por eso en el siglo XXI se ha de responder a las principales *preocupaciones de los ciudadanos*:

«Primera, a las tasas actuales, insoportablemente altas, de desempleo y exclusión social que socavan los mismísimos cimientos de la sociedad; las crecientes amenazas para el medio ambiente se han convertido en uno de los principales temas de preocupación.

Segunda, la evolución demográfica en los próximos 25 años, los mayores de 60 años aumentarán en 37 millones y la población activa descenderá en 13 millones. Afectará al sistema de pensiones y de seguridad social; aumenta la necesidad de cualificar más a los jóvenes; mayor atención a la mujer en el trabajo y en la sociedad y al cambio de los modelos familiares.

Tercera, las *nuevas tecnologías* tendrán un profundo efecto sobre todos los aspectos de la sociedad.

Cuarta, la reestructuración de mercados y de empresas, alimentada por la innovación, la competencia y el comercio internacional, se ha visto acelerada por la creación del Mercado Único.

Quinta, adaptación de la Unión al continuo proceso de mundialización, adaptarse a la aparición de un *mundo multipolar*; por su importancia económica y geopolítica, la Unión tiene la posibilidad de convertirse en una pieza clave en ese mundo» (48).

En el «Programa de Acción Social 1998-2000» la Comisión plantea tres líneas clave de acción: empleo, capacitación y movilidad; un

(47) NACIONES UNIDAS, *Cumbre mundial sobre Desarrollo Social. Declaración y Programa de Acción de Copenhague* (marzo 1995), Nueva York, 1996, págs. 43-120.

(48) COMISIÓN EUROPEA, *Agenda 2000. Por una Europa mas fuerte y más amplia*. Suplemento 5/97 del *Boletín de la Unión Europea*. Luxemburgo, 1997, pág. 14.

mundo laboral en mutación y *una sociedad no excluyente*. En esta última acción se propone la modernización y mejora de la protección social, con cuatro objetivos: dirigir la protección social hacia el empleo, adaptar los sistemas a las consecuencias del envejecimiento de la población, ajustarse al nuevo equilibrio de sexos en la vida laboral y reformar el sistema de coordinación de la Seguridad Social. En definitiva, se trata de promover la *inclusión social* y con ello construir una sociedad más abierta donde deben participar todos los implicados, sobre todo a nivel local (49).

A nivel de España se tiene que llevar a cabo, de forma coordinada entre las distintas Administraciones, las fuerzas políticas, económicas, sociales y la sociedad civil, incorporando dentro de lo posible a los propios afectados, programas y acciones integrales, multidimensionales, de lucha contra la pobreza y la exclusión social, con el objetivo de «dotar a la sociedad de aquellos mecanismos que favorezcan la integración social de la población excluida, incorporándola a los circuitos de educación, trabajo, vivienda y salud básicos para cualquier persona, evitando que se produzcan grietas que deterioren las relaciones sociales e impidan la integración y aportación de todos al bienestar común» (50).

Los esfuerzos tienen que estar orientados a la *prevención* y al trabajo en el espacio local, en la «*comunidad más inmediata*». En esta línea, CASTELLS defiende el papel del «Estado local» (autonómico), pero nosotros defendemos que aún se debe ir más abajo; el *municipio* pues es aquí donde se pueden dar relaciones más cercanas, donde puede haber mayor flexibilidad, mayor preocupación e interés por lo comunitario, lo colectivo; es donde se puede guardar un mayor equilibrio y corresponsabilidad, donde se ven y viven los problemas y a la vez se buscan respuestas. Es en lo local donde se tiene que proyectar y experimentar procesos de encuentro entre el Estado y la Sociedad civil. De ahí que «la constitución de alianzas sociales con base territorial en torno a los objetivos de desarrollo económico e integración social puede constituir la base más sólida de recons-

(49) COMISIÓN EUROPEA, Programa de Acción Social 1998-2000. Bruselas, 29-4-98. COM (1998), 259 final.

(50) CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *La pobreza y la exclusión social en España*. Informe 8, Madrid, 1996, pág. 85.

trucción del Estado social desde su periferia administrativa. La acción de sindicatos, asociaciones ciudadanas, empresas comprometidas con un territorio determinado y agentes económicos con visión de largo plazo puede articular en pactos sociales y económicos de carácter estratégico, institucionalizados e impulsados por las instituciones públicas locales» (51).

Como resumen, podemos decir que tanto el Estado como el Mercado han demostrado su incapacidad para resolver los viejos y nuevos problemas de la sociedad, y más en concreto los de la desigualdad, de la pobreza y de la exclusión social, por lo menos por sí solos. Los ciudadanos y sus organizaciones, en concurrencia con el Estado y el Mercado, respetando el papel y funciones de cada uno, han demostrado y están en disposición de seguir demostrando que es posible una nueva forma de organización, nuevas formas de relaciones sociales y de producción de bienes y servicios, basada en la persona, la ética social y la solidaridad, capaz de satisfacer las necesidades de los más desfavorecidos.

(51) CASTELLS, Manuel: «El futuro del Estado de Bienestar en la sociedad informacional», en GINER, S., y SARASA, S., *Buen Gobierno y Política Social*. Ariel, Barcelona, 1997, pág. 189.

El «déficit social» de la participación política no electoral. Iniciativas ciudadanas y movimientos sociales

Jaime Pastor
Profesor Titular de Ciencia Política. UNED

1. CONSTITUCIÓN, CONTEXTO POLÍTICO Y PARTICIPACIÓN

Un balance de la participación ciudadana —convencional y no convencional— a lo largo de los últimos veinte años, dejando aparte la relacionada con los procesos electorales, ha de partir necesariamente de un breve recordatorio del tratamiento que de la misma hacía la Constitución aprobada mayoritariamente en referéndum el 6 de diciembre de 1978.

Su lectura revela que las referencias a esta materia en la Constitución Española fueron muy genéricas y dejaron pendiente su desarrollo para la legislación posterior. En realidad, lo más importante para lo que vamos a estudiar es la obligación que se establecía respecto a los poderes públicos en el Título Preliminar, en su artículo 9.2, en donde se afirma que «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

Más allá de esto podemos encontrar alusiones a la participación ciudadana en el artículo 23.1 (derecho a participar en los asuntos públicos), el 27.5 (en la programación general de la enseñanza), el 48 (de la juventud...), el 125 (acción popular en relación con la justicia) y el 129.1 y 2 (en organismos públicos relacionados con temas de calidad de vida y bienestar general). Junto a ellas, las técnicas de democracia semidirecta son determinadas de forma muy general. Así, la

Iniciativa Legislativa Popular se establece de la siguiente forma en el artículo 87.3: «Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisito de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.» Esa ley fue aprobada el 26 de marzo de 1984: en ella no sólo quedaban excluidas las materias ya indicadas sino también «aquellas otras cuya iniciativa reguladora reserva la norma fundamental a órganos concretos del Estado».

En cuanto al referéndum, su autorización es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1, 32) y tiene generalmente un carácter consultivo, salvo en lo que se refiere a la reforma constitucional y a la ratificación de iniciativa autonómica o aprobación y modificación de los Estatutos de Autonomía, si bien cabe mencionar como caso especial el de Navarra. A esto se añadió por la Ley Orgánica correspondiente del 18 de enero de 1980 la posibilidad de referéndum a escala local, «de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización».

Respecto a las formas clásicas de acción colectiva de los movimientos sociales, hay que constatar que el derecho a la huelga es reconocido en el artículo 28.2 («Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios de la comunidad»), al igual que los de reunión y manifestación (art. 21., con la salvedad de la «comunicación previa a la autoridad» en el caso de éste último).

Todos estos derechos han sido objeto posteriormente de regulaciones diversas que sería prolijo desarrollar aquí. Lo que interesa, en todo caso, subrayar es que nos encontramos con un panorama en el que la entrada en el nuevo régimen democrático parlamentario establecía como prioritario un sistema de participación basado en formas de tipo convencional —elecciones, partidos políticos, representación asociativa en organismos institucionales— mientras que en las de carácter semidirecto había un reconocimiento especialmente abstracto y restrictivo en cuanto a las materias a abordar —iniciativa legislativa popular, referéndum— y en otras —las relacionadas con la acción colectiva— hubo un reconocimiento de principio que

remitiría posteriormente a una casuística legislativa y judicial generalmente restrictiva.

Todo ello, no obstante, debe ser matizado debido a que hay que tener en cuenta que el proceso de construcción del Estado de las Autonomías ha ido dotando de particularidades a las relaciones entre las instituciones de las distintas Comunidades Autónomas, los subsistemas de partidos que se han ido configurando y las organizaciones sociales y ciudadanas en esos ámbitos.

Pero si se quiere ubicar mejor este breve repaso de la Constitución escrita, es necesario tener en cuenta que la misma es elaborada en un marco de consenso entre los principales poderes y actores políticos de la transición política, que tiende a dar un protagonismo fuerte a los partidos políticos y a reducir los canales de acceso no convencionales. Ese proceso conduce a configurar una estructura de oportunidad política poco facilitadora e incluyente de formas de participación y de demandas procedentes de unos movimientos sociales que sólo de forma parcial se llegan a reconocer en algunos de esos partidos. Las consecuencias se manifiestan en que, como ya he expuesto en otros trabajos, «si bien los beneficios de la transición política se han reflejado en la conquista innegable de libertades básicas y de instituciones democráticas, los costes se han revelado demasiado elevados, especialmente como resultado de la (...) dinámica en la que se insertan los principales partidos de la oposición antifranquista. Esos costes se van convirtiendo además en estructurales, lo cual provoca una frustración participativa en muchos de los sectores políticamente activos en lo que fue el ciclo de movilización y protesta más intenso de la lucha antifranquista» (1).

Han sido esos costes estructurales —y su expresión en el desarrollo de una cultura política poco participativa— los que explican que el proceso de participación política a lo largo de estos veinte años haya tenido un punto de partida débil y que posteriormente se hayan producido notables discontinuidades en cuanto a sus distintos tipos y niveles. Hay que tener en cuenta, además, que la relativa consolida-

(1) «La evolución de los nuevos movimientos sociales en el Estado español», en P. IBARRA y B. TEJERINA (eds.): *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Trotta, 1998.

ción democrática tras 1982 y el protagonismo que van adquiriendo los liderazgos partidarios y los medios de comunicación van dejando en segundo plano el papel de la afiliación en las organizaciones políticas y sociales, facilitando la rápida transformación de aquéllas en partidos «catch-all». Buena prueba de ello es que la relación afiliados-electores es de las más bajas de Europa en todos los partidos; en cuanto a los sindicatos, según datos de la OCDE, la afiliación se redujo casi a la mitad durante los años ochenta.

En cuanto al asociacionismo, si bien es cierto que éste ha conocido un crecimiento a lo largo de estos decenios, ello no ha compensado la relativa crisis en que han entrado la mayoría de los movimientos sociales, sobre todo tras el desenlace final del referéndum de la OTAN y los efectos que el cambio de contexto internacional y socio-económico han tenido en la reducción de expectativas de cambio (2).

En función de lo expuesto en esta introducción, me limitaré a resaltar cuáles han sido las principales vías de democracia semi-directa y de acción colectiva que han ido poniendo en pie grupos de ciudadanos y movimientos sociales durante el período estudiado.

2. LA EXPERIENCIA DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES

Hasta finales de 1998 podemos hablar de 14 intentos de ILP, de los cuales sólo dos han llegado al Parlamento: la de financiación del sistema educativo y la de «reclamación de cuotas a morosos de las comunidades de propietarios». Así, en la tercera legislatura de la transición hubo dos ensayos fallidos: una propuesta reguladora del procedimiento a seguir para exigir la responsabilidad civil de las Administraciones públicas en supuestos derivados del funcionamiento del servicio público de enseñanza y otra relativa al pago por el Estado de las indemnizaciones por daños y perjuicios sufridos por los afectados por el síndrome tóxico, que prosiguió durante la cuarta legislatura. En ésta, y junto a la ya mencionada, hubo seis: sobre regulación de

(2) En los números 90 y 94 de esta misma revista, dedicados respectivamente a «Movimientos sociales» y «Mundo asociativo», se puede consultar diferentes trabajos, algunos de ellos con datos sobre la realidad asociativa, al menos hasta el año 1993.

jornada de los médicos titulares, a favor de la abolición del trabajo precario, sobre pensiones de jubilación para los administradores familiares, por el abandono de la producción y utilización de la energía nuclear, por un régimen de fomento del cese anticipado de la actividad agraria, y una de promoción y regulación del ejercicio, gozo y comercialización del arte. En la quinta legislatura surgieron la de regulación de la financiación del sistema educativo, la relativa a la elaboración de un programa plurianual de adaptación de la viña, la de fomento de la ocupación para actividades de profesionales y autónomos y la de reducción general de los tipos de interés de los créditos destinados a inversiones productivas. En la sexta ha proseguido la de financiación del sistema educativo, la de reclamación de cuotas a morosos de las comunidades de propietarios y la de regulación del libro de texto para la enseñanza básica.

De todas ellas merecen especial mención la de Regulación del abandono de la producción y utilización de la energía nuclear y la de Financiación de la enseñanza. La primera, conocida como «Vivir sin nucleares», fue iniciada a finales del año 1990 por alrededor de 300 grupos ecologistas y llegó al plazo fijado con 470.000 firmas, es decir, menos de las 500.000 necesarias. Las trabas legales y administrativas, las dificultades de coordinación del movimiento y la coincidencia temporal de la campaña con la participación de muchos de sus activistas en la movilización contra la guerra del Golfo de 1991 pudieron ser los motivos que, en opinión de los mismos promotores de la iniciativa, impidieron alcanzar a tiempo el número total necesario; la pequeña cantidad que faltó se cubrió sobradamente en el mes siguiente a la finalización oficial del plazo.

En cuanto a la relacionada con la enseñanza, fue promovida por la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras en diciembre de 1993, llegando al final del plazo con un total de 625.000 firmas, de las cuales fueron finalmente reconocidas como válidas 575.000. Esta iniciativa fue debatida finalmente en el Congreso de diputados el 10 de diciembre de 1996 y fue rechazada con 150 votos a favor y 155 en contra.

También cabe hacer mención a algunas experiencias de ILP en Comunidades Autónomas que han procedido a su regulación dentro del marco general establecido a escala de Estado. Así, en Aragón se presentó una referente a la creación del Consejo de Protección de la

Naturaleza; en Canarias, a favor del Paisaje protegido en la zona de «El Rincón»; en Navarra, la de la Comisión arbitral de conflictos medioambientales; en la Comunidad Autónoma Vasca, una a favor del derecho a la autodeterminación y otra por la aprobación de una Carta de Derechos Sociales, y en Catalunya, una para la creación de un servicio psiquiátrico de urgencias a domicilio y otra de modificación de la ley de residuos, excluyendo la incineración (3).

Quizá de todas estas iniciativas la que tiene especial interés para lo que nos ocupa en este trabajo es la Carta Social que se presentó en la Comunidad Autónoma Vasca. En la misma se proponían cuatro demandas fundamentales: una, el reparto del trabajo mediante la reducción de la jornada laboral a 32 horas semanales; dos, el reconocimiento del derecho ciudadano a un salario social individualizado para todos los demandantes de empleo; tres, la soberanía legislativa para extender al sector privado de la economía las medidas de reparto del trabajo que se proponen para todo el personal contratado por la Administración pública vasca; cuatro, la financiación de esas medidas mediante un fondo de solidaridad construido en base a la recuperación del fraude fiscal y la reducción de gastos militares y de orden público.

Esta Iniciativa comenzó el 2 de julio de 1996 mediante la constitución de una Comisión Promotora en la que participan tres plataformas contra la exclusión social. Cumplidos todos los trámites legales así como el plazo establecido, el 4 de junio de 1997 la Comisión entregó ante la Mesa del Parlamento Vasco 82.054 firmas, es decir, casi tres veces más de las firmas necesarias. Finalmente, es presentada en el Parlamento Vasco y aprobada para su discusión por todos los partidos, salvo el PNV, el 21 de noviembre de 1997.

Podríamos decir que el proceso de participación ciudadana habido en torno a esta Carta Social es, hasta ahora, la expresión del mayor nivel de consenso ciudadano alcanzado en una Comunidad Autónoma en torno a la demanda de derechos sociales básicos. Porque si en un primer momento son las plataformas Gogoia, de Vizcaya; Eraiki,

(3) Para una visión bastante completa y comparada de las distintas regulaciones de la ILP, así como de las experiencias habidas, véase *Iniciativa legislativa popular*, de Ferrán CAMPS, Fundació Jaume Bofill-Ed. Mediterrània, 1997.

de Guipúzca, y Elkartasuna, de Laudio, las que inician el trabajo, pronto consiguen el apoyo de todos los sindicatos (ELA, LAB, ESK, UGT, CCOO y USO), de organizaciones feministas y antimilitaristas, de las asociaciones de vecinos y los movimientos de solidaridad con el Tercer Mundo, de Elkarri y Gestoras pro-Amnistía, de la Red de Solidaridad de la Iglesia, de las comunidades cristianas de base, de la Coordinadora de Curas de Vizcaya, así como de diversas organizaciones culturales, juveniles y de tiempo libre (4). En estos momentos está también en marcha una iniciativa similar en la Comunidad Foral de Navarra. Así mismo, por parte de las Comisiones Obreras de la Construcción se presentó el 30 de julio de 1998 una ILP a favor de una Ley reguladora de la subcontratación en ese sector, bajo el lema «Nos va la vida» y contra el empeoramiento de las condiciones de trabajo en el mismo.

Actualmente, está también desarrollándose otra ILP «Por la jornada laboral semanal de 35 horas», promovida por Izquierda Unida, CGT, USO, la Confederación de Asociaciones de Vecinos y otras organizaciones de menor entidad. En ella se propone que «La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo, a partir del 1 de enero del año 2001, será de treinta y cinco horas de cómputo semanal de trabajo efectivo. Esta medida no supondrá en ningún caso y por ningún concepto una pérdida salarial». El plazo de entrega de firmas finaliza en junio de este año y es muy probable que se supere el mínimo de firmas necesario. Conviene destacar que la Exposición de Motivos de esta ILP no oculta una concepción de fondo y una perspectiva que va más allá de esa demanda concreta, cuando se sostiene que «es una propuesta contra el paro, contra la pobreza y la exclusión social, pero también un desafío por conseguir un modelo de sociedad democrática e igualitaria, ecológicamente sostenible, es decir, un modelo de producción y consumo de bajo impacto ambiental y por una nueva relación entre géneros, por la profundización y extensión de la democracia política. En síntesis, por una opción de civilización».

Probablemente, sea ésta última la que mayor incidencia pueda tener a escala estatal por cuanto afecta a una materia que está de actualidad en varios países de la Unión Europea, especialmente en Francia

(4) Se puede encontrar un dossier sobre esta iniciativa en la revista *Hika*, núm. 85, 1997.

e Italia, y que es objeto ya de debate y aplicación en sectores dependientes de Ayuntamientos y Comunidades Autónomas.

3. EL REFERÉNDUM SOBRE LA OTAN DE MARZO DE 1986

En lo que respecta a las consultas populares, la única experiencia a escala estatal desde la aprobación de la Constitución ha sido la que se produjo alrededor de la permanencia o no de España en la OTAN. Para comprender el significado de la misma habría que recordar varios factores que le dieron especial trascendencia política entre la ciudadanía:

En primer lugar, el hecho de que el anuncio por el gobierno de UCD de la entrada en la OTAN se produjera dentro del clima internacional de «guerra fría» reanudado a partir de 1979 provocó la reaparición pública de unos sentimientos neutralistas, antinorteamericanos y pacifistas en amplios sectores de la población.

En segundo lugar, la oposición inicial del PSOE a esa iniciativa y su promesa de un referéndum en caso de que ganara las elecciones de octubre de 1982 creó unas expectativas de éxito y una amplia convergencia social y política prácticamente nuevas desde el comienzo de la transición política.

Ambos elementos permiten configurar un amplio movimiento por la paz y a favor de un referéndum a partir del otoño de 1981: desde grupos vinculados a la izquierda radical y a la objeción de conciencia hasta instituciones religiosas, un gran número de organizaciones consigue ir ganando el apoyo de la opinión pública en torno a iniciativas que renuevan los discursos y las formas de acción, a la luz también del ejemplo mostrado por el movimiento por la paz europeo en esos años.

Comenzó así la fase ascendente de movimiento, en la que se combinan grandes movilizaciones de calle con varias campañas de recogida de firmas a favor del referéndum que superan con creces el medio millón, pese a no tener ninguna fuerza legal, debido precisamente a que las materias relacionadas con la política internacional están excluidas de cualquier iniciativa legislativa popular.

Pero, tras la victoria electoral del PSOE en octubre del 82, la relación del movimiento con ese partido pasa pronto de la alianza al



conflicto abierto. Así, las declaraciones de Felipe González en octubre de 1984 y, luego, el Congreso de su partido en diciembre del mismo año marcan un giro a favor de la permanencia en la OTAN, si bien se mantiene con cierta ambigüedad la promesa de referéndum.

El año 1985 es testigo de la consolidación organizativa del movimiento a través de una Coordinadora Estatal de Organizaciones Pacifistas, creada dos años antes, y de una presión sostenida en pro del referéndum, cuya convocatoria es finalmente hecha por el gobierno.

El referéndum, celebrado el 12 de marzo de 1986 (dos meses después de la definitiva integración en la Comunidad Europea), da un resultado desfavorable para el No a la OTAN, si bien dentro de la petición del Sí se ha incluido los compromisos de reducir progresivamente la presencia militar estadounidense y de negarse a la instalación de armas nucleares en territorio español.

Un somero balance de esta experiencia obliga a constatar que el discurso del movimiento no había conseguido contrarrestar suficientemente los argumentos del gobierno y de la mayoría de los medios de comunicación a favor de la identificación CE=OTAN y de la necesidad de evitar la crisis política que hubiera podido producirse en caso de victoria del No. Tampoco se había logrado reducir a lo largo de la campaña la distancia entre el alto grado de simpatía con que contaba el pacifismo, por un lado, y la escasa afiliación a sus colectivos, por otro. Consiguientemente, no se llegó a evitar que surgiera un segundo «desencanto», reflejado posteriormente en un nuevo tipo de abstencionismo electoral, más motivado políticamente, particularmente en las grandes ciudades (5).

Desde entonces, la crisis del movimiento pacifista —en su expresión más pública y política— no ha sido superada, máxime tras el final de la «guerra fría» y la caída del muro de Berlín. Pero no por ello su discurso ha dejado de calar en sectores significativos de la población ni algunas de sus redes han renunciado a mantener una labor más cultural y educativa. Además, no se puede olvidar que el auge en el decenio de los 90 de un amplio movimiento contra el servicio mi-

(5) Para ampliar el balance de esa experiencia me remito a los artículos de Enric PRAT, Ramón ADELL y Consuelo DEL VAL aparecidos en *Viento Sur*, núm. 25, 1996.

litar obligatorio y antimilitarista no es ajeno a la influencia que en un sector de la juventud ejerció la experiencia de ese referéndum (6).

4. MOVIMIENTOS SOCIALES Y DISENSO

Más allá del recurso a las técnicas de democracia semidirecta antes analizadas, cabe hablar sin duda de diferentes fases en la evolución de los movimientos sociales en cuanto al recurso a formas de acción colectiva conflictivas durante los últimos veinte años y a las que aquí nos vamos a referir de forma sumaria.

En primer lugar, en lo que respecta al movimiento obrero, podríamos decir que 1978 aparece como el final de un ciclo alto de protesta durante los dos años anteriores, coincidiendo con el final del franquismo. A partir de entonces, se produce una tendencia general al descenso de la movilización social, con la excepción de los años 1979 (después de comprobar los efectos limitados del Pacto de la Moncloa) y 1984 (frente a la «reconversión industrial»). En cambio, desde la Huelga General de diciembre de 1988 hasta la de enero de 1994 se produce un nuevo ciclo de protesta masiva, basado en la convergencia y el protagonismo de los dos principales sindicatos —CCOO y UGT— y en su confrontación con el gobierno de Felipe González. Es después de ese ciclo cuando se entra en una fase de relativa desmovilización sindical, seguida por una nueva dinámica de concertación social con la derecha política tras su victoria electoral en marzo de 1996. Así, el año 1997 ha confirmado esa tendencia descendente en las huelgas, con un total de 670, un 17% menos que en 1996, y en contraste con el punto más álgido del año 1991, que llegó a conocer 1.552 huelgas (7).

(6) Para una valoración del pasado y unas reflexiones sobre el futuro del movimiento antimilitarista me remito a la obra colectiva *La insumisión. Un singular ciclo histórico de desobediencia civil*, Tecnos, 1998.

(7) No me extiendo sobre este movimiento, ya que es objeto de otros trabajos en este mismo número. Me limito a sugerir el capítulo de Luis Enrique ALONSO, Conflicto laboral y cambio social. Una aproximación al caso español», en *Las relaciones laborales en España*, de C. PRIETO y F. MIGÚÉLEZ (eds.), Siglo XXI, 1991, y el de José BABIANO y Leopoldo MOSCOSO, «Los conflictos sociales en fase depresiva ante la adopción de políticas de ajuste: el caso español», en *Zona Abierta*, núm. 56, 1991, en el que se hace un balance del periodo transcurrido de 1975 a 1986; para los datos sobre la etapa 1987-1997, véase el capítulo II.8 de la *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*, del Consejo Económico y Social, 1998.



En el movimiento vecinal su evolución está estrechamente unida, primero, a las protestas contra las consecuencias del proceso de industrialización y concentración de población en las periferias de las grandes urbes así como a la lucha contra el franquismo. Su papel reivindicativo y participativo fue relevante a lo largo de los años 70, si bien su unidimensionalidad temática y su simultánea función de sustitución de los partidos hasta que éstos fueron legalizados ayudan a entender la crisis que termina produciéndose después con la llegada de los Ayuntamientos democráticos y el triunfo de la izquierda en 1979. Esta nueva situación, junto con la cooptación de cuadros activos de ese movimiento por los partidos, empujó hacia una institucionalización del asociacionismo vecinal en unos casos y a divisiones en otros, si bien no cabe menospreciar las conquistas que este movimiento ha ido logrando en el decenio de los ochenta. La crisis del Estado de bienestar y el deterioro de los servicios sociales han provocado en el decenio de los noventa cierta reactivación de un movimiento muy centrado en lo local y muy plural, aunque mayoritariamente representado en la Confederación de Asociaciones de Vecinos de España (CAVE). Movilizaciones prolongadas como la producida en Barcelona alrededor del agua o las que se dan en otras ciudades, en alianza con el movimiento ecologista y a favor de un nuevo concepto de la «calidad de vida», son, sin duda, expresión de un malestar ciudadano que busca cauces de organización y de superación de la fragmentación heredada de etapas anteriores (8).

Pero la aparición de fenómenos sociales como el paro masivo no ha producido todavía el desarrollo de organizaciones relativamente fuertes de parados, similares a las que han surgido en países como Francia o Italia. La realidad de este movimiento es muy débil, sin que tampoco los principales sindicatos muestren un esfuerzo importante por potenciar este colectivo cada vez más numeroso, diverso y sometido a su vez a las presiones competitivas de un mercado de trabajo en el que priman la «desestabilización de los estables», la precariedad y la temporalidad: las coordinaciones surgidas hasta el momento parecen agrupar a sectores muy reducidos y generalmente adultos.

(8) Para una reflexión sobre la significación de la experiencia barcelonesa respecto al problema del agua, v. el artículo de Enric TELLO, «La "guerra del agua" en Barcelona. Alternativas económico-ecológicas para un desafío socio-ambiental», en la revista *Mientras tanto*, núm. 73, 1998.

En el caso del movimiento estudiantil, también cabría hablar de un cambio radical de ciclo respecto al protagonismo que llegó a alcanzar en determinadas etapas de la lucha contra el franquismo. Sólo en el curso 86-87 se puede observar la reemergencia de un movimiento estudiantil contra las reformas educativas ministeriales, con mayor incidencia en la enseñanza secundaria que en la universitaria. No obstante, en los años siguientes es fácil comprobar un crecimiento del asociacionismo estudiantil en torno a una temática muy variada y no necesariamente vinculada a la actividad universitaria.

Los llamados «nuevos» movimientos sociales, dejando aparte al movimiento por la paz —al que ya nos hemos referido más arriba—, comparten unos rasgos que hemos definido en otros trabajos como los de una aparición tardía y una crisis prematura, si los comparamos con los de la mayoría de los países de la Unión Europea. En efecto, las condiciones del franquismo y el mayor peso de la conflictividad política y social no favorecieron la emergencia y el apoyo social a unos movimientos que, como el de mujeres o el ecologista, ponían el acento en otro tipo de conflictos o crisis de valores.

Pese a esas diferencias, en el caso del feminismo se puede hablar de una gradual configuración de redes de grupos que adquirieron un mayor protagonismo público en los años 83-85, coincidiendo con el debate alrededor del derecho al aborto; posteriormente al mismo, pasaron a entrar en una fase de «latencia» en su relación con la política, aunque no en lo que tiene que ver con la cotidiana y menos visible labor de difusión de valores y de consolidación de grupos muy diversos y relativamente coordinados en torno a campañas reactivas frente, por ejemplo, a violaciones y malos tratos o a sentencias judiciales. Todo esto ha conducido a una maduración de los discursos procedentes del feminismo organizado, reflejada en las Jornadas que a escala estatal celebra periódicamente (9), así como a una penetración de su influencia en los sindicatos y en los partidos, aunque en éstos actúen también sin duda motivos electoralistas.

En lo que respecta al ecologismo, su emergencia ha sido también tardía y no se puede sostener que haya sido protagonista como tal de

(9) Una reflexión reciente sobre la evolución paralela de los debates y las prácticas del feminismo español se encuentra en el artículo de Montse OLIVÁN, «La evolución del pensamiento feminista y la identidad femenina», en *HlKA*, núm. 92, 1998.

un ciclo alto de movilizaciones a escala de Estado. Pero sí, en cambio, cabe comprobar su presencia en numerosas movilizaciones de ámbito local o autonómico —especialmente en Catalunya y Euskadi— así como una creciente extensión de grupos muy diversos. La reciente unificación de alrededor de 300 organizaciones en «Ecologistas en Acción», junto con la periódica organización de iniciativas de notable impacto público por parte de Greenpeace, serían las muestras más evidentes del gradual proceso de desarrollo de un movimiento que, no obstante, conoce un notorio desfase entre la simpatía que concitan muchas de sus iniciativas, por un lado, y la dificultad de traducirlas en acción colectiva pública, por otro, tal como pudimos comprobar más arriba con el fracaso de la ILP «Vivir sin nucleares» (10).

En cuanto a los movimientos de solidaridad internacionalista, habría que recordar que su presencia en nuestro país ha sido constante, especialmente en relación a América Latina y, más concretamente, a Argentina, Chile y, más tarde, Centroamérica. Pero es importante hacer observar que su evolución en los años 90 ha sido notable, ya que han pasado de una solidaridad fundamentalmente política y antidictatorial a asumir una denuncia más general de las relaciones económicas Norte-Sur y a plantear en nuevos términos una respuesta que combinara la protesta y la propuesta. Quizá la expresión más llamativa de ese cambio fue la movilización que en los meses de octubre y noviembre de 1994 se produjo en Madrid a favor de la dedicación del 0,7% del PIB a la Ayuda a los Países en Desarrollo. La simpatía y adhesiones que logró esa iniciativa, innovadora en sus objetivos y formas de acción, revelaron la capacidad de los promotores de la misma para superar la sensación de impotencia ciudadana ante el cada vez más visible marco de injusticia en las relaciones entre países del Norte y del Sur.

Esa solidaridad internacionalista se ha visto también canalizada, a lo largo de los años 90, por la reorientación de una parte de activistas de este movimiento hacia el trabajo en Organizaciones No Guberna-

(10) Sobre la significación del reciente proceso de unificación del movimiento ecologista, v. el artículo «La creación de "Ecologistas en Acción"», de Ladislao MARTÍNEZ, en *Viento Sur*, núm. 42, 1999. Para un análisis de la especificidad del movimiento ecologista vasco, v. *Nacionalismo y ecología. Conflicto e institucionalización en el movimiento ecologista vasco*, de I. BÁRCENA, P. IBARRA y M. ZUBIAGA, Los libros de la Catarata, 1995. V. también una valoración de la campaña de la ILP mencionada en VV.AA., «Algunas reflexiones sobre la campaña "Vivir sin nucleares"», en *Mientras tanto*, núm. 46, 1991.

mentales de la llamada «cuarta generación»; es decir, en aquéllas que definen la pobreza como una negación de los derechos humanos básicos y, por tanto, aspiran a impulsar una estrategia de «empowerment» de los grupos marginados del Sur, simultáneamente a la presión política en el Norte a favor de un cambio radical (11). En ese marco se inscriben también iniciativas unitarias como la organización del Foro Alternativo a las Asambleas del FMI y del Banco Mundial que se celebraron en Madrid en septiembre de 1994 y que aglutinó a gran número de organizaciones de este y otros países, principalmente europeos (12). Así mismo, cabe mencionar la Campaña «Deuda Externa, Deuda Eterna», a favor de la anulación de la deuda de los países pobres, en la que participan grupos y colectivos de distinto signo, aunque mayoritariamente cristianos.

Quizá entre las expresiones más representativas del nuevo malestar juvenil frente a su futuro cabe destacar al movimiento «okupa» que se ha extendido en los últimos años en las grandes ciudades. Su evolución parece apuntar hacia la consolidación de un «área autónoma» dispuesta no sólo —ni principalmente— a reclamar un derecho a la vivienda sino también a construir un discurso y unas prácticas contraculturales y antisistémicas, similares a las que se desarrollan en países como Italia y Alemania (13).

Si se quiere tener una visión comparada de las diferencias y semejanzas entre los «nuevos» movimientos sociales en nuestro país y los que se han ido desarrollando en otros países europeos, nos parecen ilustrativas de ello las tablas siguientes (14):

(11) La proliferación de ONGs y su heterogeneidad es cada vez mayor. Por eso no cabe ya hablar en general de las mismas como algo positivo o negativo desde el punto de vista de los objetivos que se fijan o de su relación con el Estado o con la ciudadanía. Véase, por ejemplo, «El debate social de las ONGs (el nuevo asociacionismo solidario)», de Santiago S. TORRADO y R. ADELL (coors.), en *Cuadernos de la Red*, núm. 6, 1998.

(12) V. la obra colectiva *50 años bastan. El libro del Foro Alternativo*, Talasa, 1995.

(13) Ese «área autónoma» está demostrando una capacidad creciente de recursos informativos y de propaganda a través de Internet que contrasta con el retraso que algunos «viejos» partidos y organizaciones siguen arrastrando. Esto no supone que los progresos mismos de este movimiento provoquen a su vez nuevos debates y diferenciaciones en su interior; véase, por ejemplo, «Cuentos espaciales (Apotegmas sobre la ocupación)», en *El Viejo Topo*, núm. 122, 1998.

(14) Estas tablas han sido extraídas del artículo de Ramón ADELL «Movimientos sociales y contexto político», en *Leviatán*, núm. 56, 1994.

TABLA 1
 MIEMBROS DE LAS ORGANIZACIONES DE LOS NMS
(Por millón de habitantes)

MOVIMIENTO	PAÍS				
	Holanda (a)	Alemania (a)	Francia (a)	Suiza (a)	España (b)
Ecologista.....	85.000	34.000	17.000	78.000	2.300
Solidaridad.....	18.000	2.000	2.000	18.000	12.800
Pacifista.....	3.000	1.000	1.000	3.000	600
TOTAL.....	106.000	37.000	19.000	100.00	15.700

a) Datos facilitados por H. Kriesi (1992, pág. 230).

b) Datos facilitados por T. Alberich (1992).

TABLA 2
 NIVEL RELATIVO DE MOVILIZACIÓN DE LOS NMS Y OTROS
 MOVIMIENTOS EN LOS CINCO PAÍSES

PAÍS	% de convocatoria	% de participantes
Holanda (a)	66,1 (n=1.331)	72,9
Alemania (a)	76,9 (n=2.336)	81,4
Francia (a)	36,1 (n=2.241)	37,1
Suiza (a).....	63,7 (n=1.215)	47,7
España (b).....	41,7 (n=463)	26,6

a) Datos H. Kriesi (1992).

b) Elaboración de R. Adell.

Pese a que estos datos se refieren al decenio de los 80 y a comienzos de los 90, a partir de ellos se puede observar algunos rasgos de interés que no creemos se hayan modificado sustancialmente en los años posteriores. Así, en la primera Tabla es notable la diferencia que, en cuanto a afiliación al movimiento ecologista, se da entre nuestro país, por un lado, y Holanda, Alemania y Suiza, por otro; en cambio, se acorta la distancia en lo que se refiere al movimiento pacifista, mientras que en los de solidaridad España se sitúa por encima de Alemania y Francia. En la siguiente Tabla se puede ver también cómo el porcentaje de participantes movilizados por los «nuevos» movimien-

tos sociales en nuestro país es mucho menor que el de los otros países; aunque en este caso sí habría que tener en cuenta que en nuestro caso el ciclo de protesta obrera de 1988 a 1994 fue excepcional, además de otros acontecimientos a los que no nos hemos referido, como fueron las grandes manifestaciones del 27 de febrero de 1981 contra el intento de golpe de Estado del 23 del mismo año o las manifestaciones antiterroristas que se han producido en diversas ocasiones en diversas partes del país.

En cualquier caso, las manifestaciones siguen siendo una forma de expresión pública de la protesta de muy diferentes colectivos sociales y su número no ha descendido de forma significativa en los últimos años, como lo demuestran las estadísticas proporcionadas por el Ministerio del Interior: así, en los últimos cinco años se han celebrado entre 9.400 y 11.800 anuales, que constituyen una tasa de manifestaciones por 1.000 habitantes superior a la de países como Francia (15).

5. PARA CONCLUIR

De lo expuesto a lo largo de este trabajo se pueden ofrecer algunas conclusiones provisionales: en primer lugar, la dificultad inicial con que se encontraron los movimientos sociales a la hora de recurrir a técnicas semidirectas de participación ciudadana, debido a la legislación restrictiva establecida; en segundo lugar, la tendencia creciente que se ha ido apuntando al empleo de Iniciativas Legislativas Populares, especialmente en el marco de algunas Comunidades Autónomas, si bien algunas de ellas no llegaron a cubrir los requisitos necesarios; en tercer lugar, las notables desigualdades y diferencias entre los distintos movimientos sociales, acentuadas en su seno por los contextos específicos de determinadas Comunidades Autónomas; en cuarto lugar, el diferente punto de partida de estos movimientos, en comparación con los de países vecinos, debido tanto al todavía corto tiempo político democrático como a la forma en que se produjo la transición

(15) Datos proporcionados por Ramón ADELL en «El estudio de la movilización como indicador de participación sociopolítica: parámetros analíticos y significado», *Ponencia, VI Congreso Español de Sociología*, La Coruña, septiembre 1998.

política y a los sucesivos «desencantos» sufridos por los sectores que constituyen la base social potencial de aquéllos.

Es en este último aspecto en el que conviene poner el acento: la dificultad de fomentar una cultura política participativa, superadora tanto del lastre de la cultura autoritaria y antipolítica del franquismo como de la cultura del “cinismo democrático” difundida en amplios sectores a lo largo de los dos decenios transcurridos. Esta última se refleja, como se ha podido comprobar en muchos estudios, en “la manifiesta debilidad de las relaciones que los ciudadanos mantienen con el sistema político; un fenómeno que adquiere mayor extensión entre las capas jóvenes, mayoritariamente críticas a su vez de una sociedad que consideran injusta (16).

No obstante todo lo anterior, no se puede hacer un balance negativo de los resultados alcanzados a través de las diversas experiencias de participación no convencional, ya que no han faltado éxitos y logros en todos estos movimientos, tanto en los «viejos» —a través de conquistas de derechos y servicios sociales, aunque hoy sean cuestionados— como en los «nuevos» —difusión de valores ecologistas, feministas y pacifistas y cambio de «agenda» de los partidos políticos.

(16) MORÁN, M. L., y BENEDICTO, J.: *La cultura política de los españoles*, CIS, 1995, y C. DEL VAL: «Los jóvenes y la política», en *A Distancia*, UNED, primavera de 1995.



La calidad de vida como marco relacional para el desarrollo de los derechos humanos y constitucionales

Julio Alguacil Gómez
Universidad Carlos III de Madrid

En diciembre del pasado año se cumplió el 20 aniversario de la proclamación de la Constitución Española de 1978 y el 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, efemérides ambas que nos invitan a una cierta evaluación y reflexión sobre los derechos ciudadanos. A pesar de su distinta idiosincrasia, ambos textos tienen en común una intencionalidad y naturaleza normativa y legislativa y el establecimiento de unos derechos ciudadanos, universales unos, y otros que representan su aplicación en el marco de nuestro Estado-nación. Los textos de corte normativo suelen ser adaptativos, es decir, van siempre a la zaga de los procesos y cambios sociales. Sin embargo, podemos decir con toda propiedad que ambos son proclamaciones producto de su tiempo y que tienen un enorme significado por representar el cierre (mejor o peor) de una época oscura (de violencia autoritaria y dominación fascista) y una apertura para la referencia contrastada, de comparación de la realidad de los derechos, de comparación del «ser» de los derechos humanos y constitucionales con el «deber ser» de los mismos. Ambos textos, con sus virtudes y limitaciones, dejan en evidencia que en nuestro complejo mundo son muchos los obstáculos para el cumplimiento del desarrollo de los derechos que dejan asentados.

Estos textos normativos sobre los derechos son sobre todo artificios de referencia, en cierto modo pedagógicos, con capacidad para transmitir conocimiento y conciencia sobre el sentido humano, aunque siempre con una forma parcelada y simplificada que establece distancias con la vida cotidiana, y que precisa, por ello,



de una estrategia relacional, de proximidad y de praxis. Los derechos de unos no podrán ser sin los derechos de otros, los *derechos sociales y económicos* no podrán ser plenos si, a la vez, no se desarrollan los *derechos culturales y políticos* que, a la vez, no podrán ser completos sin el pleno desarrollo de los *derechos ambientales*. Particularmente éstos últimos (los derechos ambientales) poseen una enorme capacidad relacional, aunque, debido a su cercano origen en el tiempo y dada su muy reciente y rápida incorporación a todos los ámbitos de la cultura, la política y la economía, no logró tener un hueco en la Declaración Universal de Derechos Humanos ni tampoco obtuvo una presencia adecuada en nuestra Constitución.

Por otro lado, el arte de la segregación y de la jerarquización, propio de los textos normativos (y de la ciencia clásica), llevado a la cuestión de los derechos del hombre implica la separación de lo que es inseparable, la diferenciación discriminatoria de los que son iguales y la igualación de lo que es diferente y diverso. Desde otra perspectiva más relacional, solidaria y recíproca, se encuentra el arte de buscar la complementariedad y el equilibrio relacional entre lo individual y lo colectivo, entre lo público y lo privado, entre el sujeto y el objeto, entre lo local y lo global... En palabras de Xabier ETXEBERRIA, «... la igualdad de los derechos no es una igualdad simple —tratar a todos por igual— sino compleja: se expresa de modo diferente en circunstancias diferentes, pidiendo que se articulen adecuadamente sus diversas expresiones. La igualdad compleja es precisamente la que tiene en cuenta los diversos modos de plantearse la desigualdad y la diferencia» (ETXEBERRIA, 1998, 9).

La expresión concreta, operativa, óptima de los derechos humanos y de los derechos constitucionales desde una perspectiva relacional precisa de un acercamiento entre legisladores y ciudadanos, entre lo cotidiano y los valores de lo universal, entre el medio social y el entorno físico. En la intersección entre el plano de lo cotidiano concreto y de la complejificación de lo universal se desarrolla la idea de calidad de vida como concepto-proceso con una gran potencialidad, tanto analítica como práctica. La potencia utópica de la calidad de vida se proyecta en un nuevo paradigma social que tiene una doble vertiente: por un lado, en un nuevo modelo urbano alternativo al metropolitano imperante (AL-



GUACIL, 1998); por otro, en un sujeto que se hace protagonista a través de su incorporación a la mediación social efectiva de un Tercer Sector (ALGUACIL, 1996). La confluencia de ambas significa un *desarrollo a escala humana* y una nueva *democracia urbana* capaces de establecer un modelo de ciudad y de ciudadanía, un modelo de sociedad *equitativa y sostenible* (POL y VALERA, 1998). En un sentido de desarrollo de la utopía: de *todos los derechos (y deberes) para todos*, aparece la necesidad de construir una múltiple estrategia relacional que se propone a través de la conceptualización de la idea de calidad de vida.

LA POTENCIA RELACIONAL DEL CONCEPTO DE CALIDAD DE VIDA

En primer lugar, es conveniente poner de manifiesto el protagonismo que la percepción de los problemas medioambientales ha tenido sobre la construcción de la idea de calidad de vida, de tal forma que se hace difícil separar uno de otro. La incorporación del medio ambiente como variable que tiene un gran influjo sobre la vida humana manifiesta unos efectos colaterales sobre la totalidad de las dimensiones de la misma. La interacción del medio ambiente sobre el uso del tiempo y del espacio, sobre el territorio, la salud y el trabajo, la cultura y las relaciones sociales, recrean fenómenos que vienen a mostrar con mayor claridad la interdependencia de las diversas dimensiones de la vida humana, y vienen a mostrar la conveniencia de reconocer la existencia de sistemas abiertos y los límites del propio ecosistema. Un medio ambiente deficiente significa una salud deficiente, igual que también pone en evidencia los desequilibrios territoriales y sociales, lo que a su vez puede ser motivo de tensiones y conflictos sociales de muy diversa naturaleza. Con ello no queremos decir que cualquier referencia a la calidad de vida lleva implícita obligatoriamente la dimensión ambiental, pero sí como una protagonista de primer orden en la construcción del concepto y su carácter eco-sistémico. De hecho, no es frecuente referirse a una única dimensión humana cuando hacemos referencia a la calidad de vida, igualmente no es fácil referirse a la falta de calidad de vida si no es desde una perspectiva de la carencia o de la deficiencia de varias dimensiones de la vida humana.

Desde esa multiplicidad de factores, en su sentido negativo, que son a la vez causa y consecuencia de la crisis del modelo productivo, y del consiguiente cuestionamiento del mismo, se puede entender el surgimiento de una creciente inquietud por un futuro que se presenta cada vez más incierto y menos previsible. Precisamente la imprevisibilidad del futuro induce el ejercicio de la subjetividad, da utilidad a la capacidad subjetiva de los sujetos. Esta alarma se empuja a manifestar arropándose de un nuevo concepto que recupera la subjetividad y el sujeto como es el de la calidad de vida (1), del que cronológicamente podemos situar su consolidación definitiva con el inicio de la década de los años setenta (2). Si bien esa preo-

(1) Habría que considerar aquí la existencia de al menos dos grandes perspectivas del concepto de calidad de vida. Una primera perspectiva más «institucional» supuso ya desde el origen del concepto una transposición a lo social de las técnicas y de los instrumentos de medición y de valoración de los fenómenos económicos, por tanto se inscribe en un enfoque basado en la construcción de indicadores cuantitativos de los umbrales de satisfacción (LLES y TOBIO, 1990, 68), en un intento fundamentalmente de medición del concepto de bienestar, y que supone una mayor sensibilidad hacia los denominados derechos humanos de segunda generación (CASAS, 1998, 10). Una segunda gran perspectiva «sociocultural» y «psicosocial», que ha supuesto una ampliación del significado de *bienestar* hacia la calidad de vida, pone de relieve cómo los comportamientos sociales, las formas de vida, la satisfacción de las necesidades, no se pueden medir exclusivamente a partir de posiciones estructurales, dado el carácter multidimensional del que se viene dando cuenta. En consecuencia, es el momento de aclarar que aquí se apuesta por la complementación de ambas perspectivas, buscando el desarrollo «complejo» y reflexivo del propio concepto.

(2) Desde sus orígenes, el concepto de calidad de vida ha venido acompañado de la preocupación por encontrar la medida de la misma. El movimiento científico empeñado en el ejercicio de desarrollar sistemas de indicadores adquiere un auge definitivo en los años sesenta, la institucionalización del concepto de calidad de vida no se advierte hasta el inicio de la nueva década. En 1970 la OCDE establece un programa de estudio de la evolución del bienestar o de las que denomina como «áreas de preocupación social» a través del que se pretende establecer criterios políticos a seguir que presten atención a los aspectos cualitativos. En 1972 se organiza la Conferencia Internacional sobre Calidad de Vida por parte del sindicato de los metalúrgicos alemanes IG Metall. En junio de 1974 se crea el Ministerio de la Calidad de Vida en Francia y en 1976 se firma la «Charte de la Qualité de la Vie» por parte del primer mandatario francés. Mientras que en España habrá que esperar hasta la Carta Magna de 1978 para que el concepto de calidad de vida ocupe un lugar de relevancia institucional tal y como veremos más adelante. En todo caso no es el lugar aquí de establecer un desarrollo histórico exhaustivo sobre su significado, para ello nos remitimos al trabajo desarrollado de forma muy completa por otros autores como María Luisa SETIÉN (1993), sobre todo en el campo de la investigación sobre los indicadores sociales, o Jaime LLEÓ DE LA VIÑA (1980), haciendo más hincapié en el caso del campo institucional.

cupación se presenta en una doble vertiente: una es más de corte institucional y otra es más de corte ciudadano. La primera de ellas es el resultado de la necesidad de establecer referencias socio-políticas en una proyección de futuro, que no pueden dejar de reconocer el hecho diferenciador que se constata entre lo social y lo productivo, entre la cantidad y la calidad. La dinámica socio-política no puede obviar en su discurso y en sus declaraciones de intenciones, la elaboración de documentos y a la vez la definición de principios programáticos que sean armónicos con los valores sociales emergentes.

Por otro lado, desde la perspectiva de lo ciudadano emergen nuevas posibilidades, con relación al mayor conocimiento y a la mayor disponibilidad de tiempo libre, que hacen posible desarrollos de conciencia social y de emergencia de nuevos valores sociales, de otras dimensiones de la relación del sujeto con la Naturaleza y del sujeto con los demás sujetos sociales. Frente a la racionalidad económica que hace énfasis en las estrategias instrumentales, emerge una racionalidad de los valores que viene a establecer conexiones entre la técnica y la ética. La respuesta ciudadana a la racionalidad económica toma forma organizativa en nuevos movimientos sociales cuya aparición constituyen, en sí mismos, fenómenos de conciencia que hacen suyo el concepto de calidad de vida, dándole un sentido de potencialidad, y de creatividad cultural, que viene a cuestionar los modelos de organización acordes con la racionalidad económica imperante. La calidad de vida es a la vez un proyecto (una imagen de futuro) y un proceso (una praxis social y política) que implica simultáneamente la aplicación de sistemas de valores a la acción cotidiana, y por tanto implica también la consideración de desarrollos cualitativos (subjetivos) que tienen también sus implicaciones en función de sus objetivos y que precisan de estrategias objetivadas.

En ese sentido, Antonio BLANCH aporta la idea de que la calidad de vida es «una síntesis vital de contemplación esperanzada y de lucha diaria», donde «la conciencia moral amplía el campo de su experiencia de la realidad presente, y con ello va siendo el sujeto ético cada vez más capaz de adquirir la certeza de lo incierto y virtual y de realizar aquello que le está inspirando ese futuro real utópico» (BLANCH, 1981, 338). Así, la calidad de vida surge como el objeto



y el objetivo perseguido desde aquello que se viene a distinguir como «necesidades radicales» o, lo que es lo mismo, de aquellos valores que preconizan la optimización de las necesidades humanas reconociendo su naturaleza múltiple (salud, autonomía, y autonomía crítica, en los términos apuntados por DOYAL y GOUGH —1994—). En definitiva, la calidad de vida no es tal si no pensamos en términos de optimización de las necesidades universales, y ello supone ir más allá del concepto ralo de «bienestar» preconizado desde el surgimiento del «Estado-providencia». Y todo ello en la medida que la democracia participativa, como exponente fundamental de la optimización de la autonomía humana (autonomía crítica=comunicación más conocimiento más concienciación más acción) en el proceso de la consecución de la calidad de vida, es un elemento que, aunque cargado de subjetivismo, es axiológico en la prosecución de la misma.

El desafío de la calidad de vida se concreta en un conjunto de derechos humanos que sólo se pueden garantizar con la incorporación de los propios sujetos en los procesos sociales que les afectan. El desarrollo de una cierta capacidad para acometer las decisiones sobre la gestión de los recursos y una resolución de los problemas que afectan a los sujetos por parte de los propios sujetos, es lo que consideramos como democracia participativa. Ésta se puede operativizar de forma óptima en una dimensión de *escala humana*. Es necesaria una dimensión espacial abarcable a la hora de definir las unidades urbanas sobre las que se puede incidir o establecer controles colectivos, ya que las posibilidades de los sujetos para implicarse en el proceso de toma de decisiones se halla en proporción inversa con relación a la dimensión del ámbito de actuación. Es indudable que la participación con mayor intensidad se puede dar con mayor facilidad y operatividad en la medida que el ámbito de actuación sea más pequeño y perceptiblemente más controlable. De la diferenciación relacionada con la diversidad de escalas se deriva la necesidad de distintos niveles y mecanismos de participación, no contrapuestos, sino complementarios, que en todo caso deben ir acompañados de la mayor descentralización posible, desde la decisión sobre la transformación de espacios y actividades hasta la elección directa de los representantes públicos.

LA NATURALEZA COMPLEJA DEL CONCEPTO DE CALIDAD DE VIDA. MÁS ALLÁ DE LA IDEA DE «BIENESTAR»

Tomando como punto de partida estas primeras consideraciones de interpretación histórica y contextual, es necesario desgarnar aquellos aspectos tangenciales que rodean el concepto de calidad de vida con la intención de profundizar en la significación del mismo. Hay una serie conceptual de aspectos que habitualmente se funden y se confunden con la calidad de vida y que no son estrictamente equivalentes, pero sí nos pueden ayudar a profundizar en su significado y en sus contenidos. Así son de uso común expresiones como: «estilos de vida», «modos de vida», «el nivel de vida», «el sentido de la vida», aspectos que tomados aisladamente pierden su referencia sobre un sentido pleno de la vida —como proceso y con diversidad de componentes— y que de ningún modo parece que puedan ser sustitutos del concepto de calidad de vida. Ahora bien, tomados como expresiones solapadas que conforman un conjunto, nos pueden ayudar a encontrar el significado del mismo. Pero veamos antes que nada las apreciaciones que podríamos establecer en torno a los distintos aspectos:

- *Nivel de vida*: Posiblemente la vulgarización más corriente e ilustrativa es la utilización indistinta del concepto de nivel de vida y el de la calidad de vida. También es tan corriente como impropio identificar exclusivamente el nivel de vida con las rentas disponibles, esto es tan sólo uno de los componentes que conforman el nivel de vida: el del consumo privado, de naturaleza más individual. El nivel de vida tiene otro componente, como es el consumo colectivo, en el que a su vez quizá habría que diferenciar el consumo de los servicios públicos (lo que junto al nivel de rentas definiría el «bienestar»), y otro consumo colectivo de bienes no mensurables que podrían derivarse de la carencia de calidad ambiental o seguridad personal, aunque esto tendría más que ver más con los modos de vida y sobre todo con la existencia de una diversidad tolerante de estilos de vida. En todo caso, hay que reseñar cómo el nivel de vida contendría los aspectos de la vida más objetivados y mensurables y, por tanto, más comparables entre ámbitos distintos.



- *Modos de vida*: Las formas de ser y estar en la vida tienen un cierto grado de homogeneidad. A diferencia de los estilos de vida —que veremos seguidamente—, el modo de vida tiene una esencia colectiva que viene determinada por patrones comunes de orden cultural (conjunto de costumbres, valores, convicciones y conocimientos adquiridos y compartidos por un conjunto social a través de una historia y experiencia común que hace que los sujetos se comporten socialmente del mismo modo). Ahora bien, los cada vez más acelerados cambios sociales, la temporalidad de los valores, y la frenética segmentación social hace que los modos de vida se diluyan más, cada vez, en una diversidad muy amplia de estilos de vida. En todo caso, los modos de vida serían la más clara expresión de los valores y, por tanto, de lo subjetivo.
- *Estilos de vida*: Dentro de los márgenes del nivel de vida y en gran medida de los modos de vida, los estilos de vida representarían los significados paradójicos de las opciones individuales y por tanto serían la expresión de una heterogeneidad posible y la de una heterogeneidad probable. La heterogeneidad posible consiente la capacidad de elección voluntaria (vivir solo o acompañado, residir en un sitio u en otro, tener unos horarios u otros, alimentarse de una u otra forma, inscribirse en unas redes sociales u otras, etc.). La heterogeneidad probable viene marcada por la excesiva determinación del nivel de vida, es decir, por la intolerancia derivada de las diferencias o no reciprocidades de los niveles de vida y, por tanto, la existencia de desequilibrios sociales que producen y reproducen hábitos sociales contradictorios y no recíprocos, en definitiva, de baja tolerancia (deseos y prácticas de dominio, de poder, de ilegitimidad, de ilegalidad, de exclusión, etc.). Una combinación de factores objetivos (más comparables) y subjetivos (no comparables entre distintos ámbitos) caracterizará a los estilos de vida (3).

(3) Para la consideración integrada de los distintos planos y dimensiones que supone el enfoque de los Estilos de Vida puede consultarse a RUIZ OLABUÉNAGA (1984), citado por Carlos LLES y Constanza TOBÍO (1990).

- *El sentido de la vida*: Hasta ahora hemos visto distintos aspectos que parece conveniente relacionar para finalmente considerarlos como componentes de la calidad de vida. Ésta no puede prescindir del nivel de vida o del «bienestar», tampoco puede prescindir de una identidad del sujeto, que éste adquiere a través de su modo de vida, y finalmente la calidad de vida no se puede alcanzar si no hay un marco de libertad de opciones que definan su estilo de vida. El concepto de «autonomía crítica» establecido por DOYAL y GOUGH (1994) nos puede ayudar a cerrar-abrir la definición circular-espiral de la calidad de vida. El sentido de la vida implica un círculo virtuoso (en espiral, no vicioso): el devenir consciente sobre el resto de los componentes (nivel, modo y estilo) o, lo que es lo mismo, una autonomía crítica que sólo se puede conseguir si se tiene un determinado grado de bienestar, de identidad y de libertad, que serán la condición para ser conscientes del proceso (Consciencia → Acción) de la calidad de vida, que será a su vez la condición para alcanzar las cotas equilibradas (adecuadamente óptimas) de bienestar, identidad y libertad.

Considerar el sentido de la vida como un componente articulador de la complejidad de la calidad de vida nos permite acceder a la idea de la misma como proceso que integra al sujeto. Definir la calidad de vida sin desechar su complejidad sólo es posible aproximándose a través de una supradefinición, unas subdefiniciones de cada uno de sus componentes y de cada uno de los subcomponentes, y buscar un elemento de articulación entre los mismos. La supradefinición define a la calidad de vida como un grado óptimo de la satisfacción de las necesidades humanas. Las subdefiniciones, aunque exceden al alcance de este trabajo, se pueden buscar mediante estadios intermedios a través de sistemas de indicadores. Y finalmente la articulación es múltiple, y múltiple entre diferentes planos de componentes. Si bien sí estamos en condiciones de establecer un sujeto articulador y un sentido de la articulación. El sujeto articulador no puede sino ser el propio sujeto integrado colectivamente en el proceso, y el sentido articulador es el proceso mismo, es decir, la capacidad de acceso a los recursos por

parte del sujeto para poder dominar y conducir conscientemente su propia vida.

La idea de proceso se nos manifiesta como fundamental y nos revela a la calidad de vida como una nueva dimensión receptora de los vertidos de múltiples dimensiones, y a la vez es recurrente al permitir la irradiación de éstas, sin que pierdan personalidad. La idea de proceso nos permite entender a la calidad de vida como realidad dinámica, abierta y continuamente emergente. Ahora estamos en condiciones de establecer una contextualización diacrónica (ver Figura 1), en donde la dimensión de la calidad de vida se nos presenta como síntesis y superación de conceptos como el de felicidad, y su sustituto, el concepto de bienestar.

FIGURA 1

FELICIDAD	BIENESTAR	CALIDAD DE VIDA
Pre-Industrial	Industrial	Post-industrial
Espiritualidad	Materialidad	Reconocimiento de los bienes materiales y de los bienes inmateriales
Subjetividad	Objetividad	Subjetividad+Objetividad Búsqueda del equilibrio entre la libertad individual y los vínculos colectivos
Microsocial-Local	Macrosocial-Global	Tolerancia entre lo local y lo global. Búsqueda de lo complementario entre lo micro y lo macro
Autonomía de la ética	Autonomía de la economía	Autonomía de la política

El advenimiento de la sociedad industrial y la implantación de la idea de Bienestar supusieron el relegamiento de distintos aspectos primordiales de la vida humana. La segmentación de la vida (del tiempo, división social del trabajo) y la fragmentación de la vida (del espacio, concentración y zonificación de las actividades urbanas) van



aparejadas a múltiple escisiones que distancian al sujeto de los procesos sociales. El objeto y lo objetivo se imponen al sujeto y lo subjetivo, la materialidad sustituye a la espiritualidad, lo económico (disgregador) sustituye a lo religioso (unificador), la individuación (disolución de las solidaridades tradicionales) sustituye a lo comunitario... El conocimiento sobre los límites ecológicos y la preocupación por las futuras condiciones de vida en el planeta (conciencia) vuelven a poner en escena renovados aspectos de la subjetividad humana y de la autonomía ética. Es la emergencia de la idea de «bienes inmateriales» y la reformulación de la ecuación del «bienestar» mediante la cual, superando la concepción tradicional que equiparan a éste con el «nivel de vida», se añade un sumando que tiene en cuenta junto al medio físico las condiciones de vida. Como señala M. SETIÉN, «la calidad de vida no equivale a bienestar o felicidad individual, pero sí a la satisfacción global. Se trata de un atributo colectivo» (SETIÉN, 1993, 138), que contiene el «nivel de vida» y el «modo de vida», pero va más allá, abriendo camino a una potencialidad donde los objetivos y prácticas de la vida se retroalimentan mutuamente en un proceso rizomático (espiral), continuo y permanente, en una aproximada (4) satisfacción óptima de las necesidades sociales.

En definitiva, la calidad de vida viene a significar a la misma vez una síntesis y ampliación —propia de la riqueza de lo complementario— entre el sujeto individual y el sujeto colectivo, entre el carácter subjetivo y objetivo, entre el análisis microsocioal y el macrosocioal, entre la escala local y la global, lo que puede permitir la superación de la tradicional ruptura entre la cultura científico-técnica y la cultura científico-humanista. Es esta lectura de la calidad de vida, como síntesis que nos viene a reseñar la reciprocidad entre elementos y dimensiones, la que nos lleva a pensar en la calidad de vida como una expresión de la complejidad que hay que contemplar a la hora de una aplicación de los derechos humanos y constitucionales.

(4) Como DREWNOWSKI (1974), llegamos a la conclusión de que, además de imposible, también es innecesario llegar a una definición cerrada de calidad de vida, ya que lo que realmente precisamos es establecer pseudodefiniciones útiles que nos permitan establecer sentidos de la integración del sujeto en los procesos sociales o, lo que es lo mismo, conocer las formas de apropiación del sujeto de sus condiciones sociales de vida.

LA CALIDAD DE VIDA COMO UNA EXPRESIÓN DE SÍNTESIS Y RECIPROCIDAD

Cuando nos referimos a la idea de calidad de vida estamos haciendo referencia a una diversidad de circunstancias que incluirían tanto dimensiones mensurables (objetivas), como de otras de más incierta cuantificación (subjetivas), dimensiones todas ellas que conforman parte de un conjunto de valores y hechos que no se pueden disociar. Amalio BLANCO (1988), desde una perspectiva de la psicología ambiental, propone una distinción entre los dos vocablos que componen el concepto de calidad de vida. Por un lado, el vocablo «vida» haría referencia al ámbito de las relaciones sociales, a las actividades humanas, al acceso a los bienes y los riesgos a los que se encuentra sometido. Vida sería, pues, sinónimo de la calidad de las condiciones en que se van desarrollando las diversas actividades del individuo, las condiciones objetivas y subjetivas indirectamente objetivables. El vocablo «calidad» aparece como un aspecto central de comparación de los atributos o características de una cosa con los que poseen otras de nuestro entorno, se correspondería más con la percepción individual y subjetiva de unas condiciones de vida determinadas.

Es preciso buscar el dónde se unen lo objetivo y lo subjetivo, el cómo lo objetivo y lo subjetivo coexisten y se refuerzan mutuamente. En este sentido, la calidad de vida supone una fusión de ambas, una síntesis que viene determinada por la cualidad recíproca de incorporar los valores a los hechos, y los hechos a los valores, fusionando lo emocional y lo racional. Esta reversibilidad (los valores y emociones tienen su proyección en la realidad objetiva, y los hechos y acciones tienen su proyección sobre la subjetividad de los sujetos) entre lo objetivo (las condiciones de vida) y lo subjetivo (la cualidad) ha sido denominada por ADORNO como la «capacidad mimética subjetiva» que tiene el sujeto activo (ADORNO, 1992). La capacidad mimética subjetiva es la síntesis de objetividad y subjetividad, de intencionalidad y de espontaneidad, porque muestra que tanto lo racional como lo emocional tienen ya en sí mismos un carácter trayectivo que es el que les permite fusionarse en lo que algunos autores han denominado como «racionalidad estética» (RODRÍGUEZ EGUIZÁBAL, 1996). Para estos auto-



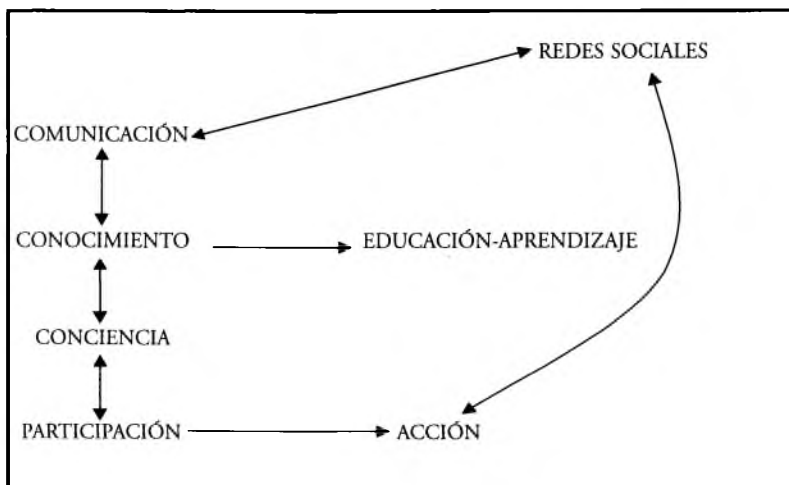
res la racionalidad estética se refiere a la «capacidad mayeútica» (5) de los sujetos para instaurar en la relación sujeto-objeto la potencialidad para hacer emerger lo social a través de sus estados emocionales.

Sin embargo, la experiencia de los sujetos, construida en esa paradoja marcada por la coexistencia y retroalimentación de las emociones y de la realidad objetiva, es la base para que los sujetos adquieran lo que ORTEGA Y GASSET (1996) denominara como una «capacidad estimativa» (6) que orienta la acción humana buscando el equilibrio entre la libertad individual y la vinculación colectiva, entre lo micro-social y lo macro-social, entre las emociones y la razón. Esa capacidad estimativa es reforzada por la comunicación y el conocimiento, que a su vez estimulan el devenir consciente. Sólo a través de ese proceso se logrará acotar (controlar) la subjetividad (subjetividad objetivada) y la objetivación (objetivación subjetivada). La acotación de la subjetividad y de la objetividad, a través del desarrollo de su capacidad estimativa, es lo que puede permitir al sujeto encontrar un estado de equilibrio entre las necesidades y las aspiraciones, un conocimiento entre lo que se quiere, según lo que se puede, reduciendo paulatinamente (a través de un proceso en forma de bucle recursivo —ver Figura 2)— las distancias entre las necesidades y los límites físicos y sociales, respecto de los deseos. En esta lógica se designa el significado de la calidad de vida como una forma de adaptación entre las condiciones de vida objetivas y las expectativas y potencialidades del sujeto, tal y como el mismo las aprecia tanto individualmente como colectivamente.

(5) «La capacidad mayeútica —definida por RODRÍGUEZ EGUIZÁBAL— es la potencia de objetivación de una emoción en el acto social a través de un “alumbramiento”, o sea, de la manifestación de algo que el individuo posee (un valor) pero que no ha tenido necesariamente que formularse ni ser consciente de él» (RODRÍGUEZ EGUIZÁBAL, 1996, 40-41).

(6) Vamos a entender la «capacidad estimativa» del sujeto de una forma particular, y siempre dentro del sentido dado a la «autonomía crítica»: como el nivel de conciencia adquirido a través del acceso al conocimiento (de continua adaptación al medio, a los recursos y a las condiciones) y a los procesos de comunicación fluida (de reciprocidad en la relación con otros sujetos).

FIGURA 2
ACCESO A LA CALIDAD DE VIDA A TRAVÉS
DE LA CAPACIDAD ESTIMATIVA



Desde esta perspectiva, entendiendo la calidad de vida como síntesis de la razón emocional y de la razón técnica, de la conciencia y del conocimiento, emerge la razón como integralidad. Ésta, entonces refiere un completo espectro de las dimensiones de la experiencia humana que se corresponde totalmente con la satisfacción de las necesidades humanas, tanto las denominadas básicas como no básicas, materiales como inmateriales, primarias como secundarias, vitales como radicales..., de tal forma que no se pueden disociar unas de otras. La satisfacción óptima de las necesidades y, por ende, la consecución de altas cotas de calidad de vida es preciso ir a buscarlos donde lo «subjetivo» se objetiviza (o si se prefiere cuando se pone en disposición de operativizarse), donde lo «objetivo» se relativiza, donde lo «subjetivo» y lo «objetivo» se funden. Así cualquier «mejora», económica o social, que implique un coste o pérdida de cualidad, significa un perjuicio en otro lugar o en otro tiempo, en otra dimensión humana; mientras que cualquier mejora que implique favorecimientos simultáneos en otros lugares, tiempos o dimensiones humanas tiene efectos multiplicadores que llevan a mayores cotas de satisfacción vital.



LOS COMPONENTES DE LA CALIDAD DE VIDA Y SU ASOCIACIÓN

Como hemos visto hasta ahora el significado de la calidad de vida no es unívoca, ni parcialmente aislada, ni total; es a la vez un subsistema y un metasisistema (7), y como tal es multidimensional, admitiendo puntos de mira muy diversos. La naturaleza de cada dimensión no viene definida aisladamente, sino que se define en función y en interacción con el conjunto del sistema y en función e interacción con todas y cada una de las dimensiones humanas que intervienen.

La conclusión que obtenemos de todo lo anterior se podría enunciar de la siguiente manera: a mayor intersección y reciprocidad entre los aspectos objetivos y subjetivos, y a mayor intersección y reciprocidad entre las dimensiones de los componentes de la vida humana reinterpretados en forma de derechos humanos, mayor será el grado de optimización de la calidad de vida. De ahí que el concepto de calidad de vida se haya investigado desde muy distintas perspectivas y disciplinas, las más de las veces de forma parcial y aislada. De ahí también la necesidad de abordar el análisis de la calidad de vida con estrategias multidisciplinarias que reconozcan la complejidad en toda su extensión. Algunos autores, como HUTCHINSON *et al.* (1979) (8), identifican la calidad de vida con tres dimensiones: física, social y emocional. Vamos a seguir esa perspectiva trinitaria de las dimensiones, aunque sin despreciar que la diversidad de aspectos sectoriales y globales que pueden incidir en la falta de calidad de vida hace que cada uno de ellos obtenga su propia carta de naturaleza.

La delimitación del concepto de la calidad de vida no tiene, en consecuencia, un sentido unívoco. Para su construcción proponemos la autoimplicación de tres grandes dimensiones siempre presentes en la calidad de vida: la escala territorial sobre la que se determina la calidad ambiental, el bienestar sobre el que se determina el nivel de vida

(7) De acuerdo con E. MORIN, subsistema se refiere «para todo sistema que manifiesta subordinación con respecto a un sistema en el cual esta integrado como parte», y metasisistema se refiere «para el sistema resultante de las interrelaciones mutuamente transformadas y englobante de dos sistemas anteriormente independientes», añadiendo que «no solamente no hay frontera neta entre estas nociones (en la realidad), sino que son intercambiables (por el observador)» (MORIN, 1993, 166).

(8) Citado por José SÁNCHEZ ALHAMA (1993).

y las interacciones sociales que determinan la identidad cultural (ver Figura 3). Éstas a su vez las podemos desgranar en otras dimensiones que se ponen en contacto entre sí y que según giremos a modo de un caleidoscopio podremos encontrar distintas conexiones y vínculos que se pueden expresar en derechos sociales y en objetivos estratégicos:

FIGURA 3

Calidad ambiental (Área territorial —escala—)	Bienestar (Condiciones objetivadas)	Identidad cultural (vínculos e interacciones sociales)
Habitacional-Vivienda	Producción-Reproducción (trabajo-empleo-trabajo doméstico)	Tiempo disponible (libre, liberado, de ocio)
Residencial (local-barrio)	Salud	Participación-apropiación
Urbana-territorio (metrópoli, región, planeta)	Educación (aprendizaje- formación)	Relaciones sociales- Redes sociales
Sostenibilidad	Equidad y cooperación	Gobernabilidad
Derechos ambientales	Derechos soc. y económ.	Derechos cultur. y polít.
• Derecho a la vida. • Derecho a la alimentación, vestido y vivienda adecuados y saludables. • Derecho a un medio ambiente urbano saludable. • Derechos del peatón. • Derecho a un medio ambiente fuera de riesgos. • Derecho a la conservación de la diversidad biológica.	• Derecho al desarrollo. • Derecho al trabajo y al empleo en condiciones adecuadas, de proximidad y de calidad. • Derecho de huelga, sindicación, democracia laboral, negociación... • Derecho a la protección y a la seguridad social. • Derecho a la salud. • Derecho de los consumidores.	• Derecho al tiempo libre y las actividades de esparcimiento. • Derecho a la identidad cultural, a la lengua y la cultura propias. • Derecho al pleno desarrollo de la personalidad y a la actividad comunitaria. • Derecho a los espacios y servicios públicos en cantidad y calidad adecuada.

(Continúa)



(Continuación)

Sostenibilidad	Equidad y cooperación	Gobernabilidad
Derechos ambientales	Derechos soc. y económ.	Derechos cultur. y polít.
• Derecho a una atmósfera limpia. • Derecho al acceso al agua potable y a unas aguas dulces y marinas libres de contaminación. • Derecho al saneamiento y la higiene. • Derecho al suelo y la tierra libre de contaminación. • Derecho a la protección del patrimonio histórico, cultural y artístico.	• Derecho a la educación y a la formación profesional. • Derecho a la igualdad de oportunidades. • Derecho de los grupos vulnerables (de la mujer, de la infancia, de la vejez, de las minorías étnicas, de los migrantes, de los enfermos y de los discapacitados).	• Derecho a la libre circulación y residencia. • Derecho a la seguridad vital y personal. • Derecho a la libertad de expresión, reunión, asociación y manifestación. • Derecho a la justicia y a la seguridad jurídica. • Derecho a informar, comunicar y ser informado. • Derecho a la participación directa en la vida social y política.

El desarrollo pormenorizado de cada una de las subdimensiones fundamentales expresadas en esta figura puede ser el cometido de una serie de monográficos posteriores que, descendiendo a campos particulares de análisis e interpretación, vayan constituyendo un cuerpo estructurado y sistemático, o lo que podríamos considerar también como sistemas o subsistemas de indicadores sociales y de derechos humanos.

La relación combinada entre cada una de las perspectivas con el resto nos abren, por tanto, distintas intersecciones que son lógicas y sentidas en la construcción de la calidad de vida, que se encuentran atravesadas por una serie de variables que podríamos considerar como dependientes y que son particularmente sensibles a la acción humana:

- *Los sujetos:* Estructura socio-demográfica de la población.
- *Los objetos:* El ambiente construido por el hombre. Los soportes físicos creados para el desarrollo de las actividades humanas.



- *El ambiente y las condiciones naturales*: El aire, el agua, el suelo, la flora y la fauna.

Si bien, como se viene insistiendo, cada una de estas variables, dimensiones, derechos humanos no se pueden considerar de manera independiente o de forma aislada. Cada uno de ellos sólo cobra sentido con relación a los demás y al conjunto que define el sentido de la calidad de vida y, por ende, la compleja realidad social.

LA CALIDAD DE VIDA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La Constitución de 1978 ya recoge el concepto de calidad de vida, y lo hace en tres lugares. En primer lugar en su breve Preámbulo aportado por Enrique TIERNO GALVÁN se expresa la idea de «Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida». Mientras, en el articulado aparece el concepto en dos de sus artículos: en el 45.2 se hace referencia a que «Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva» y en el artículo 129.1, donde se declara que «La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general». De tal forma que sin un gran desarrollo sí se recogen las tres grandes dimensiones que como planteamos anteriormente, engloban de forma múltiple el concepto de calidad de vida: el medio ambiente, el bienestar y la identidad cultural. La posición de cada uno de los textos constitucionales según las dimensiones de la calidad de vida que acogen se podría situar en la siguiente figura.

FIGURA 4

Calidad ambiental	Bienestar	Identidad cultural
	Preámbulo	Preámbulo
Artículo 45.2		Artículo 45.2
	Artículo 129.1	Artículo 129.1



Si bien el texto constitucional y su desarrollo ulterior muestra distintos tipos de déficit de gran calado para el desarrollo de la calidad de vida: el medio ambiente, la democracia participativa y la descentralización administrativa. En primer lugar, el escaso de desarrollo de los derechos ambientales resta capacidad relacional a los textos normativos, la aportación de la idea de sostenibilidad orienta y refuerza los derechos sociales y económicos, y los derechos civiles. La idea de equidad, de participación y de descentralización son indisolubles de la idea de sostenibilidad.

En segundo lugar, los mecanismos que establece la Constitución referentes a la participación política de los ciudadanos en términos de democracia participativa se quedan en la exigua figura del referéndum consultivo lo que merma en exceso los derechos de los ciudadanos a determinar y gestionar sus propias condiciones de vida.

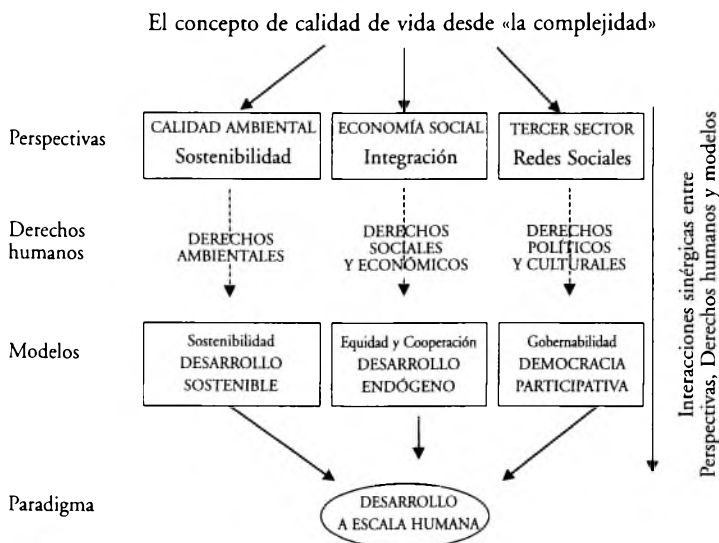
Finalmente, a pesar de que la Constitución establece el principio de descentralización de la organización administrativa y permite la autonomía municipal, la indefinición de atribuciones municipales propias ha dejado en manos del Estado su ulterior desarrollo y, como consecuencia, ha olvidado la necesaria aplicación del principio de subsidiariedad, principio fundamental para el desarrollo de la calidad de vida. Muestra de ello es cómo en el reparto presupuestario para las distintas Administraciones públicas tras casi un cuarto de siglo de democracia no ha logrado rebasar el 13% para la Administración Local, lo que tiene sus propias consecuencias en la generación de proyectos propios capaces de implicar a los ciudadanos en la mejora de la calidad de vida.

A MODO DE CONCLUSIÓN: SÍNTESIS Y PROYECCIÓN

A lo largo de la exposición se viene argumentando que se trata de superar lo meramente cuantitativo para introducir también los aspectos cualitativos. Se trata de asumir la complejidad incorporando nuevas dimensiones capaces de superar la visión simplista de la lógica del bienestar por una perspectiva compleja de «calidad de vida». El concepto de calidad de vida permite y también obliga a considerar el análisis de la complejidad. De cómo los efectos de la economía globalizada son insostenibles, pueden ir en detrimento del medio am-

biente, de la identidad cultural y de la extensión del propio bienestar, por lo que se pretende introducir en la construcción del concepto de la calidad de vida aquellos efectos autorregulativos que impliquen la generación de nuevas condiciones que se inscriban en una triple lógica de sostenibilidad, de cooperación y de gobernabilidad (ver Fig. 5).

FIGURA 5



Desde ese carácter múltiple, interdependiente y pluridisciplinar de las variables que permiten el acceso a la calidad de vida se sugieren nuevas vías de incisión en el desarrollo social que introducen nuevas formas y contenidos. Con el concepto de calidad de vida se incorporan los derechos ambientales a través de la estrategia de la sostenibilidad ambiental, y se puede recuperar el sentido de los derechos políticos y culturales a través de estrategias encaminadas a la satisfacción de necesidades culturales de identidad (apropiación, participación, sociabilidad). La reacción de la sociedad a los indicios de los efectos de la globalización y el deterioro de las condiciones de habitabilidad precisa de un cambio de sentido que sólo parece posible con la democratización de las estructuras y la concien-

ciación de los ciudadanos. Crear las nuevas condiciones necesarias para consolidar *todos los derechos humanos para todos* debe partir, en definitiva, de la consideración de la idea de calidad de vida como un enfoque multidimensional que aporta complejidad y nos revela tres dimensiones a resolver:

- La fragmentación del tiempo y la compartimentación del espacio que desde la *Metropolitanización* establecen la separación de unas cosas de las otras cosas, de unos y otros espacios, en definitiva, la deficiencia en la integración de lo sectorial.
- La concentración y jerarquización del poder que desde la *globalización* de la economía supone el distanciamiento y aislamiento de los sujetos frente a los procesos económicos y sociales en los que se inscriben.
- La racionalidad separada que desde la *homogeneización* de la cultura condena a la enajenación del sujeto del control de los procesos sociales e incide en la desvertebración de los tejidos sociales.

Si bien el necesario desarrollo sinérgico de los derechos humanos, desde esta perspectiva de la optimización de la calidad de vida, precisa de una ciudadanía activa, precisa de la incorporación de los sujetos a la práctica de la política, única forma posible de que el desarrollo de los textos normativos y constitucionales adopten un sentido relacional capaz de establecer vínculos entre el marco normativo-legal y la vida cotidiana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, Th. W. (1992): *Teoría Estética*, Taurus, Madrid.
- ALGUACIL, J. (1996): «La calidad de vida y el Tercer Sector: Nuevas dimensiones de complejidad», en DOCUMENTACIÓN SOCIAL, núm. 103, Cáritas, Madrid.
- (1998): «Calidad de vida y modelo urbano», en *Revista de Treball Social*, núm. 149, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social y Assistents Socials de Catalunya, Barcelona.
- BLANCH, A. (1981): «Una sociedad a la medida del hombre: horizonte utópico-crítico», en *Conferencias y coloquios de las Primeras Jornadas cien-*

- tífico-humanistas: «La calidad de vida en el proceso de humanización»,* págs. 327-339, Medio Ambiente, CEOTMA, ASELCA-ASITEMA, Madrid.
- BLANCO, A. (1988): «Calidad de vida», en ROMAN REYES (dir.): *Terminología Científico-social. Aproximación Crítica*, Anthropos/UCM, págs. 63-66, Barcelona.
- CASAS, F. (1998): «Calidad de vida y medio ambiente», en *Revista de Treball Social*, núm. 149, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social y Assistents Socials de Catalunya, Barcelona.
- DOYAL, L., y GOUGH, I. (1994): *Teoría de las necesidades humanas*, Icaria/FUHEM, Madrid.
- DREWNOWSKI, J. (1974): *On measuring and planning the quality of life*, Institute of Social Studies, París, Mouton.
- ETXEBERRIA, X. (1998): «“Lo humano irreductible” de los derechos humanos», en *Cuadernos Bakeaz*, núm. 28, Centro de Documentación y Estudios para la Paz, Bilbao.
- HUTCHINSON, A.; FARNDON, J., y WILSON, R. (1979): «Quality of survival of patients following mastectomy», en *Clin. Oncol.*, núm. 5, págs. 391 y ss.
- LLEÓ DE LA VIÑA, J. (1980): «Planificar para el hombre», en VV.AA.: *La calidad de la vida en el proceso de humanización*, págs. 219-298. Medio Ambiente, CEOTMA, ASELCA-ASITEMA, Madrid.
- LLES, C., y TOBÍO, C. (1990): «Formas de vida y trabajo en el municipio de Madrid», en *Economía y Sociedad*, núm. 4, págs. 67-87. Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid, Madrid.
- MORIN, E. (1993a): *El método. La naturaleza de la naturaleza*, Cátedra, Madrid.
- ORTEGA Y GASSET, J. (1996): *Meditación de nuestro tiempo*, Molinuevo, J. L./FCE, Madrid.
- POL, E., y VERELA, S. (1998): «Calidad de vida, identidad y sostenibilidad», en *Revista de Treball Social*, núm. 149, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social y Assistents Socials de Catalunya, Barcelona.
- RODRÍGUEZ EGUIZÁBAL, A. B. (1996): *Estética social y práctica cultural en las sociedades de consumo mediatizadas. La estetización de la vida cotidiana y el análisis social*, tesis doctoral presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM, Madrid.

- RUIZ OLABUENAGA (1984): *Estilos de vida e Investigación Social*, Biblioteca Fomento Social, Bilbao.
- SÁNCHEZ ALHAMA, J. (1993): «Ecología de la salud y calidad de vida», en GARRIDO, F. (comp.): *Introducción a la ecología política*, págs. 141-157. Comares, Granada.
- SETIÉN, M. L. (1993): *Indicadores sociales de calidad de vida*, CIS/Siglo XXI, Madrid.

Derecho al trabajo, precariedad laboral y exclusión social

Eduardo Rojo Torrecilla (1)

I. CONSIDERACIONES PREVIAS Y GENERALES SOBRE MANIFESTACIONES DE PRECARIEDAD, DUALIZACIÓN E INSEGURIDAD LABORAL

1. La concreción de la dualización en el ámbito laboral es perceptible por la cada vez más acusada polarización entre quienes poseen un empleo estable y bien remunerado, además de un elevado nivel de formación y la consiguiente posibilidad de participar en el proceso productivo, de una parte, frente a quienes se encuentran en situación de precariedad y con nivel insuficiente de remuneración a la vez que con escaso nivel de cualificación profesional, de otra.

Dicha dualización tiene una plasmación concreta para buena parte de las personas que se encuentran en el mercado laboral, cual es la situación de precariedad en el empleo derivada en gran medida de los cambios acaecidos en la organización de las actividades productivas y que ha implicado un empeoramiento de las condiciones de vida para muchos ciudadanos en los países desarrollados, pudiéndose afirmar que «los asalariados, a pesar de los logros conseguidos dentro del sistema capitalista, no se encuentran a salvo del desempleo, con todo lo que ello implica de inseguridad e incertidumbre, al tiempo que disminuye la posibilidad de encontrar un trabajo seguro y estable» (2).

(1) Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Girona, y Presidente de la Fundació Utopía-Joan N. García-Nieto d'Estudis Socials del Baix Llobregat. Fecha de cierre del trabajo: 31 de marzo de 1999.

(2) C. BERZOSA: «La creciente pobreza en la economía mundial», *Gaceta Sindical*, núm. 172, febrero 1999 (monográfico dedicado a «Reflexiones sobre pobreza y exclusión

La «incertidumbre social» afecta a un sector no menospreciable de la ciudadanía, y los recorridos laborales inestables y fragmentados, en especial para los jóvenes, no son en absoluto infrecuentes (3), siendo especialmente preocupante la situación para colectivos que disponen de pocas posibilidades de incorporarse al mercado regular de trabajo, cada vez más fragmentado y dualizado, como es el caso de los desempleados de larga duración, o dentro de aquél para los trabajadores precarios o para quienes trabajan en condiciones de irregularidad y sin disfrutar de derechos que sí tienen, al menos formalmente, reconocidos quienes operan en el ámbito legal de la producción (4). Buena parte de estos efectos son consecuencia de la desregulación laboral operada a partir de la década de los ochenta y bajo la influencia del pensamiento neoliberal, que ha abierto una gran brecha de desigualdad en la sociedad y también en el ámbito del empleo, pues muchos puestos de trabajo son precarios y mal remunerados (5).

2. El segmento de la población laboral estable se concentra en la actualidad, con carácter general, entre profesionales, técnicos superiores, directivos de edad intermedia (30-45 años), mayoritariamente varones y físicamente válidos; por su parte, el núcleo precario de la población laboral se concentra entre los denominados «colectivos desfavorecidos» y que tienen dificultades acumuladas por diferentes motivos para acceder al mundo laboral, a los que se dirigen la mayor parte de medidas incentivadoras de la contratación laboral: jóvenes

social»), pág. 20. El autor se muestra muy crítico ante la incapacidad del sistema capitalista para abordar los problemas más relevantes hoy en día y critica el hecho de que «en el Norte rico y opulento muchas personas sufren cada vez más los problemas derivados del desempleo, del trabajo mal retribuido y de crecientes procesos de marginación social» (pág. 23).

(3) Al subrayar el contraste con la década de los setenta se manifiesta que determinados colectivos, y entre ellos los jóvenes, «están viviendo en primer plano el declive de la norma de empleo estable y de las biografías de continuidad y estabilidad laboral que tenían la mayoría de trabajadores sujetos a ella». Cfr. A. SANTOS, «El rejuvenecimiento de la pobreza: el avance de la inseguridad laboral y la exclusión social». *Gaceta Sindical*, núm. 172, febrero 1999 (monográfico dedicado a «Reflexiones...», ob. cit.), pág. 41.

(4) Tesis defendida por L.E. ALONSO al argumentar cómo colectivos importantes de la antigua clase obrera y de las viejas clases medias se están viendo seriamente afectados por la crisis del Estado del Bienestar y los procesos de fragmentación y dualización social que se dan en nuestras sociedades. Cfr. «Ante la exclusión social y la pobreza: algunas propuestas y nuevos planteamientos». *Gaceta Sindical*, núm. 172, febrero 1999 (monográfico dedicado a «Reflexiones...», ob. cit.), pág. 28.

(5) M. ESCUDERO: *Pleno empleo*. Ed. Espasa, Madrid, 1998, pág. 14.

demandantes de primer empleo menores de 25 años (aunque en ocasiones dicha edad se amplía hasta los 30, siempre que el joven no haya trabajado más que unos pocos meses a lo largo de toda su vida laboral), con especial atención para jóvenes provenientes del fracaso escolar y con carencias familiares; mayores de 25 años desempleados de larga duración, es decir, más de doce meses inscritos como demandantes de empleo en las oficinas de colocación; mayores de 45 años que pierden su empleo como consecuencia de despido por reestructuraciones o reconversiones sectoriales; mujeres con responsabilidades familiares y que carecen de rentas económicas, o que desean reincorporarse al trabajo tras un largo período de inactividad laboral y que disponen de escaso bagaje formativo, como un elemento más que puede dificultar su reincorporación; inmigrantes y minorías étnicas (y es obvio que me refiero a los que no disponen de otro medio de ganarse la vida que su propio esfuerzo y trabajo); personas acogidas a programas de lucha contra la marginación y perceptores de rentas mínimas; afectados por procesos de alcoholismo o drogadicción aun cuando se encuentren en fase de rehabilitación; penados en régimen abierto.

3. El desempleo es uno de los problemas, si no *el problema*, más importante de nuestras sociedades, y es necesario buscar respuestas adecuadas para solucionarlo (6), en especial para los colectivos que han sido gráficamente calificados como «los grandes perdedores en la batalla contra el desempleo en Europa y España», cuales son los trabajadores menos cualificados, los parados de larga duración y las mujeres (7). Se trata tanto de incentivar medidas que ayuden a la contratación asalariada, estableciendo una estrecha interrelación entre las llamadas políticas activas y políticas pasivas de empleo, como de apoyar medidas adoptadas por los poderes públicos para incentivar el trabajo por cuenta propia o autoempleo. En el bien entendido, o al menos así lo creo, que no hay respuestas mágicas para solucionar el problema, que se requiere una actuación conjunta de los poderes públicos, de las fuerzas sociales y del conjunto de la sociedad, y que

(6) En los mismos términos se manifiesta A. BARCELÓ al afirmar que «no hay duda de que el paro es hoy uno de los principales problemas, si no el más grave», para constatar después que todavía «no se ha logrado encontrar un diagnóstico preciso, ni mucho menos un tratamiento eficaz, ya fuera como remedio curativo o, al menos, como paliativo». Cfr. «Redistribución y redistribución del tiempo de trabajo». En M.A. GARCÍA y A. SANTOS (eds.), *El reparto del trabajo*. Germania, Valencia, 1998, Vol. I, pág. 75.

(7) M. ESCUDERO: *Pleno...*, ob. cit, pág. 220.

son necesarias estrategias diversificadas, pero que al mismo tiempo «serán tanto más eficaces cuanto más coherentes entre sí sean y más coordinadas estén» (8).

La lucha contra la exclusión pasa hoy preferentemente por la búsqueda de soluciones al problema del desempleo, no siendo el mundo laboral y el mundo de la exclusión o marginación social compartimentos estancos y completamente diferenciados como lo fueron en la época dorada del Estado del Bienestar en Europa, y por ello cobra sentido la afirmación que «ni el mundo de la marginación es hoy un mundo ajeno al trabajo, ni el mundo del trabajo está libre de caer en la exclusión y en la marginación» (9). Del paro a la exclusión hay poco trecho si no se toman las medidas adecuadas para evitarlo, y de hecho, tal como se ha subrayado acertadamente, la prolongación de los períodos de paro es uno de los indicadores más explícitos de la exclusión profesional en nuestro país y en Europa en las dos últimas décadas (10). Una de las medidas más importantes es la instrumentación de las decisiones tendentes a lograr la integración de los colectivos desfavorecidos a los que me he referido con anterioridad, pues tales personas suelen tener bastantes problemas para adquirir o mantener los conocimientos necesarios para lograr la inserción laboral; de ahí que considere prioritario lograr una estrecha relación de las acciones emprendidas por las diferentes Administraciones públicas, la iniciativa social y la iniciativa privada, al objeto de lograr la mayor eficacia y articulación de las políticas de empleo. Piénsese además que el desempleo genera graves costes o daños para las personas afectadas, además de la pérdida de ingresos, entre otros el deterioro y pérdida a largo plazo de las aptitudes profesionales, daños psicológicos, pérdida de motivación y riesgo de apartamiento definitivo del trabajo, ruptura de las relaciones humanas y quebranto de la vida familiar, y pérdi-

(8) Consejo de Redacción. «Reparto del tiempo de trabajo y lucha contra el desempleo». *Revista de Fomento Social*, núm. 53, abril-junio 1998, pág. 178. También se argumenta que la lucha contra el desempleo debe inspirarse en dos principios: solidaridad (es un problema de todos, que todos deben afrontar) y creatividad (no vale refugiarse en las inercias del pasado o en pretendidas metas ya conseguidas e innegociables).

(9) L. E. ALONSO: *Ante la exclusión...*, ob. cit., pág. 33.

(10) A. SANTOS: *El rejuvenecimiento...*, ob. cit., pág. 43. El paro de larga duración en España es protagonizado según dicho autor por las mujeres de edades intermedias (30-44 años) y sobre todo aquellas con bajos perfiles formativos, los jóvenes y los mayores de 45 años).



da de valores sociales y responsabilidad (11). Sin olvidar en modo alguno que una elevada tasa de desempleo, unida a una elevada tasa de precariedad, tiene consecuencias indudables sobre el debilitamiento del grado de cumplimiento de la normativa laboral y repercute muy negativamente sobre el ejercicio de los derechos laborales por los trabajadores (12).

4. El incremento de las formas de precariedad laboral y de los puestos de trabajo que requieren poca o muy escasa cualificación se combina con el incremento de la rotación entre empleos de corta duración y situaciones prolongadas de desempleo, fluctuando así un importante número de personas entre el paro, la ocupación y la inactividad, a fin de intentar ajustarse «a los requerimientos de la flexibilidad y adaptabilidad marcados por los nuevos preceptos de la gestión de los recursos humanos» (13). Se alimenta así la espiral que puede llevar a situaciones de exclusión social, con una particularidad muy importante en los últimos tiempos, cual es que la realización de una actividad productiva no permite necesariamente a una persona salir de una situación socio-económica de pobreza y exclusión. Tales tendencias son constatables al estudiar los datos recogidos en el último Informe FOESSA sobre las condiciones de vida de la población pobre en España; tales datos ponen de manifiesto la estrecha relación entre paro y pobreza en España (14), pues sólo un 10,2% de los pobres trabaja en una actividad u ocupación normalizada, porcentaje que cae en picado hasta el 1% cuando se trata de pobreza extrema, y la tasa de paro de la población pobre en edad y condiciones de trabajar se sitúa cerca del 80%. Ade-

(11) AMARTYA SEN: «Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea». *Revista Internacional del Trabajo*, núm. 2/1997, págs. 169-187.

(12) Ese debilitamiento o incumplimiento de la normativa laboral ha llevado a incrementar los espacios de discrecionalidad empresarial y generado nuevas formas de dominación en el seno de la empresa. Con un lenguaje quizá tremendista y exagerado, pero que deja traslucir una realidad que evidentemente existe aunque se pueda discutir su intensidad, L. E. ALONSO sostiene que «se han aumentado los segmentos y espacios vulnerables y precarizados, impulsando situaciones en nuestro entorno que suponen usos y costumbres feudales que refuerzan el estamentalismo, el nomadismo y la dependencia laboral, y apunta con ello hacia una nueva Edad Media en las relaciones de empleo». *Cfr. Ante la exclusión...*, ob. cit., pág. 31.

(13) A. SANTOS: *El rejuvenecimiento...*, ob. cit., pág. 50.

(14) En idéntico sentido, pero con una reflexión de carácter más general, A. SANTOS pone de manifiesto dicha relación, y que «la severidad de la pobreza se corresponde con la actual severidad del paro y con la predominancia del desempleo de larga duración». *Ibidem*, pág. 49.

más, hay otro dato especialmente significativo y es el referido a la situación de los cabezas de familias pobres potencialmente activos: un 55,2% están desempleados o en la economía irregular o sumergida, pero hay que destacar también el elevado porcentaje (44,8%) «que están trabajando normalmente y de modo estable (fijos o eventuales), hecho este que no impide que salgan de la pobreza» (15). Datos todos los expuestos que sirven para poder afirmar a uno de los autores del estudio que «puede decirse que como causa más inmediata el paro y el trabajo precario, junto con la exigua protección social (en los que la tienen), explican la mayor parte del fenómeno de la pobreza» (16).

5. Precariedad, desempleo y exclusión social se dan nuevamente la mano cuando se observa que la mayoría de los nuevos pobres provienen del grupo de trabajadores desempleados, y dentro de ellos de los de larga duración, aun cuando conviene prestar atención cada vez más a las nuevas realidades del mundo del trabajo, que llevan a bastantes personas a pasar de una situación de trabajo estable a otra de desempleo imprevisto y posterior exclusión social; de tal forma, no es infrecuente hoy en día referirse a los pobres de la clase media, pues las organizaciones que prestan atención social reciben cada vez más «a un porcentaje importante de gente que hace bien poco no eran pobres y que hoy por los efectos de la crisis, el paro y diferentes circunstancias, han caído en la pobreza real» (17). Un ejemplo significativo de lo que acabo de indicar lo encontramos en Francia, donde en el período comprendido entre 1984 y 1994 se ha incrementado considerablemente el número de pobres entre los desempleados (se ha pasado de un 32 a un 39%), así como también ha habido un incremento de la pobreza entre los grupos de edad más jóvenes y los asalariados con trabajos precarios, mientras que por el contrario se ha producido un descenso entre los pensionistas (pasando del 14 al 7%) (18).

(15) F. J. ALONSO: «La realidad de la pobreza en España». *Gaceta Sindical*, núm. 172, febrero 1999 (monográfico dedicado a *Reflexiones...*, ob. cit.), pág. 14.

(16) *Ibidem*, pág. 13.

(17) F. J. ALONSO: «Reflexiones sobre la pobreza en España: nuevas formas y nuevas respuestas». *Sistema*, núm. 137/1997, pág. 56.

(18) INSEE. «Economie et statistique», núms. 308, 309 y 310/1997. Se argumenta en el estudio citado que el incremento de la pobreza entre los desempleados se debe a varias razones, tales como «el incremento del desempleo de larga duración, la inestabilidad en el empleo de los jóvenes y las reformas que han endurecido las condiciones de acceso al seguro de desempleo».

II. EL DERECHO AL TRABAJO EN EL MARCO CONSTITUCIONAL. VIRTUALIDAD Y LÍMITES

1. La Constitución Española (CE) reconoce el derecho al trabajo en el Título I, Capítulo II, Sección 2.^a, dedicada a los derechos y deberes de los ciudadanos. Recuérdese aquí que los derechos y libertades reconocidos en dicho capítulo vinculan a todos los poderes públicos, y que su regulación deberá efectuarse por ley y con estricto respeto a su contenido esencial (art. 53.1 CE). Este derecho, el más relevante probablemente dentro del conjunto de derechos sociales, se recoge por vez primera en un texto constitucional español en la CE de 1978, y debe ponerse en relación con otros preceptos del mismo texto legal que modulan y condicionan su efectivo grado de desarrollo y aplicación, tales como el reconocimiento de España como un Estado social y democrático de derecho (art. 1.1), el reconocimiento de la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado (art. 38) y la obligación asumida por los poderes públicos de realizar una política orientada al pleno empleo. Además, puede observarse, y es sorprendente desde un estricto punto de vista jurídico, que la CE otorga mayor protección al derecho al trabajo de los penados (art. 25.2) que al de los españoles (art. 35.1), ya que el primero se ubica dentro de la Sección I dedicada a los derechos y deberes fundamentales; no obstante, ha sido el Tribunal Constitucional (TC) el que ha limitado el alcance práctico de dicho precepto en varias de sus sentencias, al condicionar su efectividad a las posibilidades de la organización penitenciaria existente, y por consiguiente sostener que no puede pretenderse su total exigencia de forma inmediata cuando no hubiere condiciones para ello.

2. No es este el lugar adecuado para realizar un estudio jurídico de dicho precepto, al que por otra parte se le ha dedicado recientemente una excelente monografía que aborda de forma casi exhaustiva su estudio y sugiere cómo debe entenderse y aplicarse. Baste indicar aquí que el artículo 35.1 CE, concretado en sede legislativa por el artículo 4 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET), vincula la actividad laboral con la libre elección de profesión u oficio, el subsiguiente acceso al mercado laboral, el desarrollo de una carrera profesional y el respeto de unas condiciones de trabajo adecuadas entre las que cobra capital importancia la garan-

tía de la ocupación efectiva (19), pues el trabajo no puede ni debe tener una valoración puramente económica, y de ahí que se sugiera con precisión que el estudio de este derecho constitucional debe vincularse preferentemente a los avatares derivados de la relación individual de trabajo y estudiarse su concreción «en los diversos estadios de la relación laboral (acceso al empleo, condiciones contractuales y extinción de la relación)». Más difícil resulta vincular el derecho constitucional al trabajo, aun habiendo algunos pronunciamientos iniciales del TC que pudieran defenderlo, con una obligación asumida por los poderes públicos de garantizar un empleo o un puesto de trabajo para todos los españoles (y no sólo ellos, sino también los ciudadanos comunitarios y los de aquellos países con los que se hayan suscrito tratados que establezcan la igualdad de condiciones de trabajo para sus nacionales), pues en el marco de la economía de mercado que reconoce la Carta Magna no son estos los únicos sujetos, ni mucho menos, encargados de crear empleo, aun cuando sus decisiones de política económica puedan contribuir a ello; tal como se ha subrayado por la doctrina laboralista, «la oferta de trabajo reside mayoritariamente en sujetos privados, cuya decisión de creación de empleo es finalmente libre y no viene determinada, sí impulsada o fomentada en su caso, por la acción de los poderes públicos» (20). Dicho sea incidentalmente, y como reflejo de la importancia que se confiere teóricamente a la actuación de los poderes públicos en este ámbito, cuando se pregunta a los ciudadanos quién es el principal responsable de la política de empleo en España sólo un 20% responde que la iniciativa privada, mientras que al Gobierno central se adscribe un 54%, y no menos significativo por lo que demuestra respecto al papel de los poderes públicos locales es que un 7% de los encuestados consideran que son los Ayuntamientos los principales responsables de dicha política, aunque carezcan hoy en día de competencias legales en la ma-

(19) R. SASTRE defiende esta tesis al postular «una visión no estrictamente económica del trabajo, en la cual se integran otros valores y fines de índole personal o social, como la participación en el proceso general de agregación social o la adquisición de la conciencia de la propia posición en el proceso productivo». Cfr. *El derecho al trabajo*. Ed. Trotta, Madrid, 1996, pág. 185.

(20) Tesis expuesta por M. C. PALOMEQUE en el prólogo a la monografía citada en la nota anterior.

teria, mientras que sólo un 8% conceden esa función a las Comunidades Autónomas (21).

3. No puede cerrarse este breve comentario sin una mención expresa a la doctrina del TC sobre el artículo 35.1, que va desde un primer momento en que se vincula este derecho preferentemente a la libertad de trabajar y a la obligación de los poderes públicos de garantizar una política de pleno empleo, a otro posterior en que dicho derecho se conecta más con los avatares de la relación laboral individual y se postula su efectividad por medio del ejercicio de otros derechos constitucionales y legales, pasando por un estadio intermedio en que el TC desmonta la tesis de la pretendida irreversibilidad de las condiciones laborales funcionariales desde el momento en que se inició la prestación laboral.

En su primera sentencia sobre la cuestión, la núm. 22/1981, de 2 de julio, en que debió pronunciarse sobre la inconstitucionalidad del precepto de la LET que establecía la jubilación forzosa a los 69 años de edad, el TC otorga un aspecto individual y otro colectivo a este derecho: el primero consiste «en el igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos de capacitación, y en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedido si no existe justa causa»; el segundo, se concreta en el mandato dirigido a los poderes públicos para que lleven a cabo una «política de pleno empleo» (obsérvese que el TC omite la referencia constitucional a que dicha política esté «orientada» hacia dicho objetivo), ya que de no darse éste «el ejercicio del derecho al trabajo por parte de la población lleva consigo la negación del derecho para otra parte de la misma».

La especial protección que debe tener el derecho al trabajo de todo trabajador frente a la decisión empresarial de terminar unilateralmente el contrato sin causa que lo justifique debe plasmarse en el reconocimiento de unos medios de reacción jurídicamente adecuados para responder a dicha decisión, ya que si no existiera esta quedarían fuertemente debilitados otros derechos constitucionales y su pleno ejercicio, como serían los de sindicación, huelga o la tutela judicial

(21) Datos de opinión recogidos en el estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas núm. 2.285, de abril de 1998.

efectiva. El TC se pronuncia en estos términos en su sentencia núm. 20/1994, de 27 de enero, dictada paradójicamente el día que los sindicatos mayoritarios convocaron huelga general para pedir la retirada del entonces proyecto de ley de reforma del Estatuto de los Trabajadores. Para el alto tribunal la configuración de este derecho al trabajo, que es remitida al legislador ordinario, debe incluir vías que posibiliten una reacción adecuada del trabajador contra todo despido o cese, pues su inexistencia «debilitaría peligrosamente la consistencia del derecho al trabajo y vaciaría al Derecho que lo regula de su función tuitiva, dentro del ámbito de lo social como característica esencial del Estado de Derecho, cuya finalidad en este sector no es otra que compensar la desigualdad de las situaciones reales de empresario y trabajador a la hora de establecer las condiciones o contenido de esa relación mutua o sinalagmática, máxime si ello acontece a título individual y no colectivo» (fundamento jurídico 2).

En fin, el TC no acepta una peculiar interpretación del artículo 35.1 defendida por los recurrentes cuando sostienen que este precepto preserva los derechos adquiridos, es decir, que mantiene las condiciones de trabajo existentes cuando se accedió a la función pública. En su sentencia núm. 293/1993, de 19 de octubre, el TC argumenta que reconocer esta tesis chocaría frontalmente con la potestad reconocida a la Administración para modificar el contenido de la relación funcional, y con cita de la importante sentencia núm. 108/1996 recuerda que el derecho al trabajo «no supone el de continuar en la Administración pública hasta una determinada edad, ni menos aún si cabe el de hacerlo indefinidamente».

III. LA REALIDAD DE LA PRECARIEDAD E INSEGURIDAD LABORAL EN ESPAÑA

1. En nuestro país existe una dualidad importante en el mercado laboral entre quienes tienen empleo y quienes carecen del mismo, pero no sólo entre ellos sino también entre los que tienen un empleo estable y los que se encuentran en el ámbito de las zonas inseguras o precarias laborales (contratados directamente o, a partir de 1994, por una empresa de trabajo temporal para ser cedidos a una empresa usuaria). Dicha dualidad deriva en gran parte de los efectos prácticos de la re-



forma laboral de 1984, sólo parcialmente contrarrestada por la de 1997, y en la que se pone el acento en potenciar la estabilidad laboral. La reforma de 1984 generó, tal como ha constatado el Consejo Económico y Social en sus memorias anuales, efectos negativos a medio plazo sobre la productividad, la formación y las condiciones laborales, debiendo destacarse el dato de que buena parte de los contratos temporales son de corta duración, lo que ha llevado a que un colectivo importante de trabajadores, preferentemente jóvenes, hayan simultaneado períodos breves de empleo con períodos más largos de desempleo durante una larga etapa de su vida laboral. Repárese como consecuencia lógica de lo que acabo de exponer, y volveré más adelante sobre esta cuestión con datos concretos, en la necesidad de diferenciar entre el número de colocaciones efectuadas durante un período anual y el número de empleos netos creados en ese mismo período.

2. Analicemos primero los datos sobre contratación laboral a partir de la información suministrada por la Encuesta de Población Activa (EPA) y prestemos especial atención a una de las manifestaciones clásicas de la precariedad laboral cual es el mayor o menor volumen de contratación temporal.

A) En 1996 se formalizaron 354.372 contratos indefinidos y 8.273.175 temporales. En 1997 (con medio año en que se aplicó la reforma laboral aprobada a mediados de mayo) el número creció a 707.481 y 9.386.084, respectivamente, con porcentajes del 7% y 93%. En 1998 nuevamente se han mejorado las cifras, habiéndose formalizado 970.900 contratos indefinidos (8,3%) y 10.692.300 contratos temporales (91,7%). El incremento de la contratación indefinida se ha debido tanto al aumento de la contratación estable incentivada como a la conversión de contratos temporales en indefinidos, habiéndose incorporado compromisos en este sentido en casi el 25% de los convenios negociados el pasado año.

B) En 1997 se crearon 425.000 empleos y en 1998 447.400. De ahí que la media de contratos formalizados por cada empleo creado haya sido de 23,7 y de 26,1 en 1997 y 1998 respectivamente.

C) En cuanto a la duración de los contratos de trabajo temporal en 1997, el 34,1% duraron como máximo un mes; el 12,9 entre 1 y 3 meses; el 13%, entre 3 y 6 meses; el 2,5, entre 6 y 12 meses; el 0,1, de 12 a 24 meses; el 37,2% fueron indeterminados (obra o ser-

vicios, o interinidad, aun cuando buena parte de los primeros se conoce igualmente que son de corta duración). Datos oficiales de dicho año demostraron que el 20% de las personas contratadas temporalmente suscribieron el 50% del total de los contratos, y que la duración inicial media de los contratos de duración determinada disminuyó desde los 81 días de 1996 a los 69 de 1997.

D) La tasa de temporalidad ha disminuido ligeramente desde el 33,2 % de 1997 al 32,5% de 1998. A destacar en el último año el incremento porcentual de cerca de dos puntos en el sector público, que alcanza ya casi el 19%, mientras que se ha moderado la tasa en el sector privado, que se sitúa alrededor del 37,5%. La estrella de la contratación temporal sigue siendo (a jornada completa) la eventual, que llega al 38,5% en 1998, siguiéndole de cerca la contratación de obra o servicio con el 29,7%. Es importante destacar que el 20,7 % de los contratos temporales se formalizan a tiempo parcial. Por último, es especialmente preocupante a mi entender que la tasa de temporalidad supere el 40% (datos de 1997) en cuatro CC.AA.: Andalucía (43,5%), Canarias (41,3%), C. Valenciana (40,6 %) y Murcia (42,2%), si bien para valorar correctamente este dato debe ponerse en relación con la estructura productiva de cada Comunidad y más en concreto con qué sectores productivos son los mayoritarios en cuanto a actividad y a número de trabajadores ocupados.

3. Analicemos a continuación los datos de contratación de las ETT, un tipo de empresas enjuiciadas muy críticamente desde sectores sindicales por entender que en su actuación cotidiana, y a salvo quizá según mi parecer de las que son las más importantes, «se han convertido en una nueva vía de precarización de las relaciones de trabajo y de fragmentación del mercado laboral» (22), por lo que se propugna que su actuación se limite a cubrir necesidades coyunturales de empresas usuarias, «sin que en ningún caso puedan utilizarse para actividades permanentes o habituales de las mismas», y que las condiciones salariales de sus trabajadores sean las mismas que las de los contratados directamente por la empresa usuaria (23).

(22) Propuesta de UGT para modificar la Ley que regula las empresas de trabajo temporal (ETT's). Madrid, 8 de marzo de 1999 (publicada en el sitio de UGT. Documento vivo a 31 de marzo de 1999).

(23) *Ibidem*.

A) Siempre según datos sindicales, y tomando como punto de referencia un exhaustivo estudio publicado por la Secretaría Confederal de Empleo de Comisiones Obreras (24), al finalizar 1998 había registradas 459 ETT, pero cinco de ellas concentran en torno al 70% del negocio. En cinco CC.AA. (Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana, País Vasco y Andalucía) se concentran el 61% de las ETT que han desarrollado su actividad durante 1998.

B) Por lo que respecta a los contratos laborales formalizados con ETT representan un 17% de la contratación temporal registrada en el INEM, frente al 14,4% registrada en 1997 (se calcula que el pasado año pudo haber cerca de 1.700.000 contratos laborales en las ETT). El más utilizado es el contrato eventual por circunstancias de la producción (un 40% sobre el total de la contratación); le sigue el contrato para obra o servicio determinado, que supone el 24% de la contratación. Es importante destacar que la contratación a tiempo parcial (en cualquier modalidad permitida) supuso el 31% del total de la contratación efectuada. Dato significativo es que el 18% de la contratación a tiempo parcial registrada en el INEM la realizan las ETT.

C) La edad media de los contratados es de 26,8 años, teniendo más de la mitad de los contratados entre 16 y 24 años. Las personas entre 16 y 29 años representan el 74% del total de la contratación en las ETT. Los más jóvenes se concentran en los contratos a tiempo parcial y por necesidades de la producción.

D) Los datos del informe demuestran que el grueso de la contratación de las ETT se realiza con trabajadores no cualificados o con bajo nivel de estudio. Un 60% de los contratados se ocupan en trabajos no cualificados, «dato que está en concordancia con que el 63% de los contratados tenga un nivel de estudios que no supera la EGB».

E) Dato muy importante es el de la duración de los contratos, en el bienentendido que hay un 36% que son de duración indeterminada por tratarse de contrato de obra o servicio, o por interinidad. En los restantes, básicamente aquellos que se formalizan por necesidades de la producción, el 31% duran menos de cinco días; de cinco días a un mes el 26%, de uno a dos meses el 4%, de dos a cinco me-

(24) «Empleo y empresas de trabajo temporal (1994-1998)». Madrid, 29 de enero de 1999 (publicado en el sitio de CC.OO. Documento vivo a 31 de marzo de 1999).

ses el 2%, y más de cinco meses el 1%. Para el sindicato autor del informe, el elevado número de contratos (49%) de duración igual o inferior a cinco días explica una práctica empresarial irregular: «la de rescindir el contrato durante los fines de semana y mantenerlo vivo de lunes a viernes para evitar la cotización a la Seguridad Social y el pago al trabajador de la parte proporcional de descansos, aun a costa de producir encadenamientos fraudulentos de contratos» (25).

4. También es preocupante, y he insistido sobre este punto en anteriores apartados de este trabajo, la problemática del desempleo de larga duración, que adquiere especial relevancia en nuestro país si observamos que hemos pasado de 33.800 personas que se encontraban en dicha situación al iniciarse la democracia en 1977 a un total de 1.114.851 en 1998, habiéndose subrayado con acierto que la tendencia principal dentro del desempleo de larga duración es «a que los desempleados por más de un año tengan grandes posibilidades de continuar siéndolo por más de dos años». De ahí que sea prioritario adoptar medidas que traten de reducir el núcleo duro del desempleo, y algunas con particular atención hacia los jóvenes, tratando de cumplir las directrices aprobadas en la cumbre de Luxemburgo los días 20 y 21 de noviembre de 1997, a fin y efecto de evitar que lleguen a dicha situación.

Respecto a las primeras baste apuntar ahora el previsible desarrollo a medio plazo de dos figuras empresariales que podrán acoger especialmente a los sujetos desempleados de larga duración, además de otros sujetos que tengan carencias específicas: se trata de las cooperativas de iniciativa social (26) y de las empresas de inserción (27). Las primeras son las que tienen por objeto social, entre otros posibles, «el

(25) *Ibidem*.

(26) Cuando cierro este artículo el Proyecto de Ley de Cooperativas ha sido aprobado por la Comisión de Política Social y de Empleo del Congreso de los Diputados con competencia legislativa plena, habiendo pasado ya al Senado para su tramitación en esta Cámara. Cfr. Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie A, Proyectos de Ley, 30 de marzo de 1999, núms. 125-11.

(27) El último texto que he tenido oportunidad de consultar ha sido el «Borrador de Anteproyecto de Ley de Inserción», de fecha 8 de marzo de 1999. El Ministro de Trabajo se ha referido en varias ocasiones a la próxima remisión al Congreso del proyecto de ley, remisión por cierto a la que estaba obligado antes del 24 de marzo de este año en virtud de una Resolución aprobada el pasado mes de julio en la Comisión de Política Social y de Empleo del Congreso de los Diputados.

desarrollo de cualquier actividad económica que tenga por finalidad la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social» (28); en parecidos términos se recoge el objeto de la segunda, cual es «cualquier actividad económica lícita de producción de bienes o prestación de servicios y cuyo objeto social tenga como fin primordial la integración sociolaboral de personas en situación de exclusión social» (29).

En cuanto a la inserción de los jóvenes en el mundo laboral para evitar que caigan en situación de exclusión social, además de las medidas generales de incentivación a la contratación para jóvenes desempleados menores de 30 años previstas en la reforma laboral de 1997, conviene mencionar algunas experiencias novedosas puestas en marcha en algunas Comunidades Autónomas y que toman como punto de referencia las directrices europeas y experiencias ya practicadas en otros Estados. Destaco dos normas: la primera, una Orden de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio de la Comunidad Valenciana de 23 de octubre de 1998 por la que se fomenta el empleo de jóvenes menores de 25 años residentes en barrios declarados de acción preferente, con subvenciones que pueden alcanzar el millón de pesetas; la segunda, el Decreto 279/1998, de 20 de octubre, del País Vasco, por el que se regula el programa de empleo-formación en actividades empresariales dirigidas a jóvenes parados; el programa se canaliza preferentemente a través de las instituciones locales y deben llevarse a cabo en zonas deprimidas y municipios con altas tasas de paro, incluyendo barrios de las tres capitales vascas cuyas tasas de paro sean superiores al 19 %, debiendo enmarcarse tales programas en el marco de una actividad empresarial autónoma en servicios relacionados con los nuevos yacimientos de empleo.

(28) En ámbitos autonómicos encontramos las «cooperativas de integración social», integradas mayoritariamente por disminuidos físicos o psíquicos *u otros colectivos con dificultades de integración social*. Vid. el artículo 89 del Decreto Legislativo 1/1998 de 23 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, y el artículo 125 de la Ley 5/1998, de 18 de diciembre, de Cooperativas de Galicia.

(29) En una reciente comparecencia parlamentaria el Ministro de Trabajo señor Pimentel se refirió a este futuro texto, exponiendo que en el proyecto de ley «vamos a articular no tan sólo la empresa de inserción, que ya es muy importante, sino el concepto de inserción, entendiendo que la mejor política social que se puede hacer con los excluidos es incorporarlos a la sociedad a través del empleo». Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Política Social y de Empleo, núm. 616, 16 de febrero de 1999, pág. 17932.

La descentralización territorial de la lucha contra la pobreza

Luis Ayala Cañón
Universidad de Castilla-La Mancha

1. LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS DERECHOS SOCIALES

A mediados de los años cincuenta, MARSHALL (1950) realizó la que se considera la principal aportación a la construcción del concepto de ciudadanía desde la perspectiva de la sociología del bienestar. En un célebre y certero ensayo apuntaba al siglo XX como aquél en el que iba a culminar el proceso de desarrollo de los derechos ciudadanos. Si en el siglo XVIII se había iniciado la secuencia, con la instauración de los principales derechos civiles, y en el XIX se había prolongado, mediante la consolidación de los derechos políticos, el siglo XX serviría para apuntalar un tercer eje con la implantación de los derechos sociales protagonistas de la madurez democrática de las sociedades. A punto de comenzar un nuevo siglo, parece, sin embargo, que algunas de las figuras centrales de este cuadro tienden a difuminarse. Mientras que los dos primeros tipos de derechos parecen más firmes que nunca, como apunta ESPING-ANDERSEN (1996), los derechos sociales se encuentran sometidos a un profundo proceso de revisión crítica todavía inconcluso.

El desarrollo de políticas públicas de bienestar social se encuentra sometido a distintos límites que obligan a una notable modificación de algunas de las formas de cobertura tradicionales de los derechos sociales. La inadecuación de los supuestos inspiradores de los sistemas de protección social, su incapacidad para hacer frente a los cambios contemporáneos en las necesidades sociales, la restricción en las disponibilidades presupuestarias y las crecientes demandas de mayores



avances en la gestión mixta de las iniciativas públicas, son sólo algunas de las fuerzas que inevitablemente han conducido a los decisores públicos a reorientar los instrumentos que tradicionalmente han vehiculado el desarrollo de los derechos sociales.

Entre los nuevos modos de cobertura, destacan los cambios registrados en el reparto de responsabilidades en la promoción de los derechos sociales de la población más vulnerable. En un doble plano —territorial y funcional— se han sucedido los procesos encaminados a reducir la concentración de las acciones en los poderes públicos centrales. En la Unión Europea son pocos los países en los que los Gobiernos Territoriales no participan en el desarrollo de las medidas públicas destinadas a combatir la pobreza. En Estados Unidos, la reforma del sistema asistencial puesta en marcha en 1996 aumentó el margen de los Estados para fijar sus propias normativas e instrumentos de financiación.

Lejos de tratarse de un modelo privativo de los países de mayor renta, la descentralización territorial de la cobertura pública de los derechos de los ciudadanos más pobres se da también en las áreas de renta *per cápita* más baja. En un sugerente estudio, DILLINGER (1994) comprobó que de los 75 países con más de cinco millones de habitantes y desarrollo económico bajo o con antiguo régimen socialista, 63 se habían embarcado a lo largo de la última década en algún proceso de descentralización territorial de la intervención social pública.

Se trata, por tanto, de un proceso de gran alcance que indudablemente influirá sobre los resultados de unas políticas hasta ahora cubiertas casi exclusivamente por la iniciativa de los respectivos Gobiernos centrales. Especialmente cuando detrás de la delegación de funciones en otros subniveles de gobierno afloran motivos muy variados, compatibles con ideologías distintas. Desde el punto de vista del análisis económico, por ejemplo, encontramos argumentos de eficiencia y de preferencias sociales que aconsejan el nuevo reparto competencial. Desde este mismo prisma, subyacen también, sin embargo, otros condicionantes mucho más pragmáticos. Algunos autores, como CAMPBELL (1991), encuentran en la creciente restricción presupuestaria de las Administraciones Centrales el principal argumento que ha provocado en muchos países la transferencia de responsabilidades a otros niveles de gobierno.

Una justificación muy distinta es el que procede de esferas ajenas a la económica. Razones de profundización democrática y de movilización social también han contribuido a que germinaran, como apunta KLUGMAN (1997), los cambios descritos. Entre otras, la creencia de que la intervención de las instituciones locales en la toma de decisiones propicia una mayor implicación ciudadana en asuntos de interés general, como la atención a los ciudadanos más desaventajados.

Tal *pléyade* de argumentos suscita diversos interrogantes sobre la posible concordancia entre los frutos y los objetivos de los programas territoriales de lucha contra la pobreza en los diversos países en los que durante las dos últimas décadas se pusieron en marcha procesos de descentralización de las funciones redistributivas: ¿Han servido para reducir la pobreza de un modo más eficaz que las actuaciones anteriormente desarrolladas por el Gobierno Central? ¿Ha aumentado el coste de este tipo de iniciativas públicas? ¿Han favorecido una mayor participación de los agentes sociales en su diseño y desarrollo? ¿En qué medida se han generado desigualdades interterritoriales importantes en la cobertura de las situaciones de inseguridad socioeconómica?

Tal batería de cuestiones resulta especialmente sugerente para el análisis de experiencias como la española, que alberga elementos singulares en el contexto europeo de las políticas públicas de lucha contra la pobreza. A partir de la Constitución de 1978 fue surgiendo un modelo muy especial, que terminó de cristalizar en la década de los noventa: a la vez que se consolidaba y reforzaba el sistema nacional de Seguridad Social, con un crecimiento importante del número de prestaciones sociales, se fue definiendo un peculiar sistema territorial de actuaciones dirigidas a combatir la pobreza. La ausencia de una última malla de seguridad económica en el sistema nacional de protección social propició que, desde finales de los años ochenta, fueran los Gobiernos Autonómicos los que adoptaran la decisión de establecer programas específicos de garantía de ingresos.

Las posibilidades —y los límites— de este modelo han sido revisadas con detalle desde distintos ángulos de análisis por diversos autores (1). El conjunto de evidencias acumuladas nos permite ofrecer una

(1) Ver, entre otros, AGUILAR, GAVIRIA y LAPARRA (1995), ESTÉVEZ (1998), SERRANO y ARRIBA (1999) y AYALA (1999a).

visión sintética del estado de la cuestión a partir de cuatro líneas de reflexión, relacionadas con algunos de los interrogantes que antes se planteaban: qué argumentos de la teoría económica nos permiten concebir el modelo actual como más eficiente que otras alternativas, en qué medida podría superarse el actual modelo a través de un reparto competencial alternativo entre los distintos niveles de gobierno, cuáles son los límites de un sistema que descansa exclusivamente en la financiación de los gobiernos territoriales y, sobre todo, hasta qué punto son tolerables las desigualdades en la cobertura de los derechos sociales que reciben los ciudadanos en las distintas Comunidades Autónomas.

2. ¿ES EFICIENTE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA?

El hecho de que buena parte de las acciones directas de lucha contra la pobreza hayan pasado a descansar en muchos países en la iniciativa de los gobiernos territoriales suscita diversos interrogantes relacionados con la eficiencia de esta opción frente a la de otros modelos alternativos. Ésta puede contemplarse a través de dos vías distintas: la evaluación *ex-ante* de los argumentos que podrían legitimar el desarrollo institucional o el análisis *ex-post* de sus efectos reales sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad.

La primera de estas dos perspectivas habitualmente ha constituido un terreno espinoso para los analistas de la política social. Un excesivo énfasis en los objetivos económicos que acompañan a cualquier programa de intervención pública puede hacer olvidar que en el caso concreto de la parcela que nos ocupa la meta principal no es otra que rebajar sustancialmente las situaciones de desventaja social. El descuido de este tipo de variables, sin embargo, introduce en el desarrollo de las iniciativas de lucha contra la pobreza límites duraderos, casi siempre infranqueables a largo plazo. Por esta última razón resulta útil evaluar desde los fundamentos de la teoría económica las posibles virtudes o defectos tanto de los sistemas centralizados como de aquellos que han apostado por algún tipo de reparto competencial.

La visión tradicional del análisis económico sobre el problema de qué nivel de gobierno debe responsabilizarse de la política de redistri-

bución la encontramos en las teorías clásicas del federalismo fiscal (2). Según éstas, tal tarea debe atribuirse al gobierno central, dado que el principio de igualdad afecta al conjunto de los ciudadanos del país. Un sistema que gravitara únicamente sobre las actuaciones de los gobiernos territoriales incurriría de un modo inevitable en serios problemas de inequidad horizontal. La descentralización puede implicar, como señalan BROWN y OATES (1987), que, debido a desiguales restricciones presupuestarias, varíen de modo significativo las cuantías, con pagos más altos en las áreas geográficas en las que los pobres son sólo una fracción muy pequeña de la población.

De hecho, desde diversos enfoques se defiende que la movilidad de los posibles beneficiarios entre las distintas áreas geográficas restaría eficacia a los sistemas descentralizados, igualándose las cuantías a la baja. Algunos autores, como GRAMLICH (1987), van incluso más allá, al sostener que la movilidad favorece que los gobiernos territoriales paguen beneficios más bajos para incentivar el traslado de los posibles titulares de la prestación a otras jurisdicciones. Se produciría, desde esta perspectiva, un proceso competitivo de recorte de las prestaciones que podría propiciar que las cuantías fueran más bajas que el nivel necesario para reducir la pobreza.

No disponemos de suficientes evidencias, sin embargo, para confirmar la validez de estos supuestos, que parten, en la práctica totalidad de los estudios disponibles, de la realidad estadounidense. En la mayoría de los sistemas de los países europeos no existe diferenciación regional de las cuantías. Conviven, además, altos costes para la movilidad geográfica, como el elevado precio de la vivienda, con la presencia de elevadas tasas de paro. Incluso en el caso estadounidense, los datos disponibles no parecen respaldar la creencia de que su sistema asistencial sea socialmente ineficiente por el comportamiento estratégico de los gobiernos territoriales y la movilidad geográfica de los beneficiarios. El análisis de las series temporales de beneficiarios y de los baremos de los programas realizado por SHRODER (1995) deja sin confirmación esa hipótesis. FIGLIO *et al.* (1998) la matizan al relajar el supuesto de que hay una respuesta automática y simétrica de cada gobierno territorial a los cambios en las cuantías de otros programas

(2) Dos referencias «clásicas» son OATES (1972) y KING (1984).

regionales. En todo caso, es mayor la respuesta que se produce ante una caída en las cuantías que ante una elevación, aunque no tanto como para corroborar la hipótesis vertida.

Durante las dos últimas décadas, el postulado de que la descentralización territorial es subóptima se ha sometido a una importante revisión crítica. Han surgido nuevas líneas de análisis que exigen una participación mayor de los gobiernos territoriales en las tareas redistributivas. Tal es el caso, por ejemplo, de la nueva concepción de la redistribución como un bien público local, la aparición de nuevos enfoques normativos de la teoría de la hacienda que incorporan funciones de bienestar social como fundamento de la existencia de gobiernos territoriales, o las teorías del «excedente de localización», que verifican las dificultades para que en la práctica se registre la temida movilidad interjurisdiccional (3).

Los argumentos favorables a la descentralización territorial de las prestaciones sociales giran alrededor del concepto de preferencias sociales y de la mayor disponibilidad de información de los gobiernos locales y regionales. Ante el problema de la información imperfecta con la que cuenta el gobierno central, se argumenta que son mayores las posibilidades de los niveles descentralizados de gobierno para conocer realmente las situaciones de desigualdad y pobreza entre sus propios ciudadanos. Las políticas uniformes de las medidas centralizadas obviarían las posibles variaciones territoriales en la extensión y la estructura de la pobreza.

Se contrapone, sin embargo, a este argumento la rigidez de los supuestos necesarios para que tenga validez: que las preferencias de los ciudadanos difieran drásticamente entre zonas geográficas distintas y que existan mecanismos tanto para hacer explícitas esas preferencias como para que los responsables de la toma de decisiones respondan a ellas de modo automático (4).

De tal forma que el conjunto de argumentos a favor y en contra de la descentralización hace difícil la adopción de una posición inequívoca frente a las potenciales virtudes de los dos modelos planteados. Más

(3) Un desarrollo de estos nuevos enfoques ante la implantación en España de las primeras experiencias de rentas mínimas autonómicas se encuentra en MELGUIZO (1990).

(4) Ver KLUGMAN, *op. cit.*, pág. 27.

que discutir si es más eficiente de cara a la lucha contra la pobreza un modelo completamente descentralizado que otro centralizado, parece más lógico plantear qué grado de descentralización resulta óptimo para abordar este tipo de acciones públicas. De hecho, en la praxis de la actuación pública, la discusión adquiere visos más teóricos que efectivos, al existir un equilibrio compartido de competencias. Las Administraciones territoriales han adquirido atribuciones en materias redistributivas, aunque el grueso de la acción redistributiva siga en manos de los gobiernos centrales. No existe un modelo unidireccional, sino modelos eclécticos de protección social, en los que tienen cabida tanto elementos indicativos de una forma centralizada de desarrollo de las prestaciones, como importantes dosis de descentralización.

3. EL REPARTO DE RESPONSABILIDADES EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN ESPAÑA

El modelo institucional de lucha contra la pobreza en España no se corresponde con el estereotipo final del apartado anterior. Si bien buena parte de las políticas que influyen sobre la posición económica de los hogares son responsabilidad del gobierno central, como, por ejemplo, las políticas de empleo, el diseño y la ejecución de las acciones específicas contra la pobreza son tareas asumidas por los gobiernos territoriales. Cabe distinguir, sin embargo, entre las distintas soluciones adoptadas para la provisión de servicios sociales y aquellas destinadas a garantizar un nivel suficiente de ingresos a los ciudadanos con menores recursos económicos. En el primer caso, existe un modelo de corresponsabilidad de los distintos niveles de gobierno, cada vez más consolidado. No sucede, sin embargo, lo mismo con las prestaciones monetarias destinadas a los colectivos más desaventajados. A pesar de que desde la Administración Central se ha ido tejiendo una red de seguridad económica que da cada vez mayor cobertura a las principales situaciones de riesgo, sólo las Comunidades Autónomas han desarrollado dispositivos generales de rentas mínimas.

Las razones de este singular desarrollo, que constituye uno de los principales elementos de divergencia respecto a la provisión pública de bienestar social con la UE, hay que encontrarlas en el rechazo de



la Administración Central a su puesta en marcha. A mediados de los años ochenta, comenzaron a cobrar fuerza las reivindicaciones de establecimiento de una renta mínima, impulsadas por un variado elenco de agentes sociales. Ya fuera a través de los responsables de acción social de los Gobiernos Territoriales, las organizaciones no gubernamentales (5) o las centrales sindicales (6), aumentaron las demandas de redefinición del sistema de mantenimiento de rentas mediante la introducción de una renta mínima general. La opción escogida por la Administración Central fue, sin embargo, el desarrollo de una política de mínimos específicos, a través de la Ley de Pensiones no Contributivas.

La anterior carencia propició que algunos Gobiernos Territoriales comenzaran a desarrollar la capacidad legal que en materia de asistencia social les confería el artículo 148 de la Constitución, que daba cauce legal al desarrollo de sus propios sistemas de rentas mínimas. La incipiente descentralización de estos sistemas suscitó grandes controversias, con encendidos debates sobre sus posibilidades en la lucha contra la pobreza. En este contexto, destaca la vehemencia con la que los responsables de la Administración Central rechazaron las primeras leyes autonómicas, con la amenaza incluso de interposición de recursos legales ante el Tribunal Constitucional. A la postre, puede decirse que «la batalla» la ganaron los gobiernos autonómicos, como lo prueba el Decreto 39/89 del Gobierno Vasco, de 28 de febrero de 1989, en el que se reguló el funcionamiento del Ingreso Mínimo Familiar. La puesta en marcha del primer programa autonómico de rentas mí-

(5) Muchas de ellas habían desarrollado ya sus propios sistemas informales de rentas mínimas, colaborando posteriormente en la gestión y evaluación de los programas regionales. Tal es el caso de Cáritas, con cuantías en algunas provincias incluso superiores a las que luego se establecerían en los programas autonómicos. Resulta obligado destacar el Simposium sobre *Renta Mínima* y *Salario Ciudadano* que organizó en marzo de 1990, por presentar por primera vez a la opinión pública un denso conjunto de argumentos, propuestas y proyecciones sobre las rentas mínimas y las insuficiencias de la protección social española, con una gran repercusión social.

(6) En la Propuesta Sindical Prioritaria se exponía la necesidad de un *salario social* para hacer frente a aquellas situaciones de pobreza y marginación no cubiertas por otras prestaciones sociales. Hasta el punto de definir cantidades —cuantía no inferior a 30.000 pesetas en 1989—, fórmulas de financiación, el establecimiento de órganos de control de la gestión o, incluso, criterios reguladores que acogieran la posibilidad de una coordinación de los aspectos básicos por el Gobierno Central, pero con la cesión de la mayor parte de su desarrollo a las CCAA.

nimas desencadenó un efecto-dominó, con el posterior desarrollo en cada Comunidad Autónoma de su propio dispositivo.

Las rentas mínimas de inserción constituyen así la manifestación más extrema de la descentralización territorial de las políticas redistributivas en España, al depender íntegramente su diseño, gestión y financiación de los gobiernos autonómicos. La divergencia en todos estos aspectos y, sobre todo, la desigualdad en los derechos que impone la ausencia de instrumentos efectivos de coordinación suscitó intensos debates ya desde la fundación de los primeros programas autonómicos (7). Si bien la Constitución Española establece en el artículo 148.1.20 que las competencias en asistencia social corresponden a las Comunidades Autónomas, en el artículo 41 queda claro que el Estado está obligado a garantizar asistencia y prestaciones sociales suficientes en caso de necesidad. Sobre todo, el primer artículo de la Carta Magna fija la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos.

La existencia, por tanto, de suficiente respaldo constitucional para establecer posibles alternativas frente al modelo actual nos permite plantear si efectivamente existe margen para extender el sistema vigente de prestaciones de la Seguridad Social de cara a integrar parte de las iniciativas que hasta ahora han desarrollado las Comunidades Autónomas. La solución óptima podría ser, de forma similar a lo ocurrido en los servicios sociales, una progresiva armonización de los aspectos básicos de la normativa, que garantizara al menos unos mínimos de protección comunes a todos los ciudadanos (8).

La Constitución establece, de hecho, en su artículo 150.3 que el Estado podrá dictar leyes que fijen los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Hacia esta línea parecen apuntar

(7) Son abundantes los estudios que han abordado el problema jurídico que representa el actual reparto competencial de responsabilidades en el desarrollo de las rentas mínimas. Para ver cuál era la discusión en el momento de la fundación de la mayoría de estos sistemas se puede acudir a PÉREZ AMORÓS (1990). Una síntesis precisa de la discusión desarrollada desde entonces se encuentra en ESTÉVEZ (1998).

(8) La fundamentación jurídica de esta posibilidad se analiza en ROJO (1996).

algunas iniciativas políticas recientes, con una serie de acciones compartidas entre la Secretaría General de Asuntos Sociales y las Direcciones Generales de Acción Social de las Comunidades Autónomas, de cara a consensuar una serie de propuestas concretas encaminadas a homogeneizar las rentas mínimas de inserción (9). Un proceso que, como tales organismos reconocen, a pesar de ser viable jurídicamente, requiere compromisos económicos de coparticipación en la financiación y acuerdos políticos sobre las materias a armonizar y las fórmulas jurídicas a utilizar.

4. LAS SINGULARIDADES DEL MODELO AUTONÓMICO DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA

La definición en España de un sistema de prestaciones económicas de lucha contra la pobreza volcado exclusivamente en las iniciativas territoriales supone una apuesta clara, consciente o no, por un modelo extremo de federalismo fiscal en esta parcela de la acción social pública. Resulta relevante, aparte de intentar constatar si se corroboran o no los argumentos planteados en el primer apartado sobre la posible generación de desigualdades interterritoriales, el examen de la posible singularidad de esta fórmula en el contexto de los sistemas en curso en la Unión Europea.

En el momento presente, España, Italia y Grecia son los únicos países de la UE que carecen de legislación estatal sobre las rentas mínimas. Tal carencia, como se subrayó en el apartado anterior, ha dejado vía libre a los gobiernos territoriales para desarrollar sus propias iniciativas. Este peculiar desarrollo no significa que en otros Estados Miembros no se haga explícito cierto reconocimiento de las diferencias regionales a través de cuantías distintas, o que no existan fórmulas de financiación de los programas con aportación de los niveles de gobierno distintos del central. Como puede verse en el Cuadro 1, en los países de tradición federal, como Austria y Alemania, se establecen procedimientos para reconocer las diferencias en los niveles de vida y en los ingresos mínimos suficientes para cubrir las necesidades

(9) Ver Secretaría General de Asuntos Sociales (1998).

básicas. Estas diferencias, sin embargo, salvo en el caso austríaco, son inferiores a las que presenta el mosaico resultante de los esquemas autonómicos españoles (10).

CUADRO 1
DIFERENCIACIÓN TERRITORIAL DE LOS SISTEMAS
DE RENTAS MÍNIMAS EN LA UE

	<i>Diferenciación regional de las cuantías</i>	<i>Financiación</i>
Bélgica.....	No	50% G. central/50% G. territoriales
Dinamarca.....	No	50% G. central/50% G. territoriales
Alemania	Sí (5,4%) ¹	75% Autoridades locales/25% Länder
Grecia.....	No hay	No hay
España.....	Sí (26,7%) ¹	100% Gobiernos regionales
Francia.....	No	100% Gobierno central
Irlanda.....	No ²	100% Gobierno central
Italia	Sí (15,7%) ¹	100% Gobiernos locales
Luxemburgo	No	100% Gobierno central ³
Holanda	No	90% G. central/10% G.local
Austria.....	Sí (34,3%) ¹	Participan los gobiernos locales (n.d.)
Portugal.....	No	n.d.
Finlandia	Sí ³	42% G. central/58%/G.local
Suecia.....	Sí ⁴	100% Gobiernos locales
Reino Unido.....	No	100% Gobierno central

1 Diferencia porcentual entre el baremo más alto y el más bajo en el caso de los hogares unipersonales.

2 Las autoridades locales tienen cierto grado de discrecionalidad para aumentar los beneficios en los casos con necesidades especiales.

3 Existen dos niveles según el coste de la vida en el municipio de residencia

4 Combinación del nivel nacional y el local.

5 Las Corporaciones Locales contribuyen con un 10% de los complementos familiares.

FUENTE: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (1997): *La protection sociale dans les Etats membres de L'Union*, Bruselas.

(10) En el cuadro sólo aparecen las diferencias en los baremos correspondientes a los hogares unipersonales. Para otros tipos de hogar, la escala de equivalencia o complementos que se van añadiendo a la prestación a medida que aumenta el tamaño del hogar beneficiario no varía significativamente en Austria y Alemania. En las CCAA españolas, sin

Destaca especialmente del sistema vigente en el territorio español la concentración exclusiva de la financiación en los gobiernos autonómicos. La mayoría de los países, incluso aquellos cuyos gobiernos territoriales no participan en el diseño o que no tienen procedimientos de diferenciación territorial de las cuantías, cuentan con fórmulas de financiación compartida. Esta ausencia de mecanismos de corresponsabilidad financiera en nuestro país se convierte en uno de los principales límites de cara a una cobertura suficiente de los problemas de inseguridad económica.

Las virtudes de la descentralización que se citaron al analizar la eficiencia de los distintos modelos organizativos difícilmente encuentran acomodo en la realidad cuando los gobiernos territoriales no cuentan con los recursos adecuados. En el caso de los gobiernos autonómicos, no se han definido fórmulas específicas de financiación de los sistemas que puedan servir para garantizar su viabilidad. La ausencia de un modelo estable de financiación cobra una especial relevancia ante el hecho generalizado, salvo excepciones, de que la renta mínima no es un derecho subjetivo. De tal manera que la discrecionalidad en la gestión y el peso de una severa restricción presupuestaria restringen la eficacia de estas prestaciones económicas en la cobertura de los derechos sociales que inspiraron su puesta en marcha.

5. LA DESIGUAL RESPUESTA A LA POBREZA DEL SISTEMA TERRITORIAL ESPAÑOL

La falta de coordinación y los problemas presupuestarios citados hacen que sean muchas las diferencias en la garantía de los derechos sociales que afloran en el actual sistema territorial y que merman las ventajas potenciales de los sistemas descentralizados: diferencias en las condiciones de acceso, duración de la prestación, cuantías, número de beneficiarios, etc. No es éste el lugar más apropiado para revisar cada uno de estos aspectos, especialmente cuando son abundantes los

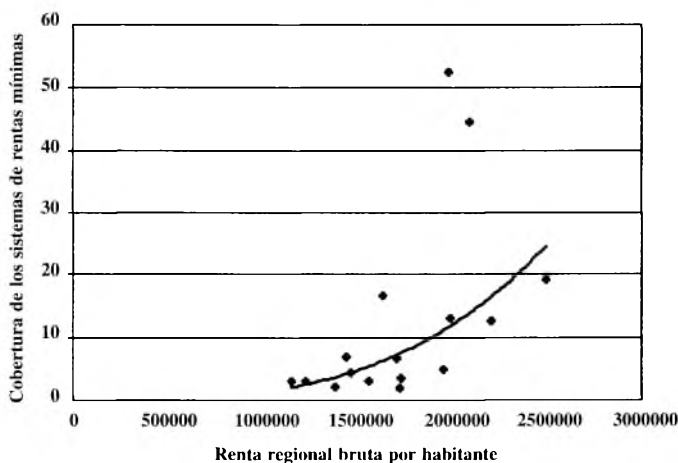
embargo, la dispersión de las cuantías es creciente a medida que aumenta el tamaño del hogar. El índice de Gini de la distribución por regiones de las cuantías, por ejemplo, pasaba en 1990 de un valor de 0,068 en los hogares unipersonales a otro de 0,094 para las unidades beneficiarias de cinco personas. Tales indicadores tomaban en 1996 valores de 0,065 y 0,120, respectivamente. Ver AYALA (1999a).

trabajos —ver nota 1— que con detalle y rigor han abordado esta cuestión en el período reciente. Aun así, resulta necesario para completar el análisis anterior evaluar las repercusiones negativas del sistema actual, a la vez que la posible superioridad de un modelo más centralizado, con la consideración de una variable fundamental: la cobertura que ofrecen los programas de las situaciones de insuficiencia de ingresos.

Anteriormente se señaló que la dispersión de normativas, objetivos y recursos ha dado lugar a un variado mosaico de esquemas de protección. Como consecuencia, los logros de los sistemas territoriales son limitados y desiguales. No se trata ésta, sin embargo, de una distribución aleatoria. Los datos disponibles sugieren unos resultados de los programas considerablemente superiores en las regiones de mayor renta *per cápita* y en aquellas con sistemas especiales de financiación.

GRÁFICO 1

RELACIÓN ENTRE LA RENTA POR HABITANTE
Y LA COBERTURA OFRECIDA POR LOS SISTEMAS
DE RENTAS MÍNIMAS, 1996



FUENTE: Elaboración propia a partir de *Renta Nacional de España* (BBV) y *Encuesta a las CCAA*.

Esta conclusión resulta evidente cuando se comparan diversos indicadores de cobertura, como la relación entre el nivel de las prestaciones en cada región y la renta media, el porcentaje de la población pobre que accede a las prestaciones o el esfuerzo financiero realizado tanto por habitante como por cada hogar con ingresos inferiores al umbral de pobreza. Una forma de combinar la mayoría de estas dimensiones de la cobertura es construir un indicador que combine los resultados en términos de la suficiencia de cada programa (relación de las cuantías con el umbral de pobreza para cada tipo de hogar) con el porcentaje de población pobre cubierta por el sistema (relación entre la población con ingresos inferiores a los baremos de los programas regionales y el volumen real de beneficiarios). La cifra resultante, que indicará una mayor cobertura cuanto más próxima esté al 100%, puede relacionarse con algún indicador de riqueza o pobreza agregada de cada región, como el PIB *per cápita* o la renta disponible por habitante (11).

Tal relación es la que muestra el Gráfico 1, en el que se compara la cobertura global de los sistemas con la renta regional bruta por habitante (12). De su observación se deduce que, si dejamos a un lado los casos especiales del País Vasco y Navarra, que aparecen en el gráfico en la zona alta, son las Comunidades Autónomas con mayor renta media –y menor tasa de pobreza– las que presentan los indicadores de cobertura más elevados. Existe, por tanto, un serio problema de inequidad horizontal, que va más allá de las particularidades de cada programa y que se manifiesta en las desventajas que acumulan los ciudadanos más pobres de las regiones de menor renta. Una realidad que atenta contra el principio de igualdad entre los ciudadanos españoles que inaugura el texto constitucional y que plantea, en definitiva, la necesidad de instrumentar mecanismos de coordinación y corresponsabilidad financiera.

6. CONCLUSIONES

En los últimos años se ha agudizado la revisión crítica de los Estados de Bienestar occidentales, extendiéndose las reivindicaciones de

(11) He desarrollado esta línea de análisis con mayor detalle en trabajos anteriores. Ver AYALA (1999a y 1999b).

(12) Se toma como referencia un hogar de tres miembros, dado que es el tamaño medio de las unidades beneficiarias de las rentas mínimas autonómicas.

cambio a sus formas organizativas. Una de las consecuencias ha sido la modificación del reparto entre los distintos niveles de gobierno de las responsabilidades públicas en la cobertura de los derechos sociales de la población más pobre, con una creciente asunción de competencias por parte de los gobiernos territoriales. La generalización de este proceso en muchos países suscita diversos interrogantes, relacionados con la idoneidad de este modelo para garantizar eficacia en la lucha contra la pobreza. Algunos de estos interrogantes han sido examinados en este breve trabajo, a la luz del cuerpo teórico disponible y del peculiar desarrollo de la cuestión en el territorio español.

A pesar de que no existe una posición unánime al respecto, es posible hablar de algunos argumentos que desde la teoría económica justificarían la mayor eficiencia de esta opción. La creencia de que es el gobierno central quien debe asumir el grueso de las actuaciones redistributivas, ha ido cediendo el paso a la convicción de que los gobiernos territoriales pueden ser más eficaces en la reducción de la pobreza. Si las claves que legitimaban la primera de estas posiciones eran las menores desigualdades interterritoriales o la existencia de posibles comportamientos migratorios de los beneficiarios, que tenderían a compensar las diferencias en los sistemas descentralizados, la segunda opción descansa, sobre todo, en una mayor correspondencia entre las preferencias sociales y la información y actuación del gobierno.

En la práctica es difícil hablar en puridad de sistemas completamente descentralizados de prestaciones económicas destinadas al colectivo con menores ingresos. Predomina cierto eclecticismo, salvo en países muy concretos, como España. En nuestro país, el modelo adoptado de distribución de responsabilidades públicas en esta materia ha consistido en la concentración de competencias en los gobiernos autonómicos. La revisión realizada permite considerar, sin embargo, que no es éste el único esquema posible, dado que el propio texto constitucional contiene fundamentos suficientes para el establecimiento de otras fórmulas de responsabilidad compartida. Distintos trabajos dedicados al estudio de la cuestión coinciden en señalar como mejor solución una armonización parcial de los programas autonómicos, que garantizara a todos los ciudadanos españoles gozar al menos de un mínimo de derechos comunes.

Lo anterior tiene especial relevancia si consideramos, además, que la experiencia española se distingue de la mayoría de los sistemas vi-

gentes en la Unión Europea por la dependencia que tienen estas prestaciones de las disponibilidades presupuestarias de los gobiernos autonómicos. La carencia de recursos y la ausencia de fórmulas específicas de financiación dan lugar a un modelo poco coherente de descentralización territorial de las competencias públicas, con una notable asimetría en la autonomía de los ingresos y los gastos. No es extraño en estas circunstancias que la nota dominante en la evaluación de los programas autonómicos sea la desigual cobertura de las situaciones de pobreza. La falta de coordinación y la carencia de recursos han dado lugar a un serio problema de inequidad territorial, con una mayor cobertura de la pobreza en las regiones con la renta *per cápita* más elevada.

Tales resultados no deben conducir, sin embargo, a considerar la descentralización territorial como una opción poco eficaz en la lucha contra la pobreza en nuestro país. Las deficiencias actuales podrían corregirse si existiera una mayor coparticipación de los distintos niveles de gobierno y si se establecieran mecanismos eficaces de coordinación de los programas. Veinte años después de lograrse el consenso para extender en nuestro país un marco democrático de institucionalización de los derechos sociales, ambas reformas parecen urgentes si se quiere facilitar el avance hacia una sociedad más justa y solidaria.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, M.; GAVIRIA, M., y LAPARRA, M. (1995): *La caña y el pez*, Madrid, Fundación FOESSA.
- AYALA CANON, L. (1999a): *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar*, Madrid, Consejo Económico y Social (en prensa).
- (1999b): «Las rentas mínimas en el Estado de Bienestar español». En Muñoz de Bustillo, R. (dir.): *El Estado de Bienestar en el fin de siglo*. Madrid, Alianza Editorial (en prensa).
- BROWN, C., y OATES, W. E. (1987): «Assistance to the Poor in a Federal System», *Journal of Public Economics*, núm. 32, págs. 307-330.
- CAMPBELL, T. (1991): «Decentralization to Local Government in Latin American Countries: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management», LACTD Regional Studies Program núm. 5, Washington, Banco Mundial.



- DILLINGER, W. (1994): «Decentralization and its Implications for Service Delivery», World Bank Urban Management Program núm. 16, Washington, Banco Mundial.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1996): «After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy». En Esping-Andersen, G. (ed.): *Welfare States in Transition*, Londres, Sage Publications.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C. (1998): *Las rentas mínimas autonómicas*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- FIGLIO, D. N.; KOLPIN, V., y REID, W. E. (1998): «Asymmetric Policy Interaction among Subnational Governments: Do States Play Welfare Games?», Institute for Research on Poverty, Discussion Paper núm. 1154-98.
- KING, D. (1984): *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, Londres, George Allen and Unwin.
- KLUGMAN, J. (1997): «Decentralization: A Survey from a Child Welfare Perspective», Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series, núm. 61. Florencia, UNICEF International Child Development Centre.
- MARSHALL, T. H. (1990): *Citizenship and Social Class*, Oxford University Press.
- MELGUIZO, A. (1990): «Salario social y hacienda pública en el Estado de las Autonomías», *Economía y Sociedad*, núm. 4, págs. 105-117.
- OATES, W.E. (1972): *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.
- PÉREZ AMORÓS, F. (1990): «La renta mínima en el contexto estatal: ¿Qué posibilidades tiene el Estado de intervenir en la configuración y regulación de la renta mínima?», DOCUMENTACION SOCIAL, núm. 78, págs. 161-174.
- ROJO TORRECILLA, E. (1996): «Protección social y rentas mínimas de inserción (de la cobertura económica al derecho de ciudadanía)». En AA.VV: *Seguridad Social y Protección Social: Temas de actualidad*, Madrid, Editorial Marcial Pons.
- SECRETARIA GENERAL DE ASUNTOS SOCIALES (1998): *Jornadas sobre Rentas Mínimas de Inserción*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid (mimeo).
- SERRANO, A., y ARRIBA, A. (1999): *¿Pobres o excluidos? El Ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada*. Madrid, Fundación Argentaria-Visor.
- SHRODER, M. (1995): «Games the States Don't Play: Welfare Benefits and the Theory of Fiscal Federalism», *The Review of Economics and Statistics*, vol. 77, núm. 1, págs. 183-191.

La práctica de los derechos sociales: Desarrollo postconstitucional

Miguel Ángel Cabra de Luna

Doctor en Derecho. Presidente del CEBS (Comité Español de Bienestar Social)
y Director Técnico de la Fundación ONCE

Con la aprobación de la Constitución de 1978 se reconocen en España los Derechos Sociales, complementarios de los derechos civiles y políticos. La Constitución trata de los Derechos Sociales en el Título I, dedicado a los derechos y deberes fundamentales, y más concretamente en su Capítulo III, «De los principios rectores de la política social y económica» (arts. 39 a 52), con referencias expresas a los colectivos necesitados de protección para lograr que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas: así, el Derecho a la Salud (art. 43), el Derecho a la Educación (art. 27), el Derecho al Empleo (art. 40), el Derecho a la Seguridad Social (art. 41), el Derecho a la Vivienda (art. 47), Protección a la Familia y a la Infancia (art. 39), a los Minusválidos (art. 49), a la Tercera Edad (art. 50), a los Emigrantes (art. 42) y a la Juventud (art. 48).

Esta es una concepción estrictamente juricista y ligada a la Constitución de 1978, pero la mayoría de la doctrina sobre los derechos sociales (1) es partidaria de un concepto de derecho social más

(1) *Derechos Sociales: Teoría e ideología*, de Francisco J. CONTRERAS PELÁEZ. Fundación Cultural Enrique Luño Peña, 1994.

Bienestar Social y desarrollo de los derechos sociales, Jornadas de Estudio y Planificación de la Acción Social. Valladolid, 27-30 de septiembre 1989. Editorial San Esteban. Salamanca, 1991.

Teoría de los derechos sociales en la Constitución abierta, de Oscar RODRÍGUEZ OIVERA. Editorial Comares. Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica, 1997.

Jurisprudencia Constitucional Española sobre Derechos Sociales, de José Ignacio MARTÍNEZ ESTAY. CEDECS Editorial, S.L. Barcelona, 1997.

Comentarios a la Constitución, de Fernando GARRIDO FALLA. Civitas, Madrid, 1985.

Política Económica y Social. Principios Rectores Comentados, de José Ignacio RODRÍGUEZ. Editorial Paraninfo. Universidad Carlos III, Madrid, 1995.

amplio, incluyéndose en éstos el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la libre sindicación y a la negociación colectiva, el derecho de huelga, entre otros, principalmente. Ya que hoy gozan del concepto de derechos fundamentales y de la protección especial que éstos tienen, gracias a la lucha para su consecución.

A partir de este marco constitucional, se está desarrollando en España un proceso de puesta a punto del Estado de Bienestar Social, con dos aspectos: por una parte, poniendo en marcha sistemas públicos de protección social, mediante el correspondiente desarrollo normativo, y por otra, desarrollando programas para la igualdad de oportunidades para los colectivos que sufren o están expuestos a la discriminación o a la marginación.

Es necesario también tener en cuenta los tratados internacionales, que forman parte del ordenamiento interno, tal como prevé el art. 96 de la Constitución: así, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 19 de diciembre de 1966 (ratificado por España el 13 de abril de 1967). La Convención de 18 de diciembre de 1979, sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (ratificada por España el 16 de diciembre de 1983); los Convenios de las OIT; la Carta Social Europea de 1961; la Carta de las Naciones Unidas de 1945; la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, de 1989 (del Consejo de Europa). La práctica de los Derechos Sociales se manifiesta con el desarrollo normativo de los artículos de la Constitución, así como con el desarrollo sustantivo de los Tratados y Convenios Internacionales que contengan Derechos Sociales y que, como hemos indicado, se configuran como derecho interno.

Buen Gobierno y Política Social, de Salvador GINER y Sebastián SARASA. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1997.

Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno, de Ricard GOMÀ y Joan SUBIRATS. Ariel Ciencia Política. Barcelona, 1998.

«Estudios sobre derechos fundamentales», *Debate*. Madrid, 1990.

Comentarios a la Constitución Española, de Jiménez BLANCO. E.C. Est. Ramón Areces, S.A.

«Comentario a la Constitución Española», de Oscar ALZAGA y otros, edita *Revista de Derecho Privado*, 1984.

Código de Leyes Administrativas, de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y José A. ESCALANTE. Editorial Cívitas. Madrid, 1998.



A continuación analizaremos cada uno de los Derechos Sociales, entendido en el sentido amplio que acabamos de indicar, especificando el grado de desarrollo legal y, en su caso, la carencia de desarrollo o desarrollo insuficiente, así como la posición del Tribunal Constitucional, como intérprete e instancia de desarrollo de la Constitución Española en cada uno de ellos.

1. DERECHO A LA EDUCACIÓN

El artículo 27 de la Constitución (2) recoge conjuntamente el derecho de todos a la educación y a la libertad de enseñanza, en un «intento de conciliación de los principios constitucionales de libertad y de igualdad» (3). Es un derecho que, al figurar en el Capítulo II del Título I de la Constitución, disfruta del máximo de garantías, con carácter jurídico y de directa aplicabilidad. Pero es un artículo de redacción un tanto confusa y ciertamente complejo. Así fue advertido por la Sentencia del Tribunal Constitucional 86/1985, de 10 de julio, que sostuvo que algunos apartados de dicho artículo consagran derechos de libertad (apartados 1, 3 y 6), otros imponen deberes (apartado 4, con la obligatoriedad de la enseñanza básica), garantizan instituciones (apartado 10) o derechos de prestación (apartado 3, con la gratuidad de la enseñanza básica).

(2) Artículo 27 de la Constitución: «1. Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto de los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales. 3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. 4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita. 5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes. 6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales. 7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca. 8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes. 9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca. 10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la Ley establezca».

(3) FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, Alfonso: *Comentarios a las Leyes Políticas*, Madrid, 1983.

Siendo la Educación una cuestión básica para alcanzar la igualdad y el desarrollo social de los individuos, la normativa de desarrollo del artículo 27 es abundante y se encuentra en permanente desenvolvimiento. Fundamentalmente, mediante tres Leyes Orgánicas: la 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, la denominada LODE; la 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), y la 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, evaluación y gobierno de los Centros Docentes. Evidentemente el Derecho a la Educación viene condicionado por la disponibilidad de recursos económicos con que cuente el Estado.

2. DERECHO AL TRABAJO

Expuesto en el artículo 35 de la Constitución (4). El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 22/1981, de 2 de julio, indica que el «derecho al trabajo no se agota en la libertad de trabajar, supone también el derecho a un puesto de trabajo, y como tal presenta un doble aspecto, individual y colectivo, ambos reconocidos en los artículos 35.1 y 40.1 de nuestra Constitución». Así, en el aspecto individual «se concreta en el igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación y en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedidos si no existe un justa causa (fundamento jurídico 8.º)». Y en lo colectivo, supone «un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política de pleno empleo».

- Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo.
- Ley General de la Seguridad Social, artículos 203 a 234.
- Ley 4/1983, de 29 de junio, jornada máxima de 40 horas semanales y vacaciones anuales de 30 días.
- Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social.
- R. Decreto-Ley 1/1992, de 3 de abril, de medidas urgentes sobre Fomento del Empleo y Protección por Desempleo.

(4) Artículo 35 de la Constitución: «1. Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo. 2. La Ley regulará un Estatuto de trabajadores».

- R. Decreto-Ley 3/1993, de 26 de febrero, de Medidas Urgentes sobre Materias Presupuestarias, Financieras y de Empleo.
- R. Decreto-Ley 18/1993, de 3 de diciembre, sobre Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación.
- R. Decreto 2.317/1993, de 29 de diciembre, sobre desarrollo de los contratos en prácticas y de aprendizaje y los contratos a tiempo parcial.
- Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores.
- Ley 22/1992, de 30 de julio, sobre Medidas Urgentes de Fomento de Empleo, a los contratos a tiempo parcial que se celebren de conformidad con lo señalado en el R. Decreto-Ley 3/1993, de 26 de febrero.

Es de interés la Sentencia del Tribunal Constitucional 22/1981, de 2 de julio, sobre la jubilación forzosa. En su fundamento jurídico 10.º consagra una jurisprudencia por la que cabe una «interpretación sistemática y teleológica de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 8/1990, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, cuyo contenido —dice— se concreta en los siguientes términos: «Reconocimiento implícito por parte del legislador de la posibilidad de realizar una política de empleo utilizando como instrumento la jubilación forzosa. La habilitación del Gobierno para que realice esta política de empleo dentro de los límites y condiciones fijados. Y la posibilidad de que dentro de este marco puedan pactarse libremente edades de jubilación en la negociación colectiva; sin este condicionante la jubilación es un derecho del trabajador, más que una obligación».

Por conexión con el derecho al trabajo hay que hacer referencia al artículo 40.1 de la Constitución, que establece que los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.

Desgraciadamente esta obligación de los poderes públicos, no siempre bien ejercida, genera unas carencias que producen procesos de exclusión social. Es cierto que se ha avanzado y las situaciones de «pobreza severa» se han corregido en parte, pero hay que seguir insistiendo que es necesario profundizar en las políticas activas en conjun-

ción con las políticas pasivas, al objeto de erradicar las desigualdades sociales y económicas lacerantes.

3. DERECHO A LA SALUD

Consagrado en el artículo 43 de la Constitución (5).

- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.
- Ley Orgánica 3/1986, de 24 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública.
- Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento.
- Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

Evidentemente, el mandato constitucional obliga al Estado a organizar y tutelar la salud pública a través de un servicio que juzgamos ha de ser público; es decir, la organización de las prestaciones y servicios necesarios para tutelar la salud pública. Con otras palabras, entre la socialización, la privatización de la Medicina, la Constitución no se expresa directamente, pero entendemos que la organización de las prestaciones y servicios necesarios ha de hacerse a través de un servicio público. Así se manifiesta el profesor GARRIDO FALLA (6).

4. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

Expresado en el art. 41 de la Constitución (7), obligando a los poderes públicos a mantener un régimen público de Seguridad Social «para todos los ciudadanos».

(5) Artículo 43 de la Constitución: «1. Se reconoce el Derecho a la Protección de la Salud. 2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley establecerá los derechos y los deberes de todos al respecto. 3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio».

(6) GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución Española*, 1985, pág. 789.

(7) Artículo 41: «Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo». art. 149, 1.º, 17.º: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 17.º Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas».

También el artículo 149, 1.º, 17.º

Se ha desarrollado en las siguientes disposiciones:

- Ley General de la Seguridad Social de 1994 y modificaciones sucesivas (Ley 24/1997, de Consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social, entre otras).
- Ley 26/1985, de 31 de julio, de Medidas urgentes para la racionalización de la estructura de la Seguridad Social.
- Ley 26/1990, de 12 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social Pensiones No Contributivas.

El régimen público de la Seguridad Social se configura como una obligación del Estado, que hace preponderar la garantía de una asistencia en prestaciones suficientes en caso de necesidad a aspectos puramente contributivos, lo que «supone apartarse de dichas concepciones anteriores a la Seguridad Social, en que primaba el principio contributivo y la cobertura de riesgos y contingencias», según afirmaciones del Tribunal Constitucional (8).

5. DERECHO A LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

Según el artículo 40.2 de la Constitución (9).

A este respecto, el desarrollo normativo se ha manifestado en:

- Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y R. Decreto 39/1997, de 17 de enero, aprobando el Reglamento de la Ley.

6. DERECHO A LA FORMACIÓN Y READAPTACIÓN PROFESIONAL

En el mismo artículo 40.2. la Constitución obliga a los poderes públicos a fomentar «una política que garantice la formación y readaptación profesionales».

(8) Sentencia 103/1983, de 22 de noviembre. Fundamento Jurídico 4.º

(9) Artículo 40.22.: «Asimismo, los poderes públicos velarán por la seguridad e higiene en el trabajo.»

Son numerosas las disposiciones de desarrollo de la Formación Profesional y de la readaptación profesional de los distintos Ministerios, en particular de los de Educación y Cultura y Trabajo y Asuntos Sociales.

7. DERECHO A LA LIBRE SINDICACIÓN

El artículo 28.1 de la Constitución expresa claramente que «todos tienen derecho a sindicarse libremente. Precepto desarrollado por la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, sobre la Libertad Sindical. En cuanto a la protección del ejercicio de este derecho, pueden verse los artículos 175 a 182 del Texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral de 1995.

Según dicho precepto constitucional, el derecho a la libertad sindical comprende los derechos a fundar sindicatos y afiliarse o no a ellos, así como los de los sindicatos a formar confederaciones y fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a ellas. El mismo artículo encomienda al legislador la regulación del derecho respecto de los funcionarios públicos y le autoriza a limitar o a exceptuar el ejercicio del derecho en las fuerzas o institutos armados y demás cuerpos sometidos a disciplina militar. La Sentencia del Tribunal Constitucional 273/1994, de 17 de octubre, señala que si bien la Constitución permite limitar el derecho de sindicación en las fuerzas armadas y demás cuerpos sometidos a disciplina militar, no debe perderse de vista que «limitar» no es «excepcionar». La Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1983, de 22 de febrero, señaló que el derecho del artículo 28.1. de la Constitución es un «derecho de libertad», lo que supone un deber de no entorpecimiento por parte de terceros del Estado, particularmente, pues los derechos y libertades clásicos son fundamentalmente derechos y libertades frente al Estado. Y así la Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1992, de 14 de mayo, declara que «la libertad sindical garantiza un área de libertad a los sindicatos frente a los poderes públicos». Y la Sentencia 134/1994 declara que la libre sindicación no sólo impone un deber de no intervención al Estado sino también al empresario.



8. DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES

Reconocido en el art. 37.1. de la Constitución (10). Recogido en los arts. 82 a 92 del Estatuto de los Trabajadores. Este es un derecho social muy importante que da el valor de ley entre partes a los pactos entre trabajadores y empresarios.

9. DERECHO A LA HUELGA

Artículos 28.2. y 37.2. de la Constitución (11). Este derecho social viene regulado por una normativa preconstitucional (Decreto-Ley 17/1977, modificado por diversas sentencias del Tribunal Constitucional). Son numerosas las Sentencias del Tribunal Constitucional relativas al derecho de huelga: la Sentencia 13/1984, de 3 de febrero, señala que las «consecuencias de la huelga relativas a la Seguridad Social constituyen el reflejo de un principio ligado de forma natural al ejercicio del derecho de huelga, que un sector doctrinal ha denominado de neutralidad del Estado o de no interferencia en las relaciones conflictivas, y que conforme a él la posición del trabajador en huelga en relación a la Seguridad Social se configura como una situación de asimilación de alta, a efectos de permitir la generación de los derechos ligados a tal exigencia, prohibiéndose la atribución de prestaciones de incapacidad laboral transitoria y de desempleo, lo cual no significa que el Estado no pueda efectuar determinadas actuaciones. Así el propio artículo 28.2. autoriza al legislador a regular el ejercicio del derecho y a adoptar las medidas necesarias para garantizar los servicios esenciales.

(10) Artículo 37.1.: «1. La Ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios».

(11) Artículo 28.2.: «Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La Ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad». Artículo 37.2.: «Se reconoce el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo. La Ley que regule el ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las limitaciones que pueda establecer, incluirá las garantías precisas para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la Comunidad».

Respecto a las huelgas ilícitas o abusivas, en Sentencia 11/1981, el Tribunal Constitucional reconoció expresamente que el legislador puede «entender que algunas particulares modalidades de cesación del trabajo pueden resultar abusivas, como es posible que remita este juicio a los tribunales de justicia, sin perjuicio de que, como es obvio, el ejercicio de la potestad legislativa quede en tales casos sujeto al control de este Tribunal por vía de inconstitucionalidad y las decisiones de los tribunales de justicia queden sujetas al recurso de amparo por tratarse de un derecho fundamental».

Una razón concreta para limitar el derecho de huelga ha sido planteada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 41/1984, de 21 de marzo. Tal razón radica en que el derecho de huelga constituye «una limitación a la libertad del empresario, y por ello exige una proporción y unos sacrificios mutuos, que hacen que cuando tales exigencias no se observen, las huelgas pueden considerarse abusivas». La propia Sentencia 11/1981 consideró inconstitucional que el Real Decreto-Ley 17/1977 exigiera un referéndum obligatorio previo en cada centro de trabajo. A juicio del Tribunal, «si la huelga es un derecho de carácter individual (aunque de ejercicio colectivo) es claro que no puede ser al mismo tiempo una obligación... y hay que estimar que el referéndum previo carece de justificación, opera como una pura medida impeditiva del derecho que va más allá del contenido esencial y debe considerarse por ello inconstitucional». (Fundamento jurídico 15 b)... un derecho de naturaleza individual que no puede quedar coartado o impedido por minorías contrarias o simplemente abstencionistas».

Otro ejemplo se contiene en la Sentencia 72/1982, en que el Tribunal Constitucional tuvo que pronunciarse sobre una huelga intermitente, que fue respondida por la empresa con un cierre patronal. Dicha huelga obligaba a arrancar o a reiniciar el funcionamiento de sus instalaciones en tres días de una misma semana, lo que suponía una grave alteración para la empresa. De ahí que la huelga supusiera un daño superior al de una normal, lo que a juicio del Tribunal había sido buscado a propósito por los organizadores. Por lo que consideró la huelga abusiva y lícito el cierre patronal. Otro ejemplo es el de la Sentencia 126/1992, de 28 de septiembre, que se refiere a un expediente incoado a un grupo de profesores de la Universidad Politécnica de Madrid por falta de desobediencia a superiores con grave perturbación del servicio. Los profesores habían dado preaviso de huelga para determinados días y, sin estar aún en situación legal de huelga, fueron

requeridos a entregar corregidos algunos exámenes finales, cuestión a la que se comprometieron; sin embargo, incumplieron su compromiso, por lo que se les incoó el expediente aludido. El Tribunal sostuvo que «las faltas de desobediencia con grave perturbación del servicio que originó dicho expediente son ajenas, objetivamente, a la huelga legal a la que los recurrentes se incorporaron el día 3 de julio, pues por entonces dicha presunta desobediencia y la consiguiente perturbación ya se habían producido y no podía resultar amparada por la apresurada incorporación de los expedientados a la citada huelga. Su conducta ha de considerarse desproporcionada y abusiva».

10. DERECHO DE FUNDACIÓN

Formulado por el artículo 34 de la Constitución y desarrollado por la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la participación privada en actividades de interés general (12).

11. PROTECCIÓN A CONSUMIDORES Y USUARIOS

Por el artículo 51 de la Constitución, los poderes públicos deben garantizar la defensa de los consumidores y usuarios (13). Este es un derecho social importante al que no siempre se le ha dado la importancia que tiene, sólo casos desgraciados como el de la colza lo han puesto de relevancia. Se ha desarrollado el precepto mediante la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios; la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad; la ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje (Disposiciones Adicionales 1.^a, 2.^a y 3.^a); la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Con-

(12) Artículo 34.1.: «34.1. Se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la ley. 2. Regirá también para las fundaciones lo dispuesto en los apartados 2 y 4 del artículo 22».

(13) Artículo 51: «51.1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. 2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oírán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.»

trato de Seguro; la Ley 31/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal; el Real Decreto de 22 de agosto de 1985, por el que se publicó el Código de Comercio; la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.

12. PROTECCIÓN A LAS ORGANIZACIONES PROFESIONALES

El artículo 52 de la Constitución establece que «la Ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios». Añadiendo que «su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos».

Como desarrollo normativo, pueden señalarse las siguientes disposiciones:

- Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; la Ley 23/1986, de 24 de diciembre (modificada por la Ley 23/1991, de 15 de octubre, y por la 37/1994, de 27 de diciembre) de Cámaras Agrarias; el Real Decreto 670/1978, de 11 de marzo, sobre Cofradías de Pescadores.

En este precepto tienen acogida aquellas organizaciones profesionales o corporaciones asociativas en las que sus miembros defienden sus intereses económicos y profesionales, conformes con la legislación vigente. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1984, de 7 de febrero, declara que «en el campo de la organización, que es el que aquí interesa, la interpretación entre el Estado y la sociedad se traduce tanto en la participación de los ciudadanos en la organización del Estado como en una ordenación por el Estado de Entidades de carácter social que, en cuanto a su actividad, presentan un interés público relevante, si bien los grados de intensidad de esta ordenación y de intervención del Estado pueden ser diferentes, lo que se explica no sólo por la libertad de que dispone el legislador en el marco constitucional, sino también por la confluencia de diversos principios, como el del pluralismo político en relación a los partidos políticos, dado su carácter de organizaciones sociales con relevancia constitucional, o el derecho de libertad sindi-

cal, en cuanto se traduce en la creación de sindicatos, a los que al igual que a los partidos políticos y a las asociaciones empresariales se garantiza la libertad de creación y ejercicio de su actividad dentro del respeto a la Constitución y a la Ley, si bien su estructura interna y funcionamiento han de ser democráticos. Pero junto a estas formaciones sociales con relevancia constitucional, cuya libre creación y actuación garantiza la Ley Suprema, en los términos vistos, y cuya participación en el aparato del Estado es clara en el caso de los partidos políticos y está expresamente prevista en cuanto a los sindicatos y organizaciones empresariales, la Constitución Española se refiere a otros entes de base asociativa representativos de intereses profesionales y económicos, los cuales pueden llegar a ser configurados como Corporaciones de Derecho Público en determinados supuestos, mientras, por otro lado, se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la Ley».

13. PROTECCIÓN A LOS TRABAJADORES ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO

Por el artículo 42 de la Constitución, «el Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno».

La regulación de este derecho social es preconstitucional, Ley 33/1971, de 23 de julio, y una serie de disposiciones que la complementan.

Es interesante a este respecto la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 15 de enero de 1988, reguladora de los programas de actuación a favor de los emigrantes. También el Convenio Europeo relativo al Estatuto Jurídico del Trabajador Emigrante, de 24 de noviembre de 1977, ratificado por España el 29 de abril de 1980.

La puesta en marcha de las previsiones de la Unión Europea, con la libertad de circulación y de trabajo por y entre los 15 Estados miembros de la Unión, tiene una directa relación con los derechos sociales de los trabajadores españoles en el extranjero.

Puede entenderse que este artículo contiene un derecho social a la emigración o a la libertad de emigración, y por otra parte un derecho a la protección y al retorno.

14. DERECHO A LA CULTURA

El artículo 44 de la Constitución proclama el derecho de todos a la cultura, determinando que los poderes públicos «promoverán y tutelarán el acceso a la cultura» y que «promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica».

El profesor GARRIDO FALLA (14) entiende que el derecho a la cultura «es un derecho social en todo el sentido de la expresión... lo que se proclama en el artículo 44 no es tanto el derecho a la cultura como el derecho al acceso a la cultura, esto es, la facultad de disponer de los medios necesarios para el conocimiento y la asimilación de los valores culturales inherentes a la sociedad». En el texto aprobado por el Congreso de los Diputados no figuraba la proclamación de este derecho. La innovación se produjo al aceptarse por la Comisión de Constitución del Senado una enmienda *in voce* del senador Sr. Cela Trulock. En su virtud, los poderes públicos han de remover los obstáculos económicos y sociales que se opongan al acceso de los ciudadanos a la cultura, promoviendo, fundamentalmente, la puesta en funcionamiento de los servicios públicos culturales. La promoción de la investigación científica y técnica puede desarrollarse a través de numerosas actividades de los poderes públicos, desde la implantación y/o el reconocimiento de centros de investigación, hasta la coordinación e impulso de los mismos.

Es de interés la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica.

Junto con el derecho a la cultura hay que referirse al artículo 46 de la Constitución, por el que los poderes públicos habrán de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los

(14) Profesor GARRIDO FALLA: «Comentarios a la Constitución Española», Cpa. III *Principios de Rectores*, 1985.

bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. A estos efectos se aprobó la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

15. DERECHO A LA EDUCACIÓN FÍSICA Y AL DEPORTE

El artículo 43.3 de la Constitución obliga a los poderes públicos a fomentar la educación física y el deporte.

En este sentido, es de interés la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte. GARRIDO FALLA (1980) entiende que el deporte a fomentar es el «deporte popular», como elemento diario de la vida de toda persona en condiciones de practicarlo.

16. DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

Lo proclama el artículo 47 de la Constitución (15). Son numerosas las disposiciones de desarrollo para la aplicación de este derecho: Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones; Ley 41/1980, de 5 de julio, de Medidas urgentes de apoyo a la vivienda; Ley 3/1980, de 14 de marzo, sobre Creación de suelo y agilización urbanística; Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo; Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, aprobando el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. También la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y su Reglamento, aprobado por el Real Decreto 1.471/1989, de 1 de diciembre, y la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

Este derecho social tan proclamado tiene a veces un difícil ejercicio, sobre todo por las capas sociales más débiles que han de acudir a la vivienda de protección oficial (VPO).

(15) Artículo 47: «47. Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

17. DERECHO AL MEDIO AMBIENTE ADECUADO

Lo establece el artículo 45 de la Constitución (16). Como disposiciones de desarrollo cabe citar las siguientes: Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico; Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres; Ley 20/1986, de 14 de mayo, Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos; Real Decreto Legislativo 1.302/1986, de 28 de junio, de Evaluación del impacto ambiental. Los artículos 325 a 340 del Código Penal y el artículo 347 bis (sobre Sanciones). Decreto 2.414/1961, de 30 de noviembre, aprobando el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, publicando el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

A este respecto tiene interés la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre, según la cual «en virtud del artículo 45 no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la utilización racional de estos recursos con la protección de la Naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida. Estas consideraciones son aplicables a las industrias extractivas, como a cualquier otro sector económico».

Respecto a la «solidaridad colectiva» a la que se refiere el apartado 2 del artículo 45, tiene su concordancia en el artículo 129.1 de la Constitución, que dice que «la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general». Y en el artículo 148.9, al establecer que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en «la gestión en materia de protección del medio ambiente».

(16) Artículo 45: «45.1. Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado».

Este derecho social desafortunadamente avanza a golpe de casos desgraciados, como el reciente desastre ecológico de Doñana, y ha puesto en evidencia el principio de que «el que contamina, paga», a veces, de muy difícil ejecución. La exigencia de responsabilidad penal (reciente Código Penal, art. 325 y siguientes) es una vía más de protección a tener en cuenta.

18. PROTECCIÓN A LOS MINUSVÁLIDOS

El artículo 49 de la Constitución determina que los poderes públicos realizarán una «política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el Título I de la Constitución otorga a todos los ciudadanos».

Numerosas disposiciones han desarrollado este mandato de la Constitución, siendo la más calificada la Ley 13/1982, de 13 de abril, de Integración Social de los Minusválidos. También, entre las disposiciones recientes, la Ley 8/1999, de 6 de abril, de Reforma de la Ley sobre Propiedad Horizontal de 1960 (*BOE* de 8 de abril de 1999). Es necesario tener presentes dos Declaraciones de las Naciones Unidas sobre Derechos del Deficiente Mental, de 20 de diciembre de 1971, y sobre Derechos del Minusválido, de 9 de diciembre de 1975. También la Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre Límites del Dominio sobre Inmuebles para eliminar Barreras Arquitectónicas a las personas con discapacidad. Hay que citar el Plan de Acción para las Personas con Discapacidad (1997-2002), el Plan de Empleo del CERMI, etc., alcanzado con el Gobierno en octubre de 1997, en relación con el ejercicio del derecho al trabajo, y la reciente Ley de Atención de las Personas con Discapacidad de Andalucía, de marzo de 1999.

19. PROTECCIÓN A LA TERCERA EDAD

Viene reconocida por el artículo 50 de la Constitución (17). La política pública de protección a la Tercera Edad se viene desarrollan-

(17) Artículo 50: «Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la Ter-

do a través de las actuaciones del IMSERSO, por lo que se refiere a los servicios sociales de atención a los problemas del colectivo. La actualización de las pensiones está garantizada por la normativa vigente (Ley General de Seguridad Social, Texto Refundido de 1994), tanto por lo que se refiere a las pensiones contributivas de la Seguridad Social, como a las no contributivas y de clases pasivas. Hay que hacer mención al Plan Gerontológico (1991), que recoge un concepto amplio de servicios sociales (salud, vivienda, cultura y ocio, entre otros) como establece la Constitución.

20. PROTECCIÓN A LA FAMILIA Y A LA INFANCIA

Se formula en el artículo 39 de la Constitución (18).

Numerosas disposiciones regulan la actuación de los poderes públicos al respecto: La Ley 11/1981, de 13 de mayo, de modificación del Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio; la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor; la Ley Orgánica 4/1992, de la Competencia y Procedimiento de los Juzgados de Menores. Deben tenerse presentes también la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 16.1), el Convenio de Roma (art. 12), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 23), la Convención de los Derechos del Niño de 1989, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre (ratificada por España el 31 de diciembre de 1990).

En los últimos tiempos se ha desatado una polémica sobre la cada vez más frecuente presencia de homosexuales y lesbianas en la vida

cera Edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio».

(18) Artículo 39: «39.1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia. 2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos iguales éstos ante la Ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La Ley posibilitará la investigación de la paternidad. 3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda. 4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos».



social, tanto en manifestaciones de carácter laboral como de reconocimiento expreso de sus derechos civiles, así como el debate suscitado por sus actividades como ciudadanos en todos los órdenes del tráfico jurídico, incluidas las relaciones convivenciales de hecho. El debate se plantea en torno a qué hacer con estas uniones *de facto*, sobre qué eficacia jurídica habrá de otorgarse a estas uniones convivenciales de carácter homosexual. La Resolución del Parlamento Europeo n.º A3-0028/94, de 8 de febrero, pide a los Estados miembros que supriman todas las disposiciones jurídicas que criminalizan y discriminan las relaciones sexuales entre personas del mismo sexo, que se ponga fin al trato desigual de las personas de orientación homosexual en las disposiciones jurídicas y administrativas y que, en cooperación con las organizaciones de lesbianas y homosexuales, adopten medidas y realicen campañas contra cualquier tipo de discriminación social en contra de los homosexuales. Pide a la Comisión Europea que presente una propuesta de recomendación sobre la igualdad de derechos de las lesbianas y de los homosexuales.

21. PARTICIPACIÓN DE LA JUVENTUD

El artículo 48 de la Constitución obliga a los poderes públicos a promover «las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural».

En este sentido, la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, del Consejo de la Juventud de España, y también, la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado.

22. DERECHOS SOCIALES Y UNIÓN EUROPEA: POR UN TRATADO DE LOS CIUDADANOS COMO CARTA DE DERECHOS CÍVICOS Y SOCIALES

Por último, vamos a dedicar una reflexión a la posición de la Comunidad europea respecto a los derechos sociales, ya que el proceso futuro de expansión de los derechos sociales vendrá por el espacio social común europeo. En noviembre de 1988, el Sr. Delors, como Presidente de la Comisión, y el Sr. Marín, miembro de la misma, solici-

taron oficialmente al Comité Económico y Social, en nombre de la Comisión Europea, que reflexionase sobre el posible contenido de una «Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales». El Comité respondió rápidamente con un dictamen sobre «derechos sociales fundamentales comunitarios». Y el 9 de diciembre de 1989, los Jefes de Gobierno de los 11 Estados miembros de la CE adoptaron una «*Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores*» con los siguientes puntos:

- Libre circulación de los trabajadores en todo el territorio de la CE.
- Derecho a la libertad de elección y de ejercicio de una profesión.
- Remuneración justa y salario equitativo.
- Mejora de las condiciones de vida y de trabajo (tiempo de trabajo, regulación de los despidos colectivos y de las quiebras, derecho al descanso semanal y a unas vacaciones anuales pagadas, condiciones de trabajo definidas por ley, por un convenio colectivo o por un contrato de trabajo).
- Derecho a una protección social adecuada y a niveles de prestación de seguridad social (de nivel suficiente) o a recursos suficientes y asistencia social.
- Libertad de asociación y negociación colectiva (derecho de adherirse o no a una organización sindical, convenios colectivos, diálogo social a escala europea).
- Derecho de acceso a la formación profesional.
- Igualdad de trato entre hombres y mujeres (acceso al empleo, retribuciones, condiciones de trabajo, protección social, educación, formación profesional, evolución de la carrera profesional, compaginación de las obligaciones profesionales y familiares).
- Información, consulta y participación de los trabajadores (que debe desarrollarse teniendo en cuenta las prácticas vigentes en los diferentes Estados miembros, aplicable también a empresas de dimensión europea y, en particular, en casos de cambios tecnológicos, reestructuraciones o procedimientos de despido colectivo).
- Protección de la salud y de la seguridad en el lugar de trabajo (mejor protección, formación adecuada, información y consulta).

- Protección de los niños y de los adolescentes (edad mínima de admisión al trabajo de 15 años, con algunas excepciones; retribución equitativa, necesidades de su formación profesional y de su acceso al empleo, condiciones de trabajo),
- Personas de edad avanzada (jubilación y derecho a pensión, recursos suficientes, asistencia médica y social).
- Personas minusválidas (integración social y profesional, formación profesional, accesibilidad, movilidad, medios de transporte, vivienda).

Los once Jefes de Gobierno dignatarios de la «Carta comunitaria» destacaban también en el preámbulo la necesidad de garantizar la «igualdad de trato» y de «luchar contra las discriminaciones en todas sus formas, en particular las basadas en el sexo, el color, la raza, las opiniones y las creencias». Esta Carta no fue firmada por el Reino Unido (Presidenta Margaret Thacher).

El Parlamento Europeo, por su parte, optó por elaborar la declaración de derechos propios de la Comunidad y en abril de 1989 aprobó una Resolución sobre los derechos y libertades fundamentales, con 28 artículos, en los que se establecen los principios básicos de una «tradición legal común basada en el respeto a la dignidad humana y a los derechos fundamentales»:

- Dignidad.
- Derecho a la vida.
- Igualdad ante la ley.
- Libertad de pensamiento.
- Libertad de información y de opinión.
- Vida privada.
- Protección a la familia.
- Libertad de movimiento.
- Derecho a la propiedad.
- Libertad de reunión.
- Libertad de asociación.
- Libertad de elegir una profesión.
- Derecho a unas condiciones de trabajo justas.
- Derechos sociales colectivos (negociación, huelga, información y consulta).
- Protección social.
- Derecho a la educación.
- Principio de democracia.
- Derecho de acceso a la información.
- Acceso a la Justicia.
- *Non bis in idem*.
- No retroactividad.
- Abolición de la pena de muerte.
- Derecho de petición.
- Medio ambiente y protección de los consumidores.

- Ambito de aplicación (Derecho comunitario).
- Límites (sociedad democrática).
- Nivel de protección (no más restrictiva que la existente).
- No al abuso de derechos.

La Cumbre de Dublín de 1990 debatió la ciudadanía de la Unión, en particular lo relativo a los derechos humanos, los derechos sociales y políticos y la libre circulación. En octubre de 1990, el Gobierno español presentó sus propuestas (aprobadas por la Comisión) sobre los derechos de la Unión y la ciudadanía europea «como complemento» a la ciudadanía nacional. En noviembre de 1990, el Parlamento Europeo propuso una Resolución sobre la ciudadanía comunitaria a la Conferencia Intergubernamental, solicitando la inclusión en el nuevo Tratado de una declaración de derechos y libertades fundamentales. En diciembre de 1990, la Cumbre de Roma dio su apoyo al concepto de ciudadanía europea con una referencia particular a los derechos cívicos, sociales y económicos. En mayo de 1991, la Comisión propuso la adhesión de la CE al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Todo el proceso culminó en la Cumbre de Maastricht de diciembre de 1991 y el nuevo Tratado de la Unión Europea de febrero de 1992, en el que se incorporó finalmente un capítulo titulado «Ciudadanía de la Unión» (19). El art. 8 del Tratado afirmaba que «se crea una ciudadanía de la Unión», pero lo que esto significaba seguía estando confuso o se expresaba muy parcialmente. El Comité Económico y Social acogió con satisfacción el Tratado de la Unión Europea, pero abogaba por un compromiso más profundo a favor de una «Europa de los Ciudadanos», en último término en el contexto de una «Constitución Europea», y centrado, al menos, en el desarrollo de una «Unión cívica y social». El informe de 1996, del Comité de Sabios, «Por una Europa de los derechos cívicos y sociales» (20), aboga

(19) Información facilitada por el Documento Base de la Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía «Por un Tratado de Ciudadanos», de 6 de abril de 1999. [Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas (CES-UE)].

(20) «Por una Europa de los derechos cívicos y sociales», *Informe del Comité de Sabios*, octubre 1995-febrero 1996, Comisión Europea DG-V, ISBN 92-827-7697-2. Este Comité fue presidido por Lourdes Pintasilgo y en él tuvo una participación destacada el eminente profesor español Eduardo García de Enterría.

ba además por un enfoque más comprometido y estructurado, «reforzar la ciudadanía y la democracia en la Unión, tratando de una manera indivisible los derechos cívicos y los derechos sociales».

El Informe proponía que se inscribieran en los Tratados un conjunto básico de derechos cívicos y sociales fundamentales («Bill of Rights»), especificando aquellos que gozan de una protección jurisdiccional inmediata y aquellos que tienen un carácter más programático y se profundizarán en una segunda etapa. Entre los derechos que tendrían un efecto completo e inmediato figuran:

- igualdad ante la ley;
- prohibición de cualquier forma de discriminación;
- igualdad entre hombres y mujeres;
- libertad de circulación dentro del territorio de la Unión;
- derecho a elegir la profesión y el sistema educativo en todo el territorio de la Unión;
- derecho de asociación y de defensa de los derechos;
- derecho de negociación y de acción colectiva.

Entre los derechos que constituyen un objetivo por alcanzar, en particular en el contexto de la cohesión social en la Unión, habrían de figurar, según el Comité de Sabios, los siguientes:

- derecho a una educación y a una formación permanente a lo largo de toda la vida;
- derecho al trabajo, y en caso de que sea imposible de satisfacer, a unos ingresos mínimos;
- derecho a condiciones de trabajo equitativas y a la protección contra los despidos por motivos arbitrarios;
- derecho a la salud y a la seguridad en el trabajo;
- derecho de los trabajadores a ser informados y a participar en las decisiones que les puedan afectar;
- derecho de las personas minusválidas a la integración profesional y social;
- derecho a la asistencia sanitaria;
- derecho a la vivienda;
- derecho a la Seguridad Social y a la protección social, incluido el derecho a unos ingresos mínimos;
- derecho a la protección de la familia.

Pero el Informe del Comité de Sabios iba más lejos, abogando por la inclusión de un artículo en el nuevo Tratado

«que inicie un proceso amplio y democrático de elaboración colectiva a nivel de la Unión de una lista completa de derechos y deberes cívicos y sociales. Puesto en marcha por el Parlamento Europeo a propuesta de la Comisión, este proceso, al que deberán asociarse estrechamente los Parlamentos nacionales y en el que participarían no sólo los interlocutores sociales tradicionales sino también las organizaciones no gubernamentales, debería culminar en un plazo de cinco años en una nueva CIG».

Los argumentos que subyacen tras este enfoque se explicaban en un capítulo aparte sobre cómo «iniciar un proceso de elaboración colectiva de una lista completa y moderna de derechos y deberes cívicos y sociales», que sostenía que:

«El fortalecimiento del Tratado para incluir en él los derechos fundamentales no puede llevarse a cabo de una sola vez. En la actualidad, no se dispone de una lista completa de estos derechos, sobre todo si se desea ser audaz e innovador: se requiere un enorme trabajo interdisciplinar y de técnica jurídica. Los derechos no deben imponerse desde arriba, sino que, por el contrario, deben ser objeto de una elaboración democrática según una lógica de ciudadanía activa. Además, se presenta aquí una ocasión única de hacer funcionar en la práctica el espacio público democrático europeo.»

Aunque el *Tratado de Amsterdam* de 1997 no respondió a las expectativas en este sentido, al quedarse en una fórmula de conferencia intergubernamental «distante» en lugar de iniciar un proceso de mayor participación, no obstante contribuyó a exponer algunos aspectos clave de la ciudadanía y la agenda de «derechos fundamentales»:

- el artículo 2 del TUE señala como un objetivo clave «mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación»;
- el artículo 6 del TUE proclama que «la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales como principios generales del Derecho comunitario»;

- el artículo 13 del TCE introduce una cláusula global contra la discriminación, al permitir «acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual»,
- el artículo 18 del TCE se refiere a los poderes del Parlamento Europeo en relación con la libre circulación, que se incrementan, pasando de tener un papel consultivo a uno de co-decisión;
- el Título VIII del TCE recoge, por último, el empleo como una cuestión de interés común, sienta las bases, por fin, para unas medidas concretas coordinadas a nivel europeo y es de esperar que contribuya a reducir la falta de credibilidad del ciudadano acerca de lo que Europa «dice» y lo que Europa «hace» en materia de empleo;
- la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores se convierte ahora en el baremo oficial de las nuevas «disposiciones sociales» de la UE, junto con la incorporación en el Tratado del Acuerdo relativo a la política social y los fundamentos jurídicos indispensables para la legislación social, anteriormente confinadas al Protocolo 14;
- por último, el artículo 255 del TCE establece sin ambigüedades el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

La respuesta del Parlamento Europeo, en el informe GUTIÉRREZ DÍAZ de 25 de enero de 1999, fue considerar el Tratado de Amsterdam como

«una nueva etapa para la Unión Europea en lo que se refiere a la creación de un espacio de libertad y democracia, en particular porque: mejora la garantía del respeto, a nivel europeo, de los derechos fundamentales; consolida la dimensión social de la construcción europea; (y) ... anuncia la perspectiva de una aplicación eficaz de la libre circulación de personas».

No obstante, el Parlamento considera que estos progresos «deberían reagruparse en una concepción global del espacio europeo de libertad y democracia que se ha de construir», que se deberían «precisar los objetivos comunes de las sociedades europeas», «enri-

quecer» el contenido de los derechos de los ciudadanos y su aplicación jurídica y «organizar la participación de los ciudadanos en la creación y el enriquecimiento progresivo de este espacio». El Parlamento subraya asimismo la necesidad de considerar «que la libre circulación de personas constituye la piedra angular del espacio europeo de libertad y democracia», que «es indisociable de la definición de una base mínima común de disposiciones relativas al derecho laboral y la protección social» y que «la Carta debe aplicarse íntegramente en los cinco años siguientes a la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam». El Parlamento aboga una vez más por la «participación activa de los ciudadanos en el funcionamiento democrático de las instituciones europeas», por la adopción del estatuto de la asociación europea, «con vistas a facilitar la expresión de las organizaciones procedentes de la sociedad civil», y concluye proponiendo «que se recojan en un título específico del Tratado, denominado «derechos de los ciudadanos», todos los derechos de que se benefician los ciudadanos por el hecho de pertenecer a la Unión Europea.

Ha transcurrido un cuarto de siglo desde que la Cumbre de París de 1974 exigiera «un espacio jurídico comunitario», hasta llegar al actual estado de reflexión «preconstitucional» centrado en una Carta de derechos fundamentales. Se han realizado progresos notables, en particular en lo que se refiere a un estatuto jurídico único de ciudadanía europea y de libre circulación de personas, junto con los derechos de voto local y europeo; una plataforma para toda la Unión Europea y un mecanismo de Tratado para el fomento de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores; el empleo como un interés común y una prioridad para la Comunidad; una prohibición global en el trato de todas las formas de discriminación; los derechos fundamentales tal y como los garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; se aceptan como principios generales del Derecho comunitario la transparencia y el acceso a los actos administrativos de la UE; el acceso a la vía judicial de recurso y a la vía no judicial de recurso (Defensor del Pueblo). Pero aún persisten grandes retos y problemas en el desarrollo de un «Tratado de los Ciudadanos».

En lo que se refiere a los derechos efectivos desarrollados hasta el momento se han revelado varias deficiencias, por ejemplo:



— Los obstáculos a la *libre circulación* son aún considerables. A pesar de los nuevos compromisos, los instrumentos jurídicos del Tratado incumben a los «trabajadores» (y a sus familias), pero no, todavía, a los «ciudadanos» o a las «personas».

— Asimismo, la *Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores* permanece restringida y sin aplicar en ámbitos clave. Las reiteradas peticiones del Comité Económico y Social, del Parlamento Europeo y del Comité de Sabios, para que se amplíe la Carta con la incorporación de *derechos «societales»* (medio ambiente, salud y protección del consumidor, vida privada, racismo, patrimonio cultural, la familia, los desfavorecidos y los excluidos, etc.), han sido el objeto de la formulación de la política de la UE (con resultados diversos), pero no sobre la base de una plataforma global de derechos de ámbito comunitario. Al mismo tiempo, los «derechos de los trabajadores», que emanan de la Carta existente, se han revelado en ocasiones como ilusorios («Vilvoord»), imposibles de «decretar» (empleo), a veces difíciles de aplicar (igualdad de trato), o aún no se han adoptado (marco general para la información y consulta a los trabajadores).

Además, el derecho fundamental de asociación puede figurar en la Carta, a la que ahora hace referencia el Tratado, pero en realidad está desvirtuado por una excepción del Tratado (apartado 6 del artículo 137) en lo que respecta a los objetivos que han de alcanzarse dentro de las Disposiciones sociales aprobadas en Amsterdam. Un «Tratado de los ciudadanos» debería examinar el *corpus* más amplio de derechos «societales», propuesto reiteradamente, y evaluar los resultados de la Carta de los derechos de los trabajadores existente.

23. CONCLUSIONES

En resumen, y como reflexión, cabe añadir que el desarrollo post-constitucional de los derechos sociales en España ha sido y va siendo satisfactorio con sus luces y sombras, considerando que estamos preparados para asumir las perspectivas inmediatas que nos ofrece en este campo la Unión Europea, aunque no hay que cejar en el empeño, pues los derechos sociales hay que conquistarlos y ejercerlos, aunque su reconocimiento sea una primera fase previa a un ejercicio cotidiano.

Algunos determinantes para el papel de los sindicatos en la defensa y promoción de los sectores laborales y en el mundo del desempleo

Juan Blanco
Sociólogo

Desde finales del pasado siglo los sindicatos, las organizaciones sociales constituidas por las clases trabajadoras para la defensa de sus intereses, tanto en los ámbitos sociopolíticos como en las empresas concretas, han perseguido, con estrategias y orientaciones diversas en función de los contextos históricos y de las características espaciales de su intervención, la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de los colectivos integrantes de la población asalariada, con el fin de contribuir al objetivo de una mayor igualdad social.

Son numerosos los abordajes realizados en los últimos años sobre las estrategias, las orientaciones y el futuro de los sindicatos, siendo lo más destacable de la mayor parte de ellos, como elemento genérico común, aun realizándose desde enfoques y ámbitos claramente diferenciados, el que parten de la constatación de la existencia de una innegable «crisis» de estas organizaciones. Crisis multiformes y, en varios casos, poliédricas: de «representatividad» (institucional, social, cuantitativa, simbólica,...), de «falta de adaptación a los cambios irreversibles» (tecnológicos, mercantiles, organizativos, culturales, estéticos, económicos,...) de «alejamiento de las bases» (por burocratización, constitución de elites internas, tendencias microcorporativas,...), etc.

Esta convergencia en el diagnóstico general de crisis del sindicalismo viene a indicar la pertinencia, para cualquier intento de análisis o discurso acerca del «papel de los sindicatos», como trata de acometer este modesto artículo, de contextualizar previamente, al menos,

las condiciones concretas en que se inscriben sus bases potenciales, sus referentes sociopolíticos (interlocutores y antagonistas) y las relaciones socioeconómicas que determinan las formas de prestación laboral de la fuerza de trabajo.

Contextualización necesaria si se comparte que en las sociedades desarrolladas se han instalado de manera creciente la convicción y la necesidad del cambio permanente de la mayoría de las instituciones y formas clásicas de regulación social. La filósofa alemana Hannah ARENDT viene a decir, sobre las cuestiones referidas a las relaciones económicas, tecnológicas, sociales, políticas y culturales en la actualidad, que *«es tan obvio que estamos en un tiempo de cambio que no sabemos muy bien qué es lo que está cambiando»*, es decir, cuáles son los aspectos y sentidos esenciales de esos cambios.

Efectivamente, parece que «el cambio» es el signo característico de estos tiempos. Llevado a su plasmación concreta en el mundo del trabajo, espacio en el que se centran las acciones de los sindicatos, el término que lo condensa es el de *«flexibilidad»*, hegemonícamente extendido como imperiosa necesidad de ajuste de los sujetos e instituciones a la variabilidad de los mercados y de los procesos de innovación tecnológica, de la mano del avance de las ideologías neoliberales. Exigencia, por tanto, de subordinación a factores considerados externos y «superiores» a las relaciones sociales.

Proceso que puede observarse a través de las dinámicas de las distintas políticas aplicadas en los países occidentales, las cuales parecen converger en la relegación y subordinación a las «nuevas políticas industriales», de la política social, que en buena medida había sido el objeto en que se habían centrado las propuestas de las políticas económicas keynesianas. Convergencia que se pone de manifiesto, desprovista de cualquier eufemismo, con el auge del liberalismo como soporte de legitimidad para la mercantilización de las relaciones sociales, en especial en los ámbitos de las relaciones de trabajo y de los sistemas de protección social.

Esta inflexión en los modelos de desarrollo lleva a poner en cuestión ese universo social, unificador e integrador, que había servido como referencia básica para el funcionamiento de los mecanismos de estabilización del capitalismo keynesiano: clases medias funcionales, clase obrera «integrada», consumo de masas, pleno empleo mayorita-



riamente estable, prestación impersonal y múltiple de bienes y servicios, Estado desmercantilizador, etc.

Las vías de cambio de esta situación, como tratará de mostrarse a continuación, se han encaminado preferentemente a la disminución del coste del factor trabajo a través de dos mecanismos principales: por un lado, la espectacular escalada del desempleo y la profunda precarización de las condiciones de trabajo y del empleo.

1. CAMBIOS EN EL PROCESO DE TRABAJO

Uno de los vectores determinantes de ese proceso tendencial de cambio es la fuerte descomposición de la estructura productiva clásica del modelo tayloriano y fordista, incluida en el seno de un fuerte proceso de internacionalización económica y reordenamiento productivo, por medio de la creciente extensión de nuevos conceptos y prácticas en la reorganización del trabajo y de los procesos de producción y prestación de servicios. Si bien estos cambios no se producen de manera uniforme para el conjunto de los sectores económicos, ni para todas las empresas, parece que, genéricamente, se asientan sobre una transformación tendente a desplazar el modelo fordista tradicional de organización de la producción, a través de nuevas formas de división del trabajo.

Esta dinámica se viene generando como un proceso técnico-organizativo llevado a cabo en un doble frente: por una parte, un proceso, amparado institucionalmente, de desindustrialización rápida de los sectores productivos tradicionales, y, por otra, la constitución de una economía post-industrial caracterizada por un importante desarrollo tecnológico, donde la producción de información y la innovación de «nuevos servicios» se constituyen en una de las bases fundamentales de este proceso de transformación.

En el caso español la terciarización de la estructura económica y productiva se ha venido produciendo de manera ejemplar, respecto de los países centrales más desarrollados, ya que si bien el término «Reconversión industrial» parece aludir al proceso de ajuste del tejido productivo español realizado en el período 1976-1985, como tránsito necesario para la mejora de la eficiencia productiva de la economía

española, a través de la reinstalación y recuperación de las capacidades competitivas en los «nuevos sectores estratégicos», a lo que hemos asistido es a un proceso de continua desindustrialización, la cual profundiza su carácter estructural a lo largo de estos años noventa. El empleo industrial marca su mínimo histórico, desde los años 70, con la pérdida de más de 524.000 puestos de trabajo en el período 1990-94 para, a partir de ese año, estabilizarse en torno a esas cifras.

Las transformaciones en las estructuras sectoriales, si bien pueden reconocerse algunos caracteres diferenciados, están atravesadas por dos procesos determinantes para la explicación de sus cambios: la desconcentración productiva y las nuevas prácticas de gestión flexible de las empresas y de la fuerza de trabajo. Ambos factores parecen responder a una estrategia que intenta introducir la suficiente flexibilidad para satisfacer la demanda de los mercados sin perder los niveles de productividad fordista. Estrategia que aplica las políticas tecnológicas, organizativas y de gestión de la fuerza de trabajo de forma integrada y funcional.

La extensión de los procesos de desconcentración productiva está configurando tejidos empresariales muy segmentados en la totalidad de sectores de nuestro país, con la creación de grandes redes de empresas de tamaño medio y pequeñas empresas que son subcontratistas de las empresas centrales (en numerosos casos transnacionales).

Esta transformación general de las estructuras productivas hacia unidades empresariales de menor tamaño no sólo representa un cambio considerable en el ámbito de las relaciones mercantiles y económicas, sino que supone una radical alteración en todos los campos en los cuales se concretan las políticas y prácticas de las instituciones y organizaciones sociopolíticas presentes en el mundo del trabajo y de las relaciones laborales. En especial, en un período caracterizado por la crisis del empleo, la desregulación normativa de las condiciones de trabajo y la «flexibilización» de las políticas empresariales de gestión de la fuerza de trabajo, tendentes a incrementar la individualización de las relaciones laborales y la precarización del empleo.

Con carácter complementario a estas transformaciones en la organización de la producción se perciben sustanciales cambios en la variable organizativa del trabajo. Frente a los abundantes problemas y definiciones que presenta la clásica organización tayloriano-fordista



del trabajo, se viene produciendo la irrupción de una amplia estrategia de reestructuración del trabajo en las empresas.

Así, nos encontramos con los cambios inducidos, en la gestión de la fuerza de trabajo, por los nuevos esquemas organizativos de las empresas. Son los que suponen la ampliación de las competencias profesionales de los asalariados, con objeto de hacer posible la realización de diversas tareas, la cumplimentación de varias funciones y su movilidad interna. Este factor, de flexibilidad funcional, se configura en directa relación con los anteriores, como uno de los elementos básicos en la reordenación de los procesos de trabajo y en las relaciones laborales.

La existencia generalizada de estas transformaciones organizativas tiene una repercusión directa sobre la productividad de las empresas, sobre la intensificación del tiempo de trabajo, los niveles de empleo y las formas tradicionales de intervención sindical, ya que alteran sustancialmente las condiciones de trabajo a través de la formación de unas nuevas bases para la determinación profesional e ideológica de los trabajadores en sus relaciones de socialización e integración en las culturas del trabajo, así como respecto de las organizaciones que intervienen en el ámbito de las relaciones de empleo.

Evolución que pone radicalmente en cuestión la preeminencia del paradigma de la gran empresa basada en la racionalidad de las economías de escala y su sustitución dinámica por otra estructura más difusa, a lo largo de un proceso de fuerte y rápida desconcentración y atomización de la estructura productiva (tanto en los sectores industriales como en los de servicios). Cambio visible a través de su manifestación cuantitativa: en la década 1985-1995, el volumen de asalariados en empresas de menos de 50 trabajadores ha pasado de representar el 43% a cerca del 58% respecto del total de asalariados en las empresas españolas, proceso que, aunque con mayor moderación, continúa produciéndose.

Sin embargo, a pesar de la espectacularidad del dato cuantitativo parece que, independientemente de cuántos, lo más relevante para la elaboración de estrategias y propuestas sindicales sería, quizás extraer la conclusión de que desde las políticas de gestión empresarial se ha abandonado el paradigma de las grandes empresas y se ha visto sucedido por el concepto de *empresa mínima*, mínima y articulada en re-

des complejas de subcontrataciones, de relaciones mercantiles y productivas complementarias, etc., como *nuevo paradigma de gestión empresarial de la organización de la producción, de la prestación de servicios y del trabajo*.

La tendencia hacia estructuras de redes de empresas no significa que se produzca un cambio en las formas de división social del trabajo, sino que ésta se manifiesta en una nueva configuración: la división del trabajo entre empresas, a través del modelo que podemos denominar postfordista: la concentración del capital y de las fases del proceso productivo que requieren más inversiones en I+D en los países y empresas más desarrolladas y la externalización de fases menos complejas tecnológicamente y de requerimientos de cualificación menos elevados a países de desarrollo intermedio o a empresas subcontratadas, pero controladas por el grupo matriz, países y empresas con costes laborales y fijos más bajos que en los países y/o empresas centrales.

La desconcentración del proceso de trabajo entre diversas empresas tiene una relevancia clara en la desigual fragmentación de las condiciones de trabajo. Esta diversidad se aprecia en la segmentación de las cualificaciones, en las estructuras de contratación de las plantillas y en la implantación de los sindicatos de clase.

Estas transformaciones materiales y sustanciales del proceso de trabajo vienen a presionar sobre las normas legislativas y convencionales que configuran las relaciones laborales, elaboradas para la fase anterior del modelo fordista clásico (amparadas y potenciadas por la actual euforia liberalizadora de las, consideradas por muchos, «antiguas rigideces» de los mecanismos institucionales de regulación social y económica). Así, se refuerza la perspectiva consistente en que los mecanismos de regulación más funcionales a esta nueva atomización de la estructura empresarial es también la ruptura de esa normalidad laboral anterior, por medio de la segmentación y de la diferenciación de las normas laborales en función de los diversos segmentos de empresas y de colectivos laborales, a lo que, con carácter limitado, se ha denominado «la precarización del empleo».

Con cierto carácter reductivista porque generalmente se ha resumido de manera unívoca la precarización del empleo, desde numerosos análisis y valoraciones durante un largo período de tiempo, con la aparición de nuevas formas de contratación temporal, simbolizado en



el término de «contratación a la carta», centrando radicalmente el concepto de «precarización» en la extensión de una creciente diversidad de formas contractuales temporales en el momento de la contratación individual, desde principios de la década pasada hasta los Acuerdos Interconfederales de abril de 1997, en los cuales, por primera vez desde la vigencia del Estatuto de los Trabajadores, se reducen el número de modalidades temporales y se subrayan con mayor precisión las regulaciones causales concretas de las que se mantienen, aunque esta reforma no ha conseguido la reducción de la temporalidad que los sindicatos perseguían (RECIO, A., 1997). Sin embargo, el proceso descrito de división del trabajo entre empresas viene contribuyendo directamente, en combinación con la extensión de la temporalidad, a la precarización de las condiciones de trabajo y de empleo.

2. TRABAJO, EMPLEO, DESEMPLEO Y DERECHOS SOCIALES

En las últimas décadas, en los países europeos más desarrollados, hemos conocido unas sociedades muy sustentadas, desde la finalización de la de la Segunda Guerra Mundial, en el concepto de *seguridad social*, pero no la seguridad social restringida a un aparato burocrático-administrativo de prestaciones económicas de protección social, sino a la generación en el ámbito socio y económico de expectativas de integración social que generaban en la mayor parte de las ciudadanías europeas espacios de certidumbre, y ese espacio de certidumbre en la vida cotidiana de las personas, especialmente en las relaciones sociolaborales, ha estado construido por la racionalidad de la seguridad laboral; el hecho generalizado de tener un trabajo remunerado estable ha supuesto el cénit de los derechos efectivos de ciudadanía en la mayor parte de los países hoy integrados en la Unión Europea (ALONSO, L. E., 1999). Derechos sociales potenciados desde el carácter desmercantilizador del Estado.

Adicionalmente, las trayectorias laborales, insertas en un proceso de crecimiento y de desarrollo económico bastante fuertes y en una fase de creciente asalarización, se correspondían precisamente con ser bastante homogéneas, con lo cual coincidían estos dos aspectos: de

una parte, el trabajo ha sido el centro racionalizador de la organización social de la mayor parte de las actividades culturales, políticas y económicas de estas sociedades, posibilitado por la tendencia, el consenso y la convicción social de las políticas de pleno empleo, lo cual no significa que se haya dado alguna vez la inexistencia del desempleo involuntario, pero sí que ha habido un consenso, un pacto social, explícito e implícito, basado en la persecución del pleno empleo.

Sociedades salariales (CASTEL, R., 1997) que generaban los derechos de ciudadanía básicos, de ciudadanía política, social y económica, para la mayor parte de las poblaciones, con lo cual se generaba, de una parte, la certeza para la mayor parte de los individuos y, de otra, una elevada homogeneidad, lo que algunas corrientes del análisis sociológico vienen a denominar la «*norma social de empleo*» (PRIETO, C., 1999), con trayectorias muy predefinidas y, en paralelo a ellos, lo que se ha desarrollado en el terreno concreto de las relaciones laborales han sido mecanismos de regulación directamente correspondidos con esa normalidad social, también bastante homogéneos y ligados a ese concepto del Pacto Keynesiano.

En coherencia con esa lógica, los mecanismos de regulación se constituyeron básicamente desde las legislaciones laborales nacionales (excepto en los países anglosajones) con diferencias entre los distintos países, pero básicamente han sido las encargadas de garantizar las coberturas básicas de los derechos de los trabajadores, que luego se han concretado con diversidad de fórmulas en los marcos de negociación colectiva.

Por tanto, la mayor parte de las cuestiones ligadas a la cohesión social se daban en el seno de ese pacto corporativo entre las grandes confederaciones sindicales, las grandes organizaciones patronales y el Estado, más asistencial en el caso español, más de bienestar en el caso centro y norte europeo, pero en esa misma lógica (ALONSO, L. E., 1994).

La fractura de ese pacto viene a suponer el tendencial cambio desde esa *sociedad de la seguridad social*, moderada, hacia una *sociedad del riesgo*, en palabras del sociólogo alemán Ulrich BECK: «*desde una sociedad que distribuye, aunque moderadamente, la riqueza, a una sociedad que lo que hace es repartir los riesgos*» (BECK, U., 1992). En un proceso, de una parte, de fuerte remercantilización de lo que han sido los espacios públicos de la protección social, a través de una retirada

de ese carácter institucional y regulador del Estado (ANISI, D., 1995) y, de otra, por la vía de un proceso de desestructuración de la normalidad laboral.

Por tanto, la envergadura del proceso de precarización, inserto en las sucesivas oleadas ideológicas y políticas de remercantilización de las relaciones sociales, está tendiendo a desestabilizar el conjunto del Estatuto del Empleo, considerado como Norma Social. Ya que la precarización se produce, no sólo, por la extensión masiva de la temporalidad, sino que junto a la fragmentación del proceso de trabajo y al efecto disciplinante e intimidatorio del desempleo, lo que se genera es una determinación negativa para los marcos clásicos de las relaciones laborales y para las posibilidades de mejora de las condiciones de trabajo (PRIETO, C., 1994).

Determinación sobre los colectivos directamente afectados por las modalidades temporales de contratación y que, a su vez, tiende a crear una tensión general sobre el conjunto de los mercados de trabajo, ya que la presencia de diferentes condiciones en las relaciones laborales (por la precarización de una buena parte de éstas) condiciona las expectativas para el mantenimiento de los derechos de las estructuras «estables» del empleo. Por tanto, no se trata sólo del crecimiento de formas temporales de empleo, sino de una profunda alteración de lo que ha sido la norma laboral, que es a lo que convencionalmente denominamos, desde diversas perspectivas, la *desregulación laboral*; es decir, la existencia, en los mismo contextos productivos, de normas laborales que diferencian radicalmente las situaciones concretas de trabajo y de empleo de la mayor parte de la población asalariada, como producto de la «retirada» de las regulaciones normativas generalistas.

En relación con los procesos de desconcentración productiva y atomización del tejido empresarial, descritos anteriormente, conviene destacar que la máxima concentración de contratos temporales se presenta en las empresas de menor tamaño. Por tanto, la fragmentación del proceso de trabajo y la segmentación del empleo convergen en la construcción de una estructura de mercados de trabajo claramente dualizada en sus condiciones sociolaborales y, a la vez, con una fragmentación creciente motivada por las tendencias individualizadoras de las relaciones laborales.



La construcción social de estos mercados de trabajo, duales y segmentados, contribuye a profundizar los procesos de fragmentación de la estructura social. La institucionalización de la precariedad en el empleo, con inestabilidad en el trabajo, en las profesiones y, por tanto, en la integración social de capas cada vez más numerosas de la ciudadanía (que rotan indefinidamente entre el empleo y el desempleo, entre varios tipos de contratos y trabajos precarios, entre empresas subcontratadas, por sus más bajos costes laborales para las actividades más descualificadas del proceso de trabajo, entre la economía formal y la sumergida, etc.), viene a favorecer la conformación de identidades sociales «nómadas», más que flexibles, disponibles permanentemente para unas condiciones de empleo que les alejan, objetiva y subjetivamente, de los lazos clásicos de vinculación social colectiva.

Fragmentación social y laboral que condiciona radicalmente la construcción de los valores colectivos en el trabajo; el riesgo de la pérdida del empleo, en este contexto de precariedad, subordina a otros riesgos.

Adicionalmente a estos dos factores de regulación determinantes de los cambios en las relaciones sociolaborales (uno desde el ámbito de la regulación sociopolítica y otro por el de la regulación del proceso de trabajo), hay un tercer cambio, que tiene que ver con el espacio. Hemos vivido, desde las relaciones sociolaborales, una unidad territorial fuerte en las sociedades y en las economías europeas que ha sido la referencia del Estado-Nación y, en este momento, impulsado por el proceso de globalización, y de relocalización y deslocalización de las actividades productivas, lo que también estamos observando es que se genera una nueva forma de competencia entre territorios; «aquellos que han venido siendo espacios subnacionales pero que, en la actualidad, actúan políticamente, o aspiran a hacerlo, en enlaces y relaciones supranacionales directas» (ALONSO, L. E., 1998) que han entrado en la misma lógica de mercado que el conjunto del tejido empresarial, es decir, unos territorios compiten con otros para diferenciar su normalidad laboral respecto de los demás, en el seno de las políticas de facilitación de nuevos asentamientos productivos para nuevas (o no tan nuevas) actividades generadoras de empleos.

Surgimiento de una nueva competencia entre territorios que pugnan (en un mercado mundial virtual), unos frente a otros, generando

segmentaciones en el asentamiento del empleo y, lo que es más importante para la cuestión que estamos abordando, generando una tensión también hacia esa vieja normalidad laboral porque se produce desde la configuración de «nuevas» condiciones diferenciadas en territorios que antes estaban homogeneizados por legislaciones y regulaciones sociolaborales convencionales de ámbito más generalista de los que, en estos nuevos marcos competenciales, se pueden dar.

Esta heterogeneidad viene suponiendo un reto para el análisis y la práctica del movimiento sindical, desde la perspectiva de que lo que se genera es un nuevo espacio para su intervención reguladora, contractual, en los dos ámbitos clásicos: en el ámbito sociopolítico y en el ámbito concreto y directo de las relaciones de trabajo en las empresas y en los sectores de actividad. Un nuevo terreno, por tanto, caracterizado desde esa base fragmentadora y diferenciadora de ruptura de aquella normalidad laboral, sucedida por la explosión de diferentes formas de identificación de los colectivos laborales; diversidad que implica el que ya no parezca muy pertinente hablar de la existencia de un sujeto general unitario de referencia (al estilo que lo fue «la clase obrera» que, con independencia de si fue materialmente existente o no, funcionó como referente simbólico colectivo que aunó solidaridades activas en un contexto histórico concreto), pues en este momento ese referente simbólico colectivo ha saltado hecho añicos y se ha visto sucedido por situaciones diferenciadas, por fronteras nítidas en función de su posición en el estatuto del empleo, en el proceso de trabajo y en sus formas de relación sociolaboral.

Adicionalmente a estas transformaciones en las condiciones de empleo de las bases clásicas de los colectivos laborales, la incorporación creciente de mujeres a las actividades económicas formalizadas (del trabajo al empleo) viene a sumarse a la heterogeneidad de la composición de éstos. Con repercusiones evidentes para las prácticas de unos sindicatos nítidamente configurados en la época del «movimiento obrero», es decir, de preeminencia masculina.

Explosión de identidades que conforma una diversidad considerable de las formas de configurar y vivir, por los distintos colectivos de trabajadores y trabajadoras, cuál es el papel del trabajo, cuál es el papel del empleo, cuál es el sentido (individual y colectivo) de su vida laboral y, por tanto, cómo percibe e identifica a aquellos actores so-

ciales que históricamente participan en la mejora o en la detención del empeoramiento de las condiciones de trabajo a través de formas específicas de regulación sociolaboral en situaciones concretas.

Esto plantea al movimiento sindical, al europeo en general y al español en concreto, una revitalización de la tensión permanente que se ha venido dando en el movimiento sindical de clase o general, hoy más recrudescida, entre el micro y el macro corporatismo, es decir, entre la priorización (explícita o implícita) de garantizar espacios de regulación relativamente bastante saneados para los viejos núcleos obreros de las grandes empresas, donde aún existen capacidades de presión, de mejora, de mantenimiento de determinadas condiciones de trabajo, o tratar de buscar la integración de esas diversidades en una propuesta de carácter más general en un contexto histórico concreto.

Proceso de integración, general y concreta, que no puede basarse en los viejos esquemas movilizantes de solidaridades mecánicas (sustentadas en la fuerte identificación de «la condición obrera»), precisamente porque en la actualidad las identificaciones colectivas homogéneas se ven nubladas por las diferentes bases materiales y de representación simbólica generadas por la fragmentación del estatuto del empleo y de la propia estructura social.

Los desafíos para el movimiento sindical en este nuevo contexto se han venido poniendo de manifiesto en el caso español desde hace algo más de una década. Tras los años inmediatamente posteriores a la transición política a la democracia, caracterizados por el papel claramente de compromiso político de los sindicatos, de subordinación de las reivindicaciones salariales y de condiciones de empleo a la estabilización de los derechos democráticos (ORTÍ, A., 1989), y tras un largo período de pactos sociales hasta mediados de los años ochenta, aún con discontinuidades, las movilizaciones generales promovidas por los sindicatos frente al proceso de desregulación sociolaboral y de recortes a los sistemas de protección social (ALONSO, L. E.; BLANCO J., 1999), reivindicaciones que han supuesto las movilizaciones expresivas de la racionalidad del trabajo frente a la mercantilización más notables de estos años, nucleadas en torno a la demanda de protección y extensión de derechos para los colectivos más desfavorecidos en los mercados de trabajo, precarios y desempleados, no parecen haber ni modificado esencialmente las tendencias precarizantes ni, lo



que a medio plazo resulta más importante, profundizar en una revinculación de un sujeto laboral complejo y diverso, frente a un abanico de poderes políticos y mediáticos alineados en la ofensiva de precarización del trabajo y de los derechos de ciudadanía democrática (CONDE, F., 1995).

3. ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA LA ACCIÓN SINDICAL

Estos cambios, estructurales para la revinculación de los colectivos laborales que, parece, requieren continuar profundizando en la identificación de un programa sindical concreto, en los mundos concretos del trabajo y en la esfera sociopolítica, integrador de las diversidades que se presentan en el estatuto del empleo y en la estructura social.

En el seno de las relaciones laborales concretas, la negociación colectiva debe cobrar una nueva dimensión, no sólo como instrumento básico de contractualización, sino también en su papel de potencial garante de derechos generales de igualdad y de integración social colectiva de la mayor parte de la ciudadanía de las sociedades occidentales (sobre todo en este momento en el que la anteriormente aludida «retirada del Estado», relega a una parte importante de la población a que el reconocimiento y el ejercicio práctico de sus derechos de ciudadanía laboral, ciudadanía social, estén cada vez más desequilibrados hacia el lado de las condiciones de la nueva norma social del empleo).

Por tanto, las condiciones para la defensa de sus derechos, incluso como ciudadanos, cobran vital trascendencia en el terreno de la contractualización en las relaciones concretas de empleo, pasando la negociación colectiva a jugar un papel determinante en la generación de derechos mínimos para partes muy importantes de la población.

En este sentido, la negociación colectiva española no reúne las características estructurales para jugar ese papel hacia la cohesión social, y no las reúne porque el «adelgazamiento» de la legislación laboral (MONEREO, J. L., 1996) a lo largo del proceso de desregulación descrito, no ha sido progresivamente cubierto por ámbitos estructurales

y estructurantes de condiciones de trabajo generales. De tal forma que, hechos como la fuerte atomización y la baja existencia de marcos generalistas de la negociación colectiva que regulen al menos aquellos aspectos estructurales de la relación laboral, de la prestación del trabajo, suponen un hueco fácil de descohesión social para facilitar la desigualdad y el no poder tapar zonas de fuerte *vulnerabilidad social* que han ido apareciendo crecientemente entre trabajadores con empleo, porque antes la vulnerabilidad social parecía que era para los excluidos, para «los sin trabajo», no para el que tenía empleo, pero ahora, en esta nueva fase, hay una frontera más débil y difusa entre los espacios sociales más vulnerables, entre el límite de la pobreza o de las situaciones delicadas de subsistencia, respecto de la fase anterior (SANTOS, A., 1999).

Potencialidad que, sin presuponer un mero y simplista cambio de centro de interés estratégico por parte del movimiento sindical, como si se tratara de darle la espalda al Estado y sólo la cara al mercado, se condensa en la posibilidad de abrirse, en los actuales mundos del trabajo, a la rearticulación de nuevos vínculos de recomposición de los derechos laborales entre los diferentes colectivos de trabajadores, segmentados por los actuales procesos de trabajo difusos y fragmentados, generando coberturas sociolaborales a los numerosos espacios de «vulnerabilidad laboral y social» que ha ido introduciendo el creciente proceso de precarización del estatuto del empleo, a la vez de incluir en las materias de negociación temas estructurales de las relaciones laborales concretas, anteriormente derivados por la legislación, como el tiempo de trabajo, la calificación profesional de los trabajadores y las políticas de empleo específicas para cada uno de los ámbitos contractuales, entre otras.

Desde esta consideración, el papel de la Negociación Colectiva no puede ser valorado como de carácter subordinado a la política social general, sino que debe encuadrarse en el terreno de la construcción de una red efectiva de regulación sociolaboral que, en combinación con las reivindicaciones sociopolíticas para que se renueve el carácter desmercantilizador del Estado, restituyan una nueva forma de cohesión social, es decir, de racionalidad social alternativa a la incivilidad competitiva de la exclusiva soberanía del azar del mercado.

Con relación a las políticas de empleo, éstas están dirigidas institucionalmente a la «mejora de la ocupabilidad» de las personas desem-



pleadas de manera radical, contextualizadas en el concepto de «empleabilidad» que se ha venido acuñando en el contexto europeo desde la Cumbre de Luxemburgo, como prácticamente única respuesta al problema del desempleo. Para esas concepciones, el desempleo es producto de una deficiente adaptabilidad de las personas desempleadas y, por tanto, las medidas se deben circunscribir a las denominadas «políticas activas», es decir, orientadas a tener permanentemente activados a los parados (cursos, orientaciones para el desarrollo de nuevas ¡destrezas sociales!, controles administrativos, etc.). Mientras, el sistema de protección económica a los desempleados ha pasado a denominarse «políticas pasivas».

Configuración de políticas que suponen una individualización del tratamiento del paro, frente al cual las organizaciones sindicales vienen contraponiendo la necesidad de políticas de creación directa de empleo y de mejora del, sucesivamente recortado, sistema de protección al desempleo, situándose esta oposición en uno de los espacios determinantes para el papel de los sindicatos en la reconstrucción de los derechos sociales básicos de las sociedades democráticas. Espacio social que ha visto surgir conflictos en el propio movimiento sindical de países europeos, ligados a las formas de expresión y a la profundidad de la marginación social de este proceso de enquistamiento de bolsas crecientes de parados. Conflictos que ponen de manifiesto la necesaria repolitización de la acción sindical, en convergencia con los movimientos sociales que actúan frente a los procesos de exclusión social.

Finalmente, una de las cuestiones centrales relacionadas con el empleo y con los cambios en los procesos de trabajo es la reducción del tiempo de trabajo, considerada como una reivindicación sindical histórica («trabajar menos para vivir mejor») que ha oscilado, desde la crisis estructural del empleo, hacia su vertiente más utilitarista («trabajar menos para trabajar todos»). Paralelamente al paso de una reivindicación a otra, se ha venido produciendo también la ruptura de la norma del tiempo de trabajo: el tiempo de trabajo ya no está normado de forma tan homogénea, sino que lo que aparece es una fuerte diversificación de las formas del tiempo de trabajo. Diversificación que tiene que ver con tres aspectos fundamentales: uno con su duración, otro con su estructura interna y un tercero con las biografías laborales de los trabajadores.

Ya no se trabajan 40 ó 50 años ininterrumpidos hasta la jubilación como hecho generalizado en las biografías laborales, sino que se producen interrupciones temporales de la actividad laboral, desempleo-empleo, etc. Además, la duración de la jornada de trabajo es una duración alojada en espacios diferenciados a los anteriores; antes la jornada semanal era, básicamente, una referencia generalizada y hoy la referencia de la jornada semanal comienza a desdibujarse, no solamente por la anualización sino por distribuciones irregulares y, finalmente, por la incorporación de formas contractuales del empleo ligadas directamente al tiempo, como la del tiempo parcial o por la vía de las disponibilidades horarias absolutamente desreguladas.

Por tanto, el tiempo de trabajo, no sólo la reducción de la jornada semanal de trabajo, sino todas las dimensiones del tiempo de trabajo, es uno de los hechos estructurales que requieren de regulaciones articuladas con esa nueva base, mucho más flexible, diversa y difusa de organización del trabajo concreto en las empresas, pero no en las grandes empresas sólo, sino en las empresas realmente existentes.

Por tanto, y aun siendo conscientes de que la reducción del tiempo de trabajo, por sí sólo, no es determinante para la generación de empleo (depende, a la vez, de factores como el incremento de la productividad, la expansión de las actividades productivas con sostenidos incrementos de las tasas de inversión, la política salarial, la reorganización de los procesos de trabajo, etc.), se requiere una incentivación estatal apoyada en una reforma legislativa a los proyectos empresariales concertados, entre empresarios y trabajadores, que, combinado con las flexibilidades de su distribución para la optimización de los recursos, supongan una reducción del tiempo de trabajo en conexión con planes de incremento y estabilización del empleo.

A modo de síntesis final podríamos decir que, en la medida en que el trabajo viene perdiendo la centralidad histórica que había tenido en aquellos contextos de voluntades políticas, explícitas e implícitas, de «pleno empleo» y, por tanto, de conformador de ciudadanía laboral, social y política, a la vez de determinante en la construcción y mantenimiento del pacto fordista/keynesiano, el movimiento sindical cobra una nueva dimensión en su papel de potencial garante de derechos generales de igualdad y de integración social colectiva de la mayor parte de la ciudadanía.

De aquí la importancia, parece que también radical, de que las estrategias de acción social e institucional de intervención en el control y la mejora de las condiciones de trabajo se integren en la acción colectiva de la mejora de las condiciones, en cantidad y calidad, del empleo, en el sentido de que el derecho al trabajo, y a la calidad del trabajo, sean la primera condición necesaria (y no la exclusiva y excluyente rentabilización del capital) para el ejercicio real de los plenos derechos democráticos de ciudadanía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, Luis Enrique (1994): «Macro y microcorporatismo: las nuevas estrategias de la concertación social» en *Revista Internacional de Sociología*, núms. 8/9, mayo-diciembre, págs. 29-61.
- (1998): «Las transformaciones de la cuestión social», *Gaceta Sindical*, sept. 1998, en prensa.
- ALONSO, Luis Enrique, y BLANCO, Juan (1999): «Las transformaciones de las bases sociales del conflicto laboral», en MIGUÉLEZ, E, y PRIETO, C. (dir): «Las relaciones de empleo en España», Madrid, Siglo XXI.
- ANISI, David (1995): *Creadores de escasez. Del bienestar al miedo*, Madrid, Alianza.
- BECK, Ulrich (1992): *Risk Society. Towards a New Modernity*, Londres, Sage.
- CASTEL, Robert (1995): *Las Metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.
- CONDE, Fernando (1995): «El papel de la prensa escrita en la preparación ideológica de la huelga general del 27 de enero de 1994», en *Sociología del Trabajo*, núm. 25, otoño, págs. 71-96.
- MARTÍN ARTILES, Antonio (1995): *Flexibilidad y relaciones laborales. Estrategias empresariales y acción sindical*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- MINGIONE, Enzo (1993): «Las sociedades fragmentadas», Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MONEREO, Jose Luis (1996): *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- ORTÍ, Alfonso (1989): «Transición postfranquista a la Monarquía parlamentaria y relaciones de clase: del desencanto programado a la socialtecnocracia transnacional», en *Política y Sociedad*, núm. 2, págs. 7- 19.
- PRIETO, Carlos (1994): *Trabajadores y condiciones de trabajo*, Madrid, HOAC.

- (1999): «La crisis del empleo: ¿Crisis del orden social?», en MIGUÉLEZ, F., y PRIETO, C. (dir.): *Las relaciones de empleo en España*, Madrid, Siglo XXI.
- RECIO, Albert (1997): «La enésima reforma laboral», en *Viento Sur*, núm. 32, págs. 109-121.
- ROMAGNOLI, Umberto (1994): «La desindustrialización de los conflictos de trabajo y la ética de la responsabilidad», en VALDÉS DAL-RÉ, F. (Ed.): *Sindicalismo y cambios sociales*, Madrid, Consejo Económico y Social, págs. 225-239.
- SANTOS, Antonio (1999): «El «rejuvenecimiento de la pobreza: el avance de la inseguridad laboral y la exclusión social», en *Gaceta Sindical*, febrero 1999.

Por una Europa de los Derechos cívicos y sociales

Comité de Sabios (*) (**)

RESUMEN

En su programa de acción social (abril de 1995), la Comisión preveía la creación de un Comité de Sabios al objeto de examinar el porvenir de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, en el marco de la revisión de los Tratados de la Unión Europea.

Si, para cumplir debidamente su misión, el Comité ha deseado ampliar el ámbito de su reflexión, es porque ha tenido la impresión de que Europa se encontraba, más de lo que ella pudiera pensar, en peligro, y de que el déficit social que se observa actualmente suponía una grave amenaza. Europa *no podrá construirse sobre una base de desempleo y exclusión*, y si no se define claramente el concepto de ciudadanía. Europa *será una Europa de todos*, de todos sus ciudadanos, o no será nada.

(*) Presidido por María de Lourdes Pintasilgo.

Miembros del Comité: Eduardo García de Enterría, Hartmut Kaelble, Louka Katseli, Frédéric Pascal, Beugt Westerberg, Shirley Williams.

Ponente: Jean Baptiste de Foucauld.

Fuente: COMISIÓN EUROPEA. *Por una Europa de los Derechos cívicos y sociales. Informe del Comité de Sabios.* Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1996.

(**) Se publica sólo unas partes del Informe del Comité de Sabios: el Resumen del Informe, la II.^a parte y las propuestas del mismo.



Índice

I. Las cuestiones sociales constituyen a partir de ahora uno de los desafíos esenciales a los que debe responder la construcción europea

1. La Unión Europea debe afirmar más claramente su identidad

Sólo podrá convertirse en una entidad política original si *consigue definir claramente la ciudadanía que ofrece a sus miembros*. La inclusión en los Tratados de derechos cívicos y sociales permitiría llenar de contenido esta ciudadanía y mitigar la impresión de que se trata de una Europa elaborada por élites tecnocráticas, más bien alejadas de las preocupaciones cotidianas. Convendría recordar que el progreso económico sólo es un medio y que el objetivo de la Unión es permitir que cada ciudadano materialice su desarrollo potencial personal en relación con sus semejantes, teniendo en cuenta la necesaria solidaridad con las generaciones futuras.

2. No se podrá responder al desafío del empleo sin una renovación importante de nuestras políticas, que deberán ser más activas y más eficaces, y de nuestra concepción del trabajo y de la actividad

Si Europa quiere rechazar tanto el agravamiento de las desigualdades y de la marginación social como la generalización de las políticas de asistencia pasiva destinadas a las personas en situación de exclusión, deberá hacer un *esfuerzo considerable de innovación, organización y movilización* para construir un *modelo de desarrollo* en el que cada uno tenga su lugar. Será necesario desarrollar un *concepto activo de ciudadanía* según el cual *cada persona acepte sus obligaciones hacia los demás*. Será necesario renovar en profundidad nuestras políticas públicas, que deberán *prevenir a la vez que curar, e incitar al esfuerzo más que asistir*.

De manera más general, debe cambiar y ampliarse nuestra concepción del trabajo; el modelo de trabajo a tiempo completo, modificado ya por el desempleo y los empleos atípicos, más padecidos que deseados, evolucionará hacia sistemas en los que períodos de actividad remunerada se alternarán o se conjugarán con fases de formación o de ocio; deberá garantizarse la continuidad entre estas fases con un mínimo de rupturas; el trabajo remunerado monopolizará

menos el ámbito de la actividad social legítima; otras formas, muchas veces no remuneradas, revestirán una mayor importancia social y obtendrán el reconocimiento y apoyo de la colectividad. Entre todas estas formas de actividad y de trabajo se entablarán relaciones que podrán constituir un gran enriquecimiento colectivo si se controlan debidamente y no implican precariedad para las personas. Falta por construir un dispositivo de seguridad económica y de gestión individual del desarrollo personal, para lo que la flexibilidad social en favor de las personas desempeña un papel de contrapeso frente a la flexibilidad económica.

3. *La construcción de un modelo social renovado y original constituye también un desafío para la competitividad económica europea*

En la economía mundializada que conocemos actualmente, la competitividad es un imperativo categórico que no puede eludirse. Sin embargo, ello no implica el desmantelamiento del Estado del bienestar o la reducción de los mínimos sociales. Nos obliga, por el contrario, a modificar y renovar nuestro sistema social: disminución del peso de las cargas sociales que gravan el trabajo; desarrollo de los derechos sociales, como la formación, que facilitan producciones con un fuerte valor añadido; mantener un diálogo social europeo renovado como incentivo de competitividad; respuesta coordinada a la evolución demográfica, lo que debe traducirse en la adopción de regímenes de jubilación de base y en la aplicación de políticas que permitan tanto a hombres como a mujeres conciliar las responsabilidades familiares con las responsabilidades profesionales; *lucha contra las diferentes formas de exclusión social*, mediante políticas innovadoras, más personalizadas, que se articulen eficazmente con las organizaciones no gubernamentales; consideración de las cuestiones medioambientales.

4. *Los desafíos de la ampliación y de la mundialización afectan también a las cuestiones sociales*

El éxito de la integración en la Unión de los países de Europa Central y Oriental no se basa únicamente en el atractivo de nuestro

modelo económico, sino también en el de nuestro modelo social; ahora bien, este último tiende a modificarse. Debería exigirse a estos países el respeto de un núcleo de normas sociales claras, definidas por la Unión, cuando se convierten en miembros de pleno derecho.

La mundialización presenta aspectos sociales que van a manifestarse cada vez con mayor claridad, en particular la mundialización progresiva del mercado de trabajo. Deberá plantearse también la cuestión del ritmo de difusión en los países en vías de industrialización de las normas sociales vigentes en los países industrializados. Ello podría llevar a la Unión a sentir la necesidad de afianzar su política social exterior. La Unión no podría defender el principio de universalización de los derechos sin definir para ella misma los derechos a los que se refiere.

II. La organización en Europa de los derechos cívicos y sociales y de las políticas sociales reviste actualmente una gran complejidad

1. *Los Estados de la Unión tienen regímenes constitucionales diferentes, pero todos se han adherido a algunos convenios y pactos, en particular el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1980, que incluye un importante procedimiento de garantía eficaz de los derechos*

En lo que se refiere a los Tratados de la Unión Europea, no se puede en el momento actual hablar de una verdadera estructura de derechos sociales y civiles, sino más bien de disposiciones empíricas que se han adoptado progresivamente para acompañar la unificación de las Autonomías y permitir a este respecto la aplicación de un mínimo de políticas sociales: artículos 117 a 122 del Tratado de Roma, completados por el Acta Única de 1986; Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, adoptada en 1989 por once de los doce Estados miembros; nuevas disposiciones del Tratado de Maastricht, y en especial su Protocolo sobre la Política Social, adoptado por catorce de los quince Estados. En general, los derechos sociales se definen fuera del Tratado, y se re-

fieren principalmente a los trabajadores. En los Tratados no existe un catálogo de derechos sociales fundamentales a los que pueda remitirse el Tribunal de Justicia para controlar los actos comunitarios. Es necesario que estas disposiciones se hagan más legibles, más simples, más coherentes y más eficaces.

2. *Sin embargo, en un ámbito como éste, en constante evolución, deben resolverse numerosos problemas*

Los derechos sociales y los derechos civiles, cívicos e incluso políticos, ¿forman parte de un mismo conjunto, como considera el Comité, o deben considerarse por separado? Esta distinción incluye otra: por una parte, los derechos que consisten en limitar los riesgos de intrusión del Estado en la autonomía de las personas, derechos que se expresan básicamente a través de disposiciones jurídicas, y, por otro lado, los derechos a un conjunto de prestaciones determinadas, derechos que tienen un coste y que precisan de la asignación de recursos financieros.

Pero ¿a quién pueden exigirse los derechos así proclamados? ¿Quién garantiza su ejercicio? ¿Quién proporciona los medios cuando la colectividad se los reconoce a los individuos? Esta cuestión se plantea en la mayoría de los casos, pero con especial intensidad en el caso de los derechos sociales programáticos (derecho a la vivienda, al empleo, etc.). La declaración de los derechos resulta aquí indisociable de las políticas sociales que los aplican. Pero sería ilusorio pensar que el respeto de los derechos depende únicamente de la colectividad y de las políticas públicas. La aplicación práctica de los derechos se basa también en las relaciones interpersonales y en las obligaciones que cada uno siente respecto a los demás; no existen derechos sin deberes, ni democracia sin civismo.

Por último, la lista de los derechos fundamentales no es inmutable. En primer lugar, porque el concepto de persona se hace más profundo, y también porque la evolución de la técnica plantea amenazas para las personas. Tras la primera generación de derechos civiles y políticos y después de la de derechos sociales, aparece la posibilidad de nuevos progresos que deben debatirse, profundizarse y precisarse.

3. *Es indispensable definir claramente lo que incumbe a la Unión y lo que incumbe a los Estados miembros, sobre todo en materia de derechos fundamentales*

El reparto de competencias entre los Estados miembros y la Unión, lo cual resulta más delicado en el ámbito social que en el económico, no ha encontrado hasta ahora una solución clara; todos admiten que el principio de subsidiariedad y proporcionalidad debe ejercerse plenamente y desempeñar un papel esencial. Cada país debe mantener sus peculiaridades.

Nuestra capacidad de desarrollar una Unión Social dependerá, por tanto, de nuestra aptitud para definir los ámbitos o las funciones que la Unión debe asumir, ya sea porque los Estados miembros no son capaces de intervenir de manera eficaz, ya sea porque la intervención de la Unión resulta preferible a la de los Estados y obtiene mayor repercusión:

- llevar a cabo y coordinar reflexiones prospectivas;
- definir un conjunto básico de derechos fundamentales que se impongan a la Unión y a los Estados miembros cuando actúen de acuerdo con la legislación comunitaria;
- extraer todas las consecuencias de los derechos de todos los ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;
- ayudar a corregir los desequilibrios que surjan;
- ayudar a resolver problemas delicados que, aunque sean competencia de los Estados, impliquen la adopción de estrategias comunes;
- contribuir a la aproximación de las reglamentaciones cuando se observen diferencias excesivas y, en último término, imponer mínimos.

III. Precisar, en una primera etapa, el contenido de un conjunto mínimo de derechos fundamentales

Las medidas que deben adoptarse inmediatamente en el marco de la Conferencia Intergubernamental son las siguientes:



1. *Consolidar en un único Tratado los textos actualmente dispersos en los quince Tratados, con una numeración consecutiva de los artículos*
2. *Dotar de bases jurídicas más sólidas al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para aplicar los derechos fundamentales*

Las referencias utilizadas por el TJCE para determinar los principios generales de Derecho comunitario se ampliarían, por una parte, a la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, que se encontraría así indirectamente incorporada a los Tratados, y, por otra, a los principales pactos internacionales suscritos por los Estados miembros. Podrían utilizarse para controlar todos los actos jurídicos de la Unión. Para ello, deberían suprimirse las restricciones que el artículo I del Tratado de Maastricht impone al artículo F.

Esta mejora, al hacer más eficaz en la práctica la aplicación del Convenio de los Derechos Humanos del Consejo de Europa, podría resultar una solución a los numerosos problemas que plantea la adhesión de la Unión a este Convenio, problemas que parecen haberse subestimado hasta ahora (poco contenido en derechos sociales, necesidad previa de hacer ratificar a 38 Estados una revisión del Convenio). Para que el Tribunal de Luxemburgo no sea juez de última instancia en materia de derechos fundamentales, podría crearse una jurisdicción revisora, propia de la Unión, compuesta de jueces no permanentes procedentes de tribunales constitucionales o supremos de los Estados miembros.

3. *Inscribir ya en el Tratado una primera lista de derechos fundamentales*

Esta lista se referiría únicamente al ámbito comunitario, es decir, a los actos de la Unión y a los que adoptan los Estados de conformidad con el Derecho comunitario. Dicha lista no implica modificación alguna de las competencias respectivas de la Unión y de los Estados, ni modifica las relaciones jurídicas entre los Estados miembros y sus nacionales.

Se reconocerían ocho derechos, que gozarían de protección jurisdiccional directa: igualdad ante la ley, prohibición de cualquier forma de dis-



criminación, igualdad entre hombres y mujeres, libertad de circulación dentro del territorio de la Unión, derecho a elegir la profesión y el sistema educativo en todo el territorio de la Unión, derecho de asociación y de defensa de los derechos, y derecho de negociación y acción colectiva.

En cuanto a los derechos que constituyen objetivos por alcanzar (derecho a la educación, al trabajo, a la seguridad social, a la protección de la familia, etc.), que constituyen partes integrantes del modelo europeo, se enumerarían, pero posponiendo la discusión sobre su contenido y la posible adopción de mínimos a una segunda fase.

La importancia del desempleo en la Comunidad y la necesidad de luchar contra la pobreza y la exclusión han llevado al Comité a proponer, en un único caso, una cláusula mínima: *debería incluirse en el Tratado*, es decir, a nivel de la Unión, *el principio de que cada Estado miembro establecerá unos ingresos mínimos* para las personas que, a pesar de sus esfuerzos, no puedan acceder a un empleo remunerado y no se beneficien de otras fuentes de ingresos; cada Estado miembro establecería el nivel de esta prestación.

IV. Iniciar un proceso de elaboración colectiva de una lista completa y moderna de derechos y deberes cívicos y sociales

El fortalecimiento del Tratado para incluir en él los derechos fundamentales no puede llevarse a cabo de una sola vez. En la actualidad, no se dispone de una lista completa de estos derechos, sobre todo si se desea ser audaz e innovador: se requiere un enorme trabajo interdisciplinar y de técnica jurídica. Los derechos no deben imponerse desde arriba, sino que, por el contrario, deben ser objeto de una elaboración democrática según una lógica de ciudadanía activa. Además, se presenta aquí una ocasión única de hacer funcionar en la práctica el espacio público democrático europeo.

Por este motivo, el Tratado revisado debería prever un proceso de elaboración colectiva. El Parlamento Europeo, a propuesta de la Comisión Europea, debería poner en marcha el ejercicio de consultas, que sería controlado por un comité *ad hoc*. Intervendrían no sólo los interlocutores sociales habituales sino también las organizaciones no gubernamentales. En cada país se confeccionaría un inventario exhaustivo de éstas, en función de los tipos de derechos en cuestión. Se

informaría y consultaría periódicamente al Parlamento Europeo sobre la marcha de este proceso, en el que participarían activamente los Parlamentos nacionales.

Al cabo de cuatro o cinco años, una vez concluido este proceso consultivo, los gobiernos extraerían las consecuencias en forma de modificación del Tratado actual, en el marco de una nueva CIG. Este principio debería adoptarse en lo sucesivo.

V. Integrar las políticas sociales en el funcionamiento ordinario de la Unión

Numerosos derechos fundamentales se basan explícitamente en la aplicación de determinadas políticas sociales. De nada serviría integrar los derechos fundamentales en los Tratados si no existieran políticas sociales que permitieran aplicarlos.

Dado que no es éste el objeto central de su mandato, el Comité se ha limitado a formular algunas propuestas:

1. *Propuestas generales*

- Consolidar todas las disposiciones relativas a las políticas sociales en un único título del Tratado.
- Cuando sea necesario adoptar una política social de la Unión desde el punto de vista de la subsidiariedad y de la proporcionalidad, aplicar la norma de la mayoría cualificada, a excepción de algunos ámbitos sensibles (seguridad y protección social, participación).
- Reconocer explícitamente como interlocutores en el Tratado a los colectivos de la sociedad civil, en particular a las instituciones de solidaridad que luchan contra la exclusión y la gran pobreza y que pueden representar a los desempleados y a los excluidos.
- Utilizar los fondos estructurales para la promoción de los derechos fundamentales.

- Desarrollar los conocimientos en ciencias sociales y humanas en el ámbito de la política social europea.
- Examinar sistemáticamente el impacto de las diversas políticas europeas en la cohesión social y en los riesgos de exclusión.

2. *Disposiciones específicas*

- Revalorizar el lugar del empleo en el Tratado e instituir un comité de empleo similar al Comité Monetario, con el que celebre reuniones periódicas.
- Permitir a la Unión llevar a cabo acciones de coordinación y experimentación en el ámbito de la lucha contra la exclusión.
- Incluir en el ámbito institucional habitual, para facilitar la toma de decisiones, la política de inmigración y de asilo, así como las políticas relativas a ciudadanos de terceros países.
- Adoptar la misma solución en lo que se refiere a la lucha contra los efectos de la droga en las personas, tanto en materia de tratamiento como de prevención o de control del tráfico.
- Precisar el concepto de servicios de utilidad pública.

PARTE II

LA ORGANIZACIÓN EN EUROPA DE LOS DERECHOS CÍVICOS Y SOCIALES Y DE LAS POLÍTICAS SOCIALES REVISTE ACTUALMENTE UNA GRAN COMPLEJIDAD

En relación con todos estos desafíos, cabe señalar que la organización actual de los derechos cívicos y sociales y su interrelación con las políticas sociales reviste una gran complejidad. Además, la problemática subyacente a la expresión y aplicación de estos derechos evoluciona de manera permanente, lo cual es algo natural. Conviene tener en cuenta estas dificultades para que las propuestas formuladas sean realistas y duraderas.



1. La situación actual en materia de derechos sociales fundamentales es, cuando menos, compleja

Pueden distinguirse simultáneamente varios niveles.

En primer lugar, los Estados de la Unión tienen regímenes constitucionales que difieren a este respecto. Muchos incluyen en su Constitución un texto que describe los derechos fundamentales a los que se refieren. Pero no ocurre así en todos los Estados miembros (Reino Unido).

Las Constituciones más recientes hacen mayor hincapié en los derechos sociales económicos que las Constituciones más antiguas, basadas en derechos fundamentales tradicionales. Además, las repercusiones jurídicas de estos textos varían de un Estado a otro, según el contenido material de los derechos reconocidos, por un lado, y los procedimientos de control (jurisdiccional, administrativo o constitucional) previstos, por otro.

Al mismo tiempo, todos los Estados de la Unión se han adherido a una serie de convenios y pactos internacionales (1) que contienen una lista de derechos fundamentales cuya repercusión jurídica varía, según los casos, entre simples declaraciones programáticas y textos más vinculantes. Incluso en este último caso, los efectos jurídicos pueden ser distintos, ya que la incorporación al Derecho nacional puede efectuarse automáticamente (sistemas monistas) o bien mediante legislación nacional de transposición (sistemas duales). *En cualquier caso, sería poco lógico, en este contexto, que los Estados de la Unión, tras haberse adherido individualmente a todo un conjunto de convenios internacionales, no llegaran a un acuerdo sobre un conjunto común, aunque éste revistiera un carácter más vinculante.*

(1) Así, de las Naciones Unidas: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966), el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (1966), la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965) y la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (1979); y de la Organización Internacional del Trabajo: el Convenio núm. 29, relativo al trabajo forzoso u obligatorio (1930), el Convenio núm. 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (1948), el Convenio núm. 98, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949), el Convenio núm. 100, relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (1951), y el Convenio núm. 105, relativo a la abolición del trabajo forzoso (1957).

Ello es especialmente cierto porque los Estados del Consejo de Europa (al que pertenecen todos los Estados de la Unión), al elaborar en 1950 el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, enunciaron una serie de derechos civiles y organizaron un importante procedimiento de garantía efectiva, una vez agotadas las vías internas de recurso. En 1961 este Convenio se completó con una Carta Social europea que se refiere básicamente al derecho al trabajo y a la protección de la familia, pero que no está sujeta al control del Tribunal de Estrasburgo.

En lo que se refiere a los Tratados de la Unión Europea, *no es posible hablar en este momento de una verdadera estructura de derechos sociales y civiles, sino más bien de disposiciones empíricas que se han ido adoptando poco a poco para acompañar la unificación de las economías y permitir la aplicación de un mínimo de políticas sociales*. A este respecto, pueden distinguirse diversas etapas:

- El Tratado de Roma permite al Consejo adoptar, por mayoría cualificada, directivas o reglamentos con el fin de garantizar la libre circulación de trabajadores (artículo 49). Puede adoptar por unanimidad medidas de coordinación en materia de seguridad social en favor de los trabajadores migrantes. Su tercera parte («Políticas de la Comunidad») contiene un título dedicado a la política social con seis artículos: los artículos 117 a 122 (al que conviene añadir los relativos al Fondo Social Europeo). El artículo 117 preconiza «la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso»; el artículo 118 confiere a la Comisión la misión de promover una estrecha colaboración entre los Estados miembros en el ámbito del empleo, del Derecho del trabajo, de la formación profesional y de la seguridad social; el artículo 119 establece el principio de igualdad de retribución entre los hombres y las mujeres (limitándose estrictamente a este ámbito).
- El Acta Única, en 1986, añadió algunas disposiciones a esta estructura: el artículo 100A permite al Consejo adoptar, por mayoría cualificada (y ya no por unanimidad), medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por obje-

to el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior (esto no se aplica a las disposiciones fiscales ni a los derechos e intereses de los trabajadores); el artículo 118A permite al Consejo adoptar por mayoría cualificada disposiciones mínimas relativas a la seguridad y la salud de los trabajadores; el artículo 118B establece el principio del diálogo social y de relaciones basadas en un acuerdo a nivel europeo.

- En 1989, once de los doce Estados miembros adoptaron la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores. Como quedó plenamente demostrado en el informe de los Sres. Miguel Rodríguez-Piñero y José Luis Monereo sobre la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores ante la modificación del Tratado de la Unión Europea, esta Carta, que no está integrada en los Tratados, no tiene efecto jurídico directo y su aplicación no está garantizada por el Tribunal de Justicia. Como su nombre indica, se refiere principalmente a los derechos de los trabajadores, y los derechos sociales de otras personas (jóvenes, desempleadas, jubilados) se tienen poco o nada en cuenta. *No obstante, representa una importante etapa en la concienciación de la Comunidad sobre la importancia que para ella revisten las cuestiones sociales relacionadas con el trabajo.* Aunque, en la práctica, no ha desembocado en negociaciones entre los interlocutores sociales, contrariamente a lo que se esperaba, *ha justificado los programas de acción social llevados a cabo por la Comisión Europea, y posteriormente ha tenido continuidad en el Protocolo Social del Tratado de Maastricht, por lo que, a pesar de todo, puede considerarse una etapa pre-constitucional anterior a la incorporación de los derechos sociales al Tratado de la Unión Europea.*
- Por último, el Tratado de Maastricht prevé nuevas disposiciones en diversos ámbitos:
- La Unión se fija como objetivo promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante el fortalecimiento de la cohesión económica y social. Se crea una ciudadanía de la Unión (artículos 8 y 8E) y una referencia al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo F).

- En el Tratado de Roma, se introducen precisiones en su Título III, relativo a la política social (el artículo 126 precisa que la Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros); y se añade un Título IX sobre la cultura y un Título X sobre salud pública (artículo 129: «La Comunidad contribuirá a la consecución de un alto nivel de protección de la salud humana, fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando la acción de los mismos»).
- Catorce de los quince Estados miembros han adoptado un Protocolo Social, que constituye un anexo del Tratado. Consta de seis artículos: el primero determina los objetivos que deben perseguir la Comunidad y los Estados miembros (empleo, condiciones de vida y de trabajo, protección social, diálogo social y lucha contra las exclusiones) y preconiza la adopción de medidas en las que se tenga en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales», así como «la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Comunidad». El artículo 2 estipula especialmente que en cinco ámbitos (salud y seguridad de los trabajadores, condiciones de trabajo, información y consulta de los trabajadores, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado laboral e integración de las personas excluidas del mercado laboral), la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros. A tal fin, el Consejo podrá adoptar, por mayoría cualificada (artículo 189C), mediante directivas, disposiciones mínimas; no obstante, el Consejo decidirá por unanimidad en los ámbitos de la protección social, despido, representación y defensa de los trabajadores, condiciones de empleo de los nacionales de terceros países y ayudas al empleo. Los artículos 3 y 4 prevén el desarrollo del diálogo social comunitario y la posibilidad de aplicar a nivel comunitario los acuerdos convencionales celebrados con los interlocutores sociales. El artículo 6 recuerda el principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres para un mismo trabajo, añadiendo al texto del artículo 119 (que se reproduce en el Protocolo) la posibilidad de aplicar discriminaciones positivas en favor de las mujeres.



- Conviene, por último, subrayar el papel sumamente importante desempeñado por los fondos estructurales, y en particular por el Fondo Social, para garantizar la cohesión comunitaria, así como el impulso que han recibido durante estos últimos años para conseguir una solidaridad financiera entre los países y las regiones.

Este rápido análisis pone de manifiesto la complejidad de las normas existentes y muestra que:

- la Comunidad cuenta, *a pesar de todo, con un conjunto importante de políticas sociales;*
- *los objetivos sociales en los que se basan las políticas sociales se expresan, sin embargo, de manera relativamente vaga y dependen en gran medida de los objetivos económicos;*
- *los derechos sociales se definen fuera del Tratado y se refieren principalmente a los trabajadores. No existe en los Tratados una lista de derechos sociales fundamentales a los que pueda remitirse el Tribunal de Justicia para controlar los actos comunitarios. Corresponde al propio Tribunal construir los principios generales del Derecho comunitario, inspirándose tanto en el Convenio de derechos humanos (que trata poco los derechos sociales) como en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros (artículo F);*
- *las principales disposiciones se refieren a las políticas sociales y éstas sólo pueden decidirse por mayoría cualificada de quince Estados en muy pocos casos (para garantizar la libre circulación y en materia de salud y seguridad), y de catorce Estados en una serie un poco más amplia de ámbitos (cada uno de los cuales está sin embargo bien delimitado). En la mayoría de los casos, prevalece el principio de la unanimidad, tanto de quince como de catorce.*

Evidentemente, esta situación no responde ya a las necesidades actuales de la Unión. No sirve para hacer frente a los múltiples problemas que se derivarán de la ampliación a países que todavía no tienen experiencia de la intervención social en una economía de mercado. Es necesario que estas disposiciones se hagan más legibles, más simples, más coherentes y más eficaces. Pero para ello es necesario que, en materia de de-

rechos sociales fundamentales, se evalúen con precisión y de antemano las dificultades que deberán superarse.

2. Los derechos fundamentales están en permanente evolución

Para afirmar y aplicar mejor los derechos sociales fundamentales, es necesario plantearse previamente una serie de cuestiones e intentar encontrar las respuestas adecuadas. Por otro lado, la siguiente lista no pretende ser exhaustiva.

¿Qué relación debe establecerse entre los derechos sociales y los derechos civiles, cívicos e incluso políticos? ¿Forman parte de un mismo conjunto o deben considerarse por separado? En otras palabras, ¿basta con incluir en los Tratados una serie de derechos sociales, sin introducir también toda una serie de derechos? La práctica jurídica no responde claramente a esta cuestión y duda entre las dos concepciones. Así, Naciones Unidas, tras haber afirmado (en la quinta sesión de la Asamblea General) que las libertades civiles y los derechos económicos, sociales y culturales son interdependientes, acabó redactando en 1966 dos pactos separados: uno relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, y otro relativo a los derechos civiles y políticos. La misma distinción se encuentra también en el marco del Consejo de Europa. Esta separación entre dos tipos de derechos va estrechamente ligada a la guerra fría. Por el contrario, las Constituciones de los Estados, cuando existen, se refieren en general a una única lista. Será necesario que Europa elija entre las dos concepciones. *Saldría reforzada si adoptara una visión de conjunto que unificara los derechos políticos, cívicos y sociales.* En efecto, estos derechos son interdependientes e indisolubles y no existe entre ellos solución de continuidad puesto que afectan a la situación concreta de las personas. Lejos de ser acumulativos, se condicionan mutuamente. *Por este motivo, el Comité ha optado por una declaración que incluya tanto los derechos cívicos como los derechos sociales.*

Esta primera distinción incluye en gran medida otra:

- por un lado, los derechos que tienen por objeto *limitar los riesgos de intrusión del Estado en la autonomía de las personas o su dignidad*, derechos que se expresan básicamente a través



de disposiciones jurídicas, no necesitan recursos financieros muy importantes y son, por lo tanto, independientes del nivel de desarrollo alcanzado (igualdad ante la ley, derecho a no ser objeto de discriminación, igualdad entre hombres y mujeres, derecho de expresión, de circulación, de reunión, de asociación, de acción colectiva, etc.); se trata en la mayoría de los casos de la expresión formal de los derechos civiles y políticos;

- por otro lado, *los derechos a un conjunto de prestaciones determinadas, derechos que tienen un coste y que precisan de la asignación de recursos financieros*; estos derechos (a la educación y a la formación permanente, a la asistencia técnica, al trabajo y a condiciones equitativas de trabajo y de retribución, a unos ingresos mínimos en caso de desempleo, a la jubilación, etc.) expresan a menudo una intención, un objetivo (por ejemplo, el derecho al trabajo) y son muchas veces de aplicación menos inmediata que los primeros; deben preverse etapas en función de las posibilidades económicas, ya que se garantiza un mínimo, aunque sólo sea para evitar los efectos negativos (mientras que los derechos civiles y políticos no están sometidos en principio a ningún compromiso); los derechos sociales pertenecen en su mayoría, aunque no siempre (por ejemplo, el derecho de asociación), a esta segunda categoría.

No obstante, es necesario evitar una oposición demasiado arbitraria de estos dos tipos de derechos: *los derechos políticos y civiles formales también necesitan recursos y medios para su aplicación concreta: la libertad queda limitada si no se satisfacen las condiciones de libertad y los derechos sociales necesitan también verse respaldados por disposiciones jurídicas.*

Pero ¿a quién pueden exigirse los derechos así proclamados, quién garantiza su ejercicio, quién proporciona los medios cuando la colectividad se los reconoce a los individuos?

Esta cuestión se plantea en la mayoría de los casos, pero con especial intensidad en el caso de los derechos sociales programáticos (derecho a la vivienda, al empleo, etc.). *En estos casos, la afirmación de los derechos es indisociable de las políticas sociales que los aplican.* Pero el

nivel de tensión que la existencia de los derechos impone a las políticas sociales y el grado de autonomía de éstas no es fácil de determinar o de someter al control judicial.

Además, sería ilusorio pensar que el respeto de los derechos depende únicamente de la colectividad y de las políticas públicas. La aplicación práctica de los derechos se basa también en las relaciones interpersonales y en las obligaciones que cada uno siente hacia los demás; no existen derechos sin deberes, ni democracia sin civismo. Los múltiples problemas que surgen en el ámbito de la exclusión social hoy en día ponen de manifiesto claramente esta necesidad y, de manera más general, *la necesidad de que las políticas sociales vayan respaldadas, acompañadas y completadas por fuertes compromisos de la sociedad civil.* No basta con inscribir derechos en los textos; los ciudadanos deben percibirlos como necesarios e identificar su parte de responsabilidad. De ahí también la importancia de las condiciones de elaboración de los derechos: un proceso de participación colectiva permitirá impregnar más fácilmente en la sociedad los valores colectivos que expresan los derechos.

Por último, la aplicación concreta de los derechos y deberes no puede limitarse a un mano a mano entre el Estado y los individuos que constituyen la sociedad civil. *Requiere también la intervención de colectivos que hagan surgir estos derechos y estas responsabilidades, que los expliquen, los defiendan y los apliquen mediante experimentos e innovaciones sociales que puedan ampliarse posteriormente e incluso generalizarse; las organizaciones patronales, los sindicatos desempeñan un papel esencial en el ámbito de las relaciones laborales, papel por lo demás reconocido pero que resulta más difícil y al mismo tiempo más necesario en la sociedad postindustrial, en la que la flexibilidad y la importancia creciente del sector terciario van acompañados de una menor estabilidad en las relaciones de trabajo; las asociaciones y organizaciones no gubernamentales parecen llamadas a desempeñar un papel cada vez más importante en la sociedad, sobre todo para que se tengan más en cuenta los derechos de las minorías o de las personas que todavía no tienen trabajo o que lo han perdido (niños, estudiantes, desempleados, ancianos).* Las modalidades de reconocimiento de todos ellos como interlocutores en este lento trabajo de la sociedad sobre ella misma para reconocer y hacer aplicar nuevos derechos, en especial los que tienen por objeto prevenir la exclusión o remediarla, constituyen por tanto

un importante componente de esta problemática de los derechos fundamentales (2).

En efecto, la lista de los derechos fundamentales no es inmutable, sino que va evolucionando por diversos motivos: en primer lugar, porque el concepto de persona se hace más profundo y los derechos y obligaciones que le permiten participar plenamente en una sociedad viva se van definiendo poco a poco de manera más completa y segura; en segundo lugar, porque la evolución de la técnica y el propio desarrollo suponen a la vez una amenaza para las personas y una posibilidad de actuación, que deben regularse por su posible repercusión en los individuos. Tras la primera generación de derechos civiles y políticos, y después de la de derechos sociales, surge la posibilidad de nuevos progresos que deben debatirse, estudiarse y precisarse: ¿Cómo instaurar un derecho a un medio ambiente de calidad? ¿Cómo materializar los derechos de las generaciones futuras? ¿Es posible prever un derecho a la elección del horario de trabajo? ¿En qué condiciones? ¿Constituye una de las modalidades de un nuevo Derecho laboral? El concepto de derecho a la inserción o a la integración social ¿tiene algún sentido y debe convertirse en un atributo de la ciudadanía del futuro? ¿Es necesario ofrecer un derecho especial de expresión a los desempleados y excluidos? Y, de manera más general, ¿debe ofrecerse a las personas que viven en una situación de pobreza la posibilidad de hacer oír su voz sobre las cuestiones que les preocupan? La aparición de nuevas tecnologías suscita también numerosos problemas desde el punto de vista de los derechos fundamentales: así, la sociedad de la información puede amenazar la vida privada o la integridad moral de los niños; por último, el ámbito de la bioética implica también una problemática considerable. Todos estos temas están interrelacionados, todavía no se han estudiado lo suficiente y permanecen por ello en constante evolución. Merecen un amplio debate colectivo, tal como se propondrá más adelante.

(2) La declaración núm. 23 en anexo al Tratado de la Unión Europea, subraya la importancia de la cooperación entre la Comunidad y las asociaciones de solidaridad o las asociaciones responsables de establecimientos y servicios sociales.

3. Es indispensable definir claramente lo que incumbe a la Unión y lo que incumbe a los Estados miembros, en especial en materia de derechos fundamentales

El reparto de competencias entre los Estados miembros y la Unión, que resulta más delicado en el ámbito social que en el económico, no ha encontrado hasta ahora una solución clara; ello se debe a la falta de acuerdo reinante en el seno de la Unión sobre el lugar que deben ocupar las políticas sociales, pero también a la dificultad de determinar criterios sencillos en la materia para definir quién hace qué.

Es verdad que en el ámbito social todos admiten que el principio de subsidiariedad y de proporcionalidad debe ejercerse plenamente y desempeñar un papel esencial. *Cada país debe mantener sus peculiaridades, y el nivel de las retribuciones y las prestaciones debe tener en cuenta la evolución económica, que no va ni irá siempre a la par: por ello, el nivel de los salarios y de las prestaciones sociales, el método de financiación de los regímenes sociales y la regulación del trabajo seguirán siendo competencia de los Estados.*

Nuestra capacidad de desarrollar una Unión social dependerá, por tanto, de nuestra aptitud para definir los ámbitos o las funciones que la Unión debe asumir, ya sea porque los Estados miembros no son capaces de intervenir de manera eficaz, ya sea porque la intervención de la Unión resulta preferible a la de los Estados y obtiene mayor repercusión.

Así pues, los pasos que deben seguirse son los siguientes:

En primer lugar, *definir claramente los objetivos perseguidos por la Unión en materia social, precisar los derechos o principios fundamentales que los inspiran y dotar a las instituciones de los instrumentos adecuados para el cumplimiento de su misión.* Estas condiciones no se cumplen en la actualidad, ni en lo que respecta a los objetivos (así el empleo y la promoción de la igualdad de oportunidades no se valorizan suficiente mente), ni en lo que respecta a los derechos fundamentales (véanse los comentarios que siguen sobre la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores).

En segundo lugar, *adoptar el siguiente compromiso para determinar el reparto de las competencias entre la Unión y los Estados miembros: en materia social, el papel principal corresponde a los Estados miembros, a las autoridades locales y al poder legislativo, y, de manera más general, a la sociedad civil; la Unión sólo tiene competencia para lo que sólo ella puede hacer o para lo que puede hacer mejor que los Estados*. Sin embargo, si se reconoce su competencia en materia social, debe disponer de medios o de normas de actuación tan eficaces como los que se utilizan para la integración económica o monetaria (en especial, la norma de la mayoría cualificada). Por último, *la intensidad de la intervención comunitaria debe ser proporcional al objeto que se persigue, ya que el principio de proporcionalidad completa el principio de subsidiariedad y permite revalorizar la función de las acciones de coordinación o de impulso*, frente a los actos de tipo legislativo, que monopolizan en exceso la atención.

En tercer lugar, el carácter necesariamente original y evolutivo de la Unión no permite elaborar una lista de las competencias respectivas de la Unión y de los Estados en materia social. *En este momento, sólo se pueden definir una serie de ámbitos en los que la intervención de la Unión presenta ventajas claras:*

- *Llevar a cabo y coordinar reflexiones prospectivas* sobre los problemas sociales en la Unión, difundir la información y las experiencias, estimular la reflexión y la acción de los Estados, incitarles a colaborar, llamar la atención de la opinión pública sobre los problemas sociales de interés común.
- *Definir un conjunto básico de derechos fundamentales que se imponga a la Unión y a los Estados cuando actúen de acuerdo con la legislación comunitaria, y permitir su promoción y aplicación.*
- *Extraer todas las consecuencias de los derechos de los ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros* (artículo 8 A). Esto es aplicable no sólo a los trabajadores, sino también a los que no tienen trabajo y desean trabajar, a los estudiantes, a los ancianos, a los turistas, a los minusválidos y a las personas que desean casarse con alguien de otra nacionalidad.



- *Ayudar a corregir los desequilibrios que surgen debido a la unificación de las economías o a la aplicación de las políticas de la Unión. Ésta es, por otro lado, la finalidad de los fondos estructurales, que podría ampliarse a la aplicación de derechos cívicos y sociales. Ello sería especialmente importante para los futuros nuevos miembros durante el período transitorio.*
- *Ayudar a resolver problemas delicados que, aunque sean competencia de los Estados, impliquen la adopción de estrategias comunes (empleo, inmigración, lucha contra la droga) o permitan realizar economías de escala (lucha contra el cáncer o el sida).*
- *Contribuir a la aproximación de las reglamentaciones cuando se observen diferencias excesivas que puedan crear distorsiones de la competencia, y, en último término, imponer mínimos cuando parezca necesario teniendo en cuenta el modelo social europeo y el progreso social que implica.*

PROPUESTAS

- I. Iniciar una reflexión general en Europa sobre nuestras *concepciones* de trabajo, actividad y empleo, para que nuestras políticas sean capaces de garantizar a todos *el lugar que les corresponde* en la sociedad.
- II. *Precisar las modalidades de renovación* de nuestro Estado del bienestar para que se convierta en una mejor baza de competitividad y de cohesión social y favorezca la plena actividad de cada uno.
- III. Facilitar la aplicación de políticas que permitan tanto a los hombres como a las mujeres conciliar las *responsabilidades familiares* con las responsabilidades profesionales.
- IV. Estudiar las condiciones de *aparición* de una nueva *generación de derechos cívicos y sociales*, teniendo en cuenta sobre todo los cambios tecnológicos, el progreso de los conocimientos en materia de medio ambiente y la evolución demográfica.

- V. *Reforzar la ciudadanía y la democracia en la Unión, tratando de manera indivisible los derechos cívicos y los derechos sociales.*
- VI. *Precisar los motivos y las modalidades de intervención de la Unión en materia social, de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.*
- VII. *Culminar, con motivo de la próxima Conferencia Intergubernamental, una primera etapa, inscribiendo en los Tratados un conjunto básico de derechos cívicos y sociales fundamentales («Bill of Rights»), especificando aquellos que gozan de una protección jurisdiccional inmediata y aquellos que tienen un carácter más programático y se profundizarán en una segunda etapa (véase la propuesta núm. XIII).*
- VIII. *Incluir entre los derechos mencionados en la propuesta núm. VII la prohibición de toda discriminación especialmente por razones de raza, color, sexo, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento, minusvalía o cualquier otra situación.*
- IX. *Como excepción, adoptar el principio de que cada Estado deberá establecer, en las condiciones que él mismo decida, unos ingresos mínimos para las personas que no puedan acceder a un empleo remunerado y no se beneficien de otras fuentes de ingresos.*
- X. *Consolidar en un solo Tratado todos los textos existentes, con numeración sucesiva de los artículos.*
- XI. *Dotar de bases jurídicas más sólidas al Tribunal de Justicia, ampliando a los pactos internacionales suscritos por los Estados miembros las referencias jurídicas a las que se refiere el Tribunal con arreglo al artículo F, y suprimiendo las restricciones que impone el artículo L.*
- XII. *En lugar de adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950, instaurar un recurso especial para la protección de los derechos fundamentales, propio de la Unión, compuesto por jueces no permanentes procedentes de tribunales constitucionales o supremos de los Estados miembros.*

- XIII. Prever un artículo del nuevo Tratado que inicie un proceso amplio y democrático de elaboración colectiva a nivel de la Unión de una *lista completa de derechos y deberes cívicos y sociales*. Puesto en marcha por el Parlamento Europeo a propuesta de la Comisión, este proceso, al que deberán asociarse estrechamente los Parlamentos nacionales y en el que participarían no sólo los interlocutores sociales tradicionales sino también las *organizaciones no gubernamentales*, debería culminar en un plazo de *cinco años* en una nueva CIG.
- XIV. Reunir en un *único título del Tratado* todas las disposiciones relativas a las políticas sociales, en especial el Protocolo sobre la Política Social.
- XV. Aplicar la norma de la *mayoría cualificada* en el ámbito social, a excepción de algunos ámbitos sensibles (protección social, participación).
- XVI. Reconocer explícitamente en el Tratado el *papel de interlocutor* de los *nuevos colectivos de la sociedad civil*.
- XVII. Crear un *estatuto de asociación de Derecho europeo*.
- XVIII. *Ampliar* las condiciones de *acceso a los fondos estructurales*, para que puedan llevar a cabo acciones de promoción de los derechos sociales fundamentales.
- XIX. Establecer el principio de que todas las políticas europeas deben ser objeto de un *estudio de impacto* desde el punto de vista de la cohesión social.
- XX. Incluir en el Tratado un *capítulo sobre el empleo* que legitime una acción de coordinación de la Unión de conformidad con los *principios de subsidiariedad* y proporcionalidad.
- XXI. Prever explícitamente la posibilidad de que la Unión lleve a cabo *acciones de coordinación y experimentación* en el ámbito de la *lucha contra la exclusión social*.
- XXII. Incorporar al ámbito comunitario las *políticas de inmigración* y de asilo, así como las políticas de entrada, circulación y residencia que afecten a los ciudadanos de terceros países.

- XXIII. Integrar también en el ámbito comunitario las políticas relativas *a la droga*.
- XXIV. Valdría la pena precisar el *concepto* de *servicio de utilidad pública*, en la medida en que estos servicios básicos condicionan el ejercicio de algunos derechos sociales.
- XXV. Poner en marcha un *programa de trabajo* en el ámbito de la *política social* europea y reflejar los costes de la Europa no social.
- XXVI. Elaborar series *estadísticas sociales* relativas a toda la Unión.

El empleo y la política social en la construcción europea

Laura González
Eurodiputada de IU

I. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA HASTA EL TRATADO DE AMSTERDAM

En el diseño de la política social europea se pueden distinguir diversos períodos, coincidentes tanto con las sucesivas reformas de los Tratados como con la propia evolución económica y social de la Comunidad Europea. Se podrían diferenciar las siguientes etapas:

1. 1957: El Tratado de Roma.
2. 1974: El primer programa de acción social.
3. 1987: La dimensión social del mercado interior. El Acta Única Europea.
4. 1989: La Carta Social Europea.
5. 1992: El Tratado de Maastricht.

1. El Tratado de Roma (1957)

Los Tratados constitutivos prescribían ya, como objetivo de la Comunidad Europea, «la mejora de las condiciones de vida y de trabajo», así como «el fortalecimiento de la cohesión social». Sin embargo, sus disposiciones no permiten hablar de una verdadera política social considerada en su globalidad.

Cabe atribuir este hecho a la creencia de que el propio funcionamiento del mercado común conduciría automáticamente a una convergencia de las estructuras sociales nacionales, produciendo, en definitiva, la identidad social europea. La experiencia mostró enseguida que los mecanismos económicos no producen por sí mismos el pleno empleo y el progreso social en los Estados miembros.

El Tratado de Roma incluyó dos tipos de disposiciones sociales: la libre circulación de los trabajadores (artículos 48 a 51) y la política social (artículos 117 a 128). Esta última se limitaba prácticamente a la creación de un Fondo Social Europeo para la formación y reinstalación de los trabajadores, la creación de un Centro Europeo de Desarrollo de la Formación Profesional, así como al reconocimiento del principio de igualdad de trato entre el hombre y la mujer.

Las disposiciones relativas al empleo, al derecho laboral, a las condiciones de trabajo, a los derechos sindicales y a la seguridad social se limitaban a fomentar la colaboración entre los Estados miembros.

En esta primera etapa de la Unión Europea difícilmente se puede hablar de una política social en la medida en que las acciones se limitaban a garantizar la libre circulación de trabajadores, regulando los movimientos migratorios de posguerra y subordinando la política social al objetivo económico del libre mercado.

2. El programa de acción social

En 1974 Europa se despierta con la resaca de la crisis económica originada por la crisis del petróleo. El paro aumenta de manera vertiginosa. Los trabajadores se movilizan y el Consejo de Ministros se ve obligado a adoptar un Programa de Acción Social que persigue tres objetivos, el pleno empleo, la mejora de las condiciones de trabajo y la participación de los trabajadores:

- a) *Pleno empleo*: Aunque la política de empleo sigue en manos de los Estados miembros, se busca una concertación de las políticas nacionales y se adoptan resoluciones sobre la disminución de la edad de jubilación y la lucha contra el paro de larga duración. También se refuerza la formación profesional de colectivos específicos golpeados por las crisis.



- b) *Mejora de las condiciones de trabajo*: Armonización legislativa de la seguridad y salud laboral, protección contra el ruido y agentes contaminantes, integración de los minusválidos, acciones positivas de igualdad entre el hombre y la mujer, protección frente a los despidos colectivos, traslados de empresas o insolvencia del empresario, etc.
- c) *Participación de los trabajadores*: Con sus sindicatos a través del Comité Económico y Social y de los comités paritarios sectoriales, a los que consulta la Comisión Europea.

3. El Acta Única Europea (1987).

La dimensión social del mercado interior

El paso decisivo hacia la creación de un espacio social europeo se dio en el Acta Única Europea, primera reforma del Tratado de Roma, en el que se reconoce la necesidad de la cohesión económica y social, se dan nuevas competencias sociales y, sobre todo, se abre la vía para que algunos temas sociales puedan ser adoptados por mayoría y no por unanimidad (suprimiendo el derecho de veto, que bloqueaba el avance de la política social). Esta dimensión social del mercado interior plantea la necesidad de una redistribución más justa de los beneficios y no sólo el crecimiento económico y la productividad de la economía de mercado. Se plantea la necesidad de un zócalo mínimo de derechos sociales en todos los Estados, un tipo de trabajo que cubra los derechos mínimos del trabajador.

4. La Carta Social Europea (1989)

Elaborada por la Confederación Europea de Sindicatos y revisada por el Comité Económico y Social, se propuso una Carta de derechos sociales fundamentales, que fue aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 1989, pese a la oposición frontal de Margaret Thatcher, que dejó al Reino Unido fuera de este acuerdo.

El propio presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, ante la realización completa del mercado único en 1993, había reconocido la necesidad de avanzar en la armonización social para evitar la competencia desleal entre países a través del «dumping» social.

La Carta reconoce un conjunto de derechos sociales fundamentales de los trabajadores, entre los que se incluyen: la libre circulación, remuneración justa del empleo, ordenación del tiempo de trabajo, protección social, libertad de asociación y de negociación colectiva, formación profesional, igualdad de trato entre hombres y mujeres, información, consulta y participación de los trabajadores, protección de la salud y seguridad en el medio laboral, protección de niños y adolescentes, Tercera Edad y minusválidos.

La publicación de la Carta Social suscitó las críticas de los interlocutores sociales y del Parlamento Europeo, que destacaron sus insuficiencias. Efectivamente, el texto no era vinculante y no formaba parte del sistema jurídico de las Comunidades Europeas. En consecuencia no se podía denunciar la vulneración de la Carta ante un Tribunal Europeo.

5. El tratado de Maastricht (1992)

En 1992, el Tratado de Maastricht incorporó un Protocolo Social que permitía a los Estados miembros (salvo el Reino Unido) adoptar medidas sociales. Según este Protocolo, la Comunidad y sus Estados miembros persiguen el objetivo de promover el empleo, la mejora en el progreso de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, la formación y la lucha contra las exclusiones.

Para alcanzar estos objetivos, el Consejo puede establecer por mayoría cualificada normas mínimas de mejora de las condiciones de trabajo, salud y seguridad de los trabajadores, información y consulta, igualdad de oportunidades de los hombres y mujeres en el mercado de trabajo, etc. En otros ámbitos, el Consejo puede actuar por unanimidad, y en concreto en materia de seguridad social y de representación de los trabajadores y empresarios. Quedan excluidas las remuneraciones, el derecho de asociación y el derecho de huelga, que permanecen bajo la potestad de los Estados miembros.

El Tratado de Amsterdam ha incorporado el Protocolo social en el Tratado. Veamos ahora con más detalles que es lo que ha supuesto este Tratado para el empleo y la política social comunitaria.

II. EL EMPLEO Y LA POLÍTICA SOCIAL EN EL TRATADO DE AMSTERDAM

El Consejo Europeo de Amsterdam celebrado los días 16 y 17 de junio de 1997 alcanzó finalmente un acuerdo sobre el Proyecto de Tratado presentado por la presidencia neerlandesa. El nuevo Tratado consta de seis Títulos, 14 Protocolos y 46 Declaraciones, Títulos que se refieren a los temas siguientes:

- Libertad, Seguridad y Justicia.
- La Unión y el ciudadano.
- Una Política Exterior efectiva y coherente.
- Las Instituciones de la Unión.
- Cooperación más estrecha y «flexibilidad».

1. Nuevo Título relativo al empleo

Dentro de la Sección II del Tratado dedicada a la «Unión y el Ciudadano», el capítulo 3 del nuevo Tratado trata el tema del empleo. Se introduce un nuevo Título relativo al empleo, que conformará el Título VIII en la versión consolidada de los Tratados. Este Título consta de seis artículos y dos Declaraciones.

En el análisis de este Título podemos decir que, en primer lugar, se modifica el Art. B) del Tratado de la Unión Europea a fin de incluir entre los objetivos de la Unión «la promoción de un alto nivel de empleo». De forma correlativa se modifica el artículo 2 del Tratado de la Comunidad Europea para incluir entre las misiones de la Unión «la promoción de un alto nivel de empleo y de protección social, así como de un alto grado de competitividad». Además se añade una nueva letra al artículo 3 del Tratado de la Comunidad Europea para incluir como nuevo instrumento «el fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros, con vistas a asegurar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada de empleo».

La Comunidad y los Estados miembros se comprometen a «esforzarse» en desarrollar una estrategia coordinada para el empleo. Los

Estados miembros, que conservan su exclusiva competencia en esta materia, deben, sin embargo, compatibilizar sus políticas de empleo con las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y la Comunidad así como considerar el fomento del empleo como un asunto de interés común. Por su parte, la Comunidad Europea debe respetar las competencias de los Estados miembros y fomentar la cooperación entre ellos, complementándola si es preciso y teniendo en todo caso en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo al formular y aplicar las políticas comunitarias.

En materia de procedimiento corresponde al Consejo Europeo examinar un Informe Anual Conjunto elaborado por la Comisión y el Consejo sobre la situación del empleo en la Comunidad y adoptar conclusiones al respecto sobre la base de éstas últimas, a propuesta de la Comisión y previa consulta del Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al nuevo Comité del Empleo; el Consejo de la Unión debe elaborar por mayoría cualificada orientaciones anuales sobre el empleo que los Estados miembros deben tener en cuenta en sus políticas de empleo. Éstos deben además presentar anualmente un Informe sobre las principales medidas adoptadas, sobre la base de los cuales y de los dictámenes del Comité de Empleo y a recomendación de la Comisión, podrá el Consejo formular recomendaciones a los Estados miembros por mayoría cualificada.

Por otra parte se prevé la adopción por el Consejo, en codecisión con el Parlamento Europeo, previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de Empleo, de medidas incentivadoras de fomento de la cooperación entre los Estados miembros y de apoyo a la actuación de éstos en materia de empleo (básicamente intercambios de información y prácticas, análisis y asesoramiento y proyectos piloto). Ahora bien, tales medidas no incluirán armonización alguna de la legislación y reglamentación de los Estados miembros.

Finalmente se prevé la creación por el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, de un Comité de Empleo de carácter consultivo, compuesto por dos miembros de los Estados miembros y de la Comisión, respectivamente. Le corresponderá supervisar la situación del empleo y las políticas de empleo de los Estados miembros y de la Comunidad, formular dictámenes y contribuir a la preparación de las

medidas del Consejo, tras consultar al efecto a los interlocutores sociales.

Evaluación y análisis crítico del Título VIII

La inclusión de un nuevo Título sobre el empleo, finalmente logrado a pesar de las «reservas» e incluso negativas iniciales por parte de determinados grandes Estados, constituye uno de los pocos aspectos positivos de la Conferencia Intergubernamental que elaboró el Tratado de Amsterdam.

Sin embargo, los efectos prácticos de dicho Título parecen limitados, dada la falta de concreción de los principios específicos que deben regir la política de empleo, así como por basarse la acción de la Comunidad y de los Estados miembros únicamente en «esforzarse» en el desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo, mientras que los Estados miembros conservan una competencia exclusiva en la materia. No se puede negar la importancia, no obstante, de la obligación de que los Estados compatibilicen sus políticas de empleo con las orientaciones generales de las políticas económicas de la Comunidad y de sus miembros, así como considerar el fomento del empleo como un asunto de interés común.

El Tratado habla de la necesidad de tener en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo (nótese que no dice «pleno empleo») al formular y aplicar las políticas comunitarias. El Parlamento Europeo había formulado esta demanda en términos más contundentes al pedir que el empleo se encuentre «en el centro de todas las políticas comunitarias, incluida la Unión Económica y Monetaria». Sin embargo, en ningún momento el Parlamento Europeo se ha atrevido a aceptar en sus propuestas enmiendas concretas referidas a la reducción del tiempo de trabajo, que en nuestra opinión permitiría una distribución más justa del empleo existente.

En definitiva, las nuevas disposiciones preservan la competencia exclusiva de los Estados y no incluyen tampoco grandes previsiones ni programas financieros. Además, no se prevén tampoco sanciones en caso de incumplimiento, sanciones que, por el contrario, están claras si algún Estado no respeta lo acordado para el Pacto de Estabilidad que exige el cumplimiento estricto de los índices de convergen-

cia. Por otra parte, pensamos que la austeridad presupuestaria que impide sobrepasar el 1.27 del PIB, a pesar de los costes de la necesaria y futura ampliación, dejan poca esperanza a la financiación de políticas activas de empleo.

Por lo que se refiere al procedimiento podemos decir que se ha aceptado el voto por mayoría cualificada en el Consejo, pero no la codecisión generalizada. Por lo que respecta a las competencias del Parlamento Europeo únicamente se ha obtenido la consulta y excepcionalmente la codecisión.

Finalmente debemos saludar como elemento positivo la creación de un Comité de empleo con carácter consultivo, pero es de lamentar el que no se haya obtenido el procedimiento de codecisión para su creación como quería el Parlamento Europeo, sino únicamente el mucho más limitado de la consulta.

2. Política social

El capítulo IV del Tratado de Amsterdam se refiere a la política social. En primer lugar se deroga el Protocolo núm. 14 sobre la Política social anexo al Tratado de la Comunidad Europea, así como el Acuerdo de Política social anexo a dicho Protocolo, cuyas disposiciones pasan a integrarse en los artículos 136 y siguientes de la versión consolidada del Tratado.

Por un lado el artículo 136 incluye como nuevos objetivos el fomento del empleo, la armonización de las mejoras de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos y la lucha contra las exclusiones. En todo caso, las acciones emprendidas al respecto por la Comunidad y los Estados miembros tendrán en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales y la necesidad de mantener la competitividad de la economía.

Por su parte el artículo 137 de la versión consolidada prevé la adopción de directivas por el Consejo en codecisión con el Parlamento Europeo, y previa consulta al Comité Económico y Social, a fin de establecer disposiciones mínimas destinadas a apoyar y completar la acción de los Estados en una serie de ámbitos:

- Salud y seguridad de los trabajadores.
- Información y consulta de los trabajadores.
- Integración de las personas excluidas del mercado laboral.
- Igualdad de oportunidades en dicho mercado laboral.
- Igualdad de oportunidades en dicho mercado.
- Igualdad de trato entre sexos.

Se prevén además medidas de fomento de la cooperación entre Estados (iniciativas para mejorar el conocimiento, intercambio de información y lucha contra la exclusión social). En cambio se reserva a la unanimidad del Consejo, a propuesta de la Comisión, y tras consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, la aprobación de dichas disposiciones mínimas en otra serie de ámbitos:

- Seguridad social y protección social de los trabajadores.
- Protección de éstos en caso de rescisión de contratos.
- Representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y empresarios.
- Condiciones de empleo de los nacionales de los terceros países residentes.
- Contribuciones financieras para el fomento y la creación de empleo.

La aplicación de todas estas directivas podrá confiarse también a los interlocutores sociales, y además los Estados miembros podrán aceptar medidas más estrictas compatibles con el Tratado. Quedan exceptuados de todo cuanto antecede, no siéndoles de aplicación:

- Las remuneraciones.
- El derecho de asociación.
- El derecho de huelga.
- El derecho de cierre patronal.

Por su parte, el artículo 138 asigna a la Comisión el cometido de fomentar la consulta de los interlocutores sociales a nivel comunitario, y de consultar a éstos antes de presentar propuestas sobre política social. Esta consulta no podrá exceder en principio de nueve meses prorrogables de común acuerdo, y podrá desembocar incluso en el proceso previsto en el art. 139. De conformidad con dicho procedimiento, el diálogo entre interlocutores sociales en el ámbito comunitario podrá culminar en el establecimiento de relaciones convencionales e incluso de acuerdos, cuya aplicación se realizará sobre la base de una decisión del Consejo, adoptada por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, salvo en los que se exige la unanimidad del Consejo.

El artículo 140 encomienda a la Comisión la tarea de facilitar la coordinación de las acciones de los Estados miembros en materia de política social, y en concreto sobre empleo, legislación y condiciones laborales, formación profesional avanzada, seguridad social, accidentes y enfermedades profesionales, higiene laboral y derechos de asociación y negociación colectiva. La Comisión sigue contando para ello con la posibilidad de realizar estudios, organizar consultas y emitir dictámenes, en este caso tras consultar al Comité Económico y Social.

El artículo 141 establece la obligación de los Estados miembros de garantizar la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor. Pero sobre todo, se establece la opción por el Consejo, en codecisión con el Parlamento Europeo, y tras la consulta del Comité Económico y Social, de las medidas necesarias para garantizar la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato para hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación. Además, se admite expresamente la posibilidad de que los Estados miembros decidan medidas discriminatorias positivas en favor del sexo menos representado en la vida laboral o que compensen algún impedimento en relación con la misma.

Finalmente, el artículo 142 retoma la redacción del anterior artículo 120 del Tratado de la Unión Europea para que los Estados miembros mantengan la equivalencia existente entre los regímenes de vacaciones retribuidas, mientras que el nuevo artículo 143 (siempre en versión consolidada) impone a la Comisión la elaboración de un informe anual sobre la consecución de los objetivos en materia de em-

pleo que resultan del artículo 136. Este informe debe incluir la situación demográfica de la Comunidad e ir dirigido al Consejo, al Comité Económico y Social y al Parlamento Europeo, el cual puede además pedir a la Comisión informes específicos relativos a la situación social.

Evaluación y análisis crítico del Título IX. Disposiciones sociales

La inclusión del Protocolo Social en el Tratado es otro de los pocos logros de la Conferencia Intergubernamental, que da así mayor coherencia y unidad a la política social de la Comunidad. En este sentido también destacamos el inicio de la coordinación de los esfuerzos de gobiernos e interlocutores sociales plasmada en el nuevo Tratado.

En cambio, no ha prosperado la demanda del Parlamento Europeo de incluir en el Tratado los principios esenciales de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales, como tampoco su propuesta de que la Comisión presente un calendario y un conjunto de medidas dirigidas a la realización de la Unión Social.

Por otra parte, y más allá de las declaraciones genéricas, no se ha fijado en el Tratado la obligación de la Unión Europea de desarrollar una política destinada a acabar con la injusticia social, la exclusión, la discriminación y la pobreza, llevando a cabo incluso acciones directas de lucha contra la exclusión social.

Por lo que se refiere a los actos legislativos hay que saludar la generalización del voto por mayoría en el Consejo y la codecisión a las disposiciones mínimas a adoptar en los ámbitos indicados. Lamentablemente no se han incluido finalmente las medidas en favor de la Tercera Edad y de los minusválidos y sigue paralizado el cuarto programa contra la pobreza. Además es de deplorar el que tanto la unanimidad como la consulta hayan sido mantenidas para otra aún más numerosa serie de casos —en los que no se altera de hecho lo estipulado en el antiguo Acuerdo sobre Política Social—, así como la existencia de otras importantes excepciones.

El artículo 141 supone un avance en cuanto a empleo, en la medida que introduce una nueva base jurídica, que se basa en la votación por mayoría cualificada y en la codecisión. Sin embargo, no abarca todos los aspectos deseables de la política de igualdad.



III. VISION GENERAL DE LOS SISTEMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Los sistemas que se aplican en la Unión Europea son extremadamente diversificados en lo que concierne a su financiación y funcionamiento, e incluso dentro de un mismo Estado conviven diferentes sistemas.

Aún así podemos, a grandes rasgos, diferenciar los sistemas según dos criterios de base: financiación y método de organización.

Frente al problema de la reestructuración de los sistemas de la Seguridad Social, se está hablando como punto de referencia de dos sistemas predominantes en Europa:

1. Sistema *Beveridge*

Sistema impositivo (típico de Reino Unido y de los países nórdicos).

Características:

Financiación

- Universalidad de cobertura para toda la población.
- Unidad del sistema en una organización nacional centralizada.
- La uniformidad de servicios implica el pago de una cantidad fija independientemente del *status*.

Organización

- El seguro y el servicio se suministra a través de la misma institución pública y el presupuesto cubre ambas.
- El Estado actúa como un único asegurador, recoge los recursos necesarios de los impuestos y paga a los proveedores del servicio sanitario.

2. Sistema *Bismarck*

Originario de Alemania, se aplica en Austria, Bélgica y Francia.

Características:

Financiación

- La cobertura de población depende de su categoría socio-profesional: estar asociado es obligatorio para ciertos grupos.
- La cobertura implica asistencia según el daño.

Organización

- La gestión estatal está descentralizada a través de diferentes corporaciones de seguridad sanitaria. Se gestionan a través de los interlocutores sociales y están sujetos a supervisión por parte de las autoridades.
- Las primas se basan en los ingresos.

Los Sistemas de Seguridad Privados, típicos de Estados Unidos, funcionan también como sistemas adicionales a los sistemas de seguros sociales o públicos en Europa.

Características:

- Las primas se basan en el riesgo.
- En sistemas flexibles se ofrecen diferentes fórmulas, los ciudadanos con mayores riesgos de salud tienen dificultades para obtener el seguro.

En Europa estos mecanismos privados sustituyen a los públicos cuando los ingresos son muy altos. En otros países sirven como suplemento añadido a los servicios públicos.

El sistema de financiación europeo se basa en:

- a) *Impuestos* (Dinamarca, España, Irlanda, Portugal, Finlandia, Suecia y Reino Unido) con una media del 80% de la financiación.
- b) *Contribuciones* trabajador/empresa (Alemania, Holanda, Francia).
- c) *Fórmula mixta* (Bélgica, Grecia, Italia, Luxemburgo y Austria).

El sistema contributivo tiene, dependiendo de la fórmula aplicada, efectos muy diferentes de re-distribución: donde predomina el sistema de impuestos, los salarios bajos contribuyen poco, al tiempo que las personas jubiladas con altos ingresos contribuyen en mayor proporción. En Estados como Francia, donde la mayor parte de la financiación procede de contribuciones que dependen de los ingresos laborales, ocurre lo contrario, los trabajadores con ingresos bajos contribuyen en mayor proporción que los jubilados, que apenas cotizan.

Frente a la anunciada reforma de los Sistemas de la Seguridad Social la tendencia parece apuntar a los sistemas mixtos, con una mayor presencia de seguros privados y, por tanto, la introducción del sistema americano a mayor escala.

La comunicación de la Comisión sobre Modernización y Mejora de la Protección Social en Europa proporciona la «guía de buenas intenciones», pero no podemos evitar mencionar, y hay que resaltar, la improbable conciliación entre las prioridades económicas impuestas y las necesidades sociales.

Por un lado se alaban los sistemas desarrollados de protección social como esencia del Estado de bienestar en Europa, y por otro se constatan las amenazas del déficit público y el fracaso de la integración social, pilares sin los cuales el sistema de protección social se tambalea.

La estructura de financiación es el primer paso, y el definitivo, para el diseño de los nuevos sistemas que, de llevarse a cabo, se someterían al principio de subsidiariedad. Esto conduce a las reducciones de costes. El aumento del trabajo a tiempo parcial y trabajos atípicos,



deberán integrarse dentro de los sistemas de la Seguridad Social si no queremos ver aumentar la exclusión.

Del mismo modo, otro de los factores de peligro es el envejecimiento de la población y el alto coste que esto representa. La igualdad de trato y las fórmulas de individualización de derechos que, en sustitución de los derechos derivados se gestionen, sin perjudicar el *estatus* actual de las mujeres como mayores beneficiarias de derechos derivados, es otro de los grandes desafíos.

Una vía de solución en la reestructuración de las modalidades de financiación para no cargarlo en costes salariales, serían los ingresos compensatorios con imposiciones medioambientales y energéticas.

(Podemos aquí recordar la polémica Cumbre de Kioto sobre medio ambiente, donde destacó la dificultad de alcanzar acuerdos, por lo que esta solución entraría dentro de una perspectiva a largo plazo. La fórmula «el que contamina paga» tiene como contrapartida el que los países ricos no dejen de contaminar, con el consiguiente perjuicio para el medio ambiente.)

La tendencia que más claramente parece apuntar la Comisión es el fomento de actividades no comerciales vinculadas con actividades comerciales para no fragmentar el mercado laboral. Estas políticas de integración se combinarían con prestaciones sociales mínimas. Parece buscarse la sustitución de los servicios públicos de protección social por el suministro de estos servicios a través de asociaciones, cooperativas y pequeñas empresas. De ahí la gran actividad desplegada recientemente por la Comisión en estudios sobre la economía social y la necesidad de fomentar esta vía.

El aumento de los índices de cotización y la reducción de prestaciones es la conclusión que puede deducirse de las tendencias apuntadas. Nuestra reivindicación es el mantenimiento de un alto nivel de protección social y el derecho a tener un ingreso mínimo garantizado.

IV. DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS SOCIALES

La presión de la Unión Monetaria tiene sus efectos sobre la cobertura de la protección social y el sometimiento a los criterios de

convergencia están empezando a reflejarse en la elaboración de un presupuesto europeo que recorta progresivamente y de forma alarmante las líneas destinadas a los más desfavorecidos y a aquellos que centran sus actividades en conseguir la integración social.

La imposición de la política económica de la Unión está reajustándose rebajando el principio de solidaridad y el mantenimiento y desarrollo de los derechos sociales presentados en la Carta Social y reivindicados de manera incontestable por las ONG y ciertos partidos políticos.

El papel de las ONG como defensoras de los derechos sociales y verdaderas gestoras del diálogo social está en estos momentos seriamente amenazado. En el momento en que la Carta Social Europea, que figuraba como protocolo a falta de la firma del Reino Unido, se ha integrado por fin en el Tratado de Amsterdam y su texto ha sido aprobado por todos los Estados miembros del Consejo Europeo, es contradictorio que retroceda la cohesión social.

La Carta Social Europea garantiza 31 derechos fundamentales, principalmente en la esfera de lo social. Junto con la Convención Europea de Derechos Humanos que protege la esfera civil y política, los ciudadanos europeos deberíamos poder sentirnos seguros y satisfechos en cuanto a la salvaguarda de nuestra integridad y dignidad.

La Unión Europea y los Estados miembros son los responsables directos del respeto de los derechos humanos y debe inscribirse en el marco general de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, completado por los pactos internacionales, los compromisos adquiridos y las Conferencias y decisiones habidas al respeto.

La inclusión del artículo F) en el Tratado de la UE es el reconocimiento oficial de la importancia de los derechos humanos y un ejercicio de autocritica al respeto. La UE ha juzgado la situación de los derechos humanos en el mundo a través de sus dictámenes conformes sobre los acuerdos de cooperación con terceros países, pero había olvidado sistemáticamente tratar este tema dentro de la Unión.

La decisión del Parlamento Europeo de crear una Comisión de Libertades Públicas y una Subcomisión de Derechos Humanos y de elaborar anualmente un informe sobre el estado de los Derechos Hu-



manos en la Unión, da credibilidad al papel de la Unión. Este informe, junto a los elaborados por las ONG, contribuye a corregir los ataques más flagrantes y a someter a un control supranacional a los diferentes Estados. La invocación a la no injerencia, por parte de algunos Estados miembros, demuestra que los Derechos Humanos se vulneran todos los días en muchos Estados de la Unión.

Uno de los problemas del respeto de los Derechos Humanos en la Unión es la propia definición del concepto y la resistencia, por parte de los gobiernos, de incluir en ellos los derechos económicos, sociales y culturales. De nuevo, las políticas económicas gubernamentales ejercen de barrera frente al buen ejercicio del respeto global y conjunto de nuestros derechos. La universalidad de estos derechos no es fragmentaria. Ningún derecho puede ejercerse de forma independiente.

Está incluido en el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que «toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad».

La *pobreza* es uno de los principales ataques a los derechos humanos. Las nuevas leyes de inmigración y las acciones contra inmigrantes que se llevan a cabo y elaboran por parte de muchos gobiernos violan los derechos humanos. Algunos de estos gobiernos utilizan de forma interesada el problema del desempleo para argumentar las injustificables acciones que ejercen contra la población inmigrante. Esta estrategia debe terminar para que no se fomente la puesta en práctica de una política demagógica de exclusión y xenofobia. El *derecho de asilo* es un derecho que debe ser reconocido, e incluir en él la igualdad de trato de los inmigrantes, tanto en materia de derechos económicos y sociales como civiles y políticos, incluido el derecho al voto en elecciones locales y europeas.

Aunque existen insuficiencias y podemos ilustrar casos condenables, comparativamente, Estados como España, Italia y Portugal están entre los que más esfuerzos realizan en el campo de la regularización de indocumentados. Sin embargo, hablando en términos globales,

podemos afirmar que la Europa de las expulsiones y la clandestinidad no es la que aspiramos a tener y sí la que se está configurando.

Asimismo, estamos asistiendo a un rápido crecimiento de movimientos racistas y xenófobos en la Unión que generan una violencia cada vez más organizada y estrechamente ligada a la extrema derecha.

No tiene ningún sentido el discurso oficial de reconocimiento de la sociedad europea como pluricultural y pluriétnica cuando el racismo sigue manteniéndose e incluso fomentándose por parte de determinados responsables políticos, y que llega a afectar a aquellos órganos que financiamos los ciudadanos para que luchen contra él, como es el poder judicial y las fuerzas de la seguridad del Estado.

Cerca de veinte millones de personas no pueden ejercer su *derecho al trabajo* en Europa porque engrosan las cifras del desempleo. Muchos millones más no pueden disfrutar del *derecho a un trabajo digno* porque, en nombre de la competitividad y la flexibilidad, el trabajo en precario y a tiempo parcial predomina sobre la reivindicación del pleno empleo.

Las políticas económicas que se están aplicando en los Estados miembros, vinculadas al cumplimiento de los criterios de convergencia para la moneda única, han debilitado la protección social, dismantelado los servicios públicos y deteriorado las condiciones de vida y de trabajo.

Muchos Estados miembros no respetan determinadas disposiciones de la Carta Social del Consejo de Europa, como los horarios de trabajo, los derechos sindicales y el derecho de huelga, la igualdad entre hombres y mujeres, la protección social y la protección de la salud.

Hay discriminación jurídica, de género, racial, laboral, de orientación sexual, se discrimina a los niños, a los discapacitados y a los mayores, entre otras muchas más discriminaciones, tanto directas como indirectas.

V. PAPEL DE LAS ONG

¿Por qué existe este desajuste entre los textos y la realidad?

Sólo cabe una respuesta: se carece de la voluntad política y de una buena gestión y estructuración de los recursos para garantizar los derechos.



Ante esta situación las ONG, que actúan, o deberían poder actuar, como lazo de unión entre la población, y especialmente entre el sector de la población más desfavorecido y el Estado, ya no dan credibilidad al lenguaje de los derechos y empiezan a articular sus reivindicaciones en otros términos. El peligro del pensamiento del libre mercado pesa sobre la noción de derechos sociales y los presenta como económicamente caros y, por tanto, dependientes de los recursos. Esta lógica puede desacreditar los mismos derechos como tales y convertirlos en meras reivindicaciones. La democracia no puede existir sin la garantía de *todos* los Derechos Humanos.

No debemos quedarnos en la retórica de los derechos que utilizan los gobiernos sino calibrar sus compromisos y exigir que los cumplan.

Las organizaciones de ayuda humanitaria, que juegan el papel fundamental de vínculo entre la población y los gobiernos en la reivindicación de la puesta en práctica del respeto de los derechos y en la denuncia de su violación, son reconocidas formalmente por el Consejo como interlocutores y entidades consultivas. Sin embargo, hace sólo unos días ha saltado la voz de alarma al peligrar seriamente, a partir de ahora, la existencia misma de las ONG.

El detonante de esta situación de crisis ha sido la decisión tomada por la Comisión, a propuesta de Liikanen, en su reunión del 10 de junio, de revisar las líneas presupuestarias sin base legal y congelar todas estas líneas mientras la revisión se lleva a cabo hasta mediados de julio.

La sentencia del Tribunal de Justicia Europeo del 12 de mayo dice que sólo las acciones de la Unión «no significativas» pueden ejecutarse sin base legal. Sin embargo, ni la Comisión ni el Tribunal han dado una definición de lo que es «significativo» o no.

La revisión lanzada por la Comisión concierne a pequeñas líneas presupuestarias para las que se ha propuesto, desde hace años en muchos casos, una base legal que todavía no se ha adoptado. Cuando finalice la revisión, se corre el grave riesgo de que se congelen estas líneas del presupuesto del 98 y de que desaparezcan a partir del 99.

Nuestra reivindicación de cara al presupuesto ha sido siempre pedir un aumento de los montantes destinados a líneas presupuestarias de apoyo a las ONG y a que se tomen más en consideración tanto sus análisis como sus propuestas.

El presupuesto aprobado para el 98 va a modificarse a raíz de esta sentencia con la congelación de líneas que inciden directamente en el *diálogo social*. Si la situación de crisis no se resuelve rápidamente con un acuerdo interinstitucional, las consecuencias para el funcionamiento de las ONG van a ser profundas y duraderas y, por tanto, todo el espectro social se verá afectado.

Las partidas presupuestarias afectadas por la reciente decisión del Tribunal incluyen 90 líneas, entre las que se encuentran las iniciativas para combatir el racismo y la xenofobia, acciones para la protección de los derechos humanos, programas para combatir la pobreza, proyectos para la rehabilitación de las víctimas de las minas antipersona o la promoción de la integración de los mayores y discapacitados en la sociedad.

El diálogo civil entre las ONG, Estados e instituciones europeas es vital para acercar Europa a sus ciudadanos y el presupuesto debe contar con ello en interés del desarrollo del tejido social en la Unión Europea.

Para ello debe establecerse claramente:

1. Mecanismos de transición para que el presupuesto de 1999 garantice la continuidad del trabajo ya existente.
2. Adopción por el Consejo de bases legales de las que dependen estas acciones.
3. Propuesta y adopción de bases legales que apoyen el trabajo de las ONG y las líneas presupuestarias ahora amenazadas.
4. Consulta a las ONG sobre la propuesta de solución.

Nosotros siempre defendimos que no habrá una construcción europea real si al lado de los criterios económicos y financieros no hay una fuerte cohesión social que impida los desequilibrios territoriales, el aumento de la pobreza y la falta de crecimiento de una sociedad civil que contribuya a una nueva sociedad europea que podamos considerar nuestra.

Bibliografía*

Servicio de Documentación.
Cáritas Española

LA CONSTITUCIÓN. OBRAS GENERALES

- ARAGÓN, Manuel: *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, D. L. 1989.
- CONSTITUCIÓN: *La Constitución Española de 1978*, Madrid, Congreso de los Diputados, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- *La Constitución Española de 1978, estudio sistemático dirigido por Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría*, Madrid, Cívitas, 1988.
- *La Constitución, veinte años después: papeles y memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1998.
- ESPAÑA. CONSTITUCIÓN. 1978: «Constitución Española», Madrid, *Boletín Oficial del Estado*, 1979.
- ESTUDIOS: *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Cívitas, 1991.
- *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Valencia, Universidad de Valencia, 1980.
- FERNÁNDEZ VEGA, José; Mariscal de Gante: *Diccionario de la Constitución*, Barcelona, Planeta, D. L. 1983.
- GARCÍA ESCUDERO, José María; GARCÍA MARTÍNEZ, M.^a Asunción: *La Constitución día a día: los grandes temas de la Constitución de 1978 en el debate parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998.
- HAEBERLE, Peter: *Libertad, igualdad, fraternidad*, Madrid, Trotta, D. L. 1998.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio: *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998.

* Agradecemos la colaboración prestada por la Biblioteca del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Biblioteca del Senado.

PERREIRA MENAUT, Antonio Carlos: *Lecciones de teoría constitucional*, Madrid, Colex, 1997.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Sistema político de la Constitución Española de 1978: ensayo de un sistema: diez lecciones sobre la Constitución de 1978*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, D. L. 1987.

LA CONSTITUCIÓN. DERECHOS SOCIALES

ABELLAN, Ángel Manuel: «En torno a la comparación y diferencia entre valores, principios y normas constitucionales», *Revista vasca de Administración Pública*, núm. 48, mayo-agosto 1997, págs. 253-261.

ATIENZA, M.: «Sobre la clasificación de los Derechos Humanos en la Constitución», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 2, 1980.

CASCAJO CASTRO, José Luis: «Breves notas sobre el concepto de ciudadanía», *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.

— *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS: *Los españoles ante la Constitución y las instituciones democráticas: 11 años de Constitución (1978-1989)*, Madrid, CIS, 1990.

COBREROS MENDAZANO, E.: «Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica del Estado», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 19, 1988.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La dinamización de los mecanismos de garantía de los derechos y de los intereses difusos en el Estado social», *Estudios de derecho público*, Madrid, Tecnos, D. L. 1997.

GALLEGO MÉNDEZ, María Teresa: *Estado social y crisis del Estado*, Madrid, Trotta, 1997.

GARCÍA SANZ, Rosa María: *El derecho a opinar libremente*, Madrid, Eudema, D. L., 1990.

LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis: «Reflexiones sobre los derechos sociales y su eficacia jurídica», *Revista General de Derecho*, núm. 628-629, enero-febrero 1997, págs. 159-168.

MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio: *Jurisprudencia constitucional española sobre derechos sociales*, Barcelona, Cedecs, 1997.

OPINIÓN: *Opinión pública y comunicación política*, Alejandro MUÑOZ ALONSO... [et al.], Madrid, Eudema, 1990.

- PARLAMENTO: *Parlamento y opinión pública*, Francesc Pau Vall, coordinador, Madrid, Tecnos, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, D. L. 1995.
- PEIDRÓ PASTOR, L.: «Los derechos humanos en la Constitución Española», *Historia, Política y Derecho*, Valencia, Universidad, 1984.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, D. L. 1984.
- RODRÍGUEZ OLVERA, Óscar: *Teoría de los derechos sociales en la Constitución Abierta*, Granada, Comares, 1998.
- TARNAWSKI, Eduard: «El bienestar contra el Estado», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 102, octubre-diciembre 1998, págs. 95-128.
- VEGA, Pedro de: «Parlamento y opinión pública», *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta, Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada, D. L. 1997.
- VEINTE: «Veinte años de desarrollo constitucional en materia social», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Derecho del trabajo*, núm. 13, 1998, núm. monográfico.

DERECHO DE ASOCIACIÓN Y PARTICIPACIÓN

- ASOCIACIONES: *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, Pablo Salvador Coderch, coordinador, Madrid, Cívitas, D. L. 1997.
- BASTIDA FREIJEDO, F. J.: «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *Asociaciones y Constitución*, Madrid, Cívitas, 1987.
- «El derecho de asociación», *Jornadas de estudio de los derechos fundamentales y libertades públicas*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1992, págs. 1559-1577.
- LÓPEZ NIETO, F.: *Manual de asociaciones*, Madrid, Tecnos, 1987.
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, V.: *El derecho de asociación*, Madrid, Ministerio del Interior, 1983.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique: *El derecho de asociación*, Madrid, Tecnos, D. L. 1996.
- MONTORO PUERTO, Miguel: «Pluralismo político, partidos políticos y organizaciones sindicales», *Temas constitucionales de actualidad*, Pamplona, Eunsu, D. L. 1993, págs. 153-195.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: «Las fundaciones en la Constitución», *Presente y futuro de las fundaciones*, Madrid, Cívitas, 1990.

PÉREZ SOLA, Nicolás: *Precisiones sobre el tratamiento jurisprudencial del derecho de asociación. Estudios de derecho público*, Madrid, Tecnos, D. L. 1997, págs. 862-883.

RAMÍREZ, M.: *La participación política*, Madrid, Tecnos, 1985.

DERECHO A LA EDUCACIÓN

FERNÁNDEZ MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación: los derechos educativos en la Constitución Española*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, D. L. 1988.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo: *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (derecho a la educación; autonomía local; opinión pública)*, Madrid, Universidad Autónoma, Cívitas, 1994.

MOZOS TOUYA, Isabel de los: *Educación en libertad y concierto escolar*, Madrid, Montecorvo, 1995.

NOGUEIRA, Rosario: *Principios constitucionales del sistema educativo español*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, D. L. 1988.

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo: «El derecho a la educación en las sentencias del Tribunal Supremo», *Estudios de derecho público*, Madrid, Tecnos, D. L. 1997.

DERECHO AL TRABAJO

DELITOS: *Delitos contra los derechos de los trabajadores y contra la Seguridad Social*, E. Rojo Torrecilla, coordinador, Barcelona, Bosch, 1998.

GUANCHE MARRERO, Alberto: *El derecho del trabajador a la ocupación efectiva*, Madrid, Cívitas, 1993.

JORNADAS SOBRE DERECHO DEL TRABAJO Y CONSTITUCIÓN organizadas por el Consejo General de Graduados Sociales, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985.

LÓPEZ GANDÍA, Juan: «Breve nota sobre el artículo 35 de la Constitución Española (derecho al trabajo, libertad profesional y promoción en el trabajo)», *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Valencia, Universidad, 1980, págs. 145-155.

NARVÁEZ BERMEJO, Miguel A.: *Delitos contra los derechos de los trabajadores y la Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.

PALOMEQUE PÉREZ, Manuel Carlos: *Los derechos laborales en la Constitución Española*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

SASTRE IBARRECHE, Rafael: *El derecho al trabajo*, Madrid, Trotta, D. L. 1996.

DERECHOS SOCIALES

ALARCÓN CARACUEL, Manuel Ramón: «La Carta Comunitaria de Derechos Sociales fundamentales de los trabajadores y el protocolo 14 de Maastricht», *Unión Europea y Estado del bienestar*, Madrid, CSIC, 1997, págs. 169-189.

ALONSO BENITO, Luis Enrique: «El papel del Sector Público en la provisión de servicios sociales: socialización, liberalización, privatización», *Boletín de Estudios y Documentación*, núm. 6, 1997, págs. 59-81.

— «La reconstrucción de la solidaridad: la crisis del Estado del bienestar y los dilemas de la ciudadanía», *Acciones e investigaciones sociales*, núm. 6, noviembre 1997, págs. 13-51.

ALONSO, Luis Enrique: «De los nuevos movimientos sociales a los grupos de ciudadanía activa: la ayuda mutua en la encrucijada», *Boletín de Ayuda Mutua y Salud*, núm. 4, 1996, págs. 15-27.

— «Los nuevos movimientos sociales en el umbral del año 2000», *Documentación Social*, núm. 111, abril-junio 1998, págs. 155-179.

BAQUERO CRUZ, Julio: «La protección de los derechos sociales en la Comunidad Europea tras el Tratado de Amsterdam», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 4, julio-diciembre 1998, págs. 639-666.

BARROSO ASENJO, Porfirio: «La ética en la cibernética», *Sociedad y Utopía*, núm. 9, marzo 1997, págs. 307-325.

BULLÓN HERNÁNDEZ, José: «Trabajo: derecho y deber», *Revista de Pastoral Juvenil*, núm. 348, junio 1997, págs. 17-24.

BRUGUE, Quim: «El impacto de los partidos sobre las políticas sociales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 91, 1996, págs. 265-291.

CAMARERO SANTAMARÍA, Jesús: *El déficit social neoliberal: del Estado del bienestar a la sociedad de la exclusión*, Santander, Sal Terrae, D. L. 1998.

CAMPO SÁNCHEZ, Carlos: «Políticas sociales y derechos sociales», *Construyamos un mundo mejor: VI Escuela de Formación Social*, Madrid, Cáritas Española, 1999, págs. 149-159.

CAMPS, Victoria: «Ciudadanía: derechos y deberes», *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 41, 1.º trimestre, 1998, págs. 9-16.

GINER, Salvador: *Manual de civismo*, Barcelona, Ariel, 1998.

CENTRO DE ESTUDIOS DEL CAMBIO SOCIAL: *Informe España 1998: una interpretación de su realidad social*, Madrid, Fundación Encuentro, 1999.

- CONFERENCIA POR UNA EUROPA DE LOS DERECHOS CÍVICOS Y SOCIALES (Madrid, 1997): Organiza la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Cáritas Española, Asociación Pro Derechos Humanos, Madrid, CEAR, 1997.
- CORTINA ORTS, Adela: *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza, 1997.
- «El potencial ético de la sociedad civil», *Debats*, núm. 61, otoño 1997, págs. 17-24.
- DERECHO: *El derecho y los servicios sociales*, Granada, Comares, D. L. 1997.
- DERECHOS: *Los derechos cívicos y sociales y la ciudadanía europea ante la reforma de Maastricht: Conclusiones*, Barcelona, 4 de abril de 1994, Fundación CIDOB; con el apoyo de las Comunidades Europeas, Dirección General V Empleo, Relaciones industriales y Asuntos Sociales, Barcelona, Fundación CIDOB, 1997.
- «Derechos económicos, sociales y culturales», *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 6, febrero de 1998.
- DOMINGO MORATALLA, Agustín: «Acción voluntaria y acción política. El anhelo de una democracia sin fronteras», *Tiempo de Paz*, núms. 44-45, primavera 1997, págs. 45-57.
- DURÁN LÓPEZ, Federico: «La participación de los trabajadores», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Derecho del trabajo*, núm. 13, 1998, págs. 77-94.
- DUSSEL, Enrique: *Ética de la liberación en la edad de la globalización y de la exclusión*, Madrid, Trotta, 1998.
- ECHARREN YSTURIZ, Ramón: «Justicia social y bien común», *Corintios XIII*, núm. 78, abril-junio de 1996, págs. 9-50.
- ESQUIROL CALAF, Josep M.: «Apuntes para una ética cívica», *Revista de Treball Social*, núm. 146, junio 1997, págs. 47-57.
- ESTRATEGIAS: *Estrategias sindicales en Europa: convergencias o divergencias*, Rosario Morillo Balado... [et al.]; Mike Rigby, Rafael Serrano del Rosal, coordinadores, Madrid, CES, 1997.
- ESTRUCTURAS: *Las estructuras del bienestar: derecho, economía y sociedad en España*, Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado, Luis González Seara, directores; autores, Luis Ayala Cañón... [et. al.], Madrid, Escuela Libre Editorial, Cívitas, 1997.
- EUROPA: *Por una Europa de los derechos cívicos y sociales (informe del Comité de Sabios presidido por María de Lourdes Pintasilgo)*, Bruselas [s. n.], 1996.
- FALCÓN, Enrique: «Profundizar en la democracia», *Construyamos un mundo mejor: VI Escuela de Formación Social*, Madrid, Cáritas Española, 1998, págs. 357-364.



- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés: «Derechos humanos y economía del bienestar», *La declaración universal de los derechos humanos en su 50 aniversario*, Barcelona, Bosch, 1998, págs. 327-349.
- FUHRER, Ilse Marie: *Los sindicatos en España: de la lucha de clases a estrategias de cooperación*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1996.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel: *Prestaciones sociales, función administrativa y derechos de los ciudadanos*, Madrid, McGraw-Hill, 1996.
- GARCÍA MACHO, Ricardo: «De los derechos sociales a los principios rectores», *La declaración universal de los derechos humanos en su 50 aniversario*, Barcelona, Bosch, 1998, págs. 363-370.
- GARCÍA ROCA, Joaquín: «La formación para una sociedad participativa», *Escuela de Formación Social*, Madrid, Cáritas Española, 1998, págs. 31-42.
- GARGARELLA, Roberto: «Primeros apuntes para una teoría de los derechos sociales», *Jueces para la Democracia*, núm. 31, marzo 1998, págs. 11-15.
- GUILLÉN, Ana M.: «Democracia y crisis del Estado del bienestar en España: procesos de reestructuración y dificultades de apoyo político», *Dilemas del Estado de Bienestar*, Madrid, Fundación Argentaria, 1996, págs. 321-348.
- GUTIÉRREZ, Francisco, y PRADO, Cruz: «Ecopedagogía y ciudadanía planetaria», Costa Rica, Instituto Latinoamericano de Pedagogía de la Comunicación, 1997.
- HERNÁNDEZ ZUBIZARRETA, Juan, y FUENTE LAVÍN, Mikel de la: «Iniciativa legislativa popular para una carta de derechos sociales», *Acciones e investigaciones sociales*, núm. 6, noviembre 1997, págs. 53-66.
- JORNADAS SOBRE LA VERTEBRACIÓN DE LA SOCIEDAD (Salamanca, diciembre de 1997): *XII Jornadas sobre vertebración de la sociedad española*, Salamanca, Fundación Independiente, 1997.
- LEVIN, Silvia: «Pobreza y ciudadanía social», *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 8, diciembre 1996, págs. 120-137.
- LINARES, Esperanza: «50 años de Derechos Humanos», *Cáritas*, núm. 389, noviembre, 1998, suplemento 244, págs. 17-28.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego: «Los derechos sociales y la reforma del Tratado de Maastricht: la Conferencia de Madrid de ONG's», *Temas para el Debate*, núm. 29, abril 1997, págs. 32-34.
- MARSHALL, T. H., y BOTTOMORE, Tom: *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza, 1998.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, José: *Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales*, Madrid, Tecnos, 1998.

- MONEREO PÉREZ, José Luis: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1996.
- MOTA, Rosalía: «Derechos sociales y pensiones en España», *Dilemas del Estado de Bienestar*, Madrid, Fundación Argentaria, 1996, págs. 289-319.
- MOVIMIENTOS: «Los movimientos sociales», Esteban Ibarra... [et al.], *Temas para el debate*, núm. 27, febrero de 1997, número monográfico.
- *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio social*, edición de Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina, Madrid, Trotta, 1998.
- NACIONES UNIDAS: *Carta Internacional de Derechos Humanos*, Ginebra, Centro de Derechos Humanos, Oficina de las Naciones Unidas, 1996.
- ORIOL, Antoni María: «La militancia política, cauce para una sociedad solidaria», *Corintios XIII*, núm. 80, octubre-diciembre 1996, págs. 381-413.
- ORTEGA, Luis: «La ausencia de una dimensión social en la ciudadanía europea», *Sistema*, núm. 145-146, septiembre de 1998, págs. 165-169.
- PELEGRI I VIANYA, Xavier: «Los derechos sociales en el sistema público de servicios sociales», *Trabajo social en el cambio del milenio*, tomo 1, págs. 91-120.
- PERECE AMORÓS, Francisco J.: «Sindicalismo hoy: posibilidades y limitaciones», *Noticias Obreras*, núm. 1.167, 1-15 mayo 1996, págs. 19-26.
- POLÍTICAS: *Políticas sociales contra la exclusión social: actas del simposio*, Madrid, 1997, organiza Cáritas Española; equipo técnico, Francisco Salinas Ramos, Víctor Renes; Madrid, Cáritas Española, 1997.
- PRIETO LOBATO, Juan María, y ROSA, Pablo de la: «Derechos sociales y trabajo social», *Revista de Treball Social*, núm. 142, junio de 1996, págs. 150-162.
- PUIG, Toni: «Gestionemos la cultura de la ciudad con los ciudadanos», *Animación sociocultural*, págs. 305-321.
- RIVA, Fernando de la: «La asignatura pendiente de la participación ciudadana en las políticas sociales», *Redes*, núm. 2, junio de 1997, págs. 5-11.
- RIVERO LAMAS, Juan: «Los sindicatos y las asociaciones empresariales veinte años después de la Constitución», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Derecho del trabajo*, núm. 13, 1998, págs. 157-197.
- RODRÍGUEZ BRAUN, Carlos: «Estado social y envidia antisocial», *Claves de razón práctica*, núm. 81, abril 1998, págs. 34-39.
- RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio: «Por un nuevo contrato social: el desarrollo de la reforma social en el ámbito de la Unión Europea», *Unión Europea y Estado de bienestar*, Madrid, CSIC, 1997, págs. 3-30.
- ROJO TORRECILLA, Eduardo: «El sindicalismo y los retos de futuro», *Razón y Fe*, núm. 1.183, mayo de 1997, págs. 525-535.

- RAMAGNOLI, Umberto: *El derecho, el trabajo y la Historia*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1997.
- SÁNCHEZ NORIEGA, José Luis: «Educar en los Derechos Humanos», *Noticias Obreras*, núms. 1.230-1.231, 16-12-1998 y 15-1-1999, págs. 23-34.
- SEMINARIO DE INVESTIGACIONES PARA LA PAZ. CENTRO PIGNATELLI: *Los derechos humanos, camino hacia la paz*, Zaragoza, Diputación General de Aragón, Departamento de Educación y Cultura, 1997.
- TEZANOS, José Félix: *Tendencias en exclusión social en las sociedades tecnológicas: el caso español*, Madrid, Fundación Sistema, 1998.
- TERRICABRAS, Josep María: «Ética, compromiso e ideología», *Revista de Treball Social*, núm. 146, junio de 1997, págs. 15-22.
- VALERA, Sergi: «Algunas consideraciones acerca del uso de indicadores en relación con los conceptos de calidad de vida y bienestar», *Intervención Psicosocial*, núm. 13, 1996, págs. 31-38.
- ZAPATA, Ricard: «La responsabilidad ciudadana como fundamento de los derechos sociales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 94, octubre-diciembre de 1996, págs. 147-170.
- ZUBERO, Imanol: «La tarea cultural de los movimientos sociales», *Noticias Obreras*, núm. 1.164, 15-31 de marzo 1996, págs. 19-26.
- *Movimientos sociales y alternativas de sociedad*, Madrid, HOAC, 1996.
- «Descubriendo oportunidades para la intervención social: resituando nuestros espacios de participación», *Documentación Social*, núm. 111, abril-junio de 1998, págs. 87-120.

LAS PERSONAS MAYORES

(Núm. 112, julio-septiembre 1998)

7	●	Presentación.	
13	●	1	Los mayores: un futuro por delante. Bernardo López Majano y Max Ebstein
21	●	2	La Europa de los mayores. Alan Warker
33	●	3	El problema de la dependencia en las personas mayores. Pilar Rodríguez Rodríguez
65	●	4	Los Servicios sociales públicos para mayores. Balance y prospectiva. Manuel Aznar Lopez
85	●	5	Evolución de la salud y coordinación sociosanitaria en el anciano. Rafael Peñalver Castellano
97	●	6	Los mayores y el mundo rural. Benjamín García Sanz
109	●	7	Vejez y migración. Nicole Fuch y Miguel Angel Millán
111	●	7.1	Espanoles de la Tercera Edad en Alemania. Isaac Bermejo Bragado
123	●	7.2	Vidas deshechas. Omar Samaoli
133	●	7.3	Personas mayores e inmigración en la Diócesis de Milán. Fabrizio Giunco
147	●	8	Las personas mayores ante la exclusión social: nuevas realidades y desafíos. Rosalía Mota López y Óscar López Maderuelo
167	●	9	La protección social de las personas mayores: presente y futuro. Adolfo Jiménez Fernández
175	●	10	Balance de las políticas sociales con los mayores en España. Los planes gerontológicos. Análisis y perspectivas. José Antonio Miguel
193	●	11	La condición residencial de las personas mayores. Luis Cortés Alcalá y M. ^a Teresa Laínez Romano
213	●	12	Oportunidades de empleo en el ámbito de los servicios a personas mayores dependientes. José Javier Miguel
223	●	13	Los mayores como yacimiento de empleo. Lorenzo Cachón Rodríguez
235	●	14	Cuidadores de personas mayores. Perspectivas del apoyo informal en España. Colectivo IOE
245	●	15	Protagonismo y participación de los mayores. Realidad y perspectivas. Oilda Montoya Zárate
255	●	16	Mayores y voluntariado. Luis A. Aranguren Gonzalo
269	●	17	Aprender de mayores: la Universidad de la Experiencia. Sindo Froufe Quintas
285	●	18	Unidades de convivencia: una alternativa residencial para las personas dependientes. José Javier Yanguas Lezaun y Francisco Javier Leturia Arrazola
297	●	19	La esperanza de vivir y cómo afrontar la muerte. Manuel Gómez Ortiz
307	●	20	Las Naciones Unidas ante las personas mayores. Año Internacional de las Personas Mayores. Francisco Salinas Ramos
325	●	21	La acción de Cáritas con las personas mayores. Miguel Ángel Millán y Francisco Salinas Ramos
337	●	22	Bibliografía.



EL DESPERTAR DE AMÉRICA LATINA

(Núm. 113, octubre-diciembre 1998)

- 5 ● Presentación.
- 13 ● 1 Pensando la textura antropológico-cultural de los pueblos latinoamericanos.
Ricardo Salas Astrain
- 31 ● 2 La deuda externa de América Latina: origen, evolución y alternativas de solución.
Alberto Acosta
- 61 ● 3 Conversión de la deuda externa por desarrollo social.
Roberto Borja
- 81 ● 4 Los países bolivarianos y las Cáritas nacionales de la región en el marco de la Campaña sobre la deuda externa.
Mario Ríos
- 93 ● 5 La educación y la escuela como reestructuradora de equidad.
Marco Raúl Mejía J
- 113 ● 6 Algunos elementos para repensar el desarrollo.
Alberto Acosta
- 135 ● 7 Reflexiones sobre la cooperación al desarrollo en América Latina.
Agustín Gutiérrez Seller
- 153 ● 8 Nuevas búsquedas para una misma búsqueda.
Patricio Donoso
- 171 ● 9 Chiapas. Una imagen sobre un espejo convexo.
José Manuel López Rodrigo
- 187 ● 10 Las mujeres latinoamericanas en el fin de siglo.
Teresa Valdés
- 197 ● 11 Los niños de la calle en Latinoamérica.
Manuel Jiménez Tejerizo
- 211 ● 12 Nuevo panorama, nuevos movimientos religiosos en América Latina.
Cristian Parker G.
- 223 ● 13 Cáritas hoy y mañana en América Latina.
Equipo de Investigación del Secretariado Nacional de Pastoral Social (Colombia)
- 229 ● 14 Educación desde la cooperación en la Confederación de Cáritas.
David López Arroyo
- 235 ● 15 «Yo, como tú, creo en la poesía de todos» ¿Será posible un mundo no excluyente?
Antonio Elizalde Hevia
- 275 ● 16 Bibliografía



ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS

	PRECIO
N.º 91 Europa, realidad y perspectivas (Abril-junio 1993)	1.200 ptas.
N.º 92 La investigación, acción participativa (Julio-septiembre 1993)	1.200 ptas.
N.º 93 El futuro que nos aguarda (Octubre-diciembre 1993)	1.200 ptas.
N.º 94 Mundo asociativo (Enero-marzo 1994)	1.200 ptas.
N.º 95 los jóvenes..... (Abril-junio 1994)	1.200 ptas.
N.º 96 La pobreza en España hoy (Julio-septiembre 1994)	1.200 ptas.
N.º 97 La interculturalidad (Octubre-diciembre 1994)	1.200 ptas.
N.º 98 La familia..... (Enero-marzo 1995)	1.300 ptas.
N.º 99-100 España de los 90 (Abril-septiembre 1995)	1.600 ptas.
N.º 101 V Informe Sociológico. Síntesis (Octubre-diciembre 1995)	2.500 ptas.
N.º 102 Humanidad y Naturaleza (Enero-marzo 1996)	1.400 ptas.
N.º 103 Tercer Sector..... (Abril-junio 1996)	1.400 ptas.
N.º 104 Voluntariado (Julio-septiembre 1996)	1.400 ptas.
N.º 105 Mujer..... (Octubre-diciembre 1996)	1.400 ptas.
N.º 106 Políticas contra la exclusión social (Enero-marzo 1997)	1.500 ptas.
N.º 107 Arte y sociedad..... (Abril-junio 1997)	1.500 ptas.
N.º 108 Informática, información y comunicación (Julio-septiembre 1997)	1.500 ptas.
N.º 109 Trabajando por la justicia..... (Octubre-diciembre 1997)	1.500 ptas.
N.º 110 Educación y transformación social..... (Enero-marzo 1998)	1.590 ptas.
N.º 111 La España que viene..... (Abril- junio 1998)	1.590 ptas.
N.º 112 Las personas mayores (Julio-septiembre 1998)	1.590 ptas.
N.º 113 El despertar de América Latina (Octubre-diciembre 1998)	1.590 ptas.
N.º 114 Derechos Sociales y Constitución Española..... (Enero-marzo 1999)	1.650 ptas.

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

PUEDE LEER EN ESTE NÚMERO LOS SIGUIENTES ARTÍCULOS:

Presentación.

En el XX aniversario de la Constitución Española: Transición política y estabilidad democrática.

Derechos humanos, derechos sociales y normas constitucionales.

Los derechos sociales en España tras veinte años de Constitución.

Los derechos sociales en la reconstrucción posible del Estado del bienestar.

Derechos sociales, pobreza y exclusión social.

El «déficit social» de la participación política no electoral. Iniciativas ciudadanas y movimientos sociales.

La calidad de vida como marco relacional para el desarrollo de los derechos humanos y constitucionales.

Derecho al trabajo, precariedad laboral y exclusión social.

La descentralización territorial de la lucha contra la pobreza.

La práctica de los Derechos Sociales: Desarrollo postconstitucional.

Algunos determinantes para el papel de los sindicatos en la defensa y promoción de los sectores laborales y en el mundo del desempleo.

Por una Europa de los Derechos cívicos y sociales.

El empleo y la política social en la construcción europea.

Bibliografía.



 **Cáritas**
Servicios Generales

San Bernardo, 99 bis, 7.º - 28015 MADRID
Teléfono 91 444 10 00


Índice