

Políticas públicas y derechos humanos en regresión

Monografía

Políticas públicas sobre vivienda en el Estado español: desde una mirada estatal economicista a la territorial, en búsqueda del desarrollo de un Derecho Humano.

Sonia Lacalle, María Casanovas, Teresa Bermúdez y Unai Segura

El trabajo humano: principio de vida, fuente de derechos.

Joaquín Arriola

Regresión de derechos y desprotección social.

Irene Escorihuela

Las políticas sociales saldrán beneficiadas del nuevo Parlamento.

Lara Contreras y Ana María Claver

Las políticas públicas antes los retos de la tierra y el humanismo.

Nuevas fuentes del derecho: lo comunitario.

Franco Llobera Serra

Política española de cooperación al desarrollo y vulneración de derechos humanos: un análisis más allá de los recortes en la AOD

Ángel González Navas

Crisis en los Derechos Humanos y en las políticas migratorias y de integración, especial referencia en el derecho a la salud.

Red Acoge

Las empresas de inserción y el derecho al empleo de los colectivos más vulnerables.

Antonio Fernández Rojas y Nieves Ramos Rosario

Tribuna Abierta

Autonomía local y servicios sociales.

Francisco Ramos Antón

La influencia de la soledad y otras condiciones de vida de las personas mayores en el desarrollo del servicio de teleasistencia en España.

Fernando Jimeno Jiménez y José Aureliano Martín Segura

Trabajo decente en Colombia: el caso de Bogotá.

Laura Andrea Cristancho Giraldo

181

DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

2016

Director: Sebastián Mora

Director Técnico: Raúl Flores

Edición: ***Cáritas Española***. Editores

Embajadores, 162.

28045 Madrid

Tel. 914 441 000 – Fax 915 934 882

publicaciones@caritas.es

www.caritas.es

Suscripciones:

Servicio de Publicaciones

Embajadores, 162.

28045 Madrid

Tel. 914 455 300 – Fax 915 934 882

suscripciones.ssgg@caritas.es

Distribución:

En librerías

DistriFer Libros

Valle de Tobalina, 32, naves 5 y 6

Tel. 917 962 709 – Fax 917 962 677

28021 Madrid

Condiciones de suscripción y venta:

Precio de este número: 15,00 euros (*América: 13,10 euros más gastos de envío*)

Suscripción a cuatro números:

España: 32,00 euros

(IVA incluido)

Políticas públicas y derechos humanos en regresión

Coordinación del número:
SONIA OLEA FERRERAS

objetivos

DOCUMENTACIÓN SOCIAL es una *revista de ciencias sociales y de sociología aplicada*. Desde su inicio en 1957 aborda las cuestiones referidas al desarrollo social combinando el análisis y el diagnóstico riguroso con la formulación de propuestas para su aplicación.

Este objetivo se concreta en tres ejes temáticos. El primero es el análisis de la estructura social y la desigualdad, en el que se abordan los temas relacionadas con la pobreza y la exclusión, los procesos de desigualdad social y los colectivos desfavorecidos. Como segundo, los actores sociales, el tercer sector y su papel, así como sus políticas y sus propuestas referidas a los ámbitos del desarrollo social, en especial a las estructuras sociales y a la desigualdad. Y el tercero, las estructuras internacionales y sus efectos en el desarrollo y en la pobreza en el mundo, así como la cooperación internacional y el papel de los organismos multilaterales para el desarrollo.

Todos los artículos publicados son evaluados de forma anónima.

DOCUMENTACIÓN SOCIAL está incluida en **LATINDEX, ISOC, SOCIOLOGICAL ABSTRAC, RAS, DIALNET, PSICODOC, SUMARIS CBUC, ULRICH's, DICE, RESH** y en el listado de Revistas Fuente en Sociología (IN~RECS).

181

Director: Sebastián Mora. Servicios Generales de Cáritas Española

Director Técnico: Raúl Flores. Fundación FOESSA

Consejo de Redacción: Jaime Atienza. *Intermón Oxfam*. Pedro José Cabrera Cabrera. *Dpto. de Sociología y Trabajo Social. Universidad Pontificia Comillas de Madrid*. Almudena Cortés Maisonave. *Dpto. de Antropología Social. Universidad Complutense de Madrid*. Mercé Darnell. *Cáritas Diocesana de Barcelona*. Antonio Elizalde. *Universidad Bolivariana de Chile*. Félix García Moriyón. *Universidad Autónoma de Madrid*. Auxiliadora González Portillo. *Universidad Loyola Andalucía*. Germán Jaraíz Arroyo. *Universidad Pablo Olavide*. Manuela Mesa Peinado. *Presidenta de la Asociación Española de Investigaciones para la Paz*. Teresa Montagut Antoli. *Dpto. Teoría Sociológica. Universidad de Barcelona*. Víctor Renes. *Servicios Generales de Cáritas Española*. Enrique del Río Martín. *Director PROEMPLEO Sociedad Cooperativa*. Imanol Zubero. *Dpto. de Sociología. Universidad del País Vasco*.

Consejo asesor: Rafael Aliena. *UV*. Ana Arriba. *UAH*. Juana Aznar. *UMH*. Julio Bordas. *UNED*. Olga Cantó Sánchez. *Univ. Vigo*. María Antonia Carbonero. *Univ. Illes Balears*. Concha Carrasco. *UAH*. Pedro Castón Boyer. *UGR*. Pedro Chaves Giraldo. *UC3M*. Delia Dávila Quintana. *Univ. Las Palmas de Gran Canaria*. Natividad de la Red. *UVa*. Coral del Río. *Univ. Vigo*. Gonzalo Fanjul. *+Social*. Josefa Fombuena. *UV*. Carlos García Serrano. *UAH*. Jordi Garreta Bochaca. *UDL*. Emilio Gómez Ciriano. *UCLM*. Jorge Guardiola. *UGR*. Jordi Guiu. *UPF*. Enrique Lluch Frechina. *Univ. CEU Cardenal Herrera*. Graciela Malgesini. *EAPN-ES*. Miguel Ángel Malo. *USAL*. Vicente Marbán. *UAH*. Pau Mari-Klose. *UB*. Flavio Marsiglia. *School of Social Work – SIRC Director*. Bibiana Medialdea. *UCM*. Fausto Miguelez. *UAB*. Francisco Javier Moreno Fuentes. *CSIC*. Antonio Moreno Mejías. *Centro de Recursos para Asociaciones de Cádiz y la Bahía*. Rosalía Mota López. *U. Comillas*. Ricardo Pagán Rodríguez. *UMA*. Jesús Pérez. *UNEX*. Begoña Pérez Eransus. *Univ. Pública de Navarra*. Jorge Rodríguez Guerra. *ULL*. José Juan Romero. *ETEA*. Esteban Ruiz Ballesteros. *UPO*. María Rosario Sánchez Morales. *UNED*. Sebastián Sarasa. *UPF*. Constanza Tobío Soler. *UC3M*. Teresa Torns. *UAB*. Fernando Vidal. *U. Comillas*. Cristina Villalba Quesada. *UPO*. Juan José Villalón Ogáyar. *UNED*. Ángel Zurdo. *UCM*.

Redacción de la Revista: Embajadores, 162 1ª planta
28045 Madrid

Tel. 91 444 10 11
documentacionsocial@caritas.es

DOCUMENTACIÓN SOCIAL no se identifica necesariamente con los juicios expresados en los trabajos firmados. Los artículos publicados en esta revista no pueden ser reproducidos total ni parcialmente sin citar la procedencia.

© **Cáritas Española**. Editores

ISSN: 0417-8106 ISBN: 978-84-8440-726-3 Depósito Legal: M. 4.389-1971

Preimpresión e impresión: Gráficas Arias Montano, S. A. • 28320 Pinto (Madrid)

Sumario



Presentación 5



Monografía

- 1** **Regresión de derechos y desprotección social.**
Irene Escorihuela **15**
- 2** **Las políticas sociales saldrán beneficiadas del nuevo Parlamento.**
Lara Contreras y Ana María Claver **35**
- 3** **Políticas públicas sobre vivienda en el Estado español: desde una mirada estatal economicista a la territorial, en búsqueda del desarrollo de un Derecho Humano.**
Sonia Lacalle, María Casanovas, Teresa Bermúdez y Unai Segura .. **59**
- 4** **Política española de cooperación al desarrollo y vulneración de derechos humanos: un análisis más allá de los recortes en la AOD.**
Ángel González Nava **81**
- 5** **Crisis en los Derechos Humanos y en las políticas migratorias y de integración, especial referencia en el derecho a la salud.**
Red Acoge **101**
- 6** **El trabajo humano: principio de vida, fuente de derechos.**
Joaquín Arriola **121**

- 7 Las empresas de inserción y el derecho al empleo de los colectivos más vulnerables.**
Antonio Fernández Rojas y Nieves Ramos Rosario **145**
- 8 Las políticas públicas antes los retos de la tierra y el humanismo. Nuevas fuentes del derecho: lo comunitario.**
Franco Llobera Serra **163**



Tribuna Abierta

- 1 Autonomía local y servicios sociales.**
Francisco Ramos Antón **189**
- 2 La influencia de la soledad y otras condiciones de vida de las personas mayores en el desarrollo del servicio de teleasistencia en España.**
Fernando Jimeno Jiménez y José Aureliano Martín Segura **211**
- 3 Trabajo decente en Colombia: el caso de Bogotá.**
Laura Andrea Cristancho Giraldo **231**



Documentación

- 1 Los derechos humanos: nivel europeo e internacional.** **257**



Reseñas bibliográficas

- 1 Trabajar la convivencia en los centros educativos. Una mirada al bosque de la convivencia.**
Jesús Rogero-García **279**
- 2 Los (bienes) comunes. ¿Oportunidad o espejismo?**
Guillermo Fernández Mañllo **284**
- 3 Ce qui nous unit. Discriminations, égalité et reconnaissance.**
Eguzki Urteaga **286**



Presentación

En los últimos años, no sin dificultades, hemos vivido la incorporación de los Derechos Humanos a nuestro lenguaje diario habitual y en referencia a situaciones (la mayoría de dificultad o de lesión) cercanas a nosotros. Ya no se trataba de lo que estaba ocurriendo en países con dictaduras terribles o en lugares de hambrunas, desastres naturales (provocados por el cambio climático) o conflictos armados interminables (a la vez, buenos negocios para la industria armamentística). No solo. Ahora también nos «tocaba» en el centro de nuestros barrios, de nuestras familias, de nuestra sociedad.

El acceso universal a la salud, una educación de calidad e igualitaria, la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, una vivienda digna y adecuada, un medio ambiente sano y perdurable, el trabajo como herramienta de dignidad y no como lastre casi de «nueva esclavitud» (en horarios y garantías laborales)... Nos estaba pasando algo que parecía imposible: ver que nuestros hijos están viviendo una regresión en el disfrute y garantía de Derechos Humanos que les hace tener la Declaración Universal de 1948, más lejana en el cada día de lo que la han tenido nuestras madres y padres.

En resumen, y en pocas palabras: una vida con dificultades y trabas para ser vivida con la dignidad que todos tenemos. Más aún para aquellas familias, pueblos y personas en situaciones de vulnerabilidad y exclusión.



Políticas públicas como herramientas de materialización de los Derechos Humanos: acceso, disfrute y garantía de los mismos

Para desarrollar y hacer posible el Artículo 28 de la Declaración Universal de los DDHH, los Estados proponen, consensúan y llevan a cabo las Políticas Públicas necesarias para el logro de ese «orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos».

Un orden social e internacional que se sustenta en el bien común. Un bien común que, a pesar de lo que tantas veces resuena en nuestra cabeza, no puede ser el bien de las mayorías, sino el bien de todas y cada una de las personas que viven y conviven en un mismo territorio (orden social); que viven y conviven en un mismo planeta (orden internacional).

Esto es así en la letra de muchas Constituciones, leyes orgánicas, leyes ordinarias etc, tanto en nuestro Estado como en otros (cada vez más la mayoría de la comunidad internacional). Es en el acceso a los Derechos Humanos, en la letra de las normas, donde encontramos con más facilidad esa expresión del bien común para todas las personas. Cuestión diferente es cuando los Gobiernos planifican y dotan de presupuesto a las Políticas Públicas que han de hacer realidad el disfrute de los DDHH enunciados en las leyes; y todavía aún más alejado cuando se trata de hacer constar en la propia normativa las vías de garantía de los mismos por parte de los obligados a hacerlo: los propios Estados (sistemas de transparencia, de evaluación, de control, de jurisdiccionalidad etc.).

En los últimos años estamos encontrado paradojas tales como que las reformas planteadas ante la emergencia habitacional sufrida en nuestro Estado se hayan diseñado desde el Ministerio de Economía; cuando de lo que se trataba, y lo que la sociedad estaba reclamando, era dejar de lado la visión economicista y de bien de mercado de la vivienda para lograr una Política Pública de desarrollo del Derecho Humano a una vivienda digna y adecuada (como sí venía expresado en la letra de nuestra Carta Magna).

La efectividad de una Política Pública viene marcada, desde luego, por la medida y expresión del bien común; pero también por su estabilidad, su calidad, su coherencia y su efectividad. Todas estas características han de ser medidas y evaluadas para así poder valorarlas, mantenerlas, modificarlas, ampliarlas... Y esa medida no solo se establece desde lo cuantificable (personas, situaciones, presupuestos etc.), sino también desde la expresión del disfrute y las herramientas de garantía de los Derechos Humanos. Esto último ha de ser sustancial, y no un ámbito de desarrollo más, en unas Políticas Públicas

que tengan a la persona y los pueblos como su objeto de partida y de llegada; incluyendo los procesos de diseño de las mismas.

El Estado español suspende en Derechos Humanos ante la Comunidad internacional

Como veremos con más detenimiento en las páginas que siguen, el planteamiento de la regresión en Derechos Humanos en las Políticas Públicas que se han llevado a cabo en los últimos años en el Estado español no se queda en una interpretación o análisis de la realidad donde podamos sistematizar la situación de desigualdad, exclusión, desempleo, calidad del empleo, abandono escolar temprano etc.; ni tampoco en un «sentir ciudadano» que ha traspasado nuestras fronteras. Tiene su reflejo en las múltiples condenas que nos han llegado desde la comunidad internacional y, más en concreto, desde nuestra región con los tribunales europeos de Luxemburgo y Estrasburgo a la cabeza.

Relatores de Naciones Unidas ante la reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana, comisarios europeos frente a las situaciones inhumanas de nuestras fronteras de Ceuta y Melilla; el primer dictamen del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas condenando a España por normativa vigente hipotecaria que se suma a las diversas sentencias condenatorias del Tribunal Europeo de Justicia en la misma temática; la reciente condena del mismo Tribunal a la reforma sanitaria de 2012 que terminaba con el acceso universal a la salud en nuestro territorio...

Hasta llegar a la condena internacional del propio Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, donde hace poco más de un año comparecía el Gobierno para ser examinado ante todos los Estados miembro (Examen Periódico Universal) sobre la implementación y desarrollo de los Derechos Humanos en sus Políticas Públicas⁽¹⁾.

En el futuro inmediato...

Del mismo modo, antes del verano de 2017, las Políticas Públicas de España volverán a ser revisadas por la Comunidad internacional, en el 6.º Informe Periódico del Comité para el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Y una de las claves que tendrá este Informe será la de constatar la regresión efectiva en los Derechos Humanos que protege dicho Pacto y llevar a cabo la revisión de las recomendaciones que en 2012 hizo el Comité para que se modificaran Políticas Públicas en relación a la lucha

(1) Examen desarrollado como informe en el apartado de Documentación de este monográfico.



contra la pobreza, no discriminación por causa alguna, vivienda, educación, salud, protección social y otros.

También se seguirán de cerca por parte de las plataformas y redes estatales, regionales y locales, los compromisos adquiridos por el Estado en el Examen Periódico Universal (EPU) del pasado año. Compromisos relacionados con Políticas Públicas concretas, que han de reflejarse no solo en recuperación de niveles de disfrute y garantía de DDHH anteriores a la crisis económica y social que estamos viviendo, sino en un mayor logro y progresión de los mismos. No se trata de «volver», sino de «avanzar aún más», en la posibilidad de vivir la máxima dignidad que conlleva nuestro ser personas y pueblos.

En esta Documentación Social que ahora presentamos hemos intentado que estuvieran presentes todos aquellos espacios de desarrollo y materialización en la vida cotidiana de los Derechos Humanos y que nos parecían imprescindibles. En la economía y el diseño de presupuestos que pone énfasis real a lo que en el papel a veces cuesta entender o diseñar (al final, en lo que invertimos —aunque se siga diciendo que gastamos— o a lo que dotamos de presupuesto es a lo que nos importa, a lo que nos parece prioritario y esencial). La mujer en muchos ámbitos (igualdad, no discriminación, laboral, violencia de género, salud etc). La vivienda, la salud, el empleo, la movilidad humana, la participación, el ejercicio de la ciudadanía... Pero no ha sido posible; eso sí, nos queda la «tranquilidad» de haberlo intentado hasta el final ante agendas y situaciones personales que lo han impedido.

Por tanto, aquí queda un importante, reflexionado y profundo análisis de la situación actual de algunas de las políticas públicas que se están llevando ahora en nuestro Estado. Pero no de todas... Podremos volver a revisarlo en un tiempo, ojalá con la esperanza de que esa materialización de los DDHH a la que están obligados todos los países miembro de las Naciones Unidas haya sido implementada de manera más eficaz, transparente y contundente de lo que ahora, en estas páginas, vamos a encontrar. Nos queda ese reto, en especial a nuestros gobernantes.

El presente monográfico contiene ocho artículos que desarrollan ese análisis de Políticas Públicas desde el prisma de la plasmación en ellas de la garantía de los Derechos Humanos, y, al final, en la Sección Documentación, el soporte imprescindible de dos informes internacionales, uno del ámbito europeo y el otro del ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, con certeras y sistematizadas condenas al Estado español por la sucesiva y continuada lesión (los mal llamados «recortes») de Derechos Humanos en nuestro Estado. Que nos han llevado a un territorio con una situación de desigualdad,

exclusión social y pobreza impensable hace tan solo unas décadas. Los informes presentados son:

- El impacto de la crisis en los derechos humanos en los estados miembros de la Unión Europea: Informe de España. Parlamento europeo. 2015.
- Segundo Examen Periódico Universal realizado a España. Naciones Unidas. 2015.

Así, en el primer artículo, «Regresión de Derechos y Desprotección Social», **Irene Escorihuela, directora del Observatorio DESC**, nos presenta lo que podría ser gran parte del Informe Alternativo que las entidades sociales estamos en estos meses trabajando para llevar ante el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de Naciones Unidas el próximo año 2017, debido al Examen que el Estado español tiene periódicamente sobre sus políticas públicas en atención a estos Derechos vigilados y tutelados por dicho Comité: vivienda, salud, protección social, educación, empleo, pobreza... Con un prisma sustentado en una evidencia: la mercantilización de los Derechos como prestaciones/regalías por los principios de universalidad, correlación y no discriminación sustentadores de los Derechos Humanos. Y una consecuencia: sin acceso a Derechos, mayor pobreza, desigualdad y exclusión social. Significativa es también la profundización que hace sobre la necesidad de justificar, como el Derecho Internacional de los DDHH indica, cualquier regresión que se dé; habiéndose llevado medidas llamadas de «austeridad» que han sido focalizadas, como ya manifestábamos al comienzo de esta pequeña introducción, en determinadas partes de la sociedad, y ante determinados Derechos que no cuentan en nuestra Carta Magna con la máxima y debida protección.

Desde las mismas constataciones sobre la realidad, pero con el optimismo que conlleva el análisis de los últimos programas electores de los partidos políticos concurrentes a nuestras elecciones, **Lara Contreras y Ana María Claver, de Oxfam Intermón**, en el segundo artículo de nuestro monográfico «Las políticas sociales saldrán beneficiadas del nuevo Parlamento», contemplan la posibilidad de un pequeño giro, provocado también por la necesidad absoluta de tener que llegar a pactos en el diseño e implementación de las futuras políticas públicas en nuestro Estado. Utilizando la herramienta «Poletika», se han sistematizado temas esenciales en cada uno de los programas electorales, manifestaciones y declaraciones públicas, prensa, etc. para la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Relevante es la foto sobre las formas de participación de la ciudadanía en política, utilizando las redes sociales y otras plataformas y la propuesta que nos lanzan las autoras de tener en cuenta que llega una nueva forma de hacer incidencia pública desde estos «balcones 2.0», con lo que denominan «*open advocacy*» y tienen a la ciudadanía como participante de los



procesos post-electorales desde la propuesta del seguimiento de las políticas prometidas y el ejercicio desde la transparencia.

Siendo los dos primeros artículos transversales y genéricos a todas las Políticas Públicas, los seis siguientes se detienen en diversos ámbitos más específicos. Las Políticas públicas de implementación y desarrollo del Derecho Humano a una vivienda digna y adecuada han sido analizadas por **Sonia Lacalle, María Casanovas y Teresa Bermúdez (de Cáritas Diocesana de Barcelona) y Unai Segura (de Cáritas Diocesana de Bilbao)** en su artículo «Políticas públicas sobre vivienda en el Estado español: desde una mirada estatal economicista a la territorial, en búsqueda del desarrollo de un Derecho Humano». Donde, desde el primero momento nos alertan con una terrible conclusión: en el Estado nunca ha habido una implementación de Políticas públicas en vivienda, ni ahora, ni en los últimos 70 años. Partiendo de un análisis histórico del desarrollo de la vivienda como bien de inversión y no como Derecho Humano en cada una de nuestras Comunidades Autónomas; examinando con detenimiento las últimas medidas implementadas ante la situación de «emergencia habitacional» vivida en los últimos ocho años en nuestro Estado, que han seguido el enfoque economicista y mercantil de siempre; llegan con más detenimiento a Cataluña y Euskadi, tanto en el análisis de situación, como en las propuestas de cambio a futuro planteadas de forma valiente y concreta.

Igualmente, **Ángel González Navas, de la Coordinadora de ONG de Desarrollo**, constata la pérdida de enfoque estructural sobre el desarrollo del Derecho Humano a la Cooperación Internacional en su artículo «Política española de cooperación al desarrollo y vulneración de derechos humanos: un análisis más allá de los recortes en la AOD». Especialmente, como los primeros párrafos de este cuarto artículo ponen de relevancia, desde Políticas públicas con terceros países que no tienen en el centro de las mismas el desarrollo humano y los derechos de las personas y los pueblos. Siendo otros los intereses mayores, o los objetivos evidentes de las relaciones que se llevan a cabo con otros estados: la política exterior y la situación económica. Añadiendo además, en los últimos años, la situación concreta en muchas de nuestras fronteras de la llamada «presión migratoria» que ha «contaminado» aún más la AOD y su diseño y evaluación, prácticamente inexistente.

Con el artículo: «Crisis en los Derechos Humanos y en las políticas migratorias y de integración, especial referencia en el derecho a la salud», la **Federación de Organizaciones No Gubernamentales Red Acoge** profundiza en una de las aristas menos confortables en el desarrollo de las Políticas públicas de un Estado que renuncia a la característica más esencial e identitaria de los DDHH: su universalidad. La reforma sanitaria que se llevó a cabo hace cuatro

años ha supuesto la regresión en DDHH y en estado de bienestar más dolorosa de cuantas se hayan dado, porque ha supuesto que personas concretas, de familias concretas, hayan dejado de tener acceso al Derecho Humano a la salud. A ello le unimos la práctica inexistencia de políticas migratorias y de integración, llegando a situaciones de vulneración extrema en nuestras fronteras y dentro de ellas, con la última reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana o el no reconocimiento al derecho de asilo y refugio.

El Derecho Humano al trabajo lo hemos desarrollado en dos artículos. Casi como las dos caras de una misma moneda: por un lado, con una propuesta más general y de fondo, podríamos decir de contenido y profundidad filosófica ante este Derecho: «*El trabajo humano: principio de vida, fuente de derechos*», de **Joaquín Arriola**. Donde la propuesta es tratar de recorrer una nueva situación del antiguo «contrato social» —donde el trabajo era la fuente, el sustento de todos los demás Derechos Humanos— a, en la actualidad, ser el llamado «precarizado» el sustento de las relaciones en el nuevo capitalismo. Si bien el autor no hace una sistematización concreta de las últimas modificaciones o novedades que en materia de empleo y trabajo se han llevado en las Políticas públicas correspondientes, sí nos sitúa en algo mucho más complejo y prioritario: saber qué está detrás del diseño de las mismas. Cuál es el «sentido» y la razón de ser de cada una de ellas. Este análisis nos hace ir más allá de las herramientas de una opción ideológica y económica, nos hace ir a la propia opción.

Del otro lado, como decíamos, **Antonio Fernández Rojas y Nieves Ramos Rosario, de FAEDEI**, nos llevan a una propuesta concreta de política pública sobre el trabajo: «Las empresas de inserción y el derecho al empleo de los colectivos más vulnerables». Queríamos también que este número pudiera plantear experiencias concretas de Políticas públicas, o de propuestas sobre las mismas, que pudieran llevarse a cabo y, aún más, pudieran implementarse con personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad. Y así los autores nos introducen en el desarrollo de las empresas de inserción y la implementación legal y reglamentaria que han tenido, facilitando el llevar a cabo, todavía de manera muy incipiente y con no demasiado sustento presupuestario, esta posibilidad de desarrollo del Derecho Humano al trabajo, este camino de una nueva economía, la social. Alternativa clara al modelo económico imperante (que produce personas y pueblos «descartados») y facilitadora de procesos inclusivos y sostenibles.

Cerramos nuestro monográfico con una gran apuesta: «Las políticas públicas antes los retos de la tierra y el humanismo. Nuevas fuentes del derecho: lo comunitario», de la mano de **Franco Llobera Serra**. Porque no solo se trata de un análisis *glolocal* (internacional, estatal y local) de las políticas sobre medio



ambiente, sino de una afirmación: desde el entronque con la tierra y el humanismo, desde el «construir Derecho» desde lo comunitario (universalidad, igualdad, participación), se pueden comenzar a andar políticas diferentes, con resultados diferentes, con procesos diferentes. Ante la no viabilidad de los modelos de consumo económicos y de los medios que nos da la tierra; ante políticas que no renuncian a esos modelos; hay propuestas.

Franco Llobera Serra, como anteriormente comentábamos sobre Joaquín Arriola, nos lleva «al antes del diseño de las políticas públicas», nos lleva al «desde dónde», a la esencia también propia de los Derechos Humanos, a ese ser: **universales, interdependientes e indivisibles**. A una mirada sistémica y sin «apartados». A una propuesta de Políticas Públicas desde todos los Derechos Humanos, para todos los Derechos Humanos.

SONIA OLEA FERRERAS
Coordinadora del Monográfico n.º 181 de Documentación Social
Equipo Incidencia de Cáritas Española
Experta en Derechos Humanos

Monografía

- 1** **Regresión de derechos y desprotección social.**
Irene Escorihuela **15**
- 2** **Las políticas sociales saldrán beneficiadas del nuevo Parlamento.**
Lara Contreras y Ana María Claver **35**
- 3** **Políticas públicas sobre vivienda en el Estado español: desde una mirada estatal economicista a la territorial, en búsqueda del desarrollo de un Derecho Humano.**
Sonia Lacalle, María Casanovas, Teresa Bermudez y Unai Segura . **59**
- 4** **Política española de cooperación al desarrollo y vulneración de derechos humanos: un análisis más allá de los recortes en la AOD.**
Ángel González Navas **81**
- 5** **Crisis en los Derechos Humanos y en las políticas migratorias y de integración, especial referencia en el derecho a la salud.**
Red Acoge **101**
- 6** **El trabajo humano: principio de vida, fuente de derechos.**
Joaquín Arriola **121**
- 7** **Las empresas de inserción y el derecho al empleo de los colectivos más vulnerables.**
Antonio Fernández Rojas y Nieves Ramos Rosario **145**
- 8** **Las políticas públicas antes los retos de la tierra y el humanismo. Nuevas fuentes del derecho: lo comunitario.**
Franco Llobera Serra **163**



Regresión de derechos y desprotección social

Irene Escorihuela

Directora Observatori DESC,
polítologa y jurista
irene@observatoridesc.org

Fecha de recepción: 11/09/2016
Fecha de aceptación: 14/10/2016

Sumario

1. Introducción. 2. La mercantilización de los derechos sociales. 3. Pobreza y derechos sociales. 4. El principio de progresividad y de no-regresión en el DIDH. 5. El impacto de las medidas de austeridad. 6. Regresión de derechos en España. 7. Conclusiones

RESUMEN

Los efectos de la crisis económica en el disfrute de los derechos sociales no solamente se han evidenciado en el aumento del desempleo, la precarización y la pobreza, sino que además las medidas de austeridad han tenido un fuerte impacto en la regresión de derechos. La ausencia de un enfoque de derechos en las políticas públicas y la mercantilización de la vivienda o la sanidad han propiciado reformas legislativas que suponen grandes retrocesos en la educación, en las pensiones, en el derecho al trabajo, en la libertad de expresión y en el acceso a la justicia. La consecuente desprotección social, especialmente de las personas con menos recursos, marca un camino difícil de revertir en los años próximos.

Palabras clave:

Derechos sociales, austeridad, derechos humanos, recortes, pobreza, políticas públicas, regresión.

ABSTRACT

The effects of the economic crisis on social rights have risen unemployment, insecurity and poverty. Moreover, the austerity measures have had a strong impact on the regression of rights. The absence of a human rights approach in public policies and the commodification of housing



or health have led to legislative reforms that represent major setbacks in education, in our pensions, the right to work, freedom of expression and access to justice. The consequent lack of social protection, especially for people with fewer resources, sets a difficult path to reverse in the coming years.

Key words:

Social rights, austerity, human rights, cutback, poverty, policies, decrease.

1 INTRODUCCIÓN

Año 2017. Repunte de las cifras de empleo. Brexit. Crisis de los refugiados. Trump gana las elecciones en Estados Unidos. Parece que los problemas vengan de fuera y que todo funcione en España a pesar de casi un año sin gobierno. Parece que los problemas vengan de fuera y que todo funcione en España a pesar de tener un Gobierno en funciones. La pantalla de los recortes sociales y de la crisis económica parece (casi) superada. Sin embargo, se percibe una brecha sustancial entre el mensaje que se difunde por vía de los medios de comunicación y los responsables políticos y la realidad de los barrios y pueblos en el Estado español.

Tanto el poder legislativo como el ejecutivo han dado unas respuestas muy determinadas al estallido de la burbuja inmobiliaria y la crisis económica. Las medidas de austeridad han sido las protagonistas de la acción de gobierno durante los últimos años. En lugar de fortalecer las instituciones públicas para aumentar la protección social de la población desfavorecida, cada vez más numerosa, se ha apostado por reducir la financiación y las herramientas. No solamente eso: se han restringido las vías de acceso a los servicios básicos, excluyendo a determinados colectivos, y se han desarrollado nuevas normas que limitan la capacidad de protesta ante tal situación.

La participación de las instituciones internacionales en el diseño de los llamados «planes de austeridad» no ha tenido un efecto inocuo: las medidas que se han implementado tienen un trasfondo ideológico muy marcado. El retroceso en materia de derechos que supone la intervención del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y en ocasiones el Banco Central Europeo en los países del sur global (la llamada «Troika») se está denunciando en distintos foros de derechos humanos por todo el mundo. Los estragos causados en países en vías de desarrollo —el desmantelamiento de los servicios básicos y el empobrecimiento de la población— han sido denunciados por la exrelatora especial de Naciones Unidas por el Derecho a una Vivienda Adecuada, Raquel Rolnik⁽¹⁾. Por su parte, Europa del Sur está sufriendo la privatización de los sistemas públicos de salud y educación, así como recortes en prestaciones, subsidios y pensiones. El Consejo de Europa apuntaba, en el año 2012, el carácter

(1) En su informe A/HRC/10/7, sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado sobre el derecho de no discriminación a este respecto, de 4 de febrero de 2009, la relatora incidía sobre el impacto de la crisis financiera en los derechos económicos, sociales y culturales: «Así pues, ya fuese por imitación o por imposición mediante las condiciones de la ayuda o los préstamos, en particular en el contexto de los programas de ajuste estructural, los críticos alegan que los modelos de desarrollo que se fueron imponiendo en muchos países en desarrollo obligaron a los gobiernos a moderar sus actividades relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el de la vivienda» (párrafo 31).



anti-democrático de las medidas impulsadas por la Troika, ya que minaban la soberanía de los países. En un informe de la Asamblea Parlamentaria, se requería a los gobiernos un cambio de rumbo de las políticas en respuesta a la crisis, e instaba a respetar la Carta Social Europea⁽²⁾. Asimismo, los países del Magreb se encuentran también en procesos de recortes de derechos, como por ejemplo Marruecos y Túnez en relación con su sistema de pensiones⁽³⁾.

El presente artículo es una reflexión acerca de la pérdida de derechos sociales, a través de su mercantilización y la pobreza que supone. Se trata de un análisis de la regresión en materia de derechos (en concreto, del derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, a las pensiones, al trabajo, a la libertad de expresión y manifestación y al acceso a la justicia) en relación con las medidas de austeridad implementadas como respuesta a la crisis económica y financiera.

2 LA MERCANTILIZACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES

La pérdida de derechos es una consecuencia evidente de la crisis económica. Los derechos humanos vienen a dar respuesta a situaciones de necesidad, a garantizar un nivel de vida adecuado. Basados en la dignidad humana, poco a poco se han ido configurando esferas de protección a nivel personal, social, político o laboral. La sistematización de los derechos a nivel internacional, regional, estatal y sub-estatal ha creado un conjunto de normas con mecanismos de supervisión asociados con el fin de asegurar su cumplimiento por parte de los estados. Las obligaciones de los estados: respetar, proteger y promover. Es importante tener en cuenta que éstas no hacen referencia únicamente al gobierno central, sino que competen a todos los niveles de gobierno, esto es, desde la administración local hasta la central, pasando por las comarcales, provinciales y autonómicas.

A pesar de ser el Estado –en sentido amplio– el titular de obligaciones en materia de derechos humanos, su garantía a menudo no viene asegurada por la administración. En concreto, la consecución de los derechos sociales, materia específica de este artículo, recaen frecuentemente en el sector privado. Es decir, el cumplimiento de los derechos humanos en España se concibe

(2) Comité de Asuntos Sociales, Salud y Desarrollo Sostenible del Consejo de Europa (2012), 'Report on Austerity measures – a danger for democracy and social rights', (en línea), disponible en inglés y francés, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18916&lang=en>

(3) MOSSALEM, M. (2015), "The IMF in the Arab world: lessons unlearnt", Bretton Woods Project, (en línea), <http://www.eurodad.org/files/pdf/56b075f5395dd.pdf>

como una prestación de servicios en múltiples ocasiones. Relegados al mercado, donde rigen las leyes de la oferta y la demanda, la equiparación de los derechos con productos y mercancías difícilmente cumple con los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.

Si bien es cierto que, con tal de evitar dichas disfuncionalidades, los gobiernos ponen a disposición de las personas en situación de mayor vulnerabilidad prestaciones o subsidios que les permitan acceder al mercado para garantizar sus derechos, los mecanismos de cumplimiento son débiles. Nos encontramos así ante una privatización de los derechos humanos, cuya garantía pasa por el acceso al mercado privado. Además, las políticas focalizadas en los colectivos con mayores necesidades han sufrido también recortes. Este sistema, lejos de encaminarse hacia una universalización de las prestaciones y los servicios, es decir, de la realización de los derechos sociales para el conjunto de la sociedad, navega hacia recortes sociales y la disminución de la cobertura, como se verá más adelante. A ello cabe añadirle las dificultades burocráticas a las que se enfrentan los “beneficiarios” de dichas políticas, cuestión ampliamente debatida y criticada por los sectores sociales que trabajan en atención directa a estas personas.

En este sentido, más parece que el modelo a seguir para la implementación de los derechos sociales en España sea el estadounidense que el de los países escandinavos, ejemplo paradigmático de estados de bienestar. Por ejemplo, el desmantelamiento del sistema de salud público en España se orienta poco a poco hacia un tipo de políticas públicas similares al *Medicare y Medicaid* norteamericanos, donde tradicionalmente solamente las personas mayores y las personas con muy bajos recursos han podido ser parte de programas de salud pública, con muchísimas deficiencias. El resto recae en seguros privados proporcionados por el empleo o pagados individualmente, empleando una parte importante del sueldo a su cobertura.

De este modo, la tendencia es que los derechos sociales pasen a depender de la disponibilidad de salario: el salario “en especie” (los servicios básicos como hospitales, escuelas o pensiones) es cada vez menor. Sin embargo, los sueldos se estancan⁽⁴⁾, de forma que el poder adquisitivo de los trabajadores y trabajadoras disminuye.

Durante el *boom* inmobiliario, los salarios (y en ocasiones, el endeudamiento) permitían acceder a derechos sociales, aunque un porcentaje de la población contaba ya con dificultades para ello. No obstante, una vez estallada la crisis, el aumento del desempleo imposibilitó el acceso a derechos vía mercado

(4) Para ver una evolución, consultar: http://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/mercado/2014/jrubikf8d00e33213c8578ef295195becb5a0724332609.html



privado, multiplicando las situaciones de privación de derechos. Este hecho constata la peligrosidad de recurrir al mercado para la prestación de servicios básicos que garantizan los derechos humanos. Cabe añadir las situaciones de desempleo estructural y los parados de larga duración, que deberían poder ser paliadas con unos servicios básicos de calidad. Las políticas focalizadas acaban por tener una cobertura limitada y diseñada “para pobres”. De manera contraria, los sistemas universales de salud o de educación eliminan el estigma que comporta ser usuario y obliga a cumplir estándares elevados, ya que es la totalidad de la población (excepto aquella que opta expresamente por servicios privados) la que los utiliza.

Si bien el derecho a la educación y el derecho a la salud están sufriendo retrocesos, el caso más flagrante de mercantilización de los derechos sociales es el derecho a la vivienda. A pesar de los múltiples instrumentos internacionales y leyes españolas que reconocen la vivienda adecuada como un derecho humano, la provisión de viviendas recae prácticamente de forma exclusiva en el mercado privado. De este modo, el parque público de viviendas no alcanza el 2% del total del parque, frente a un 15% de la media europea⁽⁵⁾. El acceso a una vivienda se ha convertido, especialmente a partir del estallido de la burbuja inmobiliaria, en una gran dificultad para un gran número de familias. A la imposibilidad de continuar pagando las cuotas hipotecarias y las rentas del alquiler se suma la ardua emancipación de los jóvenes, la discriminación que sufren colectivos de migrantes a la hora de acceder al mercado y los elevados precios de los pisos de alquiler, sobre todo en las grandes ciudades. Las administraciones públicas ofrecen ayudas económicas para el pago de las rentas y de las cuotas hipotecarias, sin embargo a menudo se circunscriben a situaciones muy determinadas y se requieren requisitos demasiado estrictos, dejando fuera del alcance de la normativa a un gran porcentaje de la población afectada. En definitiva, no existen garantías de cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada: 672.624 ejecuciones hipotecarias y 448.324 desalojos forzosos han tenido lugar entre 2007 y 2015 en el Estado español, según el Consejo General del Poder Judicial.

La mercantilización de los derechos sociales resulta también alarmante desde el enfoque de derechos humanos. El enfoque de derechos es la incorporación del prisma de los derechos a la realidad, esto es, tener en cuenta que cuando hablamos del sistema sanitario estamos tratando el derecho a la salud, o que cuando se aumenta el ratio de alumnos por aula se está afectando al derecho a

(5) Sobre el parque público de vivienda, Bermúdez, T., C. Trilla (2014), “Un parque de viviendas de alquiler social. Una asignatura pendiente en Cataluña”, Dossier Catalunya Social, Propostes des del Tercer Sector. http://www.tercersector.cat/sites/www.tercersector.cat/files/dossier_un_parque_de_vivienda_de_alquiler_social_una_asignatura_pendiente_en_cataluna.pdf

la educación. La ausencia de un enfoque de derechos en las políticas públicas es una deficiencia notable de los distintos niveles de gobierno. La compartimentación de las políticas públicas en distintas áreas impide que haya una visión integral de los derechos humanos. A nivel municipal se puede encontrar un mayor trabajo en políticas públicas que promuevan y garanticen los derechos humanos que en otros niveles de gobierno, pero se trata mayoritariamente de derechos civiles y políticos, en cuanto a situaciones de discriminación, o bien derechos de la infancia y de la mujer. También se pueden destacar algunas iniciativas de cooperación y solidaridad con vulneraciones de derechos humanos en países del sur. Sin embargo, no es habitual encontrar un enfoque de derechos en políticas sociales (vivienda, alimentación, educación, salud...)⁽⁶⁾.

Llegados a este punto, es importante traer a colación las dificultades que los DESC –los derechos económicos, sociales y culturales– han sufrido para su disfrute y reconocimiento a lo largo de la historia de los derechos humanos. Y es que la precarización de los derechos sociales viene de lejos: tras la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, con fuerte carácter programático pero sin fuerza vinculante, los Estados decidieron plasmar los derechos en un pacto del cual se derivaran compromisos jurídicos. Sin embargo, el momento político marcado por la Guerra Fría propició que hubiera dos pactos de derechos: el de derechos civiles y políticos y el de derechos económicos, sociales y culturales, ambas de 1966. En ellos se establecían distintas obligaciones de cumplimiento: inmediato (civiles y políticos) y progresivo (DESC). También se contemplaban mecanismos de vigilancia con mayores prerrogativas para el caso de los derechos civiles y políticos, que posteriormente ha supuesto un menor avance en la garantía de los DESC.

3 POBREZA Y DERECHOS SOCIALES

Como se ha expuesto en el apartado anterior, el vínculo entre pobreza y derechos sociales es más que evidente: la ausencia de ingresos nos priva del goce de distintos derechos, constituyéndose así la pobreza en una fuente de vulneración de derechos sociales. Al mismo tiempo, en las democracias con un estado de bienestar poco desarrollado, como es el caso de España, el trabajo se constituye como garante de determinados derechos, lo cual genera desigualdades notorias entre la población. Desde el estallido de la burbuja inmobiliaria

(6) A pesar de que algunos nuevos ayuntamientos están empezando a usar nomenclaturas novedosas en relación con los derechos sociales, el déficit en este ámbito ha sido grave durante los últimos años.

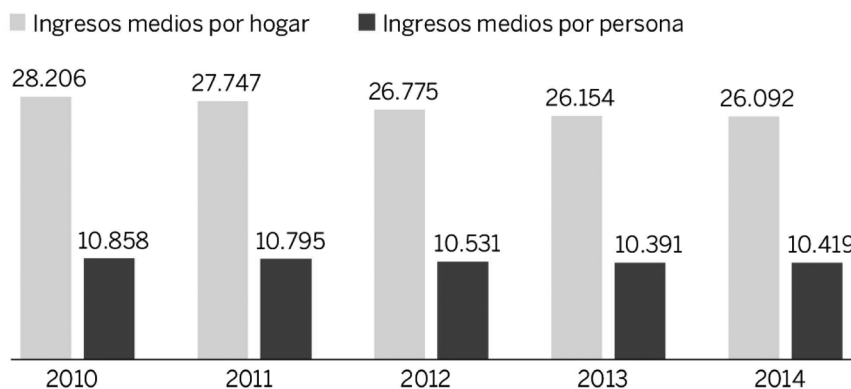


en 2008, el aumento del desempleo y de la precariedad laboral ha crecido exponencialmente en España. La tasa de desempleo era del 8,3% de la población activa en 2007 y a fines de 2015 alcanzaba ya el 20,9% según el INE. Esta tasa de desempleo sigue siendo una de las más elevadas de la Unión Europea⁽⁷⁾, especialmente entre las personas jóvenes. Además, la pobreza laboral, es decir, la situación de aquellas personas que aunque tienen un trabajo su salario no les permite superar el umbral de la pobreza, también ha crecido.

Algunos datos sobre pobreza: tres de cada diez personas en España se encuentran en riesgo de exclusión social (28,6%)⁽⁸⁾. En 2015, una de cada tres personas en España se encontraba ya en situación de pobreza, 740.000 hogares no tenían ningún ingreso y más de 3 millones de personas se encontraban en una situación de privación material severa o pobreza extrema. Existen cuatro indicadores para establecer que una persona vive con una carencia material severa, según Servimedia:

- Tener retrasos en el pago del alquiler o la hipoteca, así como en recibos relacionados con la vivienda o la compra a plazos.
- No poder mantener la casa a una temperatura adecuada durante el invierno (pobreza energética).
- Poder afrontar gastos imprevistos y comer carne o pescado cada dos días (o el equivalente para vegetarianos de proteína no animal).

Figura 1. Evolución de los ingresos medios por hogar y por persona (en euros)



Fuente: INE. El País.

(7) EUROSTAT, Informe European Anti Poverty Network, Spain, disponible en: http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1456824247_res_eapninformepaisce_2016.pdf

(8) INE, Encuesta de condiciones de vida, 2016.

- d) Disfrutar de vacaciones fuera de casa al menos una semana al año y tener coche, lavadora, televisor y teléfono.

Estos parámetros se fundamentan en el derecho a un nivel de vida adecuado, que se materializa, por ejemplo, en el derecho a la vivienda digna y a una alimentación adecuada. El derecho a «un nivel de vida adecuado» es la forma que diversas normas internacionales de derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) han encontrado para definir las necesidades básicas que deben estar cubiertas para gozar de una vida digna.

4 EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y DE NO-REGRESIÓN EN EL DIDH

Tal y como se exponía, los derechos económicos, sociales y culturales recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC (1966) son de realización “progresiva”. Así se establece en su artículo 2.1:

«Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos».

La realización progresiva implica a su vez el principio de no-regresión, es decir, de disminución de derechos. Si bien es cierto que en épocas de crisis los recursos son escasos, el artículo 2.1 hace también referencia a la asistencia y a la cooperación internacionales que pueden solicitarse a la comunidad internacional. La forma de realización de los DESC se desarrolla en la Observación General n° 3 sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados Parte del Comité DESC⁽⁹⁾. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) ha destacado en diversas ocasiones que las situaciones de crisis económica y disminución de recursos por parte de los gobiernos no pueden ser un argumento para disminuir los estándares de protección de los derechos humanos.

El principio de no-regresión, que se deriva del anterior, tiene su fundamento también en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 53. A su vez, resulta de sumo interés el informe E/2013/82 de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de

(9) Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/4538838e10.html>



mayo de 2013, que examina el efecto de las medidas de austeridad en los derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social⁽¹⁰⁾. En su introducción, se afirma que:

«En este contexto, la imposición de "medidas de austeridad" por los Estados recrudesció aún más los efectos de la crisis financiera mundial, provocando el estancamiento de la recuperación. Por consiguiente, ha mermado la capacidad de las personas para ejercer sus derechos humanos y la de los Estados para cumplir su obligación de protegerlos (...) las medidas de austeridad plantean importantes preocupaciones en relación con la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular en lo que respecta a los principios de no regresión, realización progresiva, no discriminación y obligaciones básicas mínimas» (párrafos 2 y 3)⁽¹¹⁾.

Es particularmente destacable el párrafo 15 del informe, que relata los requisitos de las medidas de austeridad para cumplir con el principio de no regresión y afirma que la carga de la prueba recae sobre los gobiernos:

«Cuando las medidas de austeridad provocan un retroceso que afecta al ejercicio o a la efectividad de los derechos humanos, la carga de la prueba pasa al Estado que los hace efectivos, que tendrá que justificar la adopción de esas medidas regresivas. Para velar por el cumplimiento de las obligaciones contraídas en materia de derechos humanos al adoptar medidas de austeridad, los Estados deben demostrar: 1) la existencia de un interés estatal imperioso; 2) la necesidad, el carácter razonable, la temporalidad y la proporcionalidad de las medidas de austeridad; 3) el agotamiento de otras opciones y de medidas menos restrictivas; 4) el carácter no discriminatorio de las medidas propuestas; 5) la protección del contenido básico mínimo de los derechos; y 6) la verdadera participación de los grupos e individuos afectados en los procesos de adopción de decisiones».

En este punto cabe destacar el trabajo a este respecto del relator especial de Naciones Unidas en materia de deuda externa, Juan Pablo Bohoslavsky. Su último informe, de abril de 2016, se centra en los impactos de las medidas de austeridad en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales⁽¹²⁾. En concreto, el relator analiza la situación de pérdida de derechos en su misión a Grecia ante los recortes que ha asumido como consecuencia de los programas de reforma económica. Por ejemplo, presenta recortes del 74,4% en

(10) Disponible su versión en castellano: http://www.un.org/ga/search/view_doc.aspx?symbol=E/2013/82&referer=/english/&Lang=S

(11) Asimismo, habida cuenta de los efectos de la crisis financiera mundial en el empleo, los gastos sociales y los derechos humanos en general, Ariranga G. Pillay, presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hizo llegar una carta a los Estados partes, el 16 de mayo de 2012, para recordarles sus obligaciones de utilizar al máximo los recursos disponibles para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales, incluso en tiempos de crisis. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/Letter-CESCRtoSP16.05.12.pdf>.

(12) Más información sobre el informe y su visita a Barcelona en el pasado mes de mayo: <http://observatoridesc.org/es/experto-independiente-onu-deuda-y-derechos-humanos-alerta-consecuencias-deuda-desc-grecia>

la inversión en vivienda o 37,8% en los servicios públicos de carácter general en el período 2009-2013⁽¹³⁾.

También el Consejo de Europa ha emitido resoluciones en este sentido. Por ejemplo, en el informe de Luis Jimena «The European Social Charter: the Committee and the protection of social rights in times of economic crisis»⁽¹⁴⁾, se presentan dos casos sobre las medidas de austeridad en Grecia. En concreto, una de las medidas afectaba al sistema de seguridad social. El Comité consideró que esta medida no era conforme al principio de progresividad y no-regresión de los derechos humanos, ya que era contraria a lo establecido en el artículo 12.3 de la Carta Social Europea de 1961 («Los Estados se comprometen «a esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de seguridad social»):

«(...) el Comité reconoce que puede ser necesario introducir medidas para consolidar las finanzas públicas en tiempos de economía de crisis, con el fin de asegurar el mantenimiento y la sostenibilidad del sistema de seguridad social existente. Sin embargo, estas medidas no deberían socavar el marco básico de un sistema de seguridad social nacional o denegar a los afectados la oportunidad de disfrutar de la protección que ofrece contra grave riesgo social y económico. Por lo tanto, cualquier cambio en un sistema de seguridad social debe mantener un sistema de seguridad social obligatoria suficientemente amplio y abstenerse de excluir categorías enteras de trabajadores de la protección social ofrecida por este sistema»⁽¹⁵⁾.

5 EL IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE AUSTERIDAD

El hecho de que las medidas de austeridad implementadas como respuesta a la crisis económica y financiera de la zona euro han causado estragos en las condiciones de vida de la población con menos recursos es una realidad llevada al sentido común. De este modo, la propia Unión Europea ha reconocido la situación de vulnerabilidad y la desprotección social que sufre la ciudadanía de los países del sur, como Grecia, Portugal o España. Un análisis comparado a nivel europeo sobre el impacto de la crisis, elaborado por el Parlamento Europeo para el Comité de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, sostiene que:

(13) Una tabla con distintos datos en materia de disminución de la inversión pública se puede encontrar en la página 10 del citado informe.

(14) JIMENA, L. (2014): «The European Social Charter: the Committee and the protection of social rights in times of economic crisis», CDL-LA (en línea), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-LA\(2014\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-LA(2014)003-e)

(15) Ver párrafos 47 a 49 de la Decisión sobre el fondo (Comunicación N.º 66/2011).



«Las medidas introducidas han sido abrumadoras y han requerido grandes cambios. Estos cambios han dado lugar a recortes masivos en el gasto público que han afectado a organismos diseñados para proteger los derechos fundamentales, o han afectado a la capacidad de muchos otros órganos o sistemas cruciales para la protección de los derechos, como los sistemas de justicia»⁽¹⁶⁾.

A continuación, el informe hace referencia a la disminución de recursos de oficinas de derechos humanos y cierre de defensores del pueblo descentralizados, citando el caso de España. El informe continúa:

«Las medidas de austeridad también han dado lugar a iniciativas legislativas que reducen las pensiones, la financiación o la disponibilidad de ciertos beneficios sociales. (...) Indirectamente, la realización de los derechos fundamentales también se ha visto afectada por la retirada de la financiación al sector no gubernamental, que ha sido debilitado por la centralización y la crisis económica».

Sin duda, además de las reformas legislativas y los recortes de los servicios públicos, el impacto de la crisis en las entidades de derechos humanos del tercer sector social y de las organizaciones sin ánimo de lucro ha resultado en una menor tarea de incidencia política y apoyo a las víctimas. A pesar de ello, el trabajo de entidades de acción social ha permitido cubrir algunas de las necesidades más urgentes de las familias, gracias a bancos de alimentos o apoyo sanitario. Sin embargo, la dejación de funciones del Estado hacia estas entidades impide una política pública integral y transversal en la materia, lejos de estigmatizaciones y fragmentación de las iniciativas⁽¹⁷⁾.

De este modo, el Comité DESC también ha afirmado que en situaciones de crisis económica, de recesión o de falta de disposición de recursos por motivo de políticas de ajuste estructural, hay que otorgar prioridad a la satisfacción de los DESC de las personas en situación de mayor vulnerabilidad. En concreto, las observaciones finales del Comité DESC de 28 de mayo de 2012 en España, afirmaban que:

«El Comité recomienda al Estado parte que garantice que todas las medidas de austeridad adoptadas identifiquen el contenido mínimo esencial de todos los derechos del Pacto, y que tome todas las medidas apropiadas para proteger este contenido esencial en cualquier circunstancia, especialmente para las personas y los grupos desfavorecidos y marginados».

(16) IVANKOVIC, A. (2015), *The Impact of the Crisis on Fundamental Rights across Member States of the EU - Comparative Analysis*, (en línea), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU\(2015\)510021_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU(2015)510021_EN.pdf)

(17) Por ejemplo, en Barcelona, 234 entidades gestionaban ayuda alimentaria en 2014, según *Informe sobre el dret a l'alimentació a Catalunya*, Observatori DESC, 2014.

6 REGRESIÓN EN DERECHOS SOCIALES EN ESPAÑA

A nivel constitucional, es de extrema relevancia la reforma del artículo 135 CE de 2011⁽¹⁸⁾. En concreto, la reforma "constitucionaliza" los límites del endeudamiento público, y antepone el pago a los acreedores de deuda española y al Banco Central Europeo a cualquier otro gasto en materia social, es decir, blinda el pago de la deuda mientras que desprotege la garantía de derechos.

El Comisionado por los Derechos Humanos del Consejo de Europa, Nils Muižnieks, redactó un informe demoledor tras su visita a España en 2013, destacando el aumento de la pobreza infantil y el impacto de la crisis en las condiciones de vida de las personas con discapacidades, mostrando preocupación por los casos de malos tratos y represión policial de la protesta⁽¹⁹⁾.

A nivel legislativo, el Real Decreto-Ley de 8/2010, de 20 de mayo de 2010 iniciaba una etapa de adopción de medidas para la reducción del gasto público. En abril de 2011 se aprobó el Plan de Estabilidad del Gobierno español para 2011-2014. En diciembre del mismo año el nuevo gobierno del Partido Popular anunciaba las primeras medidas para reducir en un 8% el déficit público, siguiendo las directrices de la Unión Europea. Esto suponía una reducción de 16.500 millones de euros en varios sectores para 2012 y cambios en el régimen tributario.

El Real Decreto Ley 16/2012 limitaba el acceso a personas migrantes en situación administrativa irregular al derecho a la salud, exceptuando la atención a menores, mujeres embarazadas y urgencias. Si bien la aplicación de la normativa ha sido desigual en las distintas Comunidades Autónomas, las modificaciones introducidas tendentes a eliminar el acceso universal al sistema público de salud y vincularlo al estatus laboral han sido ampliamente criticadas⁽²⁰⁾. Además, la inversión pública en sanidad disminuyó un 22% en 2013, con graves consecuencias en materia de contratación de personal, aumento de las listas de espera o la reducción del número de camas en los hospitales, y un aumento notable de casos de sida, tuberculosis y suicidios.

La introducción del copago en el ámbito farmacéutico, ya financiado a través de los Presupuestos Generales del Estado, dio lugar a protestas y recursos jurídicos, de modo que la previsión inicial fue modificada. Por un lado, en

(18) Para un análisis coral de la reforma, CEPS (2011), "La reforma del artículo 135 CE": 159-210, (en línea), http://www.cepc.gov.es/docs/dossieres-tematicos/encuesta-reforma-ce_redc93.pdf?sfvrsn=0

(19) Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa (2013), 'Report following his visit to Spain', (en línea), <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2389885>

(20) Por ejemplo, ver IVANKOVIC, A. (2015), p. 53.



este periodo se acreditó un aumento de los seguros médicos privados. Por otro lado, crecía el número de personas que se dirigían a entidades sociales de atención sanitaria voluntaria.

En relación con el derecho a la educación, la Ley Orgánica 8/2013 para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) ha introducido un cambio de modelo lingüístico, un mayor número de alumnos por aula y ha eliminado la asignatura de Educación para la Ciudadanía, entre otros. La LOMCE ha ido acompañada de un recorte presupuestario importante, que se ha traducido en menos profesorado, especialidades y sustituciones –dejando a miles de profesores desempleados– y una disminución de más de un 45% en las becas para libros y becas comedor. También las Comunidades Autónomas han introducido recortes al respecto, como es el caso de Catalunya⁽²¹⁾ con un crecimiento de las tasas universitarias y, en algunos casos, de las tasas para la formación profesional⁽²²⁾.

Otro paquete de medidas que han generado polémica han sido las dirigidas a revertir la situación de emergencia habitacional originada a raíz del estallido de la burbuja inmobiliaria. Destacan el Real Decreto-Ley 6/2012 de Medidas Urgentes de Protección de los Deudores Hipotecarios, el llamado “Código de Buenas Prácticas”, y la Ley 1/2013 de Medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, restructuración de deuda y alquiler social. La desprotección social en materia de vivienda responde a múltiples causas, entre ellas el injusto procedimiento de ejecución hipotecaria, plasmado en la Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley Hipotecaria. Cabe sumarle la liberalización del suelo por vía de la ley 6/1998, el crédito barato y las malas praxis bancarias o el fomento de la compra en propiedad por parte de los poderes públicos (mediante instrumentos como desgravaciones fiscales). La tradicional concepción de la vivienda como un bien de inversión por encima de un derecho humano (especialmente a partir de los años '60) ha limitado las actuaciones en la materia por parte de la administración, relegando al mercado su provisión.

Las leyes citadas al inicio del párrafo anterior, fruto de movilizaciones sociales y varapalos judiciales por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, han tenido un efecto limitado. El motivo es la dificultad de acogerse a las leyes —requisitos restrictivos— y la timidez de las reformas introducidas. En lo que respecta al alquiler, nuevas reformas de desprotección del inquilino

(21) La comunidad educativa ha rechazado la nueva Llei d'Educació de Catalunya (LEC) y el denominado «Decret de plantilles», que pone en cuestión la gestión democrática de los centros educativos. Las distintas normativas se alinean con las recomendaciones de la OCDE hacia la privatización de la educación.

(22) Sobre el aumento de las tasas universitarias en Catalunya, SACRISTÁN V., J. FRANÇA (2014), «El precio de la carrera, Precios universitarios 2013-14 en Cataluña y análisis de la evolución del precio total de los estudios», Observatori del Sistema Universitari (en línea), http://www.observatoriuniversitari.org/Fitxers/CostCarreres2013/Carrera_ES.pdf

se han introducido en 2012 y 2013, facilitando el “desahucio exprés”. La Ley 4/2013, de 4 de junio, de Medidas de Flexibilización y fomento del mercado de alquiler prevé cambios como la celeridad del proceso de desalojo con independencia de los motivos que originen el impago o la disminución de 5 a 3 años la duración del contrato y a un solo año la prórroga⁽²³⁾.

Una de las reformas más regresivas de los últimos años ha sido la reforma de las pensiones, a través de la cual se aumentó la edad de jubilación (de 65 a 67 años), se incrementó de 15 a 25 los años de cotización y de 35 a 37 la edad para obtener el 100%. Además, se eliminó la revalorización de las pensiones con el aumento del IPC. Las medidas se introdujeron a través de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, que entró en vigor en 2013.

La reforma laboral de 2012 es otro de los grandes retrocesos en materia de derechos. En primer lugar, la Ley 3/2012 redujo la indemnización por despido improcedente de 45 a 33 días por año trabajado, con un máximo de 24 mensualidades en lugar de 42. El despido procedente es ahora de 20 días, y puede tener lugar tras nueve meses de bajada de facturación de la empresa. Además, de ser más “barato” despedir, los salarios de tramitación solamente se aplicarán para los despidos nulos, no improcedentes⁽²⁴⁾.

Asimismo, se suprime la exigencia de autorización administrativa previa para las regulaciones de empleo, de modo que liberaliza completamente los expedientes de regulación de empleo (ERE), no habiendo ya ni intermediación ni supervisión de las administraciones públicas para iniciarlos. Se limita también la negociación colectiva, terminando con la ultraactividad de los convenios. Por otro lado, se da prioridad a los convenios de empresa (en ocasiones menos protectores que los de ámbito superior) y se contempla el descuelgue, es decir, la inaplicación de ciertos preceptos del convenio⁽²⁵⁾.

La reforma laboral introdujo nuevos contratos con los que resulta más fácil despedir, como el contrato para emprendedores o el de formación y aprendizaje. Han aumentado también los contratos temporales, hasta llegar a ser un 91,7% en 2013⁽²⁶⁾. En general, el poder adquisitivo de los trabajadores/as ha

(23) Ver también: ESCORIHUELA, I., V. VALIÑO (2013): «La reforma del mercado de alquiler, un nuevo golpe al derecho a la vivienda» (en línea), http://observatoridesc.org/sites/default/files/reforma_mercado_de_alquiler.pdf

(24) Los salarios de tramitación son aquellos salarios que debía abonar el empresario al trabajador/a, y que comprenden el espacio temporal desde el día del despido hasta la sentencia o decreto del juzgado. También se disminuyó el período de preaviso de despido en los casos en que una empresa sufra pérdidas durante tres meses consecutivos o experimente una disminución en las cifras de ingresos o ventas durante tres trimestres consecutivos, se redujo a la mitad (de 30 a 15 días).

(25) El descuelgue se prevé por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, por mutuos acuerdo entre empresa y trabajadores/as o por medio de mecanismos de solución extrajudicial de conflictos.

(26) IVANKOVIC, A. (2015), p. 78.



disminuido, teniendo en cuenta la disminución de los salarios y el aumento de los precios⁽²⁷⁾.

Por último, cabe destacar las reformas en materia de libertad de expresión y de acceso a la justicia. La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, llamada “Ley Mordaza”, ha introducido diversas conductas sancionables del uso del espacio público –destaca la imposición de elevadas multas–, como la ocupación de entidades financieras o la captura de imágenes de agentes de seguridad. Si bien el texto final es menos lesivo que el anteproyecto de ley, a la práctica, la ambigüedad y las amplias facultades de interpretación que deja a la policía pueden limitar la libertad de expresión y el derecho de reunión y manifestación de la ciudadanía⁽²⁸⁾.

En relación con el acceso a la justicia, la introducción de las tasas judiciales de la ley 10/2012 fue reconsiderada y anulada a través del Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, eximiendo así el pago del tributo a las personas físicas. Las tasas de personas jurídicas se han considerado contrarias al artículo 24 CE –tutela judicial efectiva–, por medio de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de fecha 21 de julio de 2016.

7 CONCLUSIONES

Además de las protestas sociales, la regresión en materia de derechos ha sido denunciado en distintas instancias internacionales y regionales. En el informe que se elaboró entre diversas entidades para el Examen Periódico Universal de España ante Naciones Unidas en 2014, se sostenía lo siguiente:

«las políticas denominadas de “austericidio” impuestas por el gobierno central se han traducido en recortes de inversión en políticas públicas, prestaciones de desempleo y prestaciones no contributivas, ajustes en sanidad y en políticas de educación, entre otras que han llevado a una regresión clara en derechos sociales básicos como el derecho a una educación de calidad, al más alto nivel posible de salud, a un trabajo digno, a una alimentación adecuada y a una vivienda digna»⁽²⁹⁾ (párrafo 2).

(27) Destacan los recortes salariales de los trabajadores públicos de un 5% en años sucesivos.

(28) Se pueden encontrar buenos análisis en: <http://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/9281-contenido-y-novedades-de-la-ley-organica-4-2015-de-30-de-marzo-de-proteccion-de-la-seguridad-ciudadana-/>; <http://www.abogacia.es/2014/03/27/reflexiones-criticas-sobre-el-anteproyecto-de-ley-organica-de-seguridad-ciudadana/> y http://nosomosdelito.net/sites/default/files/public_files/documentos/analisis_del_proyecto_lpsc_julio_2014.pdf.

(29) El informe completo disponible en: http://www.idhc.org/arxius/altres/files/Presentacion_Conjunta_EPU2015.pdf

Para concluir este artículo es necesario hacer un apunte fruto de las experiencias de otros países, como Inglaterra, donde durante la época de Margaret Thatcher hubo numerosas privatizaciones y destrucción de servicios públicos. La regresión en materia de derechos humanos es una desprotección para la ciudadanía y una disminución de la calidad de vida de la población. Pero además, la pérdida de derechos resulta especialmente peligrosa por la dificultad de volver a la situación anterior. Las medidas tomadas durante años –más de un lustro en el caso de España– resultan muy difíciles de revertir, por muy identificadas que estén las deficiencias o los recortes. Llegar a un estadio previo a la situación de crisis resulta de extrema complejidad, si se tiene en cuenta la inercia de la administración y los impedimentos burocráticos con que cuenta la administración pública. Es la llamada *path dependence*, esto es, una vez se traza un camino, resulta muy costoso, especialmente en materia de políticas públicas, deshacerlo e incluso modificarlo. Es decir, una vez las políticas de austeridad han sido implantadas, se han llevado a cabo recortes, destrucción de empleos o infradotación de servicios públicos es complicado revertir todas estas medidas. Y todavía es más difícil llegar a una situación más beneficiosa socialmente a la anterior de la crisis, cuando en realidad, tras casi una década, deberían haber tenido lugar avances sociales y mayor cobertura de la población en materia de derechos.

El desafío de los poderes públicos que defienden políticas garantistas en materia de derechos humanos y consiguen paliar los efectos de la crisis y las medidas de austeridad es ahora diseñar espacios y estructuras difíciles de revertir. Ganar la hegemonía entre la ciudadanía, el sentido común de la necesidad de servicios públicos de calidad, con inversión por parte del Estado y solidaridad entre usuarios y usuarias. Ganar la batalla por la perspectiva de derechos, que algunos movimientos sociales e instituciones están adoptando. Sensibilizar también a nivel judicial, para evitar que los recortes sociales del ejecutivo pasen el tamiz de la constitucionalidad y los derechos humanos. Tener una perspectiva comparada, fijándonos en aquellas normativas y prácticas más avanzadas en materia de derechos. Y en definitiva, sumar esfuerzos desde los distintos ámbitos de la sociedad civil para poner estos temas en la agenda pública y propiciar soluciones.

8 REFERENCIAS

BERMÚDEZ, T., C. TRILLA (2014), «Un parque de viviendas de alquiler social. Una asignatura pendiente en Cataluña», *Dossier Catalunya Social, Propostes des del Tercer Sector*.



- CABRA DE LUNA, M.A. (2014) «Realidad del Tercer Sector en España y crisis del Estado de Bienestar: retos y tendencia», *Ehquidad Revista Internacional de Políticas de Bienestar y Trabajo Social*, 1:115- 134.
- CAÑADELL R. (2013), «The destruction of public education in Spain», en Jones K. ed., *Education and Europe: the Politics of Austerity*, Radicaledbooks, pg. 39, (en línea) <http://radicaledbks.files.wordpress.com/2013/09/educationin-europe.pdf>.
- CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES (2011), «La reforma del artículo 135 CE», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93.
- COMITÉ DE ASUNTOS SOCIALES, SALUD Y DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CONSEJO DE EUROPA (2012), «Report on Austerity measures – a danger for democracy and social rights», (en línea), disponible en inglés y francés, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18916&lang=en>
- COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS DEL CONSEJO DE EUROPA (2013), «Report following his visit to Spain», (en línea), <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2389885>
- CULFAZ, E. (2014): «El régimen del bienestar del Sur de Europa y los efectos de la crisis 2007 en el bienestar de España», *Papeles de Europa*, Vol. 27: 105-136.
- DIONIS S. M. (2012), «Spain's struggle for human rights: A human rights approach to the consequences of the economic crisis in Spain and the demands of the Indignados movement», *Nurnberger Menschenrechtszentrum*, (en línea) <http://www.menschenrechte.org/wp-content/uploads/2012/08/Spains-struggle-for-human-rights.pdf>
- ESCORIHUELA, I., V. VALIÑO (2013): «La reforma del mercado de alquiler, un nuevo golpe al derecho a la vivienda» (en línea), http://observatoridesc.org/sites/default/files/reforma_mercado_de_alquiler.pdf
- IVANKOVI , A. (2015), *The Impact of the Crisis on Fundamental Rights across Member States of the EU - Comparative Analysis*, (en línea), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU\(2015\)510021_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU(2015)510021_EN.pdf)
- MOSSALEM, M. (2015), *The IMF in the Arab world: lessons unlearned*, Bretton Woods Project, (en línea), <http://www.eurodad.org/files/pdf/56b075f5395dd.pdf>.
- OBSERVATORI DESC (2014), «Informe sobre el dret a l'alimentació a Catalunya».
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2014), «España, crecimiento con empleo», (en línea), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_309979.pdf
- JIMENA, L. (2014): «The European Social Charter: the Committee and the protection of social rights in times of economic crisis», CDL-LA.
- PONCE, J. (2015): «El estado social y democrático de derecho ante la austeridad y los recortes sociales: la jurisprudencia del Tribunal Constitucional portugués y su interés para el caso español», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n°23.

SACRISTÁN V., J. FRANÇA (2014), «El precio de la carrera, Precios universitarios 2013-14 en Cataluña y análisis de la evolución del precio total de los estudios», *Observatori del Sistema Universitari*, (en línea), http://www.observatoriuniversitari.org/Fitxers/CostCarreres2013/Carrera_ES.pdf

Fuentes de datos

AGENCIA TRIBUTARIA: http://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/mercado/2014/jrubikf8d00e33213c8578ef295195becb5a0724332609.html

EUROSTAT, *Informe European Anti Poverty Network, Spain*, disponible en: http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/1456824247_res_eapninformepaisce_2016.pdf

INE, *Encuesta de condiciones de vida*, 2016.

Documentos de Naciones Unidas

BOHOSLAVSKY, J.P. (2016) A/70/275. Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales.

REPORT A/HRC/31/60/Add.2 of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights on his mission to Greece.

OBSERVACIÓN GENERAL n° 3 sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados Parte del Comité DESC

ROLNIK, R. (2009), Informe A/HRC/10/7 sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado sobre el derecho de no discriminación a este respecto.

PILLAY, A. G. (2012), Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, carta de 16 de mayo de 2012 a los Estados, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf>.

Otras páginas consultadas

<http://www.abogacia.es/2014/03/27/reflexiones-criticas-sobre-el-anteproyecto-de-ley-organica-de-seguridad-ciudadana/>

http://www.idhc.org/arxiu/altres/files/Presentacion_Conjunta_EPU2015.pdf

http://nosomosdelito.net/sites/default/files/public_files/documentos/analisis_del_proyecto_lpssc_julio_2014.pdf.

<http://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/9281-contenido-y-novedades-de-la-ley-organica-4-2015-de-30-de-marzo-de-proteccion-de-la-seguridad-ciudadana/>



Las políticas sociales saldrán beneficiadas del nuevo Parlamento

Lara Contreras

Responsable de contenidos e incidencia de Oxfam Intermón
lcontreras@oxfamintermon.org

Ana María Claver

Investigación y advocacy en políticas sociales en Oxfam Intermón. Especialista en participación ciudadana, cambio social y político
ana.m.claver@gmail.com

Fecha de recepción: 22/07/2016

Fecha de aceptación: 15/09/2016

Sumario

1. Introducción. La ciudadanía más activa reclama políticas sociales.
2. Las políticas contra la pobreza y la desigualdad fuera de nuestras fronteras.
3. La lucha contra la pobreza y la desigualdad en España: sanidad, educación, protección social, salarios, infancia, cambio climático y género.
4. Propuestas por una fiscalidad justa.
5. Propuestas por una mayor transparencia y participación democrática.
6. Conclusiones: el Parlamento puede poner en marcha mejoras clave en políticas sociales.
7. Bibliografía.

RESUMEN

Buena parte de la ciudadanía ya no se conforman hoy con la idea de que la participación ciudadana significa limitarse a votar una vez cada 4 años. Hoy se buscan mayores cuotas de participación en la vida política formal, se reivindica mayor transparencia y acceso a la información sobre quiénes toman las decisiones políticas y cómo se toman, y formar parte de estos procesos de toma de decisiones.

En este contexto de mayor relación entre ciudadanía y clase política, este artículo muestra cómo los programas electorales de los principales partidos políticos estatales recogen ciertas propuestas ciudadanas en once políticas públicas de lucha contra la pobreza y la desigualdad. Propuestas hechas desde la plataforma de vigilancia y presión ciudadana 2.0, Polétika.

Se analizan las medidas de los programas en materia de lucha contra la pobreza y la desigualdad dentro y fuera de nuestras fronteras, así como ciertos temas transversales. Las conclusiones apuntan las oportunidades que el nuevo Parlamento puede dibujar para estas políticas sociales.

**Palabras clave:**

Incidencia pública, open advocacy, ciudadanía vigilante, presión 2.0, elecciones generales, políticas sociales, política exterior.

ABSTRACT

Many citizens no longer accept the idea that citizen participation means voting just once every four years. Nowadays, more participation and engagement are sought during the whole formal political life and process. More transparency and access to information is claimed, to know more about who makes the political decisions, how this decision-making process works, and how to be part of it.

In this context of deeper relationships between citizenship and politicians, this article analyses how the electoral manifestos of the main nationwide political parties include or not certain proposals in eleven public policies to fight against poverty and inequality. These proposals came from Polétika, a civil society alliance for citizen watch and advocacy 2.0.

In particular, this article looks at the proposals against poverty and inequality within and outside Spanish borders, as well as some cross-cutting issues, such as tax justice, citizen participation and transparency.

The conclusions shed some light on the opportunities that this new Parliament can bring to social policies.

Key words:

Open advocacy, citizen watch, advocacy 2.0, general elections, social policies, foreign affairs.

1 INTRODUCCIÓN: LA CIUDADANÍA MÁS ACTIVA RECLAMA POLÍTICAS SOCIALES

Buena parte de la ciudadanía ya no se conforman con la idea de que la participación ciudadana solo significa votar una vez cada 4 años, sino que buscan mayores cuotas de participación a lo largo de la vida política formal. Se reivindica mayor transparencia y acceso a la información sobre quiénes toman las decisiones políticas y cómo se toman, y formar parte de estos procesos de toma de decisiones.

El concepto de “ciudadanía vigilante” está cada vez más extendido. La ciudadanía quiere y puede ejercer un trabajo de control político hacia sus gobernantes, y así reivindicar políticas que respondan a sus derechos.

Al mismo tiempo, los partidos están reflexionando sobre cómo quieren interactuar con sus potenciales votantes o gobernados. En este contexto, los partidos están más permeables a la presión ciudadana, cambiando su manera de comunicar y de relacionarse, porque son conscientes de que la vieja manera de comunicar ya no es suficiente. Y más cuando han entrado con mucha fuerza nuevos partidos en España que traen formas de relacionarse más dinámicas.

El auge de las redes sociales –en particular de Twitter– y la presión 2.0 han abierto una nueva forma de relacionarnos entre ciudadanía y partidos políticos. A través de canales transparentes y directos como Twitter, podemos interpelarles y sumar apoyos ciudadanos a determinadas reivindicaciones de derechos. Esto ayuda a visibilizar demandas hasta ahora difíciles de hacer llegar a la esfera pública. Esta nueva esfera de trabajo permite complementar la incidencia política tradicional, y hablar de una nueva manera de hacer incidencia política, más abierta y pública.

Esta novedosa incidencia pública u «*open advocacy*» parte de la filosofía de que los políticos se comprometan públicamente con las propuestas y reivindicaciones de derechos, para que luego lo cumplan. Es una incidencia más constructiva, no tan centrada en la crítica, que busca conseguir el mejor compromiso político.

¿Qué es Polétika? Política + Ética

Con esta filosofía de conseguir los mejores compromisos por parte de los partidos políticos en la lucha contra la desigualdad y la pobreza, dentro y fuera de España, nace Polétika⁽¹⁾. Es una herramienta digital de información, vigilancia y

(1) www.poletika.org



presión 2.0 para que los partidos pongan a las personas en el centro de sus propuestas políticas. Para ello, ha recogido todo lo que dicen los candidatos en ciertas políticas sociales, para luego comprobar si esas promesas se reflejan en los programas electorales y, por último, comprobar el cumplimiento de los mismos.

Actualmente esta iniciativa ciudadana cuenta con nueve organizaciones, plataformas de entidades, redes y movimientos sociales que agrupan a otras 500 organizaciones y movimientos⁽²⁾. Ellas vigilan y presionan a los principales partidos políticos estatales: Partido Popular (PP), Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Podemos, Ciudadanos, e Izquierda Unida (IU).

Polétika trata de influir en 11 políticas: cooperación al desarrollo, conflictos internacionales, cambio climático, educación, salud, protección social, infancia, fiscalidad, salarios dignos, igualdad de género, y transparencia y participación democrática.

Este trabajo de seguimiento, análisis y presión ciudadana comenzó en mayo de 2015. Ahora, a la espera de la formación de gobierno, Polétika vigilará y presionará a los líderes políticos, recordándoles sus compromisos y promoviendo la puesta en marcha de políticas que mejoren la vida de las personas.

Este artículo analiza las medidas que los programas electorales de los partidos políticos PP, PSOE, Podemos, C's e IU recogen en materia de lucha contra la pobreza y la desigualdad fuera de nuestras fronteras (sección 1: análisis de cooperación para el desarrollo, conflictos internacionales, y desarrollo sostenible); también dentro de nuestras fronteras (sección 2: análisis de las medidas incorporadas en materia de sanidad, educación, protección social, salarios, infancia, cambio climático y género); y en ciertos temas que consideramos transversales (sección 3: por una financiación justa; y sección 4: por una mejor transparencia y participación democrática). Las conclusiones apuntan las oportunidades que el nuevo Parlamento puede dibujar para estas políticas sociales.

2 LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD FUERA DE NUESTRAS FRONTERAS

El contexto internacional es cada vez más global e interconectado. Las crisis económica y de seguridad están marcando la agenda de política exterior de cualquier país.

(2) Las organizaciones, redes, plataformas y movimientos sociales que forman parte de Polétika a julio de 2016 son CIECODE, Plataforma de la Infancia, la Coordinadora de ONG de Desarrollo y su grupo de género, La Educación que nos Une, la plataforma por un Nuevo Modelo Energético, InspirAction, Access-Info Europe y Oxfam Intermón.

El gobierno español tiene que enfrentarse a un mundo más desigual, donde habrá pugna por los recursos y donde el cambio climático amenaza nuestro futuro. Los avances obtenidos en los últimos años en la reducción de la pobreza están en riesgo por el crecimiento de la desigualdad, que captura y mantiene el poder en manos de los más ricos, mientras que las personas más vulnerables cada vez están más desprotegidas. El cambio climático está haciendo que los recursos escaseen para los más pobres, que se verán además afectados por mayores desastres naturales. Millones de personas huyen de estos fenómenos, llegando a los “llamados países ricos” en busca de una vida mejor. El gobierno se tiene que preparar para recibirles y ayudar a reducir las causas que les hacen abandonar sus hogares.

España forma parte de la que parece una Europa cada vez menos influyente en el mundo, y que tiene a sus puertas varios conflictos armados con un impacto directo dentro de sus fronteras. En el mundo hay casi 65 millones de desplazados por violencia y conflictos. Una gran parte de ellos son refugiados. Los países vecinos a las zonas en conflicto no tienen más capacidad para recibir a estas personas, por lo que muchos están entrando en Europa en condiciones denigrantes.

Es evitable: hay propuestas para cambiar este escenario

Pero hay soluciones para estos problemas. En septiembre de 2015, Naciones Unidas aprobó los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que guiarán la agenda de desarrollo los próximos 15 años⁽³⁾. España se ha comprometido a cumplirlos, por lo que el partido en la Moncloa tendrá que poner en marcha esta agenda.

Esta nueva agenda tiene dos características particulares y esenciales:

1. **La universalidad de todos los objetivos.** Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) eran responsabilidad prioritaria de los países en desarrollo. Ahora, la agenda ODS plantea todos los objetivos para todos, adaptándose al contexto de cada país. España también tendrá que cumplir estos objetivos. Nuestro país ya no puede mirar a los ODS solo desde el Ministerio de Exteriores, como «agenda de la Cooperación y poco más». Esto debería servir para que la agenda ODS gane en horizontalidad y busque coherencia entre las políticas nacionales e internacionales.
2. **Su carácter estructural e integral, de causas y no solo de consecuencias.** Los anteriores ODM se centraban en reducir la pobreza. Los ODS incorporan elementos claramente sistémicos, como la lucha contra la

(3) <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>



desigualdad o la sostenibilidad. Avanzar en estas aspiraciones requiere de un modelo económico diferente. No basta con algunos fondos adicionales bien dirigidos. Los ODS retan al sistema y están interrelacionados: no son compartimentos estanco, sino que se “hablan” entre sí. Ya no es posible lograr el objetivo de “hambre cero” en el 2030 si no se frena el cambio climático.

La agenda de los ODS debería guiar las políticas sociales en España, además de ser la guía por excelencia de la acción exterior española en su conjunto. Los ODS exigen una nueva “Política de Desarrollo”, que cuente con una institución fuerte con autoridad en el gobierno para hacerla valer. Los ODS requieren de una cooperación más sofisticada con financiación suficiente y proveniente de distintas fuentes. Las políticas económica, financiera, comercial, agrícola, migratoria y energética en sus caras internacionales deben estar determinadas por la consecución de los ODS. Y el objetivo de la búsqueda del bien común global deberá primar sobre cualquier objetivo económico o de seguridad, pues no hemos de olvidar que la política de cooperación española ha sufrido un recorte del 70% desde el 2008.

Los partidos políticos que ocupan un lugar en el Gobierno y en el Parlamento también tendrán la responsabilidad de reducir el sufrimiento de los millones de personas que viven atrapadas en conflictos, pidiendo ayuda urgente. Estas personas tienen derecho a ser protegidas en cualquier circunstancia, tanto si viven en el conflicto como si huyen de él. Por eso es vital que en la próxima legislatura haya un compromiso sólido con la protección de los civiles, en especial las mujeres. Hay que protegerles, acogerles y garantizar sus derechos básicos aquí. Pero también hay que incrementar la ayuda humanitaria a los países de origen, dejar de vender armas a las zonas en conflicto y resolver los conflictos para que no sigan huyendo.

¿A qué se han comprometido los partidos políticos en política exterior y desarrollo sostenible?

Conforme al análisis realizado por Polétika, la Cooperación al Desarrollo generó una prolífica actividad parlamentaria durante la brevísima XI Legislatura, aunque circunscrita al ámbito sectorial de la Comisión de Cooperación del Congreso y al alcance propositivo y no vinculante de las proposiciones no de ley (PNL).

Todos los grupos parlamentarios presentaron propuestas en este sentido, con amplios consensos en algunos casos que permiten albergar esperanzas sobre una reconstrucción progresiva de esta política pública durante la XII legislatura.

Sin embargo, los partidos desaprovecharon la oportunidad de enriquecer sus segundos programas electorales para el 26J tomando como base esta actividad parlamentaria de los meses previos. Sorprendentemente, sus programas 26J no recogieron esos avances hechos en sede parlamentaria, limitándose a reproducir los anteriores programas del 20 de diciembre de 2015.

Todos los partidos parecen comprometidos con la lucha contra la pobreza, la desigualdad y por la sostenibilidad. En mayor o menor medida, todos, excepto el PP⁽⁴⁾, hablaron de cumplir los ODS. Es llamativa esta ausencia del PP, dado que la nueva Agenda fue aprobada bajo su gobierno en 2015, y con el conjunto de la comunidad internacional.

El PSOE⁽⁵⁾ aboga por que España vuelva a estar a la cabeza del compromiso global por el desarrollo sostenible, y promueve la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Podemos⁽⁶⁾ visibiliza su compromiso con la defensa de los derechos humanos y los derechos de las mujeres, y propone dedicar un 15% de los recursos totales de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a equidad de género. Ambos partidos proponen diversas medidas de lucha contra el cambio climático, ámbito ausente del programa del PP.

Ciudadanos (C's)⁽⁷⁾ presentaba un programa muy desigual en esta materia. Un aspecto positivo es su compromiso con los ODS. En materia de cambio climático, se someterían a las decisiones que asuma la Unión Europea (UE) en coherencia con los resultados de la COP21. Lo mismo ocurre con IU⁽⁸⁾, que apuesta por un nuevo marco de derechos para el desarrollo sostenible. Sobre cambio climático, se comprometía a cumplir con los compromisos internacionales en materia de reducción de gases y pérdida de la diversidad, así como con el desarrollo de un nuevo modelo productivo y de consumo basado en la economía sostenible baja en carbono, y la apuesta por la soberanía alimentaria.

(4) Programas electorales de referencia del Partido Popular analizados: Elecciones Generales 2015: www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa2015.pdf; Elecciones 2016: www.pp.es/sites/default/files/documentos/pp_folleto_26_medidas_digital.pdf

(5) Programas electorales de referencia del Partido Socialista Obrero Español analizados: Elecciones Generales 2015: www.psoe.es/media-content/2015/11/PSOE_Programa_Electoral_2015.pdf; Elecciones 2016: www.psoe.es/media-content/2016/05/PSOE-Programa-Electoral-2016.pdf

(6) Programas electorales de referencia de Podemos analizados: Elecciones Generales 2015: <https://lasonrisadeunpais.es/wp-content/plugins/programa/data/programa-es.pdf>; Elecciones Generales 2016: <https://lasonrisadeunpais.es/wp-content/uploads/2016/06/Podemos-Programa-Electoral-Elecciones-Generales-26J.pdf>; Unidos Podemos - 50 Pasos para gobernar juntos: http://podemos.info/wp-content/uploads/2016/05/acuerdo26J_final.pdf

(7) Programas electorales de referencia de Ciudadanos analizados: Elecciones generales 2015: <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/programa-electoral-ciudadanos-20D-2015.pdf>; Elecciones generales 2016: www.ciudadanos-cs.org/programa-electoral

(8) Programas electorales de referencia de Izquierda Unida analizados: Elecciones generales 2015, Unidad Popular: http://unidadpopular.es/wp-content/uploads/2015/12/Programa_participativo_UP_2015.12.06.pdf; Elecciones generales 2016, Unidos Podemos: http://podemos.info/wp-content/uploads/2016/05/acuerdo26J_final.pdf



En cuanto a los recursos presupuestarios para la AOD, cabe destacar que todos los partidos a excepción del PP, se habían comprometido con el 0,4% RNB para cooperación en una PNL en el Congreso⁽⁹⁾. Sin embargo, este compromiso no fue recogido en la mayoría de programas electorales. En programa electoral, el compromiso más firme vino de Podemos, quien se comprometió en su programa a alcanzar un 0,4% de la RNB en una legislatura y un 0,7% en dos. El PSOE renovó su compromiso con la meta del 0,7%, fijando como objetivo a medio plazo alcanzar la media de la UE -0,47% en la actualidad⁽¹⁰⁾. IU hablaba del 0,7% sin mencionar plazos, y C's hace depender esa cifra de la evolución económica.

Respecto a la ayuda humanitaria, solo PSOE y C's se comprometen a incrementarla. Todos los partidos, menos el PP, se habían comprometido a destinar el 10% de la AOD a ayuda humanitaria en una PNL en el Congreso. Sin embargo, de nuevo la mayoría de los programas electorales no recogió este compromiso.

En relación a la necesidad de reformar el marco institucional de la cooperación española, en mayor o menor medida todos los partidos son conscientes. La propuesta más concreta es de Podemos, con la creación de un Ministerio de Igualdad y Solidaridad.

Finalmente, todos los partidos abogan por una mayor coherencia de políticas para el desarrollo, aunque con diferente énfasis.

Compromisos en Conflictos Internacionales

Los Conflictos Internacionales tampoco fueron prioridad en la segunda carrera a la Moncloa, a pesar de los 65 millones de personas desplazadas. Tanto en el 20D como en el 26J la política exterior se invisibiliza.

Por lo general, la protección de civiles en las propuestas de los partidos se siguieron centrando en la atención a refugiados. El PSOE se comprometió a acoger mayor número de personas, a través de programas de reasentamiento y de admisiones humanitarias. Asimismo, mostró la intención de plantear en el Consejo Europeo de otoño la recuperación del modelo europeo como "tierra de los derechos", protegiendo a quienes llegan en busca de refugio. Podemos abogaba en su Programa 20D por revisar el sistema de tramitación de solicitudes de asilo, a lo que añadía una revisión en la tramitación por motivos de género. Además,

(9) PNL 161/000319, BOCG, 25 de abril de 2016, n.º 60, p.53 (en línea): www.congreso.es/public_oficiales/L11/CONG/BOCG/D/BOCG-11-D-60.PDF#page=53 (acceso 21 de julio 2016); PNL 161/000346, BOCG, 14 de mayo de 2016, n.º 66, p.103, (en línea): www.congreso.es/public_oficiales/L11/CONG/BOCG/D/BOCG-11-D-66.PDF#page=103 (acceso 21 de julio 2016)

(10) Datos OECD: www.oecd.org/dac/stats/ODA-2015-detailed-summary.pdf?utm_source=Adestra&utm_medium=email&utm_content=http%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fdac%2Fstats%2FODA-2015-detailed-summary.pdf&utm_campaign=DACnews%20June%202016&utm_term=demo

en el documento de 50 medidas con IU incorporó la elaboración de las modificaciones legales necesarias para garantizar el derecho de asilo, articulando vías seguras y legales al recuperar la posibilidad de solicitar asilo diplomático en embajadas y consulados españoles de terceros países, y con la concesión de visados humanitarios. Por su parte, IU proponía en su programa 20D reformar la Ley de Asilo para incluir las condiciones de solicitar protección internacional en las embajadas y consulados españoles, así como la derogación de la Ley de Extranjería.

C's se comprometía en su programa 20D a reformar la Ley de Extranjería para evitar expulsiones «en caliente» que impiden el derecho de asilo. Por su parte, el PP apostaba en el 20D por avanzar en una política migratoria común, solidaria, responsable y con visión de futuro. Proponía que la UE lograra adoptar una verdadera Política Común de Migración y Asilo para responder al reto actual. Sin embargo, la formación votó a favor del acuerdo UE-Turquía que vulnera el Derecho Internacional, en contra de la voluntad de los demás grupos parlamentarios y de una parte de la ciudadanía española⁽¹¹⁾. Es importante resaltar que todas las formaciones, excepto el PP, adoptaron una posición consensuada en contra de este acuerdo.

Respecto al comercio de armas, tanto IU como PSOE incorporaban el cumplimiento de la Ley de comercio de armas. IU, además, proponía un mayor control y transparencia y exigía el pleno cumplimiento del Tratado internacional sobre el Comercio de Armas (TCA). C's, aunque no mencionaba el TCA, sí asumió el compromiso de hacer cumplir estrictamente esta Ley en el documento de Pacto alcanzado con el PSOE en la XI Legislatura.

3 LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN ESPAÑA

La situación en nuestro país sigue marcada por las consecuencias de la crisis. Aunque si miramos los datos macroeconómicos se muestra una tímida recuperación económica, esta realidad convive con el reto de la desigualdad, la pobreza, y la lenta recuperación de las condiciones de vida de las personas.

La última Encuesta de Condiciones de Vida (ECV-2015) del Instituto Nacional de Estadística en el momento de escribirse este artículo, muestra que se

(11) En marzo de 2016 hubo diversas acciones ciudadanas impulsadas por organizaciones de la sociedad civil –Oxfam Intermón, Cáritas, Amnistía Internacional, Save the Children o Pueblos Unidos– rechazando las medidas de la UE. Oxfam Intermón entregó 108.000 firmas de protesta en el Congreso de los Diputados: www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/mayoria-del-congreso-se-compromete-con-mas-de-100000-firmas-conseguida



ha producido cierto estancamiento en el riesgo de pobreza y exclusión social en España. Al mismo tiempo, somos el tercer país en el que más ha aumentado la desigualdad en Europa en el 2015 (Eurostat 2016)⁽¹²⁾ y, conforme al índice AROPE⁽¹³⁾, el 28,6% de la población española sigue en riesgo de pobreza y exclusión social (INE 2016)⁽¹⁴⁾. Mientras más de un tercio de los niños españoles vive en riesgo de pobreza o exclusión social, España es el país europeo que menos dedica a prestaciones monetarias para familias e infancia: un 0,5% del PIB⁽¹⁵⁾.

El aumento del desempleo y las políticas de austeridad han tenido sus consecuencias más graves en las personas más vulnerables (Oxfam Intermón y UNICEF, 2015)⁽¹⁶⁾. Con motivo de las políticas de austeridad, se ha retirado por ejemplo la tarjeta sanitaria a casi 750.000 personas, vulnerando el derecho universal a la salud⁽¹⁷⁾. Como señalan Oxfam Intermón y UNICEF (2015, p.12), los ajustes “han debilitado los servicios de salud y educación, así como los sistemas de protección social, donde las coberturas eran ya insuficientes (...)”. El medioambiente también se ha visto afectado, y “está siendo utilizado como moneda de cambio en la búsqueda de un crecimiento económico rápido, aún a costa de su sostenibilidad”.

Esta sección resume las posiciones de los partidos políticos y sus programas electorales en materia de sanidad, educación, protección social, salarios dignos, infancia, cambio climático y transparencia y participación ciudadana.

3.1. Sanidad

Los programas electorales para el 26J mantuvieron prácticamente los mismos compromisos que los del 20D en temas de sanidad universal y la I+D médica, que son los dos grandes temas que Polétika aborda⁽¹⁸⁾.

(12) Eurostat 2015, Coeficiente Gini (en línea):<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=0&pcode=tessi190&language=en&toolbox=data> (acceso 20 de julio de 2016).

(13) INE 2016: El índice AROPE mide el riesgo de pobreza y exclusión social según la Estrategia Europa 2020 (At Risk of Poverty and Exclusion, según siglas en inglés). «Se consideran personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social a la población que se encuentra en alguna de estas tres situaciones: personas que viven con bajos ingresos (...), y/o personas que sufren privación material severa (...); y/o personas que viven en hogares con una intensidad de empleo muy bajo (...)» (en línea): www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios/PYSLayout (acceso 20 de julio de 2016).

(14) INE 2016, Encuesta de Condiciones de Vida Base 2013- Año 2015 (en línea): www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608 (acceso 20 de julio de 2016).

(15) UNICEF Comité Español (2016), Equidad para los niños: el caso de España, (en línea): www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/equidad_para_los_ninos_el_caso_de_espana.pdf (acceso 20 de julio 2016)

(16) Oxfam Intermón en colaboración con UNICEF, 2015, España frente a los retos de la agenda de desarrollo sostenible, p. 12 (en línea): www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/unicef_oxfam_espana_frente_al_reto_de_los_ods_2015.pdf (acceso 20 de julio de 2016).

(17) Amnistía Internacional, Greenpeace, Oxfam Intermón (2015), Una reforma para blindar los derechos humanos, p.6 (en línea): www.blindatusderechos.org/sites/default/files/Una%20reforma%20para%20blindar%20los%20derechos%20humanos%203.7.2015.pdf

(18) Polétika (2016), Criterios de Evaluación: por una sanidad pública, universal y de calidad (en línea): <http://poletika.org//data/pdf/>

Sobre sanidad universal, solo C's hizo un pequeño cambio: incluyó el compromiso con un sistema de sanidad universal en el que «nadie se quede sin asistencia sanitaria en España», frente a diciembre de 2015, que limitaba ese derecho solo a «los ciudadanos». Sin embargo, hay que destacar que la posición de C's fue más amplia cuando firmó el Acuerdo para un Gobierno Reformista y de Progreso con el PSOE. En ese pacto, C's asumía el reconocimiento explícito del acceso a la atención sanitaria de las personas extranjeras en situación administrativa irregular en los mismos términos que antes de la reforma del 2012.

Por su parte, IU y Podemos, en sus *50 pasos para gobernar juntos*, mantuvieron un compromiso claro con el acceso universal a la sanidad pública, siendo coherentes en todo este período electoral.

También el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) mantuvo su compromiso con la derogación de la normativa sanitaria de 2012 que impuso la exclusión sanitaria, pero se echó en falta mayor compromiso respecto a los copagos. Finalmente, el programa 26J del PP no incluyó ninguna intención de rectificar su política de exclusión sanitaria.

Con relación a la I+D médica, la valoración de las distintas fuerzas políticas es desigual. Resulta positivo contemplar cómo PSOE ha incorporado un mejor compromiso con la reforma del actual modelo de I+D biomédica, para conectar con las necesidades reales y garantizar el acceso universal a medicamentos y tratamientos. En el caso de Podemos, su programa 26J incorporó plenamente las demandas en materia de I+D médica, destinadas a garantizar un acceso universal a tratamientos y medicamentos, e incrementar la transparencia en el proceso de investigación y fijación de precios.

Respecto a IU, mirando al programa de Unidad Popular de diciembre 2015, este incorporaba algunas medidas en la materia, pero insuficientes. Finalmente, C's ha expresado su compromiso con la mejora en la transparencia y rendición de cuentas en el marco de la política farmacéutica. Sin embargo, se echa en falta una apuesta más firme para abordar las disfunciones del actual modelo.

3.2. Educación⁽¹⁹⁾

La educación y la necesidad de un acuerdo sobre una nueva ley educativa se ha convertido en un tema prioritario para los diferentes partidos. Lo era en sus programas electorales, y lo es en esta XII legislatura: los debates sobre paralización del calendario LOMCE y su modificación, así lo demuestran. El plantea-

info/26J/Sanidad_Tema.pdf (acceso 20 de julio 2016).

(19) Polétika (2016), Criterios de Evaluación: educación (en línea): http://poletika.org/data/pdf/info/26J/Educaci%C3%B3n_Tema.pdf (acceso 20 de julio 2016)



miento del proceso para su elaboración es ya, de inicio, diferente: por un lado, se habla de un pacto entre los diferentes partidos, y de otro de un Diálogo por la Educación que nazca de la comunidad educativa y la ciudadanía.

Sobre la paralización y derogación de la LOMCE y la apertura de un pacto de estado por la educación, como una de las propuestas Polétika: IU, Podemos y PSOE se comprometieron en su momento a derogar la LOMCE. IU y Podemos asumieron el Documento de Bases para una nueva Ley de Educación, elaborado por diferentes organizaciones, plataformas y colectivos educativos⁽²⁰⁾.

El PP no mencionaba la LOMCE en ese momento, si bien en su antiguo programa manifestaba su apoyo.

C's planteaba un Pacto Nacional por la Educación que cuente con consenso, y se entiende que sobre la LOMCE. Sin embargo, C's se había comprometido con la paralización de la LOMCE en su anterior pacto con PSOE, aunque luego no lo votó en el Congreso durante la XI Legislatura.

Sobre el derecho a la educación pública, laica y gratuita a partir de 0 años, segunda de las demandas de Polétika: IU y Podemos apuestan por la educación pública, gratuita, laica e inclusiva, y son los que concretan más su apoyo a una red pública y gratuita de educación infantil de 0 a 6 años. El PSOE promueve una escuela laica pero no se pronuncia sobre la educación concertada. Por su parte, el PP apuesta por mantener la red de centros educativos concertados sin mención a la religión. C's recogió aumentar las plazas públicas y concertadas para cubrir la demanda de 0 a 3 años, y control sobre tasas encubiertas en la concertada. No mencionaba nada sobre laicidad o religión.

En último lugar, sobre la propuesta de calidad en la educación entendida como equidad, con aumento de la inversión, reducción de ratios y mejora en la formación del profesorado: PSOE, IU y Podemos proponían una disminución de ratios y un aumento en la inversión en educación. IU y Podemos planteaban alcanzar el 4,6% PIB en 2 años, mientras que PSOE proponía el 5% en 8. El PP no habla sobre inversión ni reducción de ratios. C's tampoco, y solo en Educación Superior se comprometía a invertir el 3% PIB y crear un "MIR docente".

3.3. Protección social

En materia de protección social, Polétika atiende a dos propuestas principales: un sistema de ingresos mínimos y blindar las políticas sociales⁽²¹⁾.

(20) Documento de Bases para una nueva Ley de Educación: acuerdo social y político educativo (2015), (en línea): <https://portrapoliticaeducativa.org/project-type/documento-de-bases-para-una-nueva-ley-de-educacion-acuerdo-social-y-politico-educativo/> (acceso 20 de julio 2016)

(21) Polétika (2016), Criterios de Evaluación: por una mejor protección social (en línea): <http://poletika.org//data/pdf/info/26J/>

Sobre ingresos mínimos, los programas electorales del 20D y del 26J se mantuvieron bastante homogéneos. Tres partidos plantearon diferentes alternativas: Podemos e IU proponían una ‘renta garantizada’ de al menos 600 euros mensuales para las personas sin ingresos, y hasta un máximo de 1290 €. En la misma línea, el PSOE mantuvo su ‘Ingreso Mínimo Vital’, que convertiría en nuevo derecho fundamental en su propuesta de reforma constitucional.

Por su parte, C’s, pese a haber asumido en su pacto de gobierno con el PSOE un ingreso mínimo, no lo recoge después en su programa 26J. C’s proponía un complemento salarial dirigido únicamente a personas trabajadoras, excluyendo a personas sin ingresos.

Finalmente, el PP no se pronunciaba sobre esta posibilidad.

En cuanto a la protección de los derechos sociales en la Constitución española, todos los partidos excepto el PP hicieron en sus programas una propuesta de reforma constitucional con un compromiso de mejorar la protección de los derechos sociales. Solo Podemos se ha comprometido a igualar todos los derechos ante la ley –derechos sociales, económicos y culturales a civiles y políticos–. El PSOE se centra en la mayor protección del derecho a la salud, con la creación del derecho a un ingreso mínimo vital ya citado. Por su parte, C’s convertiría en fundamentales el derecho a la salud, acceso a servicios públicos, medio ambiente y vivienda.

3.4. Salarios dignos

Polétika atiende aquí a dos medidas: la garantía de salarios dignos, y la reducción de las diferencias salariales, especialmente de la brecha salarial de género⁽²²⁾.

Sobre salarios dignos, prestamos especial atención a la propuesta de aumentar el salario mínimo interprofesional (SMI). En los programas electorales del 20D y del 26J, había 3 tres partidos que se comprometían con ello: IU, Podemos, y PSOE.

IU comprometió inicialmente un aumento del SMI a 1100 euros en una legislatura, mejorando incluso la propuesta de aumento que planteaba Polétika. En el 26J y en el programa conjunto con Podemos redujo mínimamente a 900 euros mensuales en 14 pagas. Por su parte, Podemos mantuvo la misma propuesta en ambas citas electorales: aumentar a 800 euros en 2018 y a 950 euros en 2020, con 14 pagas mensuales.

Protecci%C3%B3nSocial_Tema.pdf (acceso 20 de julio de 2016)

(22) Polétika (2016), Criterios de Evaluación: por unos salarios dignos y justos, (en línea): http://poletika.org//data/pdf/info/26J/Salarios_Tema.pdf (acceso 20 de julio 2016).



En coherencia con ello, la XII legislatura ha vivido ya la admisión a trámite de una propuesta de ley para aumentar el SMI en estas cantidades en dichos plazos, con el apoyo de todos los grupos parlamentarios excepto el Popular y la abstención de C's. Finalmente y para 2017, el Gobierno ha aprobado un aumento del SMI del 8%, que nos sitúa en 707,60 euros mensuales, y aunque el PP no incluía este aumento en su programa.

Por su parte, el programa 20D del PSOE recogía una subida del SMI del 60% del salario medio neto en dos legislaturas. Esta medida se mantiene el 26J, aunque con un matiz importante: este aumento se hará de forma «acompañada a la evolución de nuestra economía». Por tanto, se dejaba la subida del SMI al devenir de circunstancias económicas que no se especifican.

Ni el PP ni Ciudadanos incluían una subida del SMI en sus programas. La actual XII legislatura muestra un avance en este sentido de ambos grupos.

En referencia a la propuesta de reducir las diferencias salariales entre salarios medios y altos, Unidad Popular ha sido el único partido que en la cita electoral de 2015 se refería a promover diferencias salariales empresariales no superiores a 1-10.

Finalmente, en cuanto a la eliminación de la brecha salarial de género, la mayoría de partidos son conscientes de esta necesidad y se comprometieron en sus programas 20D y 26J, aunque en general faltan medidas concretas. El PSOE planteaba varias medidas, como sanciones para las empresas (20D), y la elaboración de un nuevo Estatuto de los Trabajadores cuyo objetivo será, entre otros, garantizar la igualdad salarial entre mujeres y hombres (26J). Izquierda Unida proponía una ley de igualdad salarial (20D). Por su parte, el PP hacía referencia expresa a la importancia de combatir esta diferencia salarial de género, mientras que C's guardó silencio en esta materia.

3.5. Infancia

Los programas electorales analizados plantean la incorporación de gran parte de las propuestas que se priorizaron desde Polétika⁽²³⁾. Es muy positivo no solo que estas medidas se incluyeran, sino que se empieza a incorporar una visión de la infancia como sujeto directo de las políticas públicas, con derechos propios. Además, la XII legislatura ha comenzado con un gran paso, que es la creación en el Congreso de los Diputados de una Comisión permanente sobre los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, a propuesta del grupo Podemos, y que esperamos sea un espacio de trabajo conjunto.

(23) Polétika (2016). Criterios de Evaluación: por mejores políticas de infancia, (en línea): http://poletika.org//data/pdf/info/26J/Infancia_Tema.pdf (acceso 20 de julio 2016).

La principal propuesta de Polétika es un Pacto de Estado por la Infancia, con el compromiso de incrementar la inversión destinada a la protección social de la infancia. Esta medida es recogida explícitamente en los programas de PSOE, Podemos, IU y C's. Lamentablemente, y en general, falta concreción. Por su parte, el PP no se pronunciaba.

Con respecto a un segundo bloque de propuestas sobre medidas urgentes para combatir la pobreza infantil, todos los partidos mencionan la prestación por hijo a cargo, con la excepción del PP. El PSOE liga esta prestación a sus ingresos mínimos vitales y aumentaría umbrales. Podemos la incorpora en su propuesta de renta garantizada y la detalla con más claridad en el acuerdo con IU. IU la incorpora en su propuesta de renta mínima y en el acuerdo con Podemos, duplicando la petición que se hacía desde Polétika. C's ofrece una prestación por hijo que incrementa el umbral de beneficiarios, liga a su complemento salarial, y habla de incrementar la cuantía, pero sin concretarla.

Sobre el resto de medidas de Pobreza Infantil, PP y Podemos son los partidos que más subpeticiones incluyen, así como PSOE. IU y Cs mencionaban también otras medidas concretas (becas comedor, Plan de Choque).

En el apartado sobre derechos de la infancia, la principal propuesta, la Educación Infantil, es mencionada por todos los partidos. IU, Podemos y PSOE apuestan por una educación gratuita y universal. C's habla de garantizar la universalidad de la misma. El PP habla de un Plan de Mejora de la Educación Infantil, sin desarrollar, y también contempla incrementar las becas hasta máximos históricos, pero no desarrolla la medida.

3.6. Cambio climático

La transición del modelo energético español hacia uno renovable, eficiente, y sostenible que garantice el acceso universal a la energía es clave⁽²⁴⁾. En este sentido todos los partidos políticos, salvo el PP, se comprometieron en sus programas 26J con la derogación del Real Decreto de Autoconsumo Energético, aprobado en 2015.

También existen algunos compromisos claros (PSOE, IU, Podemos, C's) a apoyar el desarrollo de renovables. El PSOE proponía un calendario para el cierre de las Centrales nucleares en 40 años. Sin embargo, no prescinde a corto-medio plazo del uso del carbón. Podemos también se sumaba al cierre de nucleares y al abandono del uso del carbón. IU mejoró sus posiciones con

(24) Polétika (2016), Criterios de Evaluación: por mejores políticas contra el cambio climático, (en línea): http://poletika.org//data/pdf/info/26J/CambioClim%C3%A1tico_Tema.pdf (acceso 20 de julio 2016).



respecto al uso de carbón y a la minería. Podemos e IU proponen además una renacionalización de las hidroeléctricas cuyas concesiones a empresas privadas caduquen. Por su parte, el PP continúa su política de apoyo a la expansión del gas, el carbón y las nucleares. Aunque mencionaba renovables, no parece que vaya a revisar su política en la materia.

Todos los partidos sostuvieron un compromiso de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero con mayor o menor cuantía porcentual, lo que es muy positivo. El PP no establecía cuantía alguna.

La valoración de la forma de producción, transporte y consumo es la siguiente. Podemos e IU fueron los más ambiciosos, combinando el apoyo a un transporte público de calidad junto al ferrocarril, y el apoyo a la bicicleta como medio de transporte. Además, apuestan por la contratación pública de las administraciones a compañías que comercialicen energía 100% renovable. IU proponía la creación de una empresa pública de energías renovables con capital 100% público. PSOE promueve el uso de vehículos híbridos y eléctricos y el ferrocarril, al igual que C's. Por su parte, el PP hablaba de mejorar la sostenibilidad del transporte con el uso de biocarburantes, y reforzar el bono social de la energía, aunque sin especificar cómo.

3.7. Igualdad de género

La igualdad de género estuvo presente en los programas de todos los partidos políticos. Polétika atiende especialmente a las propuestas para erradicar todas las violencias de género, la organización social de los cuidados y la estructura de igualdad⁽²⁵⁾.

En relación a un Pacto de Estado contra todas las violencias de género, el PP mencionaba tanto en su programa 20D como 26J un acuerdo, aunque sin dotación presupuestaria. PSOE e IU proponían un Pacto de Estado que implique a todas las AAPP, aunque sin contar con los agentes sociales y económicos. C's incluyó como novedad en su programa 26J un Pacto de Estado social, político e institucional contra la violencia de género. Podemos no hizo referencia a este pacto.

En cuanto a una Ley que incluya todas las formas de violencia de género, PSOE, IU y Podemos mantuvieron su misma propuesta en 20D y 26J: ampliar la ley actual para contemplar todas las formas de violencia de género conforme al Convenio de Estambul y recomendaciones de la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, en

(25) Polétika (2016), Criterios de Evaluación: Igualdad de Género, (en línea): http://poletika.org//data/pdf/info/26J/G%C3%A9nero_Tema.pdf (acceso 20 de julio 2016).

sus siglas en inglés). C's también propuso adaptar la legislación española a las exigencias del Convenio de Estambul y las recomendaciones CEDAW. Solo el PP no mencionó este aspecto.

En materia de organización social de los cuidados, y sobre una Ley que fije un calendario de ampliación del permiso de paternidad de 16 semanas, intransferible y pagado al 100% por la seguridad social, todos los partidos mantuvieron las mismas posiciones en las dos citas electorales. PSOE, IU y Podemos se comprometen a aplicar las 4 semanas previstas en la Ley de Igualdad, que es la medida que finalmente se ha aprobado ya en esta legislatura: ampliar la baja de paternidad a 4 semanas desde enero 2017. En su momento, proponían ir ampliando la duración del permiso de paternidad hasta esas 16 semanas, posición que parecen mantener en la legislatura. El PP no lo contemplaba, y C's proponía igualar la baja por paternidad a la de maternidad, con la creación de una baja compartida de 26 semanas.

Respecto a la racionalización y flexibilización de horarios, PSOE, IU y Podemos proponían horarios laborales más acordes con los países del entorno y que permitan conciliación efectiva. En el caso de Podemos e IU, proponen la jornada de 35 horas. Solo el PP incluyó cambiar los usos del tiempo para que la jornada laboral termine a las 18,00 horas. Y C's proponía un Pacto Nacional por la Racionalización de Horarios y la Conciliación Laboral, con una jornada más compacta y flexible, pero no de 35 horas.

Finalmente, en cuanto a la estructura institucional de la igualdad en España, el PSOE se comprometió en su programa a recuperar el Instituto de la Mujer, e IU a aumentar sus recursos. PP, C's y Podemos no mencionaron este punto en sus programas. Igualmente, y sobre el restablecimiento del Ministerio de Igualdad dotado presupuestariamente, PSOE, PP y C's no lo mencionaron en sus programas, pero sí IU. Podemos propuso crear un Ministerio de Igualdad y Solidaridad, y una Oficina de DDHH, que tendrá funciones ejecutivas también en equidad de género.

4 PROPUESTAS POR UNA FISCALIDAD JUSTA

Un argumento ampliamente utilizado para justificar la falta de inversión en políticas públicas y así garantizar la realización efectiva de los derechos de las personas, es la falta de recursos. Por eso es necesaria la apuesta por una fiscalidad justa que provea financiación suficiente para financiar las políticas sociales básicas y los derechos de las personas, dentro y fuera de nuestras fronteras.



De los cinco partidos analizados⁽²⁶⁾, Podemos e IU en su documento conjunto de 50 Medidas, son los que incluyeron propuestas en mayor medida para fortalecer la progresividad fiscal. Ambos partidos apostaron por igualar el tratamiento de rentas de trabajo y de capital en el IRPF, revisar los tipos del IVA y promover un Impuesto sobre las Transacciones Financieras (ITF). Proponían la armonización de los impuestos sobre patrimonio y de sucesiones, y también hablaban de un Impuesto sobre la Riqueza, aunque con dudas sobre su naturaleza.

El PSOE también incluyó medidas para hacer un sistema fiscal más progresivo, aunque en el programa 26J no habló ya de 'progresividad' como en el anterior, sino de 'equidad'. Proponía una reforma de la tributación de la riqueza, que las grandes empresas no paguen menos del 15% de sus beneficios, y un ITF a nivel europeo.

Por otro lado, C's y PP proponían bajadas de impuestos mediante medidas que resultan regresivas. C's planteó un objetivo de progresividad, pero a través de su propuesta de complemento salarial, una medida que excluye a las personas desempleadas, por lo que no resulta apropiada para el fin indicado. Sin embargo, tanto en su pacto con PSOE, como en la PNL que votaron en el Congreso, apostaron por mayor progresividad y por que las grandes empresas paguen al menos el 15% de impuestos.

En cuanto a la lucha contra el fraude fiscal, C's, Podemos e IU ofrecieron las propuestas más elaboradas. Además de un paquete de medidas contra los paraísos fiscales, defienden dotar de más medios a la Agencia Tributaria para la lucha contra el fraude. PSOE presenta unas medidas menos ambiciosas.

PSOE, Podemos, IU y C's propusieron la revisión y/o limitación de incentivos fiscales a las grandes empresas y de regímenes fiscales privilegiados como SICAV y ETVE. Sin embargo, en la PNL votada por estos partidos en el Congreso se proponía directamente la eliminación de esta última figura.

5 PROPUESTAS POR UNA MAYOR TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

Para Polétika, la apuesta por una mayor transparencia y participación democrática es clave, dado que quiere contribuir a una ciudadanía y clase política más transparente, en diálogo constante, donde la ciudadanía está informa-

(26) Polétika (2016), Criterios de Evaluación: Fiscalidad, (en línea): http://poletika.org//data/pdf/info/26J/Fiscalidad_Tema.pdf (acceso 20 de julio 2016).

da y puede influir en la toma de decisiones, y donde la clase política escucha y responde. Esto afecta a la forma en que se conciben y producen todas las políticas analizadas en las secciones anteriores.

La apuesta por mejorar y fomentar la transparencia de lo público varía dependiendo de cada partido. Pese a que la pasada legislatura todos los partidos apoyaron en el Congreso una regulación del lobby, solo PSOE, PP Y C's propusieron en el 26J regular esta actividad en España.

En relación con otras medidas de transparencia, como el derecho de acceso a la información, IU y Podemos se comprometían en sus programas a convertirlo en derecho fundamental. Además, se comprometían con una mejora del sistema de solicitud de información pública a través del portal de transparencia, algo vital para superar las carencias de la actual ley.

En este sentido, llamaba la atención el retroceso de C's en cuanto al reconocimiento del acceso a la información como un derecho fundamental o la mejora de la accesibilidad del portal de transparencia. Ambos compromisos se cayeron del Programa 26J, cuando sí aparecían en el 20D.

A pesar de que varios partidos proponían medidas de cara a una mayor transparencia en el parlamento, ningún partido menciona explícitamente la Declaración de Transparencia Parlamentaria, que es el estándar asumido internacionalmente y promovido desde Polétika.

En materia de participación ciudadana, todos los partidos a excepción del PP se comprometían a crear una ley o plataformas de participación. Destaca el nivel de desarrollo de los mecanismos participativos planteados por PSOE y Podemos. Sin embargo, y pese a su importancia, los elementos de rendición de cuentas están ausentes.

Rebajar los requisitos para presentar una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) está entre las propuestas de C's, IU, Podemos y PSOE. Cabe destacar la inconsistencia en la evolución de propuestas de este último: tras haber apostado por 300.000 firmas en su Programa 20D, bajaron hasta 250.000 en su pacto con C's; sin embargo, su programa 26J no dio ninguna cifra. En cuanto al PP, contemplaba potenciar la ILP para facilitar su presentación y tramitación, aunque sin concretar. Por su parte, solo IU recogía la celebración de referéndums vinculantes en lo relativo a leyes que afecten a nuestros derechos.

Finalmente, y en relación a la derogación de la LO4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana, conocida como "Ley Mordaza", IU, Podemos y PSOE se comprometieron con ello. Éste ha sido otro de los primeros temas en ser abordados por el Congreso en esta XII legislatura.



6 CONCLUSIONES. EL PARLAMENTO PUEDE PONER EN MARCHA MEJORAS CLAVE EN POLÍTICAS SOCIALES

En el momento de escribir este artículo, se acababan de constituir formalmente las nuevas Cortes Generales, abriendo la XII legislatura, y se estaba a la espera de formación de Gobierno. Hoy contamos con un Gobierno constituido del Partido Popular, que cumplirá sus primeros 100 días en febrero de 2017. A la luz del análisis realizado en su momento sobre las políticas sociales incluidas en los programas electorales de los partidos; a la vista del momento político actual, y de las relaciones y movimientos que se han producido entre Gobierno y Parlamento, parecen confirmarse algunas cuestiones que hace unos meses aventurábamos:

- Nos encontramos en un escenario político de oportunidad. La ausencia de mayorías absolutas y el multipartidismo hacen que el Parlamento cobre un gran protagonismo. Junto al Gobierno, será un actor clave en muchas políticas, que necesariamente tendrá que dialogar y consensuar, pues nadie puede actuar en solitario.
- En este sentido, recordamos que las políticas más invisibilizadas en los programas electorales fueron sin duda las de política exterior.
- Creemos que acuerdos que “sí o sí” tendrían que lograrse en este primer año de legislatura, serían:
 - la puesta en marcha de un paquete de medidas contra la evasión fiscal, de modo que se incrementen los ingresos públicos y así financiar adecuadamente las políticas sociales básicas;
 - la apuesta de España en su política exterior a favor de los más vulnerables, articulando vías legales y seguras para los millones de personas desplazadas que buscan asilo y refugio;
 - la derogación de la LOMCE en materia educativa y la articulación de una ley educativa participada con la sociedad civil; y derogación del RD-Ley 16/2012 de la reforma sanitaria en materia de acceso universal a la salud;
 - el compromiso con un pacto de Estado por la infancia;
 - la apuesta por las energías renovables y un nuevo modelo energético;
 - unos Presupuestos generales del Estado 2017 pensados para recuperar los derechos de las personas, financiados justa y suficien-

temente, incluyendo medidas presupuestarias para luchar contra la pobreza y la desigualdad, dentro y fuera de nuestras fronteras.

Como pueden ver los partidos políticos, es tremendamente sencillo ponerse de acuerdo. Han de continuar con el trabajo que están realizando, mantener sus mejores compromisos, alcanzar nuevos, y olvidar todo aquello que no sean las personas. En estos primeros meses de legislatura ya han dado algunas muestras de ser capaces de hacerlo. Aquí les dejamos algunas recetas para avanzar.

7 BIBLIOGRAFÍA

AMNISTÍA INTERNACIONAL, GREENPEACE Y OXFAM INTERMÓN (2015), Una reforma para blindar los derechos humanos, p.6 (en línea):

www.blindatusderechos.org/sites/default/files/Una%20reforma%20para%20blindar%20los%20derechos%20humanos%203.7.2015.pdf (acceso 20 de julio de 2016)

CIUDADANOS (2015), El nuevo proyecto común para España, programa electoral Elecciones Generales 2015, (en línea): <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/programa-electoral-ciudadanos-20D-2015.pdf> (acceso 20 de julio de 2016)

CIUDADANOS (2016), 350 soluciones para cambiar España a mejor, (en línea): www.ciudadanos-cs.org/programa-electoral (acceso 20 de julio de 2016)

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2016), PNL 161/000319, BOCG, 25 de abril de 2016, n° 60, p.53 (en línea): www.congreso.es/public_oficiales/L11/CONG/BOCG/D/BOCG-11-D-60.PDF#page=53 (acceso 21 de julio 2016)

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2016), PNL 161/000346, BOCG, 14 de mayo de 2016, n° 66, p.103, (en línea): www.congreso.es/public_oficiales/L11/CONG/BOCG/D/BOCG-11-D-66.PDF#page=103 (acceso 21 de julio 2016)

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2016), Boletín Oficial de las Cortes Generales, 18 de abril de 2016, Serie D, n° 55, (en línea): www.congreso.es/public_oficiales/L11/CONG/BOCG/D/BOCG-11-D-55.PDF (acceso 20 de julio de 2016)

EUROSTAT (2015), Coeficiente Gini, (en línea): <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=0&pcode=tessi190&language=en&toolbox=data> (acceso 20 de julio de 2016)

FORO DE SEVILLA (2015), Documento de Bases para una nueva Ley de Educación: acuerdo social y político educativo, (en línea): <https://porotrapoliticaeducativa.org/project-type/documento-de-bases-para-una-nueva-ley-de-educacion-acuerdo-social-y-politico-educativo/> (acceso 20 de julio 2016)



- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2016), Riesgo de pobreza y/o exclusión social (estrategia Europa 2020). Indicador AROPE, (en línea): www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios/PYSLayout
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, Encuesta de Condiciones de Vida Base 2013- Año 2015 (en línea): www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608 (acceso 20 de julio de 2016)
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2015), Development aid in 2015 continues to grow despite costs for in-donor refugees, (en línea): www.oecd.org/dac/stats/ODA-2015-detailed-summary.pdf?utm_source=Adestra&utm_medium=email&utm_content=http%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fdac%2Fstats%2FODA-2015-detailed-summary.pdf&utm_campaign=DACnews%20June%202016&utm_term=demo (acceso 20 de julio de 2016)
- OXFAM INTERMÓN, en colaboración con UNICEF comité español (2015), España frente a los retos de la agenda de desarrollo sostenible, p.12 (en línea): www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/unicef_oxfam_espana_frente_al_reto_de_los_ods_2015.pdf (acceso 20 de julio de 2016)
- PARTIDO POPULAR (2015), Seguir Avanzando: 2016-2020, programa electoral para las elecciones generales 2015, (en línea): www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa2015.pdf (acceso 20 de julio 2016)
- PARTIDO POPULAR (2016), A favor de tu futuro, concretando: 26 medidas para el 26J, (en línea): www.pp.es/sites/default/files/documentos/pp_folleto_26_medidas_digital.pdf
- PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL (2015), El cambio que une: programa electoral Elecciones Generales 2015, (en línea): www.psoe.es/media-content/2015/11/PSOE_Programa_Electoral_2015.pdf (acceso 20 de julio de 2016)
- PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL (2016), Un Sí por el cambio: programa electoral Elecciones Generales 2016, (en línea): www.psoe.es/media-content/2016/05/PSOE-Programa-Electoral-2016.pdf (acceso 20 de julio de 2016)
- PODEMOS (2015), Queremos, sabemos, podemos: un programa para cambiar nuestro país, (en línea): <https://lasonrisadeunpais.es/wp-content/plugins/programa/data/programa-es.pdf> (acceso 20 de julio de 2016)
- PODEMOS (2016), Podemos 26J, (en línea): <https://lasonrisadeunpais.es/wp-content/uploads/2016/06/Podemos-Programa-Electoral-Elecciones-Generales-26J.pdf> (acceso 20 de julio de 2016)
- POLETIKA (2016), Criterios de Evaluación: por una sanidad pública, universal y de calidad (en línea): http://poletika.org//data/pdf/info/26J/Sanidad_Tema.pdf

(acceso 20 de julio 2016)

POLETIKA (2016), Criterios de Evaluación: educación (en línea): http://poletika.org//data/pdf/info/26J/Educaci%C3%B3n_Tema.pdf (acceso 20 de julio 2016)

POLÉTIKA (2016), Criterios de Evaluación: por una mejor protección social, (en línea): http://poletika.org//data/pdf/info/26J/Protecci%C3%B3nSocial_Tema.pdf (acceso 20 de julio de 2016)

POLÉTIKA (2016), Criterios de Evaluación: por unos salarios dignos y justos, (en línea): http://poletika.org//data/pdf/info/26J/Salarios_Tema.pdf (acceso 20 de julio 2016)

POLÉTIKA (2016), Criterios de Evaluación: por mejores políticas de infancia, (en línea): http://poletika.org//data/pdf/info/26J/Infancia_Tema.pdf (acceso 20 de julio 2016)

POLÉTIKA (2016), Criterios de Evaluación: por mejores políticas contra el cambio climático, (en línea): http://poletika.org//data/pdf/info/26J/CambioClim%C3%A1tico_Tema.pdf (acceso 20 de julio 2016)

POLÉTIKA (2016), Criterios de Evaluación: Igualdad de Género, (en línea): http://poletika.org//data/pdf/info/26J/G%C3%A9nero_Tema.pdf (acceso 20 de julio 2016)

POLÉTIKA (2016), Criterios de Evaluación: Fiscalidad, (en línea): http://poletika.org//data/pdf/info/26J/Fiscalidad_Tema.pdf (acceso 20 de julio 2016)

UNICEF Comité Español (2016), Equidad para los niños: el caso de España, (en línea): www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/equidad_para_los_ninos_el_caso_de_espana.pdf (acceso 20 de julio 2016)

UNIDAD POPULAR (2015): http://unidadpopular.es/wp-content/uploads/2015/12/Programa_participativo_UP_2015.12.06.pdf

UNIDOS PODEMOS (2016), Cambiar España: 50 pasos para gobernar juntos, (en línea): http://podemos.info/wp-content/uploads/2016/05/acuerdo26J_final.pdf (acceso 20 de julio 2016)



Políticas públicas sobre vivienda en el Estado español: desde una mirada estatal economicista a la territorial, en búsqueda del desarrollo de un Derecho Humano

Sonia Lacalle, María Casanovas y Teresa Bermúdez
Cáritas Diocesana de Barcelona

Unai Segura
Cáritas Diocesana de Bilbao

Fecha de recepción: 16/06/2016
Fecha de aceptación: 14/09/2016

Sumario

1. Introducción.
2. Una política pública en vivienda con mirada economicista.
3. Legislación sobre vivienda en Cataluña.
4. Legislación sobre vivienda en el País Vasco.
5. Conclusión.

RESUMEN

Si se realizase una encuesta a nivel estatal sobre que son los Derechos Humanos y cuántos conocen, seguramente nadie incluiría en su listado el derecho a una vivienda digna y adecuada, en tanto que la percepción que tenemos del derecho a la vivienda es una visión totalmente economicista, que nos ha llevado a pensar que el derecho a la vivienda es más un bien de consumo que un Derecho Humano. Desde Cáritas queremos hacer una propuesta diferente, fundamentada en la dignidad de la persona y con la herramienta necesaria de unas políticas públicas que entiendan la ciudad, los espacios públicos y la vivienda como un Derecho Humano de todas y de todos.

Palabras clave:

Derechos humanos, vivienda digna y adecuada, especulación vs. función social, ley 3/2015 de Vivienda del País Vasco.

ABSTRACT

If a state-wide survey to the population was to be conducted requesting on what Human Rights are and how many do they know, certainly no one would include in their list the right to a decent and adequate housing, while the perception we have of the right to housing is



financial, which has led us to think that the right to housing is more of a consumption good than a Human Right. From Caritas we would like to make a different proposal, based on the dignity of the person and with the necessary tool of public policies which consider the city, public spaces and housing as a Human Right of every person.

Key words:

Human rights, decent and adequate housing, speculation vs. social function, housing law of the Basque Country 3/2015.

1 INTRODUCCIÓN

Si se realizase una encuesta a nivel estatal sobre que son los Derechos Humanos y cuántos conocen, seguramente nadie incluiría en su listado el derecho a una vivienda digna y adecuada en tanto que la percepción que tenemos del derecho a la vivienda es una visión totalmente economicista, que nos ha llevado a pensar que el derecho a la vivienda es más un bien de consumo que un Derecho Humano.

Esa percepción economicista ha venido sustentada por diversas causas. Por un lado, el impulso de la construcción de viviendas como parte de las políticas económicas de la época franquista dio lugar a una sociedad predominantemente de propietarios. La relación existente entre la construcción y el desarrollo del país se inició en esa época y ha llegado hasta nuestros días. En los años 50 España sufría una carencia de viviendas por la escasa construcción durante los años de la guerra civil y los grandes daños que sufrió el parque de viviendas existente. Además, fueron los años del gran éxodo rural a la ciudad. Se aprovechó el déficit de viviendas para crear un mercado de vivienda basado en los principios de cualquier otro mercado. La normativa reguladora del alquiler contribuyó también a la propiedad como régimen de tenencia generalizada. La estabilidad de los arrendamientos y sus precios regulados en las leyes de alquiler cuyo objetivo era facilitar el acceso a las capas de la sociedad menos pudientes provocó en muchos casos desfases entre las rentas y la realidad de mercado dando lugar a una escasa rentabilidad para los propietarios que optaron por deshacerse de las viviendas. Se estimuló la promoción privada de viviendas y se dirigieron incentivos públicos a la ayuda de compra de viviendas creándose un mercado de viviendas en propiedad. Es en ese momento cuando se ponen los cimientos que situaran a la construcción en uno de los sectores productivos del país. La vivienda se convierte en una mercancía donde el valor de cambio es la principal característica. Durante el periodo inicial del desarrollismo el gobierno proporcionó medios de ayuda para el acceso a la vivienda. En conclusión: las decisiones y actuaciones llevadas a cabo en la época de la dictadura pusieron los cimientos para la mercantilización de la vivienda en España, convirtiendo un derecho humano en un motor económico esencial de la economía española.

Por otro lado la ley de liberación del suelo, Ley 6/1998, de la época de José María Aznar, mediante la cual se estableció que todo el suelo que no era rústico era urbanizable fue el inicio de la burbuja inmobiliaria. El mensaje de que no había mejor inversión que la del mercado inmobiliario en tanto que la



vivienda nunca baja de precio dio lugar a una construcción desmesurada de vivienda y a un aumento de los precios de la misma que nos han llevado hasta la crisis de la que todavía no hemos salido.

Pero esa concepción de la vivienda como un bien de consumo no ha cambiado en la actual época de crisis. El enfoque economicista de la vivienda viene dado por el tratamiento que por parte de las instituciones se ha dado al problema de las ejecuciones hipotecarias: las cuatro leyes aprobadas en materia de protección a los deudores hipotecarios han sido aprobadas por el Ministerio de Economía. Además, el único amparo judicial y los únicos avances conseguidos en los últimos años se han tenido que buscar en Europa por la vía del consumo y no por la de la vulneración de un derecho humano.

Pese a sentirlo como un problema nacional, tal y como apunta Leilani Farha, relatora de Especial sobre vivienda de la ONU en su *«Informe sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, A/70/270»*, la falta de vivienda debe entenderse como una crisis mundial de Derechos Humanos directamente relacionada con el aumento de las desigualdades en la riqueza y propiedad y no como un problema local, pese a que en España nos ha azotado con gran virulencia. Y esa crisis se debe, en parte, a que los Estados han abandonado su responsabilidad de protección social y han permitido la especulación y la inversión inmobiliaria no regulada, hecho que ha dado como resultado la exclusión de un gran número de personas de todo tipo de viviendas.

Según el «Censo de población y vivienda de 2011» realizado por el Instituto Nacional de Estadística (último dato publicado), en España hay 3,4 millones de viviendas vacías entendiendo como tales, según la definición del INE las «disponible para venta o alquiler, o simplemente abandonada». De esas 3,4 millones de viviendas vacías el 80% son propiedad de Entidades Financieras o de sus filiales inmobiliarias. La existencia de un parque de viviendas vacías propiedad de grandes tenedores y el aumento de personas en situación de sin hogar y sin posibilidad de acceso al mismo por falta de recursos suficientes han dado como resultado la ocupación de viviendas sin título habilitante. Esas viviendas ocupadas titularidad de grandes tenedores sitúan a todas esas familias en una situación de extrema vulnerabilidad al carecer de amparo legal y realizándose lanzamiento de viviendas de familias con menores a los que no se puede garantizar una alternativa residencial. Entendemos desde Cáritas que a esa creciente realidad que es la ocupación hay que buscarle solución a nivel legal entre todos los agentes afectados.

2 UNA POLÍTICA PÚBLICA EN VIVIENDA CON MIRADA ECONOMICISTA

En el citado informe de la Relatora de vivienda, esta hace una reflexión en la que manifiesta que la falta de hogar se produce cuando la vivienda se trata como una mercancía y no como un Derecho Humano. Y ese ha sido el tratamiento que se ha dado a nivel estatal y en cierto modo a nivel autonómico.

Por un lado, en fecha 9 de marzo de 2012, como consecuencia de la profunda crisis económica que la población llevaba cuatro años sufriendo y al aumento de desahucios derivados de ejecuciones hipotecarias, se aprobó el «*Real Decreto-ley 1/2012, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos*»⁽¹⁾, mediante el que se establecían mecanismos tendentes a la reestructuración de la deuda hipotecaria para aquellos deudores que padecían «extraordinarias» dificultades para atender al pago de sus préstamos o créditos hipotecarios. Las circunstancias que debían reunir los deudores hipotecarios para poder beneficiarse de las medidas contenidas en el mencionado cuerpo legal eran absolutamente restrictivas, de manera que el mencionado Real Decreto fue del todo inaplicable en la medida en que, por ejemplo, se exigía para su aplicación que todos los miembros de la unidad familiar carecieran de rentas derivadas del trabajo o actividades económicas, por tanto, que se encontrasen en la miseria más absoluta.

La inaplicación de la mencionada norma y el aumento de los desahucios derivados de procedimientos de ejecuciones hipotecarias dieron como resultado la aprobación en fecha 15 de noviembre del *Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios*⁽²⁾ mediante el que se aplazaban los lanzamientos de ejecuciones hipotecarias durante un plazo de dos años, siempre y cuando se reunieran determinadas circunstancias extraordinarias. Esa suspensión solo se producía en los casos de ejecuciones hipotecarias y no en el de desahucios por impago de las rentas de alquiler, cuando la mayoría de los desahucios ejecutados en España son por deudas de alquiler.

Y como el mercado de alquiler se consideraba estancado, y ante la cantidad de viviendas que iban a pasar a ser propiedad de grandes tenedores se aprobó la *Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas*⁽³⁾ cuya finalidad principal es la flexibilización del mercado de alquiler. Esa flexibilización se consigue mediante la libertad de pactos, la

(1) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-3394&tn=1&vd=&p=20120310&acc=Elegir>.

(2) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-14115.

(3) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-5941.



reducción de la duración de las prórrogas, tanto obligatorias como tácitas, la flexibilidad para desistir del contrato por parte del arrendador y el respeto de los principios hipotecarios, de tal modo que los arrendamientos no inscritos sobre fincas urbanas no puedan surtir efectos frente a terceros adquirentes que inscriban su derecho. Por lo tanto, una flexibilización del mercado de alquiler en beneficio de los grandes tenedores de vivienda que supone un retroceso respecto a los derechos de los arrendatarios regulados en la normativa anterior.

En el año 2013, a raíz de la Sentencia del TJUE de 14 de marzo, «caso Aziz», se consiguió como consumidores, lo que no se había conseguido por la vía de los derechos humanos. Consecuencia de la mencionada sentencia fue la modificación del artículo 695 de la Ley 1/2000, de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil incluyendo como causas de oposición a la ejecución el carácter abusivo de una cláusula contractual que constituya el fundamento de la ejecución o que hubiese determinado la cantidad exigible (hasta el momento, el ejecutado solo podía oponerse por extinción de la garantía o de la obligación garantizada o por error en la determinación de la cuantía exigible).

La última norma a nivel estatal que afecta a los deudores hipotecarios es el «*Real Decreto ley 1/2015 de 27 de febrero de mecanismos de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social*»⁽⁴⁾ mediante la que amplían los colectivos considerados como especialmente vulnerables como sujetos para la aplicación de las determinaciones contenidas en el Real Decreto 6/2012 y se modifican los precios de adquisición de la vivienda para la aplicación de la norma.

La presión a la que el Fondo Monetario Internacional sometió al Gobierno Español por su inmovilismo frente a la crisis obligó a éste a incluir en el mencionado cuerpo legal los mecanismos de segunda oportunidad. Atendiendo su regulación éstos son de muy difícil aplicación y entre otras carencias, no prevén explícitamente la exclusión de personas afectadas por préstamos hipotecarios ni afecta a las deudas contraídas con Hacienda o la Seguridad Social, aspectos que harán muy difícil conseguir una segunda oportunidad. No se han publicado los datos sobre cuantas personas físicas se han podido acoger a esos mecanismos pero atendiendo a la dificultad, al coste económico y al complejo procedimiento, entendemos que su aplicación real ha sido nula. Entendemos que la hoja de ruta de Cáritas para los próximos años debe ir en el sentido de proteger el derecho a la vivienda como Derecho Humano y en reclamar a los poderes públicos al aprobación de una ley de segunda oportunidad que permita a las familiar empezar de cero una vez cumplido el plan de pagos que se fije a tal efecto.

(4) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-2109.

Por lo tanto nos encontramos por un lado con que la normativa aprobada en materia de vivienda en los años de la crisis ha sido regulada por el Ministerio de Economía, de donde han partido las propuestas y el diseño de las modificaciones normativas en materia de vivienda; y por otro lado con que los únicos derechos reconocidos en materia de la vivienda han sido por la vulneración, en los préstamos y créditos con garantía hipotecaria, de la normativa europea de consumo reforzando el carácter mercantil de la vivienda y no centrandó el debate en que el problema del derecho a la vivienda como un problema de vulneración de un derecho humano.

A este respecto la Relatora Especial para una vivienda adecuada de la ONU hace una reflexión muy interesante en su Informe sobre el derecho a la vivienda y el derecho a la vida entendiendo que la negación del derecho a la vivienda, la falta de ese derecho por gran cantidad de personas a las que no les queda otra alternativa que vivir en la calle, es una vulneración extrema del derecho a disponer de una vivienda digna, derecho a la no discriminación incluso una violación del derecho a la vida, a la seguridad personal y a la salud. Sin embargo, la falta de hogar no ha sido abordada de forma directa de forma internacional y mucho menos nacional o autonómica.

Porque cuando hablamos de la falta de vivienda, debemos entenderlo no solo como la ausencia del recurso material, sino también como una forma de discriminación sistemática y de exclusión social con la consecuente estigmatización de las personas que se encuentran en una situación de calle, titulares de derechos humanos a los que la sociedad criminaliza.

La falta de protección social por parte del Gobierno que ha permitido que sean los mercados privados los que establezcan las líneas de actuación en el uso del suelo y del desarrollo urbano hacia sus intereses económicos, la deficiente normativa aprobada en los últimos años por el Ministerio de Economía sobre protección de deudores hipotecarios, la pérdida de derechos de los arrendatarios en la última reforma de la Ley de arrendamientos respecto a la norma anterior, la parcialización de la pobreza en el tratamiento de aspectos como la pobreza energética que no puede ir en ningún caso desligada del derecho a la vivienda, el aumento de desahucios, la precariedad del mercado laboral y la falta de una ley de segunda oportunidad nos presentan un futuro en el que casi todo está por hacer, pero en el que todo es posible.

El Decreto Ley 6/2013 de Andalucía⁽⁵⁾ sobre la función social de la vivienda y la posterior Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el

(5) <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/69/2>.



cumplimiento de la función social de la vivienda⁽⁶⁾, la Ley Foral 24/2013 de Navarra de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda, la Ley 2/2014 de modificación de la Ley de vivienda de Canarias⁽⁷⁾, la Ley 3/2015 de vivienda de Euskadi⁽⁸⁾ y la Ley 24/2015 de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética de Cataluña⁽⁹⁾, han hecho referencia en su exposición de motivos y se han articulado a partir del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 11 del Pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC) y la Observación general número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas al PIDESC y todas ellas han sido suspendidas por la interposición de recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno en base al artículo 161.2 de la Constitución, en base a una cuestión competencial.

3 LEGISLACIÓN SOBRE VIVIENDA EN CATALUÑA

Según los últimos datos publicados este junio por el Ministerio de Fomento y el INE⁽¹⁰⁾, Cataluña es una de las comunidades donde la actividad inmobiliaria ha repuntado con más fuerza y donde el precio de la vivienda ha subido más, un 8,6% respecto al año pasado.

Pero nosotros queremos hablar de la otra realidad, Cataluña es una de las comunidades autónomas con más personas gravemente afectadas por problemas de vivienda, tanto por ejecuciones hipotecarias⁽¹¹⁾, desahucios por problemas de pago del alquiler como por número de personas viviendo en la calle⁽¹²⁾.

La sociedad cada vez es más consciente de esta realidad, pero no del sufrimiento que conlleva para las personas que lo sufren en su propia piel. Pese a la crisis económica que estamos viviendo derivada del *boom* inmobiliario parece que no hemos aprendido, seguimos viendo la vivienda como un bien de

(6) http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/198/BOJA13-198-00028-16033-01_00034666.pdf.

(7) <https://www.boe.es/boe/dias/2014/07/11/pdfs/BOE-A-2014-7325.pdf>.

(8) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-7802.

(9) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-9725.

(10) Datos Instituto Nacional de Estadística publicados el 6 de junio de 2016 sobre el Índice de Precios de Vivienda (IPV). Base 2007 del Primer trimestre de 2016.

(11) Según datos del CGPJ sólo en 2015 se produjeron 15.557 desahucios en Cataluña.

(12) Solo en Barcelona, según un recuento organizado por la Red de Atención a Personas Sin Hogar (*Xarxa d'Atenció a Persones Sense Lar* XAPSSL), el 19 de mayo de 2016, ha contabilizado un total de 941 personas durmiendo en la vía pública y 1.973 en equipamientos municipales o de entidades sociales, pisos con soporte social o pensiones.

inversión y no como un derecho. No se está actuando suficiente para proteger este derecho fundamental, pese a que concretamente en Cataluña hay cada vez más normas autonómicas encaminadas en este sentido.

En Cataluña, el derecho a la vivienda está regulado en el **Estatuto de Autonomía** del año 2006, con una regulación más restrictiva respecto a la Constitución Española que establece que todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada. Así el Estatuto de Autonomía establece que únicamente las personas que no dispongan de recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna. En el mismo Estatuto también se establece que los poderes públicos son los que han de facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida haciendo especial mención a los jóvenes y a los colectivos más necesitados.

A pesar de que en el Estatuto de Autonomía la regulación parece ser más restrictiva un año después la **Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda**⁽¹³⁾, viene a recoger por primera vez la cuestión habitacional como un derecho en un momento en que la vivienda es una de las preocupaciones más importantes de la ciudadanía. Da un nuevo enfoque a este derecho y pretende una transformación del mercado de vivienda de un modo más estructural adaptándose a las nuevas necesidades y realidades del mercado. Tiene como objeto regular el derecho de toda persona a acceder a una vivienda digna que sea adecuada, en las distintas etapas de la vida de cada cual, a la situación familiar, económica y social y a la capacidad funcional. Entre otras cosas, introduce como novedad que las viviendas desocupadas no cumple la función social de la propiedad y prevé posibles procedimientos administrativos en caso de incumplimiento de esta función. También la posibilidad de intervenir sobre los inmuebles en mal estado de conservación, para que las viviendas cumplan su función social, sin embargo no se están dando cumplimiento a estos preceptos.

La última novedad legislativa catalana en el ámbito de vivienda regula la emergencia, es **La Ley 24/2015, del 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de vivienda y de pobreza energética**⁽¹⁴⁾, que ha sido recientemente recurrida por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional y está actualmente suspendida la aplicación de algunos artículos que regulan en el ámbito de la vivienda. Continúan vigentes los artículos que hacen referencia la obligatoriedad de la administración a un realojo adecuado y las medidas para evitar la pobreza energética. En el momento de escribir estas

(13) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2008-3657.

(14) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-9725.



líneas el Gobierno catalán ha informado que ha empezado a trabajar para impulsar una nueva ley de emergencia social que quiere recoger los aspectos que han quedado suspendidos por el Tribunal Constitucional para garantizar los derechos de los ciudadanos que se han visto limitados con la presentación del recurso por parte del gobierno del Estado.

La Ley 24/2015, recurrida y parcialmente suspendida, es una ley impulsada por una iniciativa legislativa popular frente a la situación de emergencia social grave y especialmente en el ámbito de la vivienda. Esta es una de las comunidades autónomas con el mayor número de ejecuciones hipotecarias y desahucios de alquiler de viviendas habituales. Y nos encontramos con que muchas familias además de haber perdido su vivienda en una ejecución hipotecaria no pueden afrontar el pago del alquiler y pueden verse de nuevo en un procedimiento de desahucio⁽¹⁵⁾.

Esta ley pese a que tiene sus deficiencias es el único instrumento que teníamos hasta ahora para evitar desahucios y para garantizar el alquiler social a familias en riesgo de exclusión social. Puesto que obliga a que tanto entidades financieras como grandes tenedores de vivienda antes de adquirir una vivienda resultante de una dación en pago de una vivienda habitual o una compraventa cuando la venta sea por la imposibilidad por parte de la familia de retornar el préstamo, que se le ofrezca un alquiler social. Así como también obligaban a las entidades antes de interponer cualquier demanda judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago del alquiler que se le ofrezca un alquiler social.

También establece esta ley el deber de las administraciones públicas de garantizar en cualquier caso el realojo adecuado de las personas y familias en riesgo de exclusión residencial que están en proceso de desahucio de su vivienda habitual. Este artículo sigue en vigor pero la administración no está dando las soluciones.

La renta del alquiler social que establece la ley es un porcentaje en función de los ingresos de la unidad familiar pero con una renta máxima no superior al 18% de los ingresos totales de la familia.

Además regula medidas contra el sobreendeudamiento relacionado con la vivienda habitual y articula que la administración pública ha de garantizar el derecho de acceso a los suministros básicos de agua potable, de gas y electricidad a las personas en riesgo de exclusión residencial y evitar el corte de suministros.

Se establecen medidas para garantizar la función social de la propiedad y aumentar el parque de viviendas asequibles de alquiler, como la cesión obliga-

(15) Cuando se redactó el artículo se estaba trabajando en una nueva ley de emergencia social que sustituyera a la ley 24/2015, esta ley fue aprobada el pasado 23 de diciembre (es la ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión social).

toria de viviendas por un periodo de tres años en el caso de viviendas vacías propiedad de personas jurídicas y que cumplan unas condiciones específicas para incorporarlas al fondo de viviendas de alquiler para políticas sociales.

Esta norma que ha sido útil, tiene carencias y alguna incongruencia y en la práctica hemos visto que la administración ha actuado muy lentamente y podría haber hecho mucho más para su cumplimiento imponiendo sanciones. Sin embargo, ha sido un paso más en favor de garantizar una vivienda social a personas en riesgo de exclusión residencial. Con el recurso presentado y posterior suspensión ha quedado sin efecto y por tanto hemos sufrido un retroceso en los derechos que protegía y quienes están sufriendo las consecuencias son las personas más vulnerables.

3.1. Pisos vacíos

El Gobierno de la Generalitat puso en marcha en 2015 una serie de medidas urgentes en materia de vivienda a través del **Decreto Ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria**, que establecía:

Un **derecho de tanteo y retracto** a favor de la Generalitat y de los Ayuntamientos en las operaciones de venta de todos los pisos provenientes de ejecuciones hipotecarias y daciones en pago con posterioridad a abril 2008. La entidad financiera ha de comunicar la venta a la Generalitat que tendrá preferencia junto con los municipios para comprar la vivienda al mismo precio para destinarlo a políticas sociales.

A pesar de que a priori es una medida positiva para que la administración catalana pueda aumentar su parque social de viviendas destinado a políticas sociales y por tanto una medida para garantizar el derecho social a la vivienda en la práctica estamos viendo que es de muy difícil aplicación. El tiempo que se da para ejercer este derecho de tanteo y retracto es muy breve y no existe un protocolo de actuación para ejercerlo lo que dificulta mucho su aplicación así que es una opción que no está resultando ser efectiva como vía para ampliar el parque social de viviendas.

La **obligación de realización de las obras de rehabilitación necesarias** de las viviendas vacías provenientes de ejecuciones hipotecarias o daciones en pago para que cumplan con el requisito de habitabilidad, determinando sanciones a las entidades financieras por su infracción.

La **Creación de un Registro administrativo de Viviendas Vacías en Cataluña**⁽¹⁶⁾ provenientes de ejecuciones hipotecarias propiedad de entidades fi-

(16) Tal y como establece el Decreto Ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las



nancieras o de personas jurídicas. Con este registro se pretende conocer la realidad concreta existente de viviendas vacías en todos los municipios y que la Agencia de la Vivienda de Cataluña pueda a partir de estos datos diseñar políticas públicas encaminadas a dinamizarlo. No obstante, a día de hoy y después de más de un año de que existe este registro, no se tienen datos exactos del número de viviendas desocupadas existentes en el territorio catalán.

La realidad del mercado de la vivienda en Cataluña: una fuerte demanda social de vivienda y por otro lado un importante *stock* de pisos vacíos, y eso perjudica claramente al derecho de toda persona al acceso a una vivienda digna. Somos testigos diariamente en Cáritas que acuden muchas personas solicitando un piso de alquiler a precios asequibles y que el principal problema es la falta de ingresos mínimos de las familias por la falta de trabajo o en muchos casos por el trabajo precario. Ante esta realidad, y en la línea de otros países europeos, se **creó el impuesto sobre pisos vacíos**⁽¹⁷⁾, un impuesto que grava el incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas por el hecho de permanecer desocupados de manera permanente durante más de dos años y sin causa justificada. Siempre que estas viviendas estén situadas en zonas de demanda acreditada de acuerdo con lo que establece el Plan territorial sectorial de Vivienda. Quedan exentas de este impuesto las entidades del tercer sector de la Red de Viviendas de Inserción.

El objetivo de esta ley catalana, es reducir el número de viviendas vacías y aumentar el número de pisos en alquiler social. Los ingresos que se derivan quedan afectados a la financiación de las actuaciones protegidas por los planes de vivienda y según establece la norma se prioriza que los recursos obtenidos se destinen a los municipios donde se han obtenido. La misión principal del impuesto no es la recaudación sino movilizar el parque privado de viviendas y evitar que haya pisos vacíos sin uso mientras existan familias y personas que no disponen de una vivienda.

Posteriormente, a inicios de este año se ha aprobado el **Reglamento del impuesto sobre pisos vacíos**⁽¹⁸⁾ y la Generalitat ha iniciado ya algún expediente sancionador. No obstante, pese a que desde el Gobierno catalán se está desarrollando normativa en este sentido para incentivar la movilización de pisos vacíos de grandes tenedores queda todavía mucho recorrido para poder obtener un parque de alquiler de vivienda asequible como el que tienen otros países europeos vecinos.

viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria.

(17) Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre pisos vacíos.

(18) Decreto 183/2016, de 16 de febrero, por el cual se aprueba el Reglamento del impuesto sobre pisos vacíos.



3.2. Propuestas desde Cáritas Diocesana de Barcelona

Entendemos por derecho a la vivienda algo más que tener una casa, un simple techo, desde Cáritas valoramos la vivienda como un hogar, un lugar donde poder ser, vivir, desarrollarse y crecer en un entorno seguro y de confianza. El derecho humano a tener una vivienda es la base, el centro desde donde surgen muchos otros derechos interconectados con otros derechos importantes que hay que garantizar. Las personas más vulnerables son el eje central de nuestro acompañamiento, un acompañamiento que engloba todos los ámbitos de la persona, defender la dignidad humana en todos sus aspectos.

Consideramos el derecho de toda persona a una vivienda digna y adecuada, con acceso a luz, agua, gas y electricidad. Y que pueda no solo acceder a los suministros, sino que pueda mantener la vivienda siempre en condiciones óptimas para el desarrollo de la familia y de nuestras funciones en la sociedad. Igualmente el derecho a vivir en una ciudad y que las personas que están en situación de exclusión residencial puedan empadronarse para tener acceso a la sanidad, educación, cultura y servicios sociales.

Desde Cáritas entendemos que son los poderes públicos quienes han de promover las condiciones y normas que sean necesarias para que el derecho a la vivienda sea efectivo. La administración es quien debe garantizar este derecho de cualquier ciudadano, y especialmente de los colectivos más vulnerables, como personas en riesgo de exclusión social, jóvenes, personas mayores y discapacitados.

No obstante, a pesar de la grave crisis económica que estamos viviendo desde hace unos años vemos que la legislación en materia de vivienda promulgada en Cataluña a día de hoy es del todo insuficiente para resolver la emergencia habitacional que estamos viviendo y para proyectar planes de futuro que garanticen una de las necesidades más básicas de la vida humana. No solo centrándose exclusivamente en atender la emergencia, sino ir más allá, y repensar el acceso a la vivienda de los colectivos con mayor dificultad.

Siguen habiendo desahucios de viviendas habituales, y vemos que la vivienda cumple una función de bien de inversión más que una función social.

El parque de viviendas sociales en Cataluña es mínimo y del todo insuficiente para cubrir la necesidad actual de vivienda de las familias.

Diariamente atendemos desde nuestro Servicio de Mediación de Vivienda de la Diócesis de Barcelona, muchas familias con escasos ingresos, simplemente cobrando ayudas como el PIRMI o incluso sin ingresos con riesgo de pérdi-



da de la vivienda y que desde Cáritas lamentablemente en muchas ocasiones no podemos dar solución.

¿Qué proponemos?

Creemos en el trabajo en red y que junto con la administración tenemos que trabajar todos personas, plataformas, entidades sociales, fundaciones y organizaciones de manera coordinada para defender y garantizar una vivienda digna para todos y la posibilidad de denunciar su vulneración.

Concretamente:

- Estudiar la realidad de la población que vive en Cataluña en riesgo de exclusión residencial y hacerla pública mediante informes periódicos y conocer con exactitud la situación de la vivienda en Cataluña.
- Ampliar el fondo de viviendas de alquiler social de Cataluña destinado a políticas sociales tanto por parte de los Ayuntamientos como entidades financieras y grandes tenedores de viviendas.
- Movilizar las viviendas que todavía siguen vacías.
- Promover el derecho al alquiler social frente a la propiedad privada como régimen principal de tenencia; para ello, hacer incidencia y denuncia para impulsar cambios en la legislación actual (LAU) en materia de alquiler que permita que sea una opción que de seguridad y continuidad a las familias y que garantice el derecho a una vivienda.
- Asegurar un alojamiento adecuado para todas las personas sin hogar.
- Ampliar la oferta de vivienda pública de alquiler a precios sociales.
- Ampliar las ayudas destinadas al pago del alquiler a personas en riesgo de exclusión social.

Entendemos que los problemas de vivienda son mucho más amplios de lo que puedan regular las leyes de vivienda, tanto autonómicas como estatales. Es necesario que se hagan políticas estables que aborden, junto con la vivienda, otros temas relacionados que afectan de manera directa como es la ocupación, la política financiera y fiscal y los servicios sociales.

4 LEGISLACIÓN SOBRE VIVIENDA EN EL PAÍS VASCO

Los derechos a trabajar, a un nivel de vida adecuado, a la vivienda, a la alimentación, a la salud y la educación, que constituyen la base del Pacto del

comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, guardan una relación directa e inmediata con la erradicación de la pobreza, por lo que deben ser prioritariamente defendidos en los diferentes ámbitos tanto públicos como privados

Según palabras del papa Francisco, con fecha de 21 de mayo de 2013: «La “casa” representa la riqueza humana más preciosa, la del encuentro, la de las relaciones entre las personas, distintas por edad, por cultura y por historia, pero que viven juntas y que juntas se ayudan a crecer. Precisamente por esto la “casa” es un lugar decisivo en la vida, donde la vida crece y se puede realizar, porque es un lugar donde cada persona aprende a recibir amor y a donar amor». Con fecha de 5 de junio continúa diciendo «Que algunas personas sin techo mueren de frío en la calle no es noticia. Al contrario, una bajada de diez puntos en las bolsas de algunas ciudades constituye una tragedia. Así las personas son descartadas, como si fueran residuos». Las políticas públicas deben favorecer prioritariamente el ejercicio del derecho a la vivienda y evitar, como se establece en la cita del papa Francisco (*Evangelii gaudium*, n.º 75) que «las casas y barrios se construyen más para aislar y proteger que para conectar e integrar».

Partiendo de estas reflexiones sobre la importancia de la «casa» y la necesidad de priorizar a la persona como tal y la importancia de conexión con el entorno, es destacable que la aprobación de la primera ley en este ámbito general de vivienda en el País Vasco, la Ley 3/2015 de 18 de junio de vivienda, se presenta y se aprueba a iniciativa de la oposición (propuesta por PSE-EE como impulsor con apoyo de EH Bildu y UPyD) contra el criterio del partido del PNV en ese momento en el gobierno (y del PP).

En la Ley se establece la creación de un organismo autónomo con el fin de integrar las diferentes empresas y organismos públicos en materia de vivienda. Se crean o se vuelve a enfatizar sobre registros ya existentes (de viviendas públicas y dotacionales, de solicitantes de viviendas, de viviendas deshabitadas, otro de Patrimonio Público del Suelo, depósito de fianzas y registro de contratos de arrendamientos). Se regula lo relacionado con la vivienda de protección pública y suelo público, sanciones. Incluso faculta a la administración la posibilidad de realizar la expropiación forzosa de uso temporal de un piso (art 74) cuando concurre la causa de interés social en los casos de situaciones de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social incuridas en procesos de desahucio por ejecución hipotecaria o arrendamiento sin tener una solución habitacional. Entre las novedades se establece un registro y un canon a pisos vacíos que lleven dos años deshabitados, con un importe de 10€ iniciales anualmente por metro cuadrado.



Para poder hablar del cumplimiento de un derecho es necesario en primer lugar un marco legal que defina y enmarque el derecho. Además, debe existir un sistema de garantías efectivas que aseguren la protección del derecho. En este artículo no se valora la totalidad de la ley, sino aspectos que puntualmente influyen en la persona destinataria y en el reconocimiento de dicho derecho.

En la exposición de motivos de la ley establece que «el derecho a disfrutar de una vivienda constituye una necesidad vital para el ser humano», «se coincide en resaltar la dimensión social de la vivienda, vinculada a la mejora de las condiciones de existencia de las personas y sus familias y la posibilidad de evitar y superar la exclusión social».

En la Ley 3/2015 se hace mención del artículo constitucional al «reconocer explícitamente en su artículo 47 el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada... exigiendo... a los poderes públicos el mandato... para hacer efectivo dicho derecho», así como el ejercicio de las competencias plenas y exclusivas recogido en el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía, sobre el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Conviene aclarar las administraciones públicas implicadas, definiendo sus funciones y en su caso las responsabilidades, a pesar de que se establece que se podrá reclamar el cumplimiento directamente al Gobierno Vasco (art. 6.2), mientras las administraciones municipales «colaborarán» para las personas empadronadas en su municipio.

El derecho al disfrute a una vivienda se define como un derecho subjetivo para todas las personas con vecindad administrativa en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma (art. 7) que tienen el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible. Considera que una persona, familia o unidad de convivencia tiene necesidad de vivienda cuando, no disponiendo de alojamiento estable o adecuado, tampoco cuenta con los medios económicos adecuados precisos para obtenerla, encontrándose por ello en riesgo de caer en situación de exclusión social (art. 8.1). También se consideran situaciones de necesidad para los casos en los que siendo titulares de vivienda están incurso en procedimiento de desahucio o siendo arrendatarios no pueden hacer frente a los pagos del arrendamiento sin caer en riesgo de exclusión social (art. 8.2).

En estos momentos se encuentra recurrido ante el Tribunal Constitucional la posibilidad del procedimiento expropiatorio temporal de uso de vivienda, en el que por el momento no vamos a ahondar. Se daría la posibilidad para los casos de personas en especiales circunstancias de emergencia social, incurso en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria o por impago de arrendamiento, con la posibilidad de mantenerse en el domicilio durante un



tiempo máximo de tres años, a cambio de un pago limitado en atención a los ingresos de la persona beneficiaria, salvo en casos en los que se vaya a ocupar la vivienda por la propiedad, cónyuge o familiares hasta el segundo grado.

Se establecen en la ley los requisitos que deben concurrir en las personas titulares del derecho como son: no hallarse en posesión de vivienda ni alojamiento estable o adecuado (que puede generar ambigüedad), hallarse válidamente inscrito en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales (con al menos 4 años de antigüedad según la Disposición Transitoria 4.º, mientras no se establezca nueva reglamentación), y, por último acreditar unos ingresos anuales, que se atenderán gradualmente.

Durante el primer año de aplicación de la ley se dirige a unidades familiares de tres o más personas, e ingresos anuales inferiores a 15000 euros, a partir del segundo año para unidades de convivencia de 2 personas e ingresos inferiores a 12000 euros y desde el tercer año para unidades de convivencia de una persona y con ingresos anuales de cuantía inferior a 9000 euros (según la DT 4.º, hasta que no se establezca nueva reglamentación).

El modo de satisfacción se concreta a través del derecho a la ocupación legal en régimen de alquiler (de vivienda o alojamiento protegido, en vivienda libre por medio de programas de intermediación), es decir facilitando directamente una vivienda en alquiler, o en su defecto mediante el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas dirigido al pago del alquiler.

Con respecto a la posibilidad de ofrecer vivienda en alquiler, en un parque público tan reducido frente a la gran demanda existente, podríamos pensar que puede surgir un conflicto entre los solicitantes de vivienda en alquiler pública y a los que se recoge el derecho en esta nueva regulación, dándose prioridad a las situaciones de necesidad con reconocimiento del derecho subjetivo.

Si se realiza mediante prestación económica, por el momento no se ha aprobado el decreto que regulará la nueva prestación económica de alquiler y está pendiente de aclarar los requisitos necesarios para acceder a ella: si cuatro años de inscripción como solicitantes de vivienda pública en el Servicio Vasco de Vivienda, en la opción de arrendamiento, como dice la Ley de Vivienda (en la Disposición Transitoria 4.º); o tres años empadronados, que es lo que se pide para la renta de garantía de ingresos (RGI), y que ha venido funcionando hasta la aprobación de la Ley, y que daba la posibilidad de la prestación complementaria de vivienda (dirigida al pago de alquileres). En el caso de que se mantenga el criterio establecido en la Ley de Vivienda se dejaría a un colectivo de gran vulnerabilidad que en estos momentos accede a dicha ayuda sin poder acceder, al establecerse ingresos mínimos de 3000 euros anuales y la



exigencia de permiso de residencia para poder realizar la inscripción en Servicio Vasco de Vivienda–Etxebide.

4.1. ¿Esta legislación está hecha para garantizar los Derechos Humanos?

Desde el artículo 47 de la Constitución se plantea el derecho al acceso a la vivienda como principio rector de las políticas públicas, y con la ley vasca se da un paso en dicho reconocimiento como un derecho subjetivo, pero dejando amplios aspectos pendientes al desarrollo reglamentario que en manos del poder ejecutivo puede ampliar o restringir el derecho.

Al plantearnos si esta legislación está para garantizar o no el derecho humano a la vivienda, se puede afirmar que atiende de modo limitado a un colectivo al que va dirigida la ley, dejando a muchas personas fuera de su ámbito: se restringe a personas en situación de exclusión social (criterio arbitrario e interpretable) dejando fuera a personas con ingresos tanto por debajo como por encima de lo estipulado, o también a las personas que no llevan 4 años en el registro de solicitantes de vivienda pública en régimen de alquiler.

En segundo lugar y para los casos en los que no se puede adjudicar vivienda pública, se reconoce subsidiariamente, la prestación económica. Con ello se pretende focalizar el problema del reconocimiento de un derecho, en una cuestión meramente económica, (como se hacía anteriormente antes de la ley, con la prestación complementaria de vivienda, vinculada a la Renta de Garantía de Ingresos) de un modo que no siempre garantiza el cumplimiento del derecho de acceso a la vivienda en condiciones ni tiene en cuenta las diferentes necesidades personales, familiares, de oferta residencial, ubicación u otros factores que pueden alterar un efectivo ejercicio del derecho.

4.2. Propuestas desde Cáritas Diocesana de Bilbao

Como característica general y desde una perspectiva histórica, con el paso de las generaciones los Derechos Humanos han ido creciendo tanto en cantidad como en calidad, es decir por una parte se han aplicado cada vez a mayor número de personas su condición de sujetos de derechos que deben ser respetados siempre y en cualquier circunstancia. Pero también ha habido momentos en los que esta evolución se ha estancado momentáneamente o incluso ha dado pasos hacia atrás.

La nueva Ley 3/2015 ofrece grandes posibilidades de cara al futuro, que dependen del posterior desarrollo reglamentario, de una apuesta pública coordinada, con implicación presupuestaria, y generación de parque de vivienda público o privado que dé respuesta a las necesidades existentes.

En este momento debemos seguir dando los pasos para reconocer en mayor medida este derecho a la vivienda, dirigido a mejorar las condiciones y ampliar el colectivo al que va dirigido a través del desarrollo reglamentario de la Ley, de modo que podamos en el futuro:

- Lograr la reutilización de los espacios para uso de vivienda, en lugar de mantener o generar espacios en desuso.
- Atender y solucionar situaciones de infravivienda.
- Conseguir un parque con tipología diferenciada de vivienda que solucione las necesidades de la población.
- Ampliar el mercado de alquiler tanto privado como público que resulte asequible y sostenible.
- Favorecer la transparencia entre los solicitantes y la oferta de vivienda pública, que facilite la movilidad y efectividad en la utilización de las viviendas.
- Facilitar el acceso a la vivienda con una visión global atendiendo a criterios como la sostenibilidad desde el ámbito ambiental y también familiar, adecuación a las necesidades vitales, el efecto integrador y relacional, mantenimiento de redes sociales...
- Garantizar el efectivo acceso a una vivienda digna y adecuada, y no dirigirse a los métodos subsidiarios que se utilizan como medio para facilitarlos, como puede ser prestación económica, que no siempre lo garantiza. Evitar el riesgo de que esta medida subsidiaria se puede convertir en la regla general y que incluso altere la finalidad utilizándola para el acceso a alojamientos compartidos o no se llegue a visibilizar los casos en los que se ha podido acceder.
- Evitar perjudicar a las personas en sectores sociales más desfavorecidos al establecer requisitos que pueden llegar a ser excluyentes (pidiendo depósitos y registro de contratos que en otros sectores no se piden o no se persiguen del mismo modo).
- Coordinar las políticas de vivienda con las de intervención social, en atención a sectores vulnerables o excluidos.
- Revisar y evaluar periódicamente las medidas adoptadas para asegurar el debido respeto del derecho a la vivienda y propuestas de mejora.
- Coordinar los recursos, competencias, funciones y responsabilidades de las diferentes administraciones públicas con competencias en vivienda.



5 CONCLUSIONES

Desde Cáritas entendemos que el derecho a la vivienda no puede ser reconocido de otra manera que como Derecho Humano. Nuestra experiencia e historia al lado de personas y familias en situación de vulnerabilidad y exclusión social nos ha llevado a tener una mirada desde la Justicia en el acceso y mantenimiento de la vivienda.

Sin embargo, los últimos años hemos asistido a la vulneración de un Derecho, un Derecho indivisible, interdependiente, irrenunciable y ligado al resto de Derechos; entendemos que lo que se ha vulnerado es el principio de dignidad, bien común y bienestar de la persona y de la familia.

Desde Cáritas hemos alzado una voz y una lucha por el reconocimiento de este Derecho desde diferentes ámbitos;

- Acompañamiento y acción social
- Trabajo en red
- Sensibilización, denuncia e incidencia política

Acompañamiento y acción social

Entendemos que la vivienda es un derecho que debe ser garantizado por las administraciones correspondientes desde el principio del bien común y que nuestra labor debe enfocarse desde el principio de subsidiaridad; aunque lamentablemente en muchas ocasiones estamos, en parte, supliendo una desatención pública a los ciudadanos y ciudadanas.

Para Cáritas lo esencial es el acompañamiento, y a través de nuestros programas de vivienda hemos ofrecido alojamiento individual, colectivo, unifamiliar a personas y familias que han sido desahuciadas de sus viviendas, a personas y familias que no podían acceder o mantener una vivienda y a personas y familias que nunca accedieron a una vivienda digna, estable y adaptada a sus necesidades. Todas estas personas han sufrido pérdidas que en ocasiones son irreparables, han perdido con su vivienda parte de sus vidas y de su futuro.

Estos programas de vivienda son acompañados por profesionales del ámbito social en un proceso de apoyo integral, adaptado a cada tiempo personal y desde una mirada de Derechos.

Trabajo en red

En Cáritas trabajamos en red desde la concepción de que todos los agentes deben ser protagonistas en el diseño de políticas públicas y en la construcción de una sociedad justa.

Solo desde el trabajo en red y desde una perspectiva comunitaria, local y enraizada en la vida cotidiana podemos entender los fenómenos actuales, y solo en ese contexto se dan las transformaciones necesarias para un cambio social y político.

Un trabajo en red que parte del respeto a las diferentes visiones del mundo, el respeto a los diferentes tiempos; a partir de la escucha y reconocimiento del otro con transparencia y humildad. Cáritas se integra con otras entidades, movimientos sociales, instituciones, etc. y se pone a disposición de los mismos para construir juntos y juntas.

Sensibilización, denuncia e incidencia política

Desde diferentes herramientas como el análisis de la realidad y sentido crítico, generando opinión y mirada sobre el fenómeno del sinhogarismo; Cáritas lanza mensajes a lo interno y a lo externo. Mensajes para sensibilizarnos y sensibilizar, para generar conciencia crítica y para transformar una mirada economicista y clasista sobre la vivienda en una mirada de derechos y justicia para todos y todas por igual.

Con la denuncia pública a través de informes, ruedas de prensa, asesoramiento jurídico, comunicación, etc. queremos expresar nuestro posicionamiento y señalar la vulneración de derechos que sufren muchas personas en situación de pobreza y exclusión.

Con la incidencia política queremos generar cambios en políticas, leyes y también cambios en las prácticas que afectan a las personas.

Desde nuestro sentir profundo y convencimiento, concluimos afirmando que solo es posible abordar el tema de la vivienda desde una mirada de derechos. Los Derechos Humanos defienden aquello que nos constituye como ser humano.

Y entendemos que el derecho humano es lo que da valor a las leyes. Las leyes no conceden los Derechos Humanos, sino que deben garantizarlos. Son los Derechos humanos los que legitiman las leyes.

El deber está en su defensa; la defensa de los DDHH es nuestro camino.



«Promover la dignidad de la persona significa reconocer que posee derechos inalienables, de los cuales no puede ser privada arbitrariamente por nadie y, menos aún, en beneficio de intereses económicos». Fragmento del discurso del papa Francisco en el Parlamento Europeo, en su sede de Estrasburgo (Francia).

6 BIBLIOGRAFÍA

HERNÁNDEZ PEDREÑA, M. (2013): *Vivienda y Exclusión residencial*. Ed Editum.

OBSERVATORIO DESC, PASARELLO, G. (2003): *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción*. Ed Icaria.



Política española de cooperación al desarrollo y vulneración de derechos humanos: un análisis más allá de los recortes en la AOD

Ángel González Navas

Vocal de Cooperación de la Coordinadora de ONG de Desarrollo – España
angelgonzaleznavas@yahoo.es

Fecha de recepción: 5/10/2016

Fecha de aceptación: 19/10/2016

Sumario

1. Introducción: desarrollo, cooperación y derechos humanos.
2. Política exterior y (mal) uso de la cooperación.
3. Los recortes en la AOD y sus consecuencias.
4. Conclusiones: en defensa de la coherencia de políticas para el desarrollo.

RESUMEN

El desarrollo humano debe tener como base el cumplimiento de los derechos humanos. Estos ámbitos están, por tanto, íntimamente relacionados y son complementarios a la hora de buscar el bienestar de todas las personas del mundo. Hace 30 años esta relación tuvo su hito máximo cuando Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre el derecho humano al desarrollo. La cooperación internacional, como instrumento para apoyar procesos de desarrollo, debería ser sensible a esta vinculación, y ahí podemos situar el enfoque basado en derechos en cooperación. Sin embargo, en algunas ocasiones la cooperación al desarrollo está más relacionada con la vulneración que con el cumplimiento de los derechos humanos. En este artículo pretendemos analizar no solo las vulneraciones que provocan los recortes en la ayuda al desarrollo, sino las que se producen por el mal uso de la cooperación, cuando se pone al servicio de otras políticas, como el control migratorio.

Palabras clave:

Cooperación, desarrollo, derechos humanos, seguridad, política exterior.



ABSTRACT

Human development should be based on compliance with human rights. These areas are therefore closely related and are complementary in seeking the welfare of all people in the world. 30 years ago this relationship got to the most important milestone when the United Nations adopted the Declaration on the human right to development. International cooperation, as a tool to support development processes, should be sensitive to this relationship, and we can place there the rights-based approach in cooperation. However, in some cases development cooperation is more related to the violation than the compliance with human rights. In this article we analyze not only the violations that cause cuts in development aid, but those produced by the misuse of cooperation, when it is at the service of other policies such as immigration control.

Key words:

Development, cooperation, human rights, security, foreign policy.

1 INTRODUCCIÓN: DESARROLLO, COOPERACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Aunque ahora parece evidente que desarrollo y derechos humanos deben caminar de la mano⁽¹⁾, en el nacimiento del sistema de cooperación al desarrollo, con la reconstrucción de Europa después de la II guerra mundial, y especialmente en su época de consolidación, durante la Guerra Fría, esto no era así. En esa época –veremos posteriormente que es una dinámica que no hemos superado aún– la cooperación al desarrollo era casi exclusivamente un instrumento de la política exterior de los países de cada uno de los dos bloques enfrentados, principalmente de las dos grandes potencias de referencia (EEUU y la URSS), puesto al servicio de sus intereses nacionales, que en ese momento eran conseguir o mantener adhesiones en el entonces llamado tercer mundo. Como algunos autores señalan, «la ayuda externa es un producto de la Guerra Fría» y sin ella «no habrían existido programas de ayuda merecedores de tal nombre» (Griffin 1991, 647). Esto nos da una idea de las vinculaciones históricas entre la cooperación al desarrollo y la política exterior de los Estados, guiada por el interés y la seguridad nacional, lo que analizaremos con profundidad más adelante.

Aunque esta dinámica realista fue dominante durante la Guerra Fría, muchos países del tercer mundo –africanos, asiáticos o latinoamericanos– se resistieron a tener un papel de mero peón en la partida de ajedrez de las grandes potencias, una partida que, además, tenía la mayoría de las veces como tablero de juego su propio territorio. En ese proceso de resistencia se puede situar el surgimiento y conceptualización del derecho humano al desarrollo, cuya primera caracterización fue obra del jurista senegalés Keba M'Baye en 1972. Era una época en la que este grupo de países, organizado en el Movimiento de Países No Alineados, usaban su mayoría en Naciones Unidas para impulsar medidas en ámbitos económicos, como el comercial, el financiero o las inversiones. En este sentido, el derecho al desarrollo podía servir para «proporcionar autoridad legal y jurídica» a sus reivindicaciones sobre una «redistribución internacional de recursos» (Uvin, 2010, 164). Esta redistribución era la forma de corregir las desigualdades globales que hacían imposible el cumplimiento de los derechos civiles y políticos. Por eso el derecho humano al desarrollo puede entenderse también como un desafío al predominio occidental de los derechos de primera y segunda generación, que son papel mojado si no se cumplen los de tercera generación (económicos, sociales, culturales y ambientales).

(1) Puede verse un interesante análisis de la relación histórica entre desarrollo y derechos humanos en Echart 2011 (8–17).



Tras casi 10 años de trabajo en Naciones Unidas⁽²⁾, con informes en la Comisión de Derechos Humanos, resoluciones de la Asamblea General y la creación de un Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales, el 4 de diciembre de 1986 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobaba la Declaración sobre el derecho al desarrollo mediante la resolución 41/128⁽³⁾. Conviene destacar que Estados Unidos votó en contra de la resolución; que otros ocho países occidentales (Dinamarca, Alemania Federal, Reino Unido, Finlandia, Islandia, Suecia, Japón e Israel) se abstuvieron; y que España⁽⁴⁾ fue uno de los 146 países que votaron a favor. La votación evidencia las divergencias entre países desarrollados y en vías de desarrollo en esta cuestión, y las dificultades para alcanzar un consenso internacional sobre temas como el desarrollo o los derechos humanos, cuando priman los intereses nacionales, lo que puede extrapolarse a las diferentes visiones que hay de la cooperación al desarrollo. No obstante, pese a las divergencias de un buen número de países desarrollados, pensamos con Uvin que esta fue una de esas «victorias retóricas» que los diplomáticos desean, ya que «el tercer mundo tuvo su derecho al desarrollo, mientras el primer mundo se aseguró que el derecho nunca pudiera interpretarse como una prioridad mayor que los derechos políticos y sociales, que fuera no vinculante y que no conllevara obligaciones sobre transferencia de recursos» (2010, 164).

Mencionábamos antes a la cooperación al desarrollo durante la Guerra Fría. Con su fin, después de la caída del Muro de Berlín y el desmembramiento de la URSS, «la necesidad de sostener a aliados estratégicos en áreas periféricas» era menor, por lo que se hacía «más difícil justificar los programas de asistencia económica invocando el argumento de la seguridad nacional, por lo menos en su variante clásica» (Sanahuja 2001, 54). Por ello, en la posguerra fría la cooperación al desarrollo encontró un nuevo lugar en las relaciones entre Estados. Durante la década del multilateralismo de los años 90 del siglo XX, el discurso neoliberal del 'fin de la historia' hizo que las relaciones internacionales oscilaran de la lucha entre superpotencias a la búsqueda de la paz, la democracia los derechos humanos y el desarrollo económico, siempre en las versiones que preconizaban la superpotencia vencedora y sus aliados. Una muestra de esto es la proliferación de tratados de libre comercio, la aparición

(2) Se puede encontrar el relato del proceso de trabajo en Naciones Unidas, así como un completo análisis jurídico del derecho al desarrollo en las obras de Felipe Gómez Isa (1995 y 2009).

(3) Aunque no es el momento de analizar esta resolución, es necesario mencionar que la definición que se hace del derecho al desarrollo considera que es «un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él» (art. 1).

(4) Esto es importante para lo que veremos posteriormente sobre las vulneraciones de derechos humanos que se producen como consecuencia de los recortes en la AOD.

de la condicionalidad democrática en la AOD y el auge del intervencionismo humanitario. En este contexto de consenso internacional, la cooperación al desarrollo descendió⁽⁵⁾, pasando del 0,36% del PNB de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo en 1988 al 0,24% en 1998 (Gómez-Galán 2001, 16), y se vinculó a los procesos de modernización y desarrollo económico de los países en vías de desarrollo.

El siguiente hito jurídico-internacional en la relación entre desarrollo y derechos humanos se produjo en 1993, con la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en junio de ese año, en la que se reforzó el derecho al desarrollo. En línea con el nuevo escenario internacional, la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia señala en su punto I.8 que «la democracia⁽⁶⁾, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente», para luego (punto I.10) reafirmar el derecho al desarrollo como «derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales», teniendo a la persona humana como sujeto central del desarrollo. Finalmente, en el mismo punto, se reclaman unas relaciones económicas equitativas y un entorno económico favorable, señalando a la cooperación⁽⁷⁾ entre estados como instrumento para la realización al desarrollo con la eliminación de los obstáculos que lo impiden.

El último aspecto de las relaciones entre desarrollo, cooperación y derechos humanos que vamos a repasar es el enfoque basado en derechos humanos en la cooperación, un elemento que culmina el proceso de convergencia entre derechos humanos y desarrollo, poniendo, al menos en un plano teórico, a los derechos humanos en la base de la cooperación al desarrollo. Según Naciones Unidas, este enfoque «es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos», siendo su propósito «analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo» (Naciones Unidas, 2006, 15). Pero, como veremos a continuación, a veces la cooperación está más cerca de la vulneración de derechos que de su cumplimiento.

(5) En el momento de mayor consenso sobre la necesidad de conseguir sociedades democráticas, respetuosas con los derechos humanos y prósperas económicamente, los recursos para conseguirlo descenden acusadamente. Podría parecer contradictorio, pero es consecuente con la vinculación a la política exterior que veíamos antes.

(6) Es significativo como en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo no aparece en ningún momento la palabra «democracia».

(7) En la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo también se le daba un papel importante a la cooperación entre estados, pero en ninguno de los casos había un compromiso financiero de los países desarrollados.



2 POLÍTICA EXTERIOR Y (MAL) USO DE LA COOPERACIÓN

La cooperación al desarrollo es un ámbito que, tradicionalmente, ha estado contaminado por dos cuestiones: la política exterior de los estados y el sistema económico mundial. Dicho de otra forma, a la cooperación al desarrollo se le ha criticado que esté al servicio de los intereses del estado que la presta, como señalábamos anteriormente, o que sirva para mantener el sistema capitalista de producción y favorecer los intereses comerciales de los países desarrollados. Es interesante ver algunas definiciones que se han dado sobre este tema y sus diferentes variantes. Una definición aséptica establece que la «cooperación internacional al desarrollo comprende el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible» (Gómez-Galán & Sanahuja 1999, 17). Adicionalmente, una visión más neoliberal entendería que la cooperación al desarrollo debe servir para contribuir al crecimiento de las economías de los países del Sur y su integración en el mercado mundial, mientras que una más cosmopolita abogaría por instaurar un «sistema global de bienestar social» (Sanahuja 2001, 114). Finalmente, desde posiciones críticas se piensa que «la cooperación al desarrollo está al servicio del sistema de dominación a escala mundial» (Nieto-Pereira 2001, 13) y que la AOD es «uno de los principales vehículos de transmisión de la ideología neoliberal y de sus políticas» (Sogge, 2011, 29).

Aunque no al mismo nivel que en la Guerra Fría, actualmente la cooperación al desarrollo todavía sufre bastantes contaminaciones por la política exterior de los estados, algo que viene incrementándose desde los ataques del 11 de septiembre de 2001. En una de las primeras intervenciones parlamentarias del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, José María García-Margallo, esto quedó reflejado con una claridad sorprendente. El 14 de marzo de 2012, García-Margallo compareció ante la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Congreso de los Diputados para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento ministerial. En un momento de la comparecencia, el ministro estaba explicando las prioridades geográficas de la cooperación española, y, al hablar del norte de África, dijo que su problema era que allí se estaba «produciendo una segunda caída del muro de Berlín», y que después de haber «derribado a unos tiranos», estaban «en un proceso de transición democrática». Para García-Margallo, «ese proceso de transición democrática hacia la libertad» solo tendría éxito si iba «acompañado de mejoras en el bienestar», porque «son las bolsas de pobreza el caldo de cultivo de

aquellos sectores extremistas que están llevando a la población a la violencia». En su opinión, esto se producía porque estos grupos prestan «servicios sociales que los Estados no prestan», y opinaba que España era capaz «de prestar esos servicios elementales a través de la cooperación», se estaría «haciendo una labor humanitaria y una labor política estratégica de primera magnitud» (Diario de Sesiones, 2012, 24).

No hay mucho más que añadir, un ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación admitiendo que la cooperación al desarrollo puede tener como finalidad, al menos parcialmente (veremos posteriormente que en varias ocasiones fue totalmente) servir a los intereses estratégicos de España. ¿Habría pensado García-Margallo en las consecuencias de su declaración, por ejemplo, en el trato⁽⁸⁾ que podrían recibir las personas cooperantes españolas o el personal local que participara en la prestación de esos «servicios elementales» si llegaran a ser identificados por lo que él denomina «sectores extremistas» como parte ejecutora de una «política estratégica de primera magnitud» en el norte de África?

En los últimos años la AOD española ha languidecido hasta casi morir, pero hace unos años había recursos para hacer un trabajo interesante. Vamos a revisar ahora un aspecto significativo, uno de los temas de la política de cooperación al desarrollo que más se ve condicionado por los intereses del estado. Se trata de la elección de los países prioritarios en los que se va a ejecutar la mayoría de actividades. España ha tenido siempre una gran especialización en países de renta media, por las relaciones históricas de cooperación con Latinoamérica. Se podría esperar que en su trabajo en África la apuesta por los países menos adelantados fuera inequívoca, pero en la Tabla 1 vemos que no es así. Aunque la elección que hacemos de los países es intencionada para evidenciar los contrastes regionales, es llamativo que en cada región de África subsahariana puede encontrarse algún país de los priorizados por la cooperación española cuya elección no se entiende por criterios de lucha contra la pobreza, sino por su interés comercial o estratégico. Es el caso de Namibia, país en que las empresas pesqueras españolas tienen una gran presencia; Guinea Ecuatorial⁽⁹⁾,

(8) Aunque obviamente no son contextos ni épocas parecidas, es interesante lo que relata Slavoj Žižek en uno de sus libros, porque más allá de la crueldad extrema de los episodios narrados, refleja bien la problemática de mezclar intereses estratégicos y humanitarios cuando uno se enfrenta a lo que García-Margallo llama «sectores extremistas». Cuenta Žižek que, en la Guerra de Vietnam, después que el ejército estadounidense ocupaba una aldea local, sus médicos vacunaban a los niños en el brazo izquierdo para mostrar su interés humanitario; cuando la aldea era reocupada por el Vietcong, los soldados cortaban los brazos izquierdos de todos los niños que habían sido vacunados. Del mismo modo, cuando Sendero Luminoso tomaba una aldea, no se preocupaban tanto por matar a los soldados o a los policías, su objetivo eran los asesores agrarios o médicos de Naciones Unidas o EEUU que intentaban ayudar a los campesinos locales. Después de adoctrinarlos por horas y forzarlos luego a confesar públicamente su complicidad con el imperialismo, los fusilaban (Žižek 2004, 83).

(9) Las relaciones de España con Guinea Ecuatorial, en especial las relativas a la cooperación al desarrollo merecerían un trabajo aparte, teniendo en cuenta que se trata de la dictadura más antigua de África y tiene un currículo muy negativo en cuestiones de derechos humanos. Algunos estudios recientes (Maroto 2014) ya se han ocupado de algunas de estas cuestiones.

país de gran riqueza en hidrocarburos y antigua colonia española; o de Cabo Verde, con su atractivo turístico y su posición estratégica en el Océano Atlántico para el control de los tráficós ilícitos de mercancías o de los movimientos de personas.

Al hilo del control migratorio en Cabo Verde, hay que señalar que el fenómeno que más ha servido de excusa para la instrumentalización de la cooperación al desarrollo española es el aumento de la presión migratoria que se dio en España a principio del siglo XXI, especialmente tras los primeros saltos de las vallas de Ceuta y Melilla (2005) y la llamada crisis de los cayucos (2006) que se produjo en las costas canarias. Tras estos acontecimientos, es indudable que la cooperación al desarrollo se puso al servicio del control migratorio. Es todavía pronto para hacer análisis completos, pero en la respuesta de la Unión Europea a la crisis de personas refugiadas que vivimos actualmente por la guerra civil en Siria –y por otros conflictos y vulneraciones de derechos en África y Asia– se observan peligrosas instrumentalizaciones de la cooperación al desarrollo, similares a las vividas en España, como prueba que la Comisión Europea haya asignado 1.800 millones de euros a un Fondo Fiduciario de Emergencia, cuyos objetivos son contribuir a impulsar la estabilidad en estas regiones y a mejorar la gestión de la migración.

Tabla 1. Estudio comparativo de países por regiones del África Subsahariana

País	Población	PIB per cápita (PPA)	IDH*– (PMA)	AOD desembolsada neta (2009–2012)**	Interés para la Política Exterior española
África Occidental					
Cabo Verde	553.432	6.500 \$	0,646 (medio)–(No)	46.415.205 €	Sí (gestión migratoria, lucha contra tráficós ilícitos, industria turística)
Sierra Leona	6.018.888	1.600 \$	0,413 (bajo)–(Sí)	4.249.346 €	No
África Central					
Guinea Ecuatorial	759.451	31.800 \$	0,587 (medio)–(No)***	48.272.653 €	Sí (excolonia, acceso a hidrocarburos)
República Centrafricana	5.507.257	600 \$	0,350 (bajo)–(Sí)	6.278.046 €	No****
África Austral					
Namibia	2.436.469	11.400 \$	0,628 (medio)–(No)	17.820.986 €	Sí (recursos pesqueros)
Madagascar	24.430.325	1.500 \$	0,510 (bajo)–(Sí)	1.842.253 €	No
	Fuente: CIA World Factbook (estimación más reciente)	Fuente: CIA World Factbook (estimación más reciente)	Fuente: Informe IDH 2015 del PNUD (datos 2014)	Fuente: InfoAOD de SGCID	Fuente: elaboración propia, con base en las fichas país del MAEC

* Hemos preferido usar los datos más actualizados de población, PIB per cápita e IDH, aunque haya algunos datos que han sufrido cierta variación desde el periodo (2009–2012 analizado).

** Periodo de vigencia del III Plan Director de la Cooperación Española, el último del que tenemos los datos completos de sus 4 años de vigencia.

*** En marzo de 2009 el Comité de Políticas de Desarrollo de Naciones Unidas recomendó la exclusión de Guinea Ecuatorial de la lista de PMAs. El Consejo Económico y Social aceptó esa recomendación en julio de 2009, y la Asamblea General la hizo suya en resolución aprobada en diciembre de 2013. La salida efectiva se producirá en junio de 2017.

**** Aunque en el periodo en el que se analiza la AOD otorgada a estos países (2009–2012) no había intereses de España en la República Centroafricana, desde 2014 sí hay un elemento de relevancia, pues España ha participado en dos misiones militares: la misión EUFOR–RCA de la Unión Europea con 100 militares; y en la actual misión EUMAM–RCA, con 18 militares. Además, colabora con la operación francesa Sangaris desde Libreville donde tiene desplazado un avión de transporte y 60 militares.

Volviendo al tema que nos ocupa, el mal uso de la cooperación española con África en esos años, con la aprobación del Plan África como hito inicial, ha sido muy criticado por las evaluaciones de la cooperación y en el análisis académico. En este sentido, Stefan Meyer afirmaba en su evaluación de los primeros años de la política de cooperación del gobierno socialista de Rodríguez Zapatero que lo que más daño había «podido causar a la legitimidad y eficacia de la cooperación al desarrollo ha sido el trueque de Ayuda Oficial al Desarrollo por acuerdos de repatriación, sobre todo, con los países de África occidental» (2007, 27).

En efecto, la legitimidad y la eficacia de la AOD, quizá los dos aspectos más importantes de todo el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, salieron seriamente tocados con esta dinámica de condicionalidad migratoria de la ayuda. Hasta los autores que más habían defendido la política exterior y de cooperación del gobierno socialista, tuvieron que admitir que la condicionalidad migratoria de la AOD suponía una vuelta a las concepciones tradicionales de la política exterior –propias del realismo– que implican una visión instrumental de la AOD (Sanahuja 2008, 40).

La instrumentalización de la AOD, además de afectar a su legitimidad y su eficacia, contribuye de manera significativa a la vulneración de derechos humanos en los países receptores de ayuda, como evidenciaremos a través de un caso significativo⁽¹⁰⁾ que vamos a analizar sobre Marruecos. Este caso se centra en un episodio muy concreto, la entrega a este país en 2006 de una subvención extraordinaria en especie, consistente en medios materiales (vehículos, embarcaciones, vestuario, equipos de comunicaciones, de visión y de seguridad) para, según la literalidad de la información que aporta el Informe

(10) Por falta de espacio no podemos analizar más casos, pero es también muy significativo el de la vulneración de derechos humanos en el Centro de detención de migrantes en Nuadibú (Mauritania), conocido como 'Guantanamo', que fue puesto en marcha con 220.000 euros de la cooperación española, catalogada como ayuda humanitaria de emergencia a emigrantes subsaharianos. Los abusos quedaron acreditados en un informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2008) que, paradójicamente, también fue financiado con fondos de la cooperación española.



Anual 2006 de la Cooperación española, «mejorar los controles fronterizos y reducir la presión migratoria irregular hacia España».

Un primer dato que debemos señalar es que un instrumento de ayuda al desarrollo tenga como finalidad el beneficio (reducir la presión migratoria irregular) del país donante, y no la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones del país receptor. Esta utilización perversa de la cooperación al desarrollo es un ataque importante a los derechos humanos, pero en este caso la situación va más allá.

Según esta misma información, la subvención se entrega al Ministerio del Interior del Reino de Marruecos, pero conviene recordar que la vigilancia costera es competencia en de la Marina Real marroquí, la rama marítima de las Fuerzas Armadas del Reino de Marruecos. Esto es relevante porque el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) establece que «el suministro de equipos y servicios militares y la condonación de las deudas contraídas con fines militares no pueden declararse como AOD».

Puede ser objeto de discusión si la vigilancia fronteriza es una cuestión militar o policial, pero lo que es indiscutible es que la situación de los derechos humanos de las personas migrantes en Marruecos es extremadamente grave, como muestran los dos párrafos del Informe de Amnistía Internacional de ese mismo año 2006 que reproducimos en el Cuadro 1. De esta forma nos podemos hacer una idea de lo que sucedía con las personas migrantes en Marruecos mientras España equipaba, usando la cooperación al desarrollo, a las fuerzas de seguridad marroquíes con material que a buen seguro utilizarían posteriormente frente a esas personas migrantes.

Cuadro 1. Los Derechos Humanos de las personas refugiadas y migrantes en Marruecos durante 2006 (extracto del Informe Anual de Amnistía Internacional)

Miles de migrantes, muchos de ellos procedentes de países de África Occidental y Central y entre los que había un número desconocido de refugiados y solicitantes de asilo, trataron de acceder a países de la Unión Europea desde Marruecos. Muchos se congregaron en lugares próximos a los enclaves españoles de Ceuta y Melilla y trataron de penetrar en ellos por diversos medios, incluso escalando las vallas fronterizas. La situación llegó a un momento crítico entre finales de agosto y comienzos de octubre, cuando tanto las fuerzas de seguridad españolas como las marroquíes hicieron uso de fuerza excesiva y, en algunos casos, de medios letales contra los migrantes. Al menos 13 resultaron muertos, algunos por disparos, mientras, según informes, escalaban las vallas, pero en circunstancias que no representaban un peligro para la vida del personal de las fuerzas de seguridad ni de otras personas. Funcionarios marroquíes dijeron a Amnistía Internacional en octubre que las autoridades judiciales estaban investigando las muertes de las personas cuyos cadáveres se habían encontrado del lado marroquí de la frontera.

A partir de septiembre las autoridades marroquíes expulsaron por la fuerza a cientos de migrantes de sus campamentos informales cercanos a los enclaves españoles. Detuvieron a algunos y transportaron



a otros a remotas zonas desérticas próximas a la frontera de Marruecos con Argelia, donde los dejaron abandonados, sin agua, comida ni refugio adecuado, lo que fue causa, según informes, de más muertes. Cientos de migrantes y decenas de solicitantes de asilo fueron después reclusos en bases militares, sin acceso a asistencia letrada ni a otros derechos que las leyes marroquíes les garantizaban, como el derecho a apelar contra la custodia. A muchos de los migrantes los repatriaron más tarde, mientras que los solicitantes de asilo presentaron sus solicitudes a representantes del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados tras haberseles negado el acceso a ellos durante varias semanas.

(Amnistía Internacional, 2007; 302)

Terminamos este epígrafe haciendo referencia a una cuestión que será protagonista en las conclusiones, la coherencia de políticas para el desarrollo. Aunque es muy grave la existencia de vulneraciones de derechos humanos conectadas directa o indirectamente con acciones de cooperación al desarrollo, las mayores vulneraciones vienen de otras políticas de los estados –o de prácticas empresariales amparadas por ellos– que no tienen en cuenta el efecto que producen sobre los procesos de desarrollo de los países del sur, ni sobre los derechos humanos de sus habitantes.

Podemos mencionar aquí la política armamentística, como elemento esencial de estímulo de los conflictos armados; las cuestiones comerciales, que hacen que incluso el acceso a alimentos básicos esté subordinado a movimientos especulativos en los mercados de valores; una política fiscal tolerante con el fraude, lo que provoca que se pierdan miles de millones de euros en recursos para políticas sociales; o la falta de control sobre las emisiones y otros aspectos medioambientales, que suponen la mayor amenaza global para la supervivencia del planeta.

3 LOS RECORTES EN LA AOD Y SUS CONSECUENCIAS

Aunque en algunas ocasiones a la cooperación al desarrollo se le dé un mal uso y sea instrumentalizada para cumplir otros objetivos de política exterior, en la mayoría de casos es un instrumento útil para acompañar los procesos de desarrollo de las comunidades del sur. Por eso, el cuasi-desmantelamiento que ha sufrido en España en los últimos años supone un ataque social importante. Para poder construir un discurso que vincule de forma coherente los recortes de la AOD a la vulneración de derechos humanos, aunque sea como mero juicio político sin transcendencia jurídica, tenemos que partir del incumplimiento por parte de España de alguna obligación, de carácter interno o a nivel internacional. Como veíamos antes, España suscribió la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, aunque es difícil vincular esa reivindicación retórica, con una obligación internacional, más aún cuando no se incluían compromisos de financiación. Tiene más sentido buscar esa obligación internacional en la



participación de España en los procesos de adopción de la Agenda Internacional de Desarrollo, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2015.

En los Objetivos del Milenio, aprobados por unanimidad de todos los estados de Naciones Unidas el 8 de septiembre de 2000 durante la Cumbre del Milenio, se preveía la creación de una Alianza Mundial para el Desarrollo (ODM 8), con tres indicadores de financiación:

1. El porcentaje de la Renta Nacional Bruta (RNB) destinada a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), con la histórica (se comprometió por primera vez en la Asamblea General de Naciones Unidas de 1980) meta del 0,7%.
2. El porcentaje de RNB dedicada a AOD para los Países Menos Adelantados (PMA), que se sitúa en una horquilla del 0,15–0,20%.
3. La proporción de AOD total bilateral y por sectores que los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE destinan a servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento), situada en el 20%. Este indicador tiene su origen en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995.

Estos compromisos de financiación han sido mantenidos en la Agenda 2030, ya que el ODS 17 establece la necesidad de «velar por que los países desarrollados cumplan cabalmente sus compromisos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo y del 0,15% al 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados».

En el plano interno es obligado referirnos al Pacto de Estado contra la pobreza, que fue firmado el 19 de diciembre de 2007 por todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, a propuesta de la Coordinadora de ONG de Desarrollo-España. El Pacto fue una seria apuesta por contribuir desde el consenso a construir una cooperación al desarrollo de calidad. El Pacto de Estado contenía dos compromisos de financiación análogos a los de los ODM:

1. Mantener un esfuerzo en materia de Ayuda Oficial al Desarrollo que garantice que antes del año 2012, el 0,7% de la Renta Nacional Bruta sea destinada a Ayuda Oficial al Desarrollo por todas las administraciones del Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales. Para ello, aprobar un calendario detallado de cumplimiento anual.

2. Orientar las prioridades sectoriales de la AOD bilateral hacia Servicios Sociales Básicos (SSB) garantizando que la AOD destinada a SSB en ningún caso será inferior al 20% de la AOD sectorialmente distribuible, y reforzar la prioridad geográfica de nuestra cooperación procurando que antes de 2015 se esté destinando al menos el 25% de la AOD geográficamente especificable hacia los Países Menos Adelantados (PMA) con especial atención al África Subsahariana, a través de una progresión anual de incremento de la ayuda a los PMA

Pese a que es de sobra conocido, es necesario señalar que España no ha cumplido ninguno de estos compromisos de financiación. Veámoslo para cada caso:

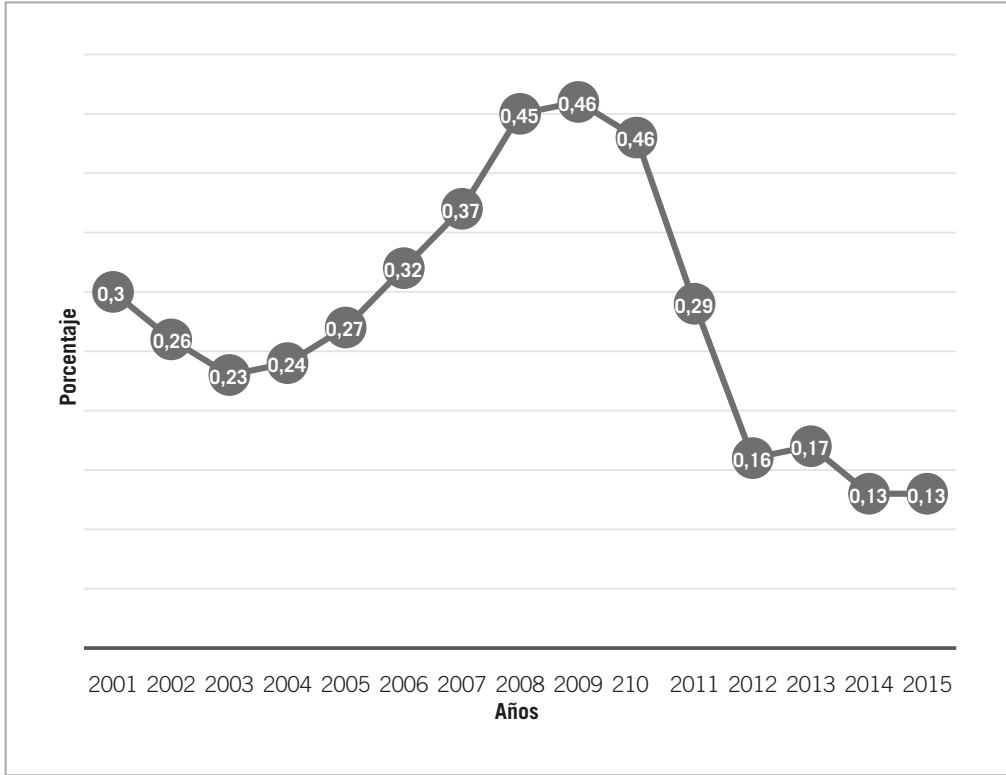
AOD general. Aunque la progresión que se dio en la segunda mitad de la década 2001–2010 fue positiva, doblándose el porcentaje de la RNB que se destinaba a AOD, los recortes iniciados en 2010 por el gobierno socialista y agravados en la siguiente legislatura por el PP, hicieron descender más de un 70% la AOD española en 5 años, dejándola a niveles de los años 80 del siglo pasado (0,13% de la RBB). A nivel global, los últimos datos del Comité de Ayuda al Desarrollo muestran que el conjunto de sus donantes aporta un 0,30% de su RNB, menos de la mitad de lo comprometido para los ODM. España, que en el año 2000 estaba en la media (0,22%) de los donantes, y en el periodo 2007–2010 la superaba con holgura, ahora está en el furgón de cola.

AOD a PMA. Como puede verse en el gráfico 3, este ha sido uno de los pocos compromisos del Pacto de Estado que, salvo el año 2010, ha venido cumpliéndose. No obstante, a este cumplimiento hay que hacerle varios matices. En primer lugar, estas cifras se refieren a AOD bilateral, mientras que el compromiso hablaba de AOD geográficamente especificable. En segundo lugar, son cantidades brutas, por lo que no tienen en cuenta las posibles devoluciones de ayuda reembolsable que pudieran haberse hecho desde un país de los PMA. Finalmente, el desmantelamiento general de la AOD hace que, aunque las cifras relativas sean positivas, el esfuerzo real con los PMA sea todavía muy bajo. En el ámbito de la AOD con PMA, el compromiso de los ODM se hacía en porcentaje de la RNB (15–20%), no de la AOD total desembolsada. Este dato es más difícil de calcular porque debe contabilizarse el destino final de las contribuciones multilaterales, pero en los últimos datos del CAD (2013 y 2014) se estimaba que para España era del 0,03% de la RNB, muy lejos del compromiso alcanzado en los ODM. A nivel global, los últimos datos de CAD para 2014 situaban el porcentaje global de los donantes en un 0,09%, por debajo del compromiso alcanzado.

AOD a SSB. Según los datos que recogía la Coordinadora de ONGD-España en su Informe de Balance tras los primeros 5 años del Pacto de Estado, en



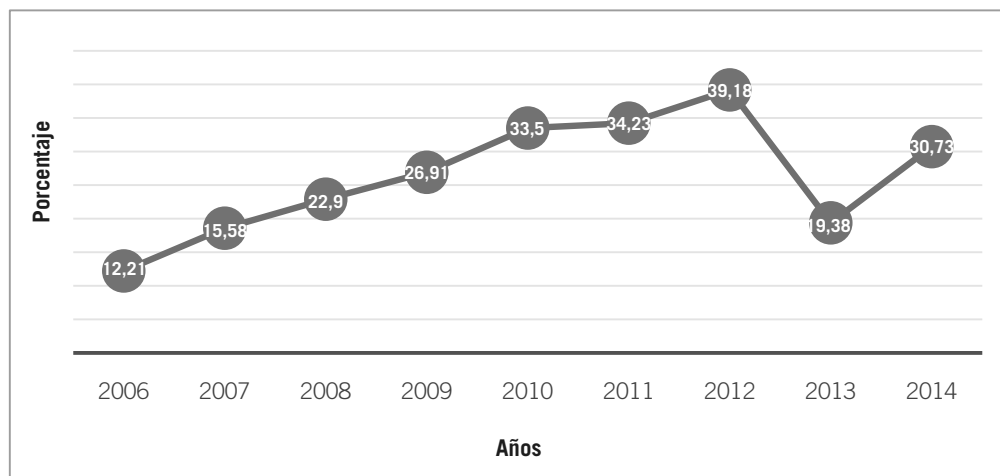
Gráfico 1. AOD de España como porcentaje de la RNB



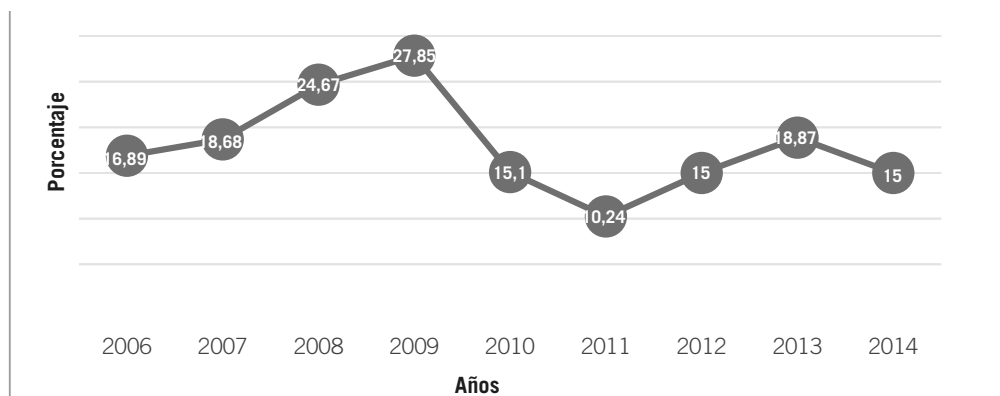
Elaboración propia con datos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE

el año 2008, un 24,67% de la AOD bilateral distribuíble estaba destinada a SSB, aumentando en 2009 hasta un 27,85%. Sin embargo, en 2010 desciende hasta un 15,10% incumpliendo el límite establecido en el Pacto de Estado, cayendo en 2011 hasta el 10,24%. En 2012 y 2013 se frenó la tendencia decreciente, pero en el año 2014 se volvió a producir un descenso, quedando en el 15% de la AOD bilateral bruta distribuíble, por debajo del compromiso del Pacto de Estado y los ODM.

Constatado el incumplimiento por parte de España de los compromisos, internos e internacionales, es necesario ver qué consecuencias han tenido esos incumplimientos, que han sido perpetrados en forma de recortes de la ayuda oficial al desarrollo. No es fácil establecer una relación causa efecto entre los recortes y las vulneraciones de derechos humanos en los países que han sufrido esos recortes, pero sí podemos hacer un repaso cualitativo de las consecuencias de los recortes. Uno de las primeras consecuencias es la reducción del número de proyectos. Según los datos de la Coordinadora de ONGD–Es-

Gráfico 2. Porcentaje de la AOD bilateral bruta destinada a PMA

Elaboración propia con datos de los Seguimientos del PACI de la SGCID

Gráfico 3. Porcentaje de AOD distribuible sectorialmente dedicada a SSB

Elaboración propia con datos de los Seguimientos del PACI de la SGCID.

paña⁽¹¹⁾, los proyectos ejecutados por sus organizaciones socias se redujeron durante la crisis en casi un 55%, pasando de 6.200 en 2008 a 2.800 en 2013, lo que ha venido acompañado de un descenso de las personas con las que se trabaja en los proyectos, que son titulares de derechos.

Otra muestra cualitativa de las consecuencias de los recortes son las opiniones de las organizaciones del sur que trabajan en procesos de desarrollo. Es el caso de Larry José Madrigal Rajo, de la Escuela Equinoccio de El Salvador, que al ser preguntado sobre cómo habían afectado los recortes de la cooperación

(11) El informe completo puede consultarse en: <http://informe2014.coordinadoraongd.org/>



española al trabajo comunitario en El Salvador, comentaba que «amplias capas de la población salvadoreña han quedado colgadas con el cese de algún tipo de proyecto y esto está implicando comprometer seriamente algunos resultados que ya venían avanzando desde hace tiempo. Por ejemplo, sistemas de agua potable, seguridad alimentaria, mitigación de riesgo, género, adaptación al cambio climático»⁽¹²⁾. De la misma forma, Juan Carlos González García de Castro, del Instituto Peruano en Educación en Derechos Humanos y en la Paz, admitía que los recortes se habían notado drásticamente y, en el último año, dramáticamente: «Por dar un ejemplo gráfico, cuando yo llego en el año 2010 al Instituto Peruano en Educación en Derechos Humanos y la Paz, se ejecutaban 15 proyectos de cooperación al desarrollo en el ámbito educativo en todo el país. En 2012 se realizó un proyecto y se aprobó otro. Esto qué es lo que significa, pues que este tipo de propuestas que promueven el desarrollo de las capacidades de las personas con más necesidades quedan limitadas o paralizadas»⁽¹³⁾.

Mención especial merece las consecuencias de la reducción de Ayuda Humanitaria española. Si la reducción general de la AOD supera el 70%, en el caso de la Ayuda Humanitaria el recorte llegó al 90% en el periodo 2010–2013. Es una decisión que se torna especialmente grave si atendemos a un contexto internacional en el que más de 30 conflictos están activos y más de 60 millones de personas se han visto obligadas a dejar sus hogares por diversas crisis humanitarias. La falta de compromiso de los donantes hace que la mayoría de llamamientos humanitarios no sean cubiertos, lo que implica dar una asistencia insuficiente a personas refugiadas o desplazadas, como en el caso sirio, en el que la falta de fondos obligó a reducir el número de ayudas básicas distribuidas.

4 CONCLUSIONES: EN DEFENSA DE LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

En la Coordinadora de ONG de Desarrollo hemos venido reclamando el fin de los recortes en la AOD y una política de cooperación de calidad, que sea independiente de los intereses comerciales o estratégicos de nuestro país. Nuestras reclamaciones se basan en una defensa inequívoca de los derechos humanos y en el convencimiento de que estas carencias inciden especialmente en los colectivos más desfavorecidos: mujeres, infancia, pueblos indígenas o migrantes.

(12) Entrevista disponible en: <http://coordinadoraongd.org/2013/06/la-crisis-nos-ha-dado-la-oportunidad-de-unirnos-cuestionar-las-politicas-de-estado-y-generar-alternativas/>

(13) Entrevista disponible en: <http://coordinadoraongd.org/2013/03/en-tiempos-de-crisis-es-mas-facil-disparar-al-mensajero-en-lugar-de-ir-al-fondo-coordinadora-de-ongd-epana/>

Pero también hemos dado un paso más. Conscientes de que la cooperación al desarrollo por sí sola no puede propiciar los cambios estructurales que permitan alcanzar una vida digna para todas las personas que habitan nuestro planeta, mediante el fin de la pobreza, la reducción de las desigualdades, el empoderamiento de la mujer y la conservación del medioambiente, apostamos por el trabajo intersectorial en la red Futuro en Común⁽¹⁴⁾, un espacio de encuentro entre organizaciones, movimientos, redes y plataformas sociales que nace de la necesidad de compartir agendas e identificar luchas comunes para trazar acciones conjuntas que posicionen nuestras demandas en el centro de las agendas locales y globales.

La intersectorialidad es también una de las notas definitorias de la coherencia de políticas para el desarrollo. La inversión en cooperación al desarrollo no será eficaz si los efectos de otras políticas (agrícolas, educativas, migratorias, comerciales, de salud o medioambientales), van en su contra, en lugar de construir sinergias en favor de los países del sur. De esta forma, la coherencia de políticas para el desarrollo busca mejorar el impacto positivo de las políticas de desarrollo locales y la cooperación que prestan los países del norte, asegurando que el resto de políticas no dificulten o interfieran los procesos de desarrollo.

El principio de coherencia de políticas de desarrollo tiene más de 20 años de historia, pero en los últimos años se ha visto revitalizado y desarrollado con la creación en España de un índice que mide su desempeño, el Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (ICPD)⁽¹⁵⁾. Esta herramienta ha sido creada para medir, evaluar y comparar el compromiso de los países con un desarrollo humano sostenible, justo y equitativo. Como se dice en la web del ICPD, se hace «un análisis tanto de las políticas que contribuyen positivamente al desarrollo sostenible de un país como aquellas que contribuyen negativamente no solo en ese mismo país, sino también en terceros países o en el conjunto del planeta, mostrando así el mapa completo del desarrollo sostenible». La Coordinadora es consciente del potencial transformador del ICPD, y ha hecho una apuesta decidida por apoyar su funcionamiento a corto y medio plazo. Porque «un desarrollo humano, sostenible, con perspectiva de género, ecologista, basada en los derechos humanos y profundamente cosmopolita» es imprescindible hoy en día.

(14) Más información en <http://futuroencomun.net/que-es-futuro-en-comun>

(15) El Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo es el resultado de un trabajo de investigación aplicada iniciado en la 'Plataforma 2015 y más'. <http://www.icpd.info/>



5 BIBLIOGRAFÍA

- Amnistía Internacional (2007), *Informe Anual 2006*, Madrid, Amnistía Internacional.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2012): *Sesión n.º 2 de la Comisión de cooperación internacional para el desarrollo*, celebrada el miércoles 14 de marzo.
- ECHART, E. et al. (2011): *Incorporación del enfoque basado en los derechos humanos en las políticas públicas de cooperación para el desarrollo: implicaciones para el caso español* (en línea): http://www.2015ymas.org/documentos_ver.asp?id=118. Último acceso el 5 de octubre de 2016.
- GÓMEZ GALÁN, M. (2001): «Introducción: la nueva sociedad global y sus necesidades. ¿Un cambio de rumbo en la cooperación al desarrollo?», en M. GÓMEZ-GALÁN & J.A. SANAHUJA (Coords.), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. Madrid: CIDEAL.
- GÓMEZ-GALÁN, M. & SANAHUJA, J.A. (1999): *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: CIDEAL.
- GÓMEZ-ISA, F. (1995): *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- GÓMEZ-ISA, F. (2009): «El derecho al desarrollo como derecho humano», en I. RODRÍGUEZ & C. TEIJO (Eds.), *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzle*. Madrid: IUDC-LA Catarata.
- GRIFFIN, K. (1991): «Foreign Aid after the Cold War», *Development and Change*, Vol. 22, n.º 4: 645–685.
- MEYER, S. (2007): *La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?*, Working Paper n.º 40. Madrid: FRIDE.
- NACIONES UNIDAS. (2006): *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos* (en línea), <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>. Último acceso el 5 de octubre de 2016.
- NIETO PEREIRA, L. (2001): «Presentación», en L. NIETO-PEREIRA (Coord.), *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*. Madrid: Catarata.
- SANAHUJA, J.A. (2001): «Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional», en M. GÓMEZ-GALÁN & J.A. SANAHUJA (Coords.), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. Madrid: CIDEAL.
- SANAHUJA, J.A. (2008): «La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas», *Quórum. Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales*, n.º 19: 37–55.



SOGGE, D. (2011): «La Ayuda Oficial al Desarrollo es uno de los principales vehículos de transmisión de la ideología neoliberal (Entrevista)», *Pueblos*, nº 49: 29–32.

UVIN, P. (2010): «From the right to development to the rights-based approach: how ‘human rights’ entered development», en A. CORNWALL & D. EADE (Eds.), *Deconstructing Development Discourse. Buzzwords and Fuzzwords*. Oxford: Practical Action Publishing – Oxfam GB.

ZIZEK, S. (2004): *Iraq: The Borrowed Kettle*. Londres: Verso.



Crisis en los Derechos Humanos y en las políticas migratorias y de integración, con especial referencia en el derecho a la salud

Red Acoge

Fecha de recepción: 15/06/2016
Fecha de aceptación: 14/09/2016

Sumario

1. Introducción. 2. El laberinto de la asistencia sanitaria en España. 3. Impacto en la población objeto. Análisis de datos y principales consecuencias. 4. Casos especiales. Solicitantes de asilo y víctimas de trata. 5. Los pronunciamientos de organismos internacionales sobre España. 6. Yo elijo ser humano 7. Y ahora, ¿qué?

RESUMEN

Desde el año 2012, el acceso a la sanidad de las personas inmigrantes en situación irregular, se ha visto gravemente limitado por la normativa de carácter estatal. Habremos de tener en cuenta igualmente, la legislación aplicable en cada comunidad autónoma puesto que la sanidad es una competencia de carácter autonómico.

Estas limitaciones alcanzan también a los ciudadanos comunitarios que han ejercido su derecho a la movilidad y limita el acceso de los solicitantes de asilo y de las víctimas de trata en periodo de restablecimiento y de reflexión.

Establece barreras en el acceso al sistema sanitario que han impedido en la práctica la atención de personas que se encuentran en alguno de los supuestos contemplados en la ley y que sí debieron tener acceso al sistema sanitario

La regresión de derechos ha sido puesta de manifiesto por organismos de carácter internacional que entienden que España está incumpliendo sus compromisos internacionales.

Palabras clave:

Exclusión-sanitaria, Inmigrantes, Real Decreto Ley, Comunidades Autónomas, Regresión derechos.



ABSTRACT

Since 2012, access to health care for undocumented immigrants has been severely limited by national law. However we shall also take into account the legislation in each region because health is a competence of regional character.

These limitations also reach EU citizens who have exercised their right to mobility and limits access of asylum seekers and victims of trafficking reset and reflection period.

This law establishes barriers to access to health care that have effectively prevented the attention of people who are allow in the cases contemplated in the law, and should had access to the health care

The regression of rights has been highlighted by international agencies who understand that Spain is in breach of its international commitments.

Key words:

Exclusion, Immigrants, Royal Decree Law, Autonomous Communities, Rights regression.

1 INTRODUCCIÓN

Uno de las principales consecuencias de crisis económica ha sido el recorte del estado del bienestar, tanto en el acceso a los recursos, como a prestaciones, etc. En los momentos de escasez, los criterios de selección para el acceso a los mismos se enfatizan. Si este hecho se une además, en la posibilidad de legislar sin apenas oposición y de tratar fenómenos como es la migración con una visión cortoplacista, no hay más que ver la gestión actual con la llamada crisis de los refugiados, nos lleva a ver excluidos del sistema aquellos que son considerados de segunda categoría, como es la población inmigrante y un ejemplo paradigmático ha sido el acceso a la sanidad pública.

Uno de los aspectos donde más puede apreciarse el recorte en materia de derechos a la población extranjera es el acceso al sistema sanitario, que como consecuencia, entre otras cosas de la crisis, ha dejado a importantes colectivos sin acceso al mismo. La asistencia sanitaria pública en España ha pasado por diversas fases. La primera de ellas, es la que vinculaba el acceso a la sanidad pública con las cotizaciones de los trabajadores y trabajadoras a la seguridad social.

Tras diversos cambios legislativos, en 2003 se publica la Ley 16/2003 de 28 de mayo de cohesión y calidad del Sistema General de Salud que proclama el acceso universal al sistema sanitario español de todas las personas que vivían en territorio.

Aunque ciertamente el acceso al sistema de salud nunca fue del todo universal si es cierto que este alcanzaba a un colectivo significativo como es la población de origen extranjero con independencia de su nacionalidad y de su situación jurídica en España.

Este acceso al sistema de salud se contemplaba por un lado en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Y en lo no contemplado, en la legislación ordinaria.

El art 12 de la ley de extranjería establecía:

1. Los extranjeros que se encuentren en España, inscritos en el padrón del municipio en el que tengan su domicilio habitual, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.
2. Los extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, y a la continuidad de dicha atención hasta la situación de alta médica.



3. Los extranjeros menores de dieciocho años que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.
4. Las extranjeras embarazadas que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria durante el embarazo, parto y postparto.»

Este sistema cambia con la publicación del Real Decreto-Ley 16/20122, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, que viene a dar nueva redacción al artículo 12 mencionado, introduciendo un artículo 3 ter en la Ley 16/2003⁽¹⁾ y que contempla la asistencia sanitaria solo para las personas que se encuentren en situación regular en España. Por tanto, lo que antes era una excepción aplicable tan solo a aquellas personas que aun careciendo de recursos no se encontraran empadronadas, tras la reforma se convierte en la norma general.

Este RD-L se ha desarrollado por dos reales decretos más, que vienen a configurar un nuevo acceso al sistema sanitario de la población residente en España, tanto nacional como extranjera. El primero de ellos regula la condición de asegurado y beneficiario, y el segundo de ellos regula el convenio que puedan suscribir con la administración las personas que se encuentran en situación irregular a los efectos de poder acceder a la misma

2 EL LABERINTO LEGAL EN MATERIA DE ASISTENCIA SANITARIA

El RD-L es una norma de carácter estatal, de general aplicación en todo el territorio nacional. Sin embargo, corresponde a las comunidades autónomas las competencias en materia sanitaria puesto que así se recoge en el artículo 148 de la Constitución.

De esta manera, tenemos un complejo sistema de normas que regulan esta materia y que se configura de la siguiente forma:

1. Artículo 148 de la CE que establece que competencia corresponden en exclusiva a las CCAA.

(1) Dicho artículo establece: Artículo 3 ter. **Asistencia sanitaria en situaciones especiales.**

Los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España, recibirán asistencia sanitaria en las siguientes modalidades:

- a) De urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta la situación de alta médica.
- b) De asistencia al embarazo, parto y postparto.

En todo caso, los extranjeros menores de dieciocho años recibirán asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.

2. Artículo 43 de la CE que recoge el derecho a la salud como principio social. Dicho artículo se incluye dentro de los derechos fundamentales, pero no tiene acceso a la protección dispensada a otros derechos⁽²⁾.
3. Artículo 3 bis de la Ley 12/2003 en la redacción dada por el RD-L.
4. Normativa de desarrollo del RD-L constituida por el Real Decreto 1119/2012 de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España. Con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud y Real Decreto 576/2013, de 26 de julio, por el que se establecen los requisitos básicos del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema Nacional de Salud y se modifica el Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado o de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud
5. Normativa con rango de ley publicada por algunas comunidades autónomas como el País Vasco, Navarra, Valencia o Cataluña.
6. Otras disposiciones dictadas por las CCAA

Además de ello, debemos de tener en cuenta los tratados internacionales ratificados por España y que son de aplicación en esta materia⁽³⁾.

Si bien la Unión Europea no tiene competencia alguna sobre el acceso al sistema sanitario o sobre la salud, sí tiene competencias en materia de migración o de asilo que pueden condicionar la legislación española en esta materia.

Igualmente, contamos con una serie de directivas⁽⁴⁾ y un reglamento⁽⁵⁾ relativos a la asistencia sanitaria prestada en un estado a un ciudadano miembro de otro estado que regulan el sistema de cobro entre estados miembros.

El derecho a la protección de la salud está incluido dentro del Capítulo III («De los principios rectores de la política social y económica») del Título I de la CE, por lo que aunque no constituya un derecho subjetivo de exigibilidad

(2) Los artículos 14 a 30 de la CE tienen una protección especial ya que en caso de ser violados, puede recurrirse al Tribunal Constitucional en recuso de amparo.

(3) Como por ejemplo: Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Convención de los derechos del niño, Convención de Ginebra sobre el Estatuto del Refugiados, Convención sobre la lucha contra la trata.

(4) Directiva 2011/24/UE, sobre la aplicación de los derechos de los pacientes en la atención sanitaria transfronteriza, El.

(5) Real Decreto 81/2014, de 7 de febrero, por el que se establecen normas para garantizar la asistencia sanitaria transfronteriza viene a incorporar al ordenamiento jurídico español lo establecido en la Directiva.



inmediata⁽⁶⁾, requiriendo de los poderes públicos la organización de un servicio público⁽⁷⁾ sí tiene el carácter de norma jurídica, e informa la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (artículo 53.3 CE), que están obligados a realizar las actuaciones necesarias para hacerlo efectivo.

La actividad sanitaria que exige dicho precepto incluye no solo las funciones asumidas por la Administración referidas a salud pública en su sentido estricto, sino también a la asistencia sanitaria individualizada: «...a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios» (artículo 43.2 CE).

Del artículo 43 CE se deriva un mandato a los poderes públicos para que establezcan un servicio público que preste la asistencia sanitaria a la población, sin diferencias o exclusiones.

Es indudable que del artículo 43 CE dimana la universalización de la asistencia sanitaria y la igualdad de todos los ciudadanos en el acceso a los servicios y prestaciones sanitarias. Este principio de igualdad que está presente en el artículo 43 CE garantizaba, hasta ahora, un catálogo de prestaciones mínimas, obligatorias, que con carácter general y de forma gratuita se dispensaban en todo el territorio nacional, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus propias competencias ampliaran dicho listado en función de sus propias políticas sanitario-asistenciales.

En línea con lo establecido en el artículo 43, el artículo 15 de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas considera a la sanidad un servicio público fundamental, garantizando el Estado en todo el territorio español un nivel mínimo. La consideración de la sanidad como un servicio público fundamental es importante porque implica su titularidad pública, su universalidad y la gratuidad, entre otras cuestiones.

Para el Tribunal Constitucional (STC 32/1983) **del conjunto de los artículos 43, 51, 149.1 y 139.1 CE se infiere la exigencia de un «sistema normativo de la sanidad nacional»**. La sanidad además de un servicio público fundamental, es un sistema global de ámbito nacional que tiene por finalidad garantizar una uniformidad mínima de la prestación sanitaria a todos los ciudadanos. Los derechos que la CE reconoce en los artículos indicados pertenecen a todos los españoles correspondiendo al Estado garantizar la igualdad en las condiciones básicas para su ejercicio por todos los ciudadanos.

(6) A diferencia de otros derechos fundamentales, el derecho a la salud no tiene acceso al recurso de amparo cuando es violado.

(7) En el apartado 2 del artículo 43 se ordena a los poderes públicos la organización de los servicios necesarios para tutelar la salud pública y realizar las prestaciones y servicios sanitario-asistenciales necesarios, determinando la Ley reguladora de estos servicios los derechos y deberes de todos al respecto.

Por otro lado, el RD-L contenía también una modificación en cuanto a la legislación en materia de comunitarios que viene a limitar el principio de libre movimiento dentro de la Unión Europea en lo que al aspecto sanitario se refiere. Desde abril de 2012, los ciudadanos y ciudadanas de la UE que pasen más de tres meses en España y carezcan de empleo, no tendrán acceso a la asistencia sanitaria gratuita. Esto ha generado que ya dentro del espacio europeo se distingan categorías de acceso al sistema sanitario con las personas comunitarias, fundamentalmente, con las de origen rumano o búlgaro tal y como veremos más tarde.

Este panorama ha creado mucha confusión sobre la legislación aplicable en cada comunidad autónoma y principalmente una gran inseguridad jurídica, y sobre todo desconocimiento por parte de usuarios y la administración sanitaria en algunos casos, sobre si tienen derecho a la asistencia sanitaria gratuita o si por el contrario iban a ser facturados.

Para añadir mayor confusión, la situación en las comunidades autónomas no ha sido igual durante estos años de la entrada en vigor del RD-L, sino que la misma ha cambiado como consecuencia de las elecciones autonómicas celebradas en mayo de 2015 que propiciaron el cambio de gobierno en algunas comunidades como Castilla la Mancha, Aragón y Madrid, que han permitido que ahora las personas inmigrantes en situación irregular tengan acceso de forma gratuita. Con la particularidad que en Madrid, además, se les documenta también con tarjeta a las personas que se encuentran en situación irregular.

Una vez publicado el RD-L se presentaron cinco recursos de inconstitucionalidad⁽⁸⁾ ante el Tribunal Constitucional por otras tantas comunidades au-

(8) 1. Recurso de inconstitucionalidad número 4123-2012, promovido por el Parlamento de Navarra, contra el art. 1. Uno y, por conexión, 1. Dos; 2. Dos, Tres y Cinco; 4. Doce, Trece y Catorce y disposición adicional tercera y transitoria primera del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril («BOE» 24 de julio). Recurso de Inconstitucionalidad de la Comunidad Autónoma de Navarra.

2. Recurso de inconstitucionalidad núm. 4585-2012, contra el artículo 1. uno del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones («B.O.E.» 21 septiembre), que modifica la Ley 16/2003. (Recurso de Inconstitucionalidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía)

3. Recurso de inconstitucionalidad número 433-2013, contra el artículo 1 del RD-L 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, que modifica el presente artículo («B.O.E.» 22 febrero). Artículo 3 redactado por el número uno del artículo 1 del R.D.-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones («B.O.E.» 24 abril; corrección de errores «B.O.E.» 15 mayo). Comunidad Autónoma de Canarias

4. Recurso de inconstitucionalidad número 414-2013 contra el artículo 1 del RD-L 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, que modifica el presente artículo («B.O.E.» 22 febrero). (Recurso de Inconstitucionalidad de la Comunidad Autónoma de Cataluña)

5. El Pleno del Tribunal Constitucional por providencia de 12 de febrero de 2013 acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 419-2013 contra el artículo 1. Dos del RD-L 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, que modifica el presente artículo («B.O.E.» 22 febrero). (Comunidad Autónoma del País Vasco)



tónomas y que se basan fundamentalmente en una invasión de competencias por parte del Estado y en la necesidad de que la reforma se hubiera llegado a cabo por medio de una Ley Ordinaria y no a través de un Real Decreto Ley ya que no se cumplen los requisitos establecidos por la ley para que pudiera dictarse el mismo⁽⁹⁾. Algunos de ellos, como el navarro, planteaba además la inconstitucionalidad del artículo 3 ter que excluía de la sanidad a las personas extranjeras en situación irregular.

Por su parte, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y ante la oposición que venían planteando diversos colectivos a la aplicación del RD-L redactó un borrador de propuesta a las comunidades autónomas en virtud de cual, modificaba parcialmente el contenido del RD-L en el sentido de que permitía el acceso a todas las personas con independencia de si estaban o no regularizadas a la asistencia primaria, pero no al especialista. Finalmente, esta propuesta del Ministerio no salió adelante.

3 IMPACTO EN LA POBLACIÓN OBJETO. ANÁLISIS DE DATOS Y PRINCIPALES CONSECUENCIAS

Durante los años 2013 y 2014, Red Acoge desarrolló un trabajo de recogida de datos⁽¹⁰⁾ a fin de constatar cómo estaba afectando a la población extranjera en general la aplicación del RD-L.

Para ello, seleccionamos cinco puntos teniendo en cuenta la distinta aplicación del RD-L dependiendo de la comunidad autónoma.

El trabajo de campo tuvo lugar en las siguientes ciudades: Barcelona, Madrid, Valladolid, Guadalajara y Murcia.

Desde la recogida de los datos hasta el momento presente la situación ha cambiado fundamentalmente en Castilla la Mancha y en Madrid dado que como ya se ha señalado antes, los nuevos gobiernos autonómicos han tenido una gran influencia en esta materia.

Paradigmático es el caso de Castilla la Mancha, que ha pasado de ser la Comunidad Autónoma donde con mayor rigor se aplicaba el Real Decreto, a

(9) El Real Decreto Ley es una norma con rango de ley que puede ser dictada por el gobierno en caso de necesaria y urgente necesidad y que con posterioridad en el plazo de 30 días es ratificada por el Congreso de los Diputados. Artículo 86 CE.

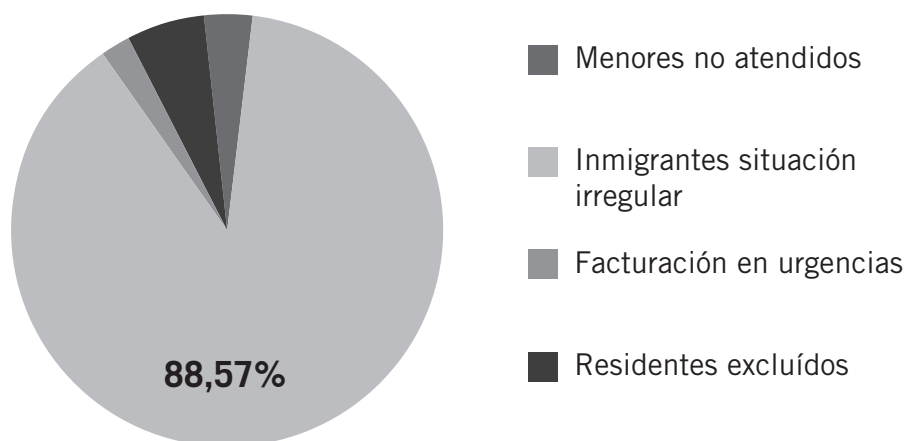
(10) Los mismos forman parte de un trabajo desarrollado por la organización cuyo resultado se puede encontrar en "Los efectos de la exclusión sanitaria en las personas inmigrantes más vulnerables (http://www.redacoge.org/mm/file/2015/Jur%C3%ADdico/Informe%20Sanidad%20RED_ACOGE.pdf).

dictar normativa en esta materia donde expresamente se recoge la asistencia sanitaria a las personas extranjeras en situación irregular.

Por lo tanto, los datos tienen que interpretarse en ese contexto.

La muestra recogida en cuanto a la nacionalidad de las personas visibiliza que la exclusión afectaba a todos por igual, puesto que la vinculación de la residencia con el mercado de trabajo en la legislación de extranjería así como las dificultades para regularizarse una vez que las personas se encuentran ya en territorio español propicia que cualquier persona extranjera pueda devenir en situación irregular.

Figura 1. Tipología de la exclusión



Aun cuando el RD-L apuntaba a que la exclusión del acceso al sistema sanitario iba a ser para las personas inmigrantes en situación irregular, en la práctica y durante el tiempo en el que recogimos los datos constatamos la existencia de otros supuestos en los que tampoco tenían acceso al sistema sanitario español a pesar de o ser un supuesto contemplado en la legislación o ser personas que tenían residencia legal en España

Los colectivos que más se vieron afectados por la exclusión sanitaria fueron:

3.1. Personas inmigrantes en situación administrativa irregular

Todas aquellas personas que lleguen a territorio español o que habiendo sido residente legales no hayan podido renovar su documentación o cuya so-



Figura 2. Nacionalidades

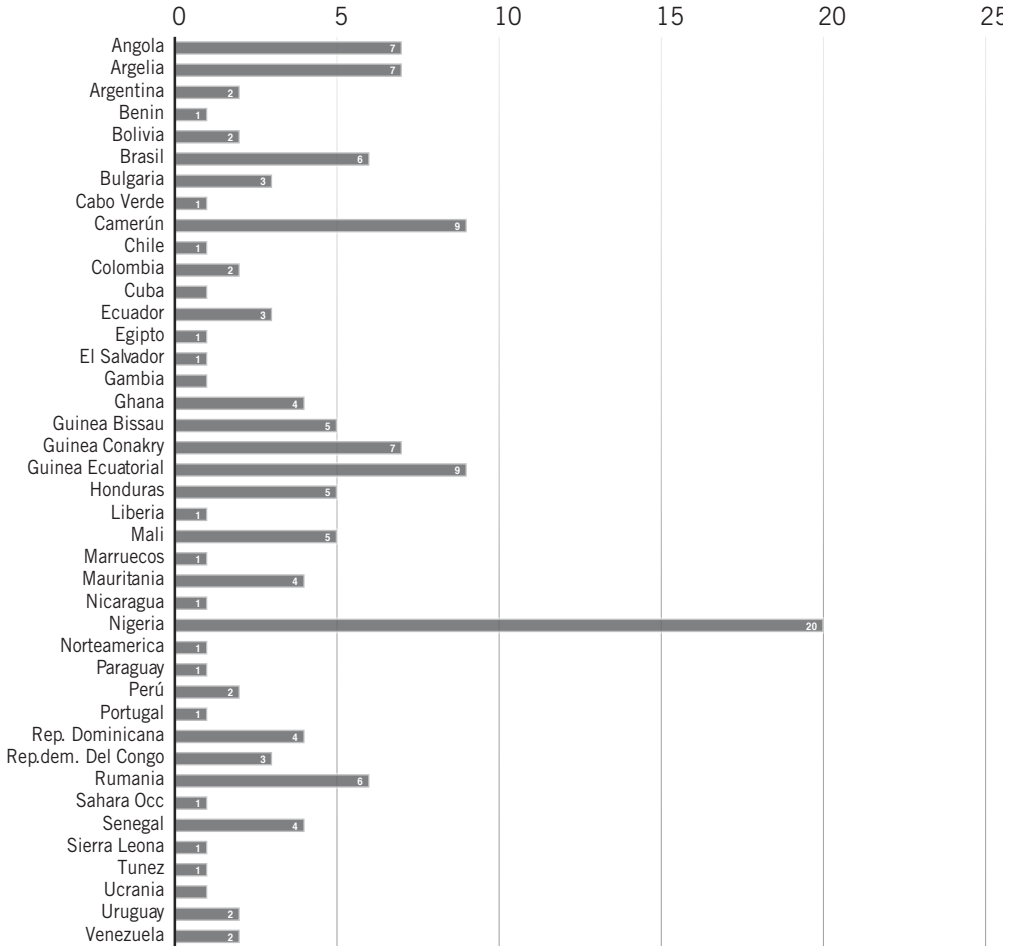
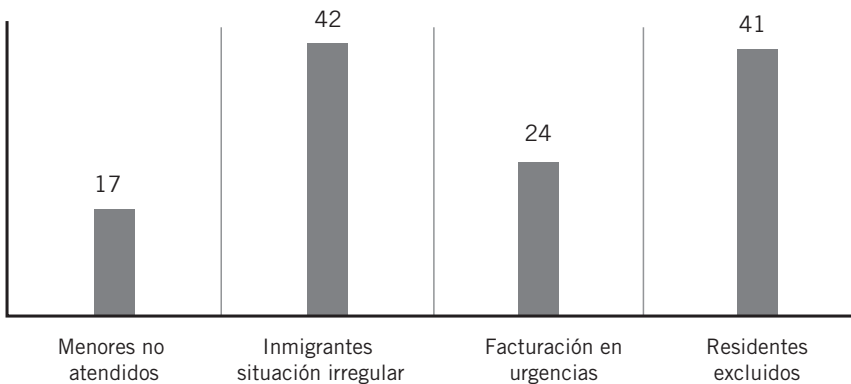


Figura 3. Media de edad según tipología de exclusión



licitud de asilo haya sido denegada, por poner tan sólo algunos ejemplos, dejaron de tener acceso al sistema sanitario público a partir del 1 de septiembre de 2012.

Como hemos visto, no son las únicas personas afectadas pero sí las más numerosas. Si bien no hay datos oficiales que nos permitan saber exactamente cuántas personas viven en situación irregular en territorio español o a cuantas se les ha denegado la tarjeta sanitaria por esta vía, sí contamos con la comparecencia del máximo representante del Gobierno que en el Pleno del Congreso de los Diputados, con motivo del Debate sobre el Estado de la Nación celebrado los días 20 y 21 de febrero de 2013 manifestaba: «fueron dadas de baja 873.000 tarjetas de extranjeros no residentes que habían accedido a la asistencia sanitaria sin tener derecho a ella de acuerdo a los criterios legales de la Unión Europea. Es decir, no podemos aceptar, porque no tiene lógica, porque no responde al sentido común, porque no lo hace nadie, que cualquier ciudadano del mundo pueda venir aquí a hacer eso que se llama turismo sanitario...»⁽¹¹⁾.

Tal y como hemos recogido más arriba, la asistencia sanitaria de este colectivo es distinta en función de la comunidad autónoma donde vivan por lo que más que de un sistema de acceso único limitado a los tres supuestos que permite la legislación se han creado sistemas sustancialmente distintos entre unas comunidades y otras.

Sí podemos afirmar con carácter general que esto ha propiciado una enorme inseguridad jurídica puesto que las personas inmigrantes desconocen a priori si van a recibir asistencia sanitaria más allá de los casos contemplados en la legislación, por lo que en muchas ocasiones manifiestan temor a la hora de acudir al sistema público de salud pues ignoran si tienen o no derecho a ello o si se les cobrará posteriormente por el servicio prestado.

Incluso en las comunidades donde sí se les permite el acceso o en aquellas donde aun estando en situación irregular se les expide una tarjeta, esto no crea realmente un derecho a la asistencia sanitaria. Por tanto, en la práctica carecen de garantías a la hora de recibir atención sanitaria. Es decir, hablamos de sistemas de atención paralelos muy alejados de lo que debería ser un reconocimiento universal a la sanidad de todas las personas que viven en España con independencia de su situación jurídica administrativa o de sus ingresos.

Por otro lado, la previsión de que puedan suscribir un convenio con la administración española que les facilite el acceso a la llamada cartera básica no ha sido en la práctica una vía de solución, ya que el alto precio que prevé el con-

(11) Comunicación del gobierno para el debate de política general en torno al estado de la nación. Pág. 50. (http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-91.PDF)



venio hace inviable que pueda ser suscrito por este colectivo que se caracteriza entre otras cosas por un escaso o nulo poder adquisitivo. Así el Gobierno reconoció que hasta diciembre de 2014 solo se habían firmado 730 convenios, según el seguimiento que realizaban desde el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de la información recibida de la Comunidades Autónomas.

A este respecto, debemos mencionar que ya la Defensora del Pueblo en julio de 2012 recomendaba al gobierno entre otras: «**Que se garantice el acceso efectivo a la protección de la salud para colectivos en situación vulnerable que han quedado excluidos del concepto de asegurado o beneficiario**». Esta recomendación persigue asegurar la coherencia global del Sistema Nacional de Salud y que las administraciones públicas cumplan con su obligación en materia de protección de salud pública⁽¹²⁾.

3.2. Personas residentes excluidas de la asistencia sanitaria

Tras la modificación de la legislación en materia sanitaria, hemos encontrado otros grupos excluidos del acceso a la sanidad pública.

Además de las personas españolas cuyos ingresos son superiores a 100.000 euros anuales y estos no provienen de su trabajo, hay residentes legales que tampoco tienen reconocida la asistencia sanitaria. Si bien en el primer caso se les permite el acceso a sistemas de salud privados y a la suscripción del convenio con la administración, no ocurre lo mismo con las personas extranjeras que sí son residentes legales.

El RD-L traspone en su disposición final quinta una Directiva Comunitaria que modifica sustancialmente las condiciones en las que las personas de origen comunitario y sus familiares pueden tener acceso al sistema sanitario.

Esto ha propiciado que personas con autorización de residencia y que son comunitarios o familiares de comunitarios hayan quedado excluidas:

En primer lugar, los *ascendientes de ciudadanos de la Unión Europea*. El supuesto más frecuente es el de progenitores de ciudadanos que han adquirido la nacionalidad española y posteriormente han reagrupado a sus ascendientes. En estos casos, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) viene interpretando que no es posible tener la condición de asegurado ni de beneficiario a la luz de lo establecido en el Real Decreto 240/2007 que dispone que el reagrupante tiene que tener medios económicos para que el reagrupado no se convierta en una carga para el Estado.

(12) Comunicación del gobierno para el debate de política general en torno al estado de la nación (http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-91.PDF)

Conforme a la legislación de extranjería, a la hora de solicitar la reagrupación de los ascendientes es obligatorio aportar la suscripción de un seguro privado en materia de salud. En la práctica, se están otorgando las residencias sin necesidad de aportar dicho seguro privado por lo que el INSS amparándose en esta exigencia de la legislación de extranjería no está concediendo el derecho de acceso a la atención sanitaria.

Esto está ocasionando multitud de problemas en la práctica, puesto que los ascendientes de comunitarios se encuentran en estos momentos sin la posibilidad de tener la condición de asegurado o beneficiario que les permita acceder al sistema sanitario público, pero tampoco pueden suscribir el convenio regulado en el Real Decreto 576/2013 porque son residentes legales (recordemos que el convenio es para personas en situación irregular) y porque dicho Real Decreto exige la permanencia y empadronamiento en territorio nacional durante al menos un año antes de la solicitud. Todo ello se agrava cuando en la práctica y dada su edad, resulta difícil que las compañías de seguros privadas quieran contratar un seguro de enfermedad con estas personas.

Igualmente, este colectivo queda fuera de la protección dispensada en algunas comunidades autónomas que establecieron una legislación alternativa a la modificación sanitaria, y que atienden a las personas que se encuentran en España sin residencia. En estos casos la tarjeta que se les expide exige como requisito precisamente carecer de residencia. Esta es la situación por ejemplo, en la comunidad gallega, sobre la que si bien no hemos recogido datos sí nos han llegado consultas al servicio jurídico por parte de otras organizaciones sociales.

El segundo supuesto es el de los *descendientes de ciudadanos españoles nacionalizados* y que una vez adquirida la nacionalidad reagrupan a sus descendientes mayores de edad pero menores de 26 años. Al igual que en el supuesto anterior, estos no tienen derecho a asistencia sanitaria salvo en caso de urgencias (o en el caso de las mujeres por embarazo, parto y posparto) e igualmente, tampoco pueden suscribir el convenio con la Administración puesto que se encuentran en situación regular en España.

Si bien la Administración española es consciente del efecto indeseado que la aplicación del RD-L está produciendo en los familiares de ciudadanos de la Unión Europea que sí tienen reconocida la condición de residente, **tres años después de su entrada en vigor sigue sin dar una solución que les permita el acceso a la asistencia sanitaria.**

A este respecto cabe señalar que la defensora del Pueblo expresamente solicitó al Ministerio de Empleo y Seguridad Social que «impartieran instruccio-



nes a fin de eliminar los requisitos para la obtención de la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión».

Están siendo los tribunales los que han empezado a reconocer que en estos supuestos los familiares residentes sí tienen derecho a la asistencia sanitaria en igualdad de condiciones. Tenemos al menos en este momento dos sentencias firmes dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia de Castilla y León y de Cataluña respectivamente. Esto sin embargo, no resuelve el problema porque las sentencias afectan tan solo a quienes han sido recurrentes en el proceso pero no afectan a todas aquellas personas que se encuentran en igual situación.

3.3. Menores a quienes se les viene denegando el acceso

Los menores extranjeros tienen acceso al sistema sanitario con independencia de su situación jurídica en España, pero en la práctica, los problemas burocráticos están propiciando que se les deniegue la asistencia sanitaria al no poder expedírseles la tarjeta por carecer de pasaporte. Cuando los progenitores solicitan la tarjeta sanitaria para estos menores, es frecuente que se les exija la presentación de la documentación que acredite la identidad de los menores; esto solo puede hacerse bien por la presentación de pasaporte o bien por la presentación de otra documentación de sus países que acredite la identidad de los mismos y esto no siempre es posible.

Pensemos, por ejemplo, en menores rumanos o búlgaros que han nacido en España, que carecen de pasaporte y que no tienen ningún tipo de cédula de identidad. Exigirles la presentación de esta documentación carece de soporte legal. En este supuesto encontramos tanto a niños de origen comunitario (fundamentalmente rumanos y búlgaros) como a menores de terceros países de la Unión Europea. Estos son casos especialmente graves puesto que a pesar de estar previsto en la ley, en la práctica, conseguir que la administración les expida la tarjeta está resultando casi imposible.

3.4. La facturación en urgencias

Se ha convertido en práctica habitual en algunas comunidades autónomas que cuando las personas inmigrantes en situación irregular acuden a los servicios de urgencia se les obligue a firmar un requerimiento de pago que en algunos casos es enviado posteriormente a sus domicilios para que abonen los servicios prestados.

Obviamente, esta práctica, que no está contemplada en la legislación, está actuando como un freno para que las personas acudan a los servicios de ur-

gencia. El alto coste de los servicios médicos y el miedo a que esto sea un obstáculo en el futuro para poder regularizar su situación en España está contribuyendo a que no acudan a los servicios de urgencia aun cuando tengan necesidad y derecho a ello.

Se produce además una quiebra del principio de igualdad puesto que al resto de los ciudadanos, españoles o residentes, no se les presenta documento alguno informativo ni se les requiere posteriormente para el pago del servicio médico.

En estas comunidades autónomas se suele aducir que si bien el RD-L reconoce el derecho a la asistencia sanitaria en caso de urgencia, no lo hace con carácter general sino sólo para aquellas personas nacionales de terceros países con los que no hay acuerdo de reciprocidad.

Desde Red Acoge no podemos más que disentir de la interpretación que se hace del precepto legal puesto que en este supuesto recoge expresamente el derecho de acudir a las urgencias en caso de enfermedad grave o accidente y hasta la situación de alta médica sin referencia alguna a cualquier otro requisito.

3.5. El acceso a medicamentos

Otro de los efectos sobre la población inmigrante en situación irregular es la necesidad de cubrir el cien por cien del coste de los medicamentos. En los datos recabados por parte de las asociaciones de Red Acoge que han participado en el presente proyecto, encontramos que una de ellas ha tenido que aumentar su presupuesto para hacer frente a los medicamentos que deben recetar a las personas que atienden dado que el sistema público no abona cantidad alguna por la compra de los mismos.

3.6. Acceso a salud mental

La situación de exclusión afecta también a los servicios de salud mental. Si bien esta es una especialidad que apenas está cubierta por la Seguridad Social, en el caso de la población migrante excluida esto tiene consecuencias importantes sobre su estado de salud general, ya que a las enfermedades propias de las sociedades desarrolladas se une un factor importante como es todo su proceso migratorio con las tensiones que ello puede llevar aparejado como son la falta de vínculos afectivos, el duelo por verse separados de sus hijos menores que quedan al cuidado de sus familias en sus países de origen, etc.

No podemos olvidar tampoco que en muchos casos, aun cuando sean migrantes por motivos económicos vienen de países con graves violaciones de



derechos humanos y, por lo tanto, pueden estar necesitados de atención especializada de los servicios de salud mental.

4 CASOS ESPECIALES. SOLICITANTES DE ASILO Y VÍCTIMAS DE TRATA

Tanto en el caso de solicitantes de asilo como en el caso de personas a las que se les ha otorgado el periodo de reflexión por ser víctimas de trata, tendremos que guiarnos por las obligaciones internacionales suscritas por España.

En ambos casos, el RD-L no establecía prevención alguna con respecto a la asistencia sanitaria, pero se entendían excluidos puesto que las víctimas de trata quedan amparadas por lo establecido en la legislación de extranjería y por lo tanto, les resultaba aplicable lo establecido en el artículo 12 del mismo texto legal.

En el caso de los solicitantes de asilo a los que se les ha admitió a trámite la solicitud o están a la espera de admisión, no existía previsión alguna, puesto que la Ley 12/2009 de 30 de octubre reguladora del Derecho de asilo y de la protección subsidiaria no contenía normas al respecto.

Dado que la protección de ambos colectivos debe quedar asegurada conforme a los compromisos internacionales suscritos por España, este vacío legal se solventó a través del Real Decreto 1192/2012⁽¹³⁾. En este Real Decreto se recoge expresamente⁽¹⁴⁾ que tendrán acceso a sistema sanitario, si bien de forma limitada.

Tanto en un caso como en el otro, se les reconoce la asistencia en urgencias y acceso a tratamiento básico. Se les reconoce también atención sanitaria a aquellas personas que tengan necesidades particulares.

(13) Real decreto 1192/2012 de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a los efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, del Sistema Nacional de Salud.

(14) **Disposición adicional cuarta. Prestación de asistencia sanitaria para solicitantes de protección internacional.**

Los solicitantes de protección internacional cuya permanencia en España haya sido autorizada por este motivo recibirán, mientras permanezcan en esta situación, la asistencia sanitaria necesaria que incluirá los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de las enfermedades. Asimismo, se proporcionará la atención necesaria, médica o de otro tipo, a los solicitantes de protección internacional con necesidades particulares.

Disposición adicional quinta. Prestación de asistencia sanitaria para víctimas de trata de seres humanos en periodo de restablecimiento y reflexión.

Las víctimas de trata de seres humanos cuya estancia temporal en España haya sido autorizada durante el periodo de restablecimiento y reflexión recibirán, mientras permanezcan en esta situación, la asistencia sanitaria necesaria que incluirá los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de las enfermedades. Asimismo, se proporcionará la atención necesaria, médica o de otro tipo, a las víctimas de trata de seres humanos con necesidades especiales.

El caso de los solicitantes de asilo cobra especial importancia en el momento actual cuando estamos a la espera de que lleguen a España bien reubicadas bien reasentadas en torno a 20.000 personas procedentes de Italia y Grecia así como los campos de refugiados que ACNUR mantiene en algunos países africanos, y que van a necesitar asistencia tanto psicológica como física dado que en muchas ocasiones han pasado por situaciones dramáticas que han afectado tanto a sus salud física como mental.

Aunque en estos momentos desconocemos cómo será el proceso de documentación de estas personas que vendrán a España, sí resulta evidente que deberán tener garantizada la asistencia sanitaria en igual de condiciones que la población residente. No resulta admisible que para el reconocimiento pleno de este derecho deban esperar a obtener el estatuto de asilados o de protección subsidiaria sobre todo porque en el momento actual con un número de solicitudes muy inferior, los plazos de resolución por parte de la Oficina de Asilo y Refugio superan con creces los dos años.

5 LOS PRONUNCIAMIENTOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES SOBRE ESPAÑA

En este apartado queremos referirnos siquiera brevemente, a la opinión manifestada por distintos organismos internacionales sobre la regresividad que ha sufrido el derecho a la salud en España.

En mayo de 2012, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) recomendó a España de *conformidad con la Observación general N.º 14 del Comité (2000) sobre el derecho al más alto nivel posible de salud (art. 12 del Pacto) y el principio de la atención sanitaria universal, la reformas adoptadas no limiten el acceso de las personas que residen en el Estado parte a los servicios de salud, independientemente de su situación legal. El Comité también recomienda al Estado Parte que evalúe el impacto de los cortes propuestos sobre el acceso de las personas y grupos más desfavorecidos y marginados a los servicios de salud*⁽¹⁵⁾.

Por su parte, el relator especial de Naciones Unidas sobre todas las Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y otras formas conexas de Intolerancia⁽¹⁶⁾, recomendó, tras su visita a España, la revisión de las medidas de reforma de la salud adoptadas en el contexto de la crisis eco-

(15) CDESC, Observaciones Finales a España, 2012 (E/C.12/ESP/ párrafo 19).

(16) http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-56-Add-2_en.pdf



nómica para asegurar el acceso a la sanidad de los inmigrantes sin importar su estatus migratorio.

En diciembre de 2013, el Comisionado Europeo de Derechos Humanos Nils Muižnieks recordó en un informe⁽¹⁷⁾ sobre el impacto de las reformas y medidas de austeridad sobre los Derechos Humanos en Europa que los períodos de dificultades financieras, como el que está experimentado España, no es una situación de emergencia que conlleve automáticamente la restricción de los derechos sociales y económicos, y el deterioro de la situación de los grupos sociales vulnerables, sino que son oportunidades para ajustar sus sistemas nacionales de protección de los Derechos Humanos y mejorar la eficiencia de los Sistemas Nacionales de Seguridad Social y protección social.

6 YO ELIJO SER HUMANO

En diciembre de 2014, Red acoge lanzó una campaña, **Yo Elijo Ser Humano**, que tenía como finalidad dar a conocer a la población en general la situación de vulnerabilidad en la que habían quedado miles de personas inmigrantes tras la entrada en vigor del RD-L. La campaña tuvo un gran impacto mediático y a día de hoy se puede visualizar el vídeo de campaña en YouTube⁽¹⁸⁾.

La campaña movilizó a miles de personas que con su firma pedían al entonces nuevo ministro de Sanidad que pusiera fin a la exclusión sanitaria de las personas inmigrantes.

7 Y AHORA, ¿QUÉ?

En julio de 2016 el TC resolvió el recurso de inconstitucionalidad⁽¹⁹⁾ presentado por la comunidad foral de navarra interpretando que la disposición que priva a las personas inmigrantes del acceso a la sanidad es constitucional. El tribunal expone que al ser el derecho a la salud un principio rector que informa el ordenamiento jurídico, el gobierno tiene capacidad para regular la forma en que dicho derecho va a ser ejercitado dada la existencia de una

(17) https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/informesMNPEspania/europa/3_INFORME_NILS_MUIZIEKS.pdf

(18) <https://www.youtube.com/watch?v=YJdKMmesX8Y>

(19) Sentencia 139/2016 de 21 de julio. <http://hj.tribunalconstitucional.es/Resolucion/Show/25063>



«situación de urgente y extrema necesidad» y de «grave dificultad económica sin precedentes desde la creación del Sistema Nacional de Salud».

RED ACOGE, como organización social que lleva más de cuatro años denunciando la exclusión de las personas inmigrantes en situación tanto regular como irregular del sistema sanitario, seguirá trabajando por la derogación del RD-L 16/2012 que nos permita, por fin, hablar de la universalidad en el acceso al sistema público de salud con independencia de la situación jurídica de las personas en territorio español.



El trabajo humano: principio de vida, fuente de derechos

Joaquín Arriola

UPV/EHU

Fecha de recepción: 31/08/2016
Fecha de aceptación: 28/09/2016

Sumario

1. Antropología del trabajo.
2. El trabajo en los Derechos Humanos.
3. El trabajo en el nuevo capitalismo. El precariado.
4. Actuaciones y propuestas.
5. Referencias.

RESUMEN

El trabajo, clave de toda la «cuestión social», es el punto de partida más relevante para evaluar el estado de los Derechos Humanos. La configuración normativa de los Derechos Humanos se llevó a cabo en el periodo de vigencia del capitalismo del estado de bienestar y del pacto social (1948-1966). Este artículo explora la nueva configuración del trabajo tras la transformación del capitalismo global desde los años ochenta en la fase denominada «neoliberal», analizando los límites de la ideología de los Derechos Humanos como criterio moral en el nuevo capitalismo.

Palabras clave:

Trabajo, derechos económicos sociales y culturales, antropología, capitalismo, neoliberalismo.

ABSTRACT

Labour, as key to the whole "social question", is the most relevant starting point for evaluate the Human Rights situation. The normative configuration of Human Rights was carried out in the period of validity of welfare state and the social pact capitalism (1948-1966). This article explores the new configuration of labour since the eighties, with the transformation of global capitalism during its so-called "neoliberal" phase, analyzing the limits of the ideology of human rights as a moral criterion in the new capitalism.



Key words:

Labor, Social and Cultural Economic Rights, Anthropology, Capitalism, Neoliberalism.

1 ANTROPOLOGÍA DEL TRABAJO

Quizá lo más distintivo de la vida social contemporánea sea la mutación del trabajo, arquetipo del paso de la era moderna a la postmoderna o neoliberal. El *trabajo* ha dejado de ser ese elemento de identidad individual y colectiva, que se construye a lo largo del tiempo en un procedimiento lento de aprendizaje profesional donde la experiencia es la fuente fundamental del conocimiento laboral, para devenir en *empleo*, que solo exige las capacidades de adaptación para una polivalencia permanente, un mero procedimiento para garantizar el sustento del trabajador y sus familias, y, con frecuencia, especialmente en los países centrales, para muchos ni siquiera el más importante, desplazado por los ingresos procedentes de las transferencias sociales.

1.1. Tres ciclos en el trabajo para el capital

Esta evolución del trabajo profundiza la que ha sido y sigue siendo una de las principales violencias sociales de la edad moderna, en particular durante el siglo xix de la expansión capitalista (1820-1914), la aplicada sobre el trabajo para lograr su transformación en mercancía necesaria para el proceso de acumulación de capital. Desde la generalización del trabajador libre o proletariado, a finales del siglo xviii-principios del xix, el trabajo se ha dividido entre el trabajo *ignorado* (trabajo doméstico, trabajo social), siempre en retroceso frente al trabajo *enajenado*, el trabajo-mercancía, la fuerza de trabajo en alquiler y valorizada y expropiada en procedimientos organizados por quienes no lo ejecutan.

Como reacción, en un largo aprendizaje secular, los trabajadores establecieron en la realización de su trabajo productivo un proceso de socialización sobre el cual construir una identidad colectiva y un programa político que buscaba la *liberación* del trabajo, que en una primera fase avanzó poniendo *límites* al proceso de expropiación, tanto temporales (reducción de la jornada laboral) como de valor (mejoras salariales). Es esta una de las señas de identidad del siglo xx (1917-1980), durante el cual se organiza en torno a la cultura del trabajo un nuevo actor social que marcará la orientación de las políticas en disputa (capitalismo-comunismo) y el sentido del desarrollo y de la geopolítica global.

Sin embargo, las transformaciones del sistema capitalista a partir de 1980 parecen haber roto los vínculos sociales que permitían el autorreconocimiento individual y colectivo de los trabajadores como sujetos políticos, fuente de conciencia de sí mismos y de crítica de lo dado. Es sintomático a este respecto



que, en el último siglo, la jornada laboral legal no se ha reducido de forma significativa (las ocho horas diarias, una conquista de principios del siglo xx, está puesta en cuestión en la propia Unión Europea del siglo xxi⁽¹⁾), o la tendencia a la reducción de los salarios en el valor añadido, presente en la mayoría de los países desarrollados desde mediados los años noventa (OIT, 2015).

Sería por tanto la desaparición de esa capacidad de establecer límites a la explotación lo que se ha instalado en el inconsciente colectivo de los trabajadores y se vive como una pérdida, una derrota histórica que refuerza la desvinculación de la propia identidad del trabajo (asalariado, subordinado) que se lleva cabo a cambio de un ingreso. La última barrera, casi la única presente a la reconversión del trabajo asalariado en trabajo *neoesclavista*, es hoy el Estado, el marco regulatorio, el único capaz de mantener los límites a la explotación del trabajo que las nueva formas del trabajo han hecho saltar por los aires. Pero incluso el marco jurídico de protección está siendo lentamente erosionado en casi todos los países centrales, con la aplicación de las denominadas reformas «modernizadoras» de la legislación laboral.

1.2. El trabajo humano, principio de humanización

El vacío que deja disolución de la identidad colectiva del trabajo asalariado es cubierto con el refuerzo de la identidad como *consumidores* de la población —consumidores de servicios públicos, consumidores de rentas, consumidores de mercancías, consumidores de empleos...—, en torno a la cual se articula un programa político que va sustituyendo progresivamente los «derechos» de los trabajadores —a los que se estigmatiza como una forma de protección excesiva e ineficiente por no cubrir a los sectores de trabajadores a los que previamente se ha despojado de dicha protección—, con «derechos» de los consumidores, que se anuncian como expansivos, universales y beneficiosos para la acumulación o el crecimiento.

Sin embargo, esta mutación antropológica, que pretende crear el hombre nuevo identificado como el consumidor total (Alcaide Maestre, 2007), oculta una profunda cisura en la construcción de la humanidad postmoderna, precisamente por la degradación de la cultura del trabajo, fundamento necesario del orden social.

Pero esta evolución no es sin consecuencias: el trabajo es, en palabras de Juan Pablo II, la clave esencial de toda la cuestión social, expresión del propio

(1) La *Directiva de las 65 horas*, probado por mayoría cualificada de los ministros de trabajo del Consejo Europeo el 10 de junio de 2008, que preveía ampliar la jornada laboral máxima legal en la UE de 48 horas semanales hasta 65, siempre y cuando así lo acordasen el trabajador y el empresario, pese a ser rechazada inicialmente por el Parlamento Europeo, sigue estando en la agenda de la Comisión y volverá a aparecer en cualquier momento.

proceso de humanización⁽²⁾. Coincide esta afirmación con la idea con la cual Engels abre su trabajo sobre el papel del trabajo en el proceso de humanización, el trabajo es la fuente de toda riqueza social⁽³⁾.

Aparece una identificación común en lo que constituye el sustrato de la humanidad, del ser social, más allá de la enorme distancia ideológica y temporal entre ambos hombres y escritos. El trabajo como fuente de sentido, de identificación de los otros y de identidad social. Como remarca Antonino Infranca (2005), la concepción reduccionista neoliberal del trabajo como «capital humano», esto es, como producto susceptible de intercambio por dinero, pierde de vista su papel esencial como mediador del intercambio de la sociedad con la naturaleza. Una desaparición que supone también la pérdida de referencia al desarrollo mismo de los hombres que trabajan, lo cual paradójicamente abre el camino para que las relaciones sociales que determinan el proceso de producción industrial —económico— termine por extenderse hacia el todo social. Al oscurecerse la relación sujeto —objeto como elemento dominante del proceso de trabajo, los sujetos terminan por actuar en el proceso productivo segmentado, impuesto por el carácter reificante del fetichismo de la mercancía, y no ya con el objeto. No son productores de bienes o servicios, sino vendedores de tiempo a consumir por otro —el empleador. La segmentación llega a ser un modo de vida, y no solo de producción, de ese mismo ser social.

En este sentido, cabe hacer una enmienda a la «primera verdad revelada»: en el principio no fue el *verbo*, sino el *trabajo*. Primero el trabajo, luego y con él la palabra articulada, fueron los dos estímulos principales bajo cuya influencia el cerebro del primate, del homínido pre-humano, se fue transformando gradualmente en cerebro humano. Y a medida que se desarrollaba el cerebro, se desarrollaban también sus instrumentos más inmediatos: los órganos de los sentidos⁽⁴⁾. Es a partir de su capacidad de trabajar que los homínidos devienen

(2) «El trabajo es una de las características que distinguen al hombre del resto de las criaturas, cuya actividad, relacionada con el mantenimiento de la vida, no puede llamarse trabajo; solamente el hombre es capaz de trabajar, solamente él puede llevarlo a cabo, llenando a la vez con el trabajo su existencia sobre la tierra. De este modo el trabajo lleva en sí un signo particular del hombre y de la humanidad, el signo de la persona activa en medio de una comunidad de personas; este signo determina su característica interior y constituye en cierto sentido su misma naturaleza» (Juan Pablo II 1981 p. 5).

(3) «El trabajo es la fuente de toda riqueza, afirman los especialistas en Economía política. Lo es, en efecto, a la par que la naturaleza, proveedora de los materiales que él convierte en riqueza. Pero el trabajo es muchísimo más que eso. Es la condición básica y fundamental de toda la vida humana. Y lo es en tal grado que, hasta cierto punto, debemos decir que el trabajo ha creado al propio hombre» (Engels 1895-1896).

(4) «Con cada nuevo progreso, el dominio sobre la naturaleza, que comenzara por el desarrollo de la mano, con el trabajo, iba ampliando los horizontes del hombre, haciéndole descubrir constantemente en los objetos nuevas propiedades hasta entonces desconocidas. Por otra parte, el desarrollo del trabajo, al multiplicar los casos de ayuda mutua y de actividad conjunta, y al mostrar así las ventajas de esta actividad conjunta para cada individuo, tenía que contribuir forzosamente a agrupar aún más a los miembros de la sociedad. En resumen, los hombres en formación llegaron a un punto en que tuvieron necesidad de decirse algo los unos a los otros. La necesidad creó el órgano: la laringe poco desarrollada del mono se fue transformando, lenta pero firmemente, mediante modulaciones que producían a su vez modulaciones más perfectas, mientras los órganos de la boca aprendían poco a poco a pronunciar un sonido articulado tras otro» (Engels, *op. cit.*).



personas y se separan del resto de la vida animal para sustituir la determinación estrictamente biológica para devenir seres de cultura⁽⁵⁾.

Recordemos que el trabajo comienza con la fabricación de instrumentos, vitales para mejorar la dieta y reforzar la capacidad sensorial y de pensamiento. El desarrollo de instrumentos cada vez más sofisticados permite aumentar la productividad, dar inicio a la división del trabajo, liberar tiempo para la reflexión, la autorreflexión, e introducir al hombre en la historia.

Este recordatorio nos sirve también para recalcar la preeminencia histórica, lógica y social del trabajo sobre las máquinas, a las que la economía convencional denomina «capital». Una de las expresiones de máxima irracionalidad del sistema capitalista estriba en que un derecho de propiedad sobre las máquinas otorgue un poder especial a dichos propietarios para decidir ¡cómo utilizar el trabajo! La alienación del trabajo bajo el capitalismo se entiende en toda su profundidad cuando caemos en la cuenta que aquello que nos ha permitido a las personas alcanzar el grado de desarrollo histórico y social que tiene la humanidad, el factor esencial de socialización y liberación de tiempo de reproducción para convertirlo en tiempo de creación, de reflexión, vale decir, el trabajo, se ha convertido en un mero instrumento cuyo control ha sido expropiado a la mayoría de las personas por los dueños de ciertas cosas — esencialmente máquinas y dinero— que llamamos capital.

Es por eso que la recuperación del control sobre el trabajo por parte de los productores directos es la condición inexcusable para recuperar el control sobre la propia vida y sobre el devenir social. Las luchas por la emancipación social, que algunos identifican hoy con estructuras organizativas (movimientos sociales de diverso tipo) y en propuestas de socialización del control sobre aspectos parciales de la vida social (medio ambiente, sexo, identidad cultural...) no pueden trascender más allá de las sutiles redes de los poderes estructurados de la sociedad capitalista si no incorporan la centralidad del tiempo liberado. Pues solo la liberación del trabajo permite entrar en el reino de la libertad⁽⁶⁾. También ese producto de la evolución cultural que se denomina

(5) «El trabajo, por tanto, actúa como un gran “modelador” y “configurador” del ser persona, de su humanización. Es personalista y personalizante, y su norma es que permita al hombre y a la mujer, como individuos y como miembros de la sociedad, cultivar y realizar íntegramente su plena vocación» (HOAC 2016 p. 22).

(6) «En efecto, el reino de la libertad solo empieza allí donde termina el trabajo impuesto por la necesidad y por la coacción de los fines externos: queda, pues, conforme a la naturaleza de la cosa, más allá de la órbita de la verdadera producción material. Así como el salvaje tiene que luchar con la naturaleza para satisfacer sus necesidades, para encontrar el sustento de su vida y reproducirla, el hombre civilizado tiene que hacer lo mismo, bajo todas las formas sociales y bajo todos los posibles sistemas de producción. A medida que se desarrolla, desarrollándose con él sus necesidades, se extiende este reino de la necesidad natural, pero al mismo tiempo se extienden también las fuerzas productivas que satisfacen aquellas necesidades. La libertad, en este terreno, solo puede consistir en que el hombre socializado, los productores asociados, regulen racionalmente este su intercambio de materias con la naturaleza, lo pongan bajo su control común en vez de dejarse dominar por él como por un poder ciego, y lo lleven a cabo con el menor gasto posible de

«derechos humanos» se puede leer desde la clave del trabajo, para calibrar su verdadera dimensión y carácter.

2 EL TRABAJO EN LOS DERECHOS HUMANOS

2.1. La propiedad privada y no el trabajo, fundamento de los Derechos Humanos

Como producto de la modernidad, y en particular de la modernidad capitalista, los Derechos Humanos, tal como aparecen recogidos en la **Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano** de 1789, responden a una fundamentación naturalista, orientada a legitimar el nuevo poder instituido. La declaración se abre con la proclamación del derecho a la libertad, cuyo fundamento se encuentra en el último artículo de la declaración, en el que se proclama el derecho a la propiedad, como derecho «inviolable y sagrado».

Pero, desde el principio, se da una lectura contradictoria de dichos derechos: mientras Robespierre reclama la universalización de los principios proclamados, a todos los individuos que forman parte del género humano, reclamando la subordinación del orden social al gobierno garante de las libertades civiles y políticas, otros autores, como Benjamin Constant de Rebecque o Alexis de Tocqueville, van a situar los derechos humanos en el ámbito de los derechos de ciudadanía, la cual *presupone* la propiedad. Por lo tanto, el gobierno, el buen gobierno, se preocupa de preservar el orden social, basado en la propiedad. Es el planteamiento liberal de subordinación del estado a la sociedad civil entendida desde el individualismo metodológico defendido posteriormente por los economistas (D. Losurdo, 1993 p. 34).

Por eso, no es de extrañar que la doctrina de los Derechos Humanos, entendida *desde la sociedad civil frente al estado*, sea el fundamento del origen social predicado por el liberalismo, tanto el del siglo XIX como el del XX, tanto el progresista *à la* Stuart Mill como el conservador *à la* von Mises. John Stuart Mill, al que se suele presentar como adelantado de los derechos políticos democráticos, recuerda que se debe permitir decir que la propiedad es un robo, pero se debe prohibir actuar sobre la base de que la propiedad es un robo⁽⁷⁾. Este

fuerzas y en las condiciones más adecuadas y más dignas de su naturaleza humana. Pero, con todo ello, siempre seguirá siendo este un reino de la necesidad. Al otro lado de sus fronteras comienza el despliegue de las fuerzas humanas que se considera como fin en sí, el verdadero reino de la libertad, que sin embargo solo puede florecer tomando como base aquel reino de la necesidad. La condición fundamental para ello es la reducción de la jornada de trabajo». MARX, K.: *El capital III*, 7, 48, III.

(7) Cfr. Mill 1859, cap. 3: *Sobre la individualidad como uno de los elementos del bienestar*.



abanderado del sufragismo femenino recuerda que las mujeres deben acceder al voto porque tienen acceso a la propiedad⁽⁸⁾. En los siglos XIX y XX hay una tensión permanente entre ciclos de emancipación y de «desemancipación», que se traducen en avances y retrocesos sucesivos de los derechos políticos y sociales. El voto censitario, el bicameralismo con cámara alta de transmisión patrimonial, el voto en doble vuelta, la exclusión del voto de minorías (negros) copropietarios (mujeres) o grupos sociales considerados menores de edad (hombres jóvenes, analfabetos) son algunas de las procedimientos promovidos para limitar el acceso al sufragio en las democracias liberales.

Que el derecho a la propiedad debe estar inscrito como derecho material, es decir codificado en leyes, por ser el fundamento de las libertades y derechos individuales es un principio ampliamente reconocido por el pensamiento liberal⁽⁹⁾. Para el liberalismo, la defensa de la propiedad privada y la garantía de su disfrute es la única función que debe ejercer el Estado, por cuanto es la propiedad privada la que mejor garantiza la profundización de la división del trabajo, fuente de riqueza y de la satisfacción de las necesidades. El liberalismo no niega, al contrario, los otros derechos humanos:

La libertad es la que garantiza la propiedad privada sobre el trabajo (libre), «incomparablemente más productivo que el trabajo esclavo», dirá Mises.

La paz, «padre de todas las cosas», es necesaria para que la división del trabajo pueda efectuarse entre los individuos que constituyen la sociedad, definida como «una asociación de personas para la acción cooperativa».

La igualdad adquiere en el neoliberalismo del siglo XX un carácter «racional», que supera el iusnaturalismo del liberalismo clásico, el cual «guiado por las ideas del derecho natural y la Ilustración, demandaba para todos la igualdad de derechos políticos y civiles porque asumía que todos los hombres son iguales» (von Mises 1927, cap. 1).

Afirma von Mises que nada hay peor fundamentado que la alegación de la igualdad de todos los miembros de la raza humana. Por tanto, la razón para exigir un tratamiento igualitario por parte de la ley no deriva de una mitológica igualdad natural entre los individuos, sino:

- a) Para evitar la *servidumbre involuntaria*, pues lograr que el trabajo alcance el mayor grado de productividad, se obtiene cuando el trabajador es

(8) Cfr. MILL 1861 cap. 8: *Sobre la extensión del sufragio*.

(9) «Por lo tanto el programa del liberalismo, condensado en una única palabra, deberá leer: propiedad, es decir, propiedad privada de los medios de producción (puesto que en relación con las mercancías listas para el consumo, la propiedad privada se da por suelta y no es discutida ni siquiera por los socialistas y comunistas). Todas las demandas del liberalismo derivan de esta demanda fundamental» (VON MISES 1927 cap. 1: *The foundations of liberal policy*).

libre y se esfuerza al límite para lograr «disfrutar en forma de salarios los frutos de su propia industria».

- b) La segunda razón por la que los individuos merecen un trato igualitario ante la ley es el *mantenimiento* de la paz social necesaria para el buen funcionamiento de la división del trabajo.

En lo que respecta a la distribución desigual de los derechos de propiedad, los liberales del siglo xx la consideran asimismo un bien social porque constituye el principal incentivo al aumento de la productividad y el esfuerzo⁽¹⁰⁾.

Por todo ello, dejando a un lado su justificación iusnaturalista, Murray N. Rothbard, el jefe de filas de la «escuela austriaca» en Estados Unidos hasta su fallecimiento en 1995, afirmaba que la propiedad privada es la única que garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales. Que el ejercicio de los derechos humanos o derechos fundamentales requiere el uso de alguna forma de propiedad excluye al parecer la propiedad colectiva o común, porque para este autor las actuales funciones del Estado se dividen en dos: aquellas que es preciso eliminar, y aquellas que es preciso privatizar⁽¹¹⁾.

Esta visión normativa del mejor orden social posible es el que se basa en la propiedad privada, se aplica también a la consideración del trabajo en los derechos humanos. Considerando la capacidad de trabajar como un bien privado de cada persona, Las sucesivas oleadas modernas de normas relativas a los derechos humanos aspiran tan solo a crear las condiciones para que el trabajo pueda ser libremente comparado y vendido, a un precio razonable.

Así, en la **Declaración Universal de los derechos del hombre** de 1948⁽¹²⁾ se afirma en el primer artículo que «Todos los seres humanos nacen libres e

(10) «Solo porque la desigualdad en la riqueza es posible en nuestro orden social, solo porque estimular a todos a producir tanto como puedan y al menor coste, puede la humanidad hoy en día tener a su disposición la riqueza anual total disponible para el consumo. Donde se destruyen los incentivos, la productividad se ve tan fuertemente reducida que la porción que una distribución igualitaria podría asignar a cada individuo sería mucho menor que lo que reciben hoy día incluso los más pobres». Von Mises, *op. cit.* Citando sin nombrarlo a Werner Sombart («Lujo y Capitalismo»), von Mises recuerda el papel que jugó la satisfacción de las necesidades del consumo de lujo en la edad media en el perfeccionamiento de las herramientas y la introducción de la maquinaria que constituyeron un elemento central en el inicio de la revolución industrial.

(11) «El concepto de “derechos” solo tiene sentido como derechos de propiedad (...) los derechos humanos, cuando no se establecen en términos de derechos de propiedad, tienden a ser vagos y contradictorios, causando que los liberales [la izquierda] debiliten esos derechos en nombre de las “políticas públicas” o el “bien común”. (...) Una persona no tiene un “derecho a la libertad de expresión”; lo que sí tiene es el derecho a alquilar un salón y a dirigirse a la gente que entre en el mismo. No tiene un “derecho a la libertad de prensa”; lo que sí tiene es el derecho a escribir o publicar un panfleto, y a vender dicho panfleto a aquellos dispuestos a comprarlo (o a dárselo a quienes quieran aceptarlo). Por lo tanto, lo que tiene en cada uno de estos casos son derechos de propiedad, incluyendo el derecho a la contratación libre y a la transferencia que constituyen una parte de dichos derechos de propiedad. No existe ningún “derecho a la libre expresión” o a la libertad de prensa más allá de los derechos de propiedad que una persona pueda tener en cualquier circunstancia». (N. R. ROTHBARD (1985, cap. 15).

(12) Aunque la mayoría de los participantes en la redacción querían que la Declaración fuera legalmente vinculante, finalmente no fue así. El 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas votó por 48 votos a favor, ninguno en contra y 8 abstenciones el texto de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (hoy denominada de Derechos *Humanos*).



iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros» incorpora lo que no deja de ser un axioma (afirmación no demostrada) y una voluntad normativa («deben») para la que no se aportan ni medios ni reglas para establecer el comportamiento que se postula.

Pero en todo caso, por primera vez, el reconocimiento de los derechos humanos deja de atribuirse a la ley o el derecho natural, y se postula como una decisión de la comunidad política organizada, de la sociedad mundial en su conjunto. De la declaración se deriva también la unidad intrínseca de todos los derechos humanos, es decir, que los diferentes tipos de derechos están inextricablemente unidos.

2.2. El trabajo en los derechos (humanos) económicos, sociales y culturales

Las posteriores generaciones de derechos humanos se van a referir al trabajo tal como se manifiesta en ese momento en los países más desarrollados, intentando normativizar las relaciones sociales propias del pacto social del denominado «Estado de bienestar» y de la sociedad de consumo, tal como ocurre con los derechos económicos y sociales de 1966.

Desde 1954 hasta 1966, las Naciones Unidas debatieron sendos borradores de dos textos que debían dotar de fuerza legal a lo establecido en la Declaración. Ambos Pactos constituyen son tratados multilaterales adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre 1966. Sin embargo, tendrán que pasar casi treinta años desde la aprobación de la Declaración años para que, en el 3 de enero y el 23 de marzo de 1976, con la entrada en vigor **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** y del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, por primera vez gran parte de la Declaración adquiriera un estatuto legal.

Ambos pactos siguen la misma estructura de la Declaración, con un preámbulo y un número de artículos, divididos en cinco y seis partes respectivamente.

La primera parte es común a ambos pactos, y hace referencia al proceso de descolonización y de creación nuevos estados adheridos a las Naciones Unidas. Con estos artículos se quiere garantizar la adhesión al respeto de los derechos humanos por parte de las nuevas naciones independientes.

Los derechos económicos, sociales y culturales recogidos en la parte 3 del pacto (artículos 6-15) incluyen el derecho al trabajo bajo condiciones «justas

y favorables», con el derecho a formar sindicatos y a afiliarse a los mismos (6, 7, 8)⁽¹³⁾.

La propia expresión con la que se inicia esta parte del Pacto, «el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de *ganarse la vida*» consagra el trabajo asalariado como norma básica de regulación del trabajo social, compatible con otras modalidades de ejercicio del trabajo, siempre subordinadas a esta. Pero a continuación se abre la puerta a reconocer que es a través del trabajo que «las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana». Esta afirmación refleja la compleja red de ideologías presente en los años sesenta en las instituciones internacionales,

(13) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Parte III

• Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.
2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

• Artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
 - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual.
 - ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto.
- b) La seguridad y la higiene en el trabajo.
- c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad.
- d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

• Artículo 8

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:
 - a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos.
 - b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas.
 - c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos.
 - d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.
2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.
3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.



que matiza el alcance unilateral (es decir capitalista, liberal) de la ideología inscrita en los textos internacionales de la época.

A la hora de fijar las reglas del trabajo, estas miran en exclusiva al trabajo asalariado, con una cierta ambigüedad en los términos —salario «equitativo»; limitación «razonable» de las horas de trabajo...— que permiten un amplio margen de interpretación, sujeta a negociación, que tal como se propone en el artículo siguiente, debe ser llevada a cabo por medio de organizaciones sindicales. La libertad sindical parece ser pues el derecho humano necesario para que el trabajo asalariado sea un trabajo humanizador (en la terminología de la época, para que se inscriba en un proceso de desarrollo económico y social).

2.3. La obligatoriedad de los derechos

En junio de 1993 se celebró en Viena la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, con más de 7.000 participantes. Como resultado de la misma, se aprobó la conocida como **La Declaración de Viena** y el **Programa de Acción**, y se estableció la figura del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en el seno de las Naciones Unidas.

La Declaración de Viena en cierto modo pone fin a una primera etapa en la que la evolución de los Derechos Humanos a escala internacional estaba marcada por la Guerra Fría entre capitalismo y socialismo, y pretende abrir una nueva etapa en la que el respecto a los derechos humanos acordados sea una obligación para los estados, avanzando mecanismos internacionales capaces de tomar iniciativas para garantizar la tutela efectiva de los Derechos Humanos, y proponiendo acciones internacionales cuando los estados no acaten dichos derechos.

Reafirmando la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la declaración de Viena reforzó importantes principios, entre ellos la universalidad de los derechos humanos y la obligación de los Estados de acatarlos. Además, proclamó inequívocamente los derechos de la mujer y subrayó la necesidad de combatir la impunidad, inclusive mediante la creación de una corte penal internacional permanente.

La Declaración de Viena condenó las graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos que seguían ocurriendo en muchas partes del mundo. Puso de relieve violaciones como la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, las ejecuciones sumarias y arbitrarias, las desapariciones y las detenciones arbitrarias. Señaló en especial todas las formas de racismo, discriminación racial y apartheid, ocupación y dominio extranjeros y xenofobia. Subrayó la pobreza, el hambre, la intolerancia religiosa, el terrorismo y la incapacidad de mantener el imperio de la ley.



De la conferencia salió el mandato de aprobar un Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dando por fin a las personas la posibilidad de denunciar al nivel internacional presuntas violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, de modo similar a lo que garantizaba desde su entrada en vigor en marzo de 1976 el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en relación con presuntas violaciones de los derechos civiles y políticos.

Sin embargo, la única referencia al trabajo se limita a proponer que, entre los derechos del niño, «se requieren medidas eficaces contra (...), el empleo de niños en trabajos peligrosos». Es significativo que tampoco entre los derechos de la mujer no se mencionen los relativos al trabajo y las condiciones de trabajo.

Las limitaciones de esta consideración del trabajo como derecho se hacen aun más patentes en el nuevo contexto del capitalismo neoliberal, donde el derecho al trabajo se ha convertido a los sumo en derecho al empleo, y el no cumplimiento de dicho derecho se analiza como un problema del propio trabajador, cuya mala «empleabilidad» se presenta como el centro del problema. A continuación, se analiza someramente la realidad del mundo del trabajo en el capitalismo avanzado del siglo XXI, para situar en su contexto este vacío en materia de derechos humanos básicos en la normatividad vigente.

Tampoco en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, más conocido como la **Convención Europea de Derechos Humanos**, adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950, firmada y en vigor desde 1953, hay una referencia explícita al trabajo y a su dignidad, pues las referencias se limitan en el artículo 4 a la Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado, sin ninguna otra referencia al trabajo o al empleo.

Resulta por tanto llamativo que toda la «doctrina» sobre los derechos humanos, que se construye formalmente para dotar de un cauce normativo a las políticas públicas encaminadas a proteger y desarrollar las libertades personales y el desarrollo social, puedan construirse sin fundamentarse, y en todo caso otorgando un papel colateral o sectorial al fundamento esencial la construcción del ser humano, su capacidad de trabajar⁽¹⁴⁾.

(14) Tampoco cabe afirmar, como se escucha en ocasiones, que el «asunto» del trabajo y el empleo queda contemplado en los convenios de la Oficina Internacional de Trabajo (OIT). Este organismo, que se crea en 1919, en el contexto geopolítico marcado por la revolución rusa, subordina la vigencia de los convenios que va elaborando a su aprobación por parte de cada estado, de modo que no tiene el carácter de normas universales, de principios normativos aplicables en todo contexto y lugar, que le es propio a los denominados derechos humanos.



3 EL TRABAJO EN EL NUEVO CAPITALISMO. EL PRECARIADO

La gran transformación iniciada en la década de los ochenta ha puesto en cuestión las normas de la convivencia social del pacto social y la regulación del conflicto social mediante el compromiso, implantadas en el capitalismo avanzado. En su lugar, se ha exacerbado la lógica de la competencia, aplicada ahora sobre todo al trabajo y al conocimiento.

En relación al trabajo, por un lado, se está produciendo una erosión progresiva de los procedimientos reglados de participación social, vehiculados a través de los denominados «agentes sociales». Por otro, se rechaza el marco legal construido bajo el reconocimiento de que las asimetrías de poder entre capital y trabajo requieren una protección especial del agente más débil, y se sustituye por un cuerpo normativo construido bajo la lógica mercantil de la libre competencia y tratamiento individualizado e igualitario de todos los actores; de este modo, la legislación laboral adquiere un carácter cada vez más mercantil, en la cual la especial protección de las organizaciones sindicales, o la regulación exterior al pacto directo entre los agentes, se identifican como interferencias en la correcta asignación de los recursos globales, y no como «derechos» y mucho menos como derechos humanos universales.

El Estado no busca ya, como en el pasado, mediar entre las exigencias del capital y los intereses de la colectividad, sino que se hace cargo directamente de las expectativas empresariales y las traduce en presiones ideológicas a fin de rediseñar los contornos de la identidad social. De este modo, el Estado capitalista evoluciona, pasando de la mediación institucional, en cuyo marco se define la versión moderna de los derechos humanos (1948-1966) a la institucionalización unilateral de la ideología del capital, confirmando la relevancia de lo que se denomina ideología institucional, mediante la promoción de un sistema de valores funcionales a la legitimación del beneficio, en la cual juegan un papel primordial las ideas de competencia y meritocracia. Estos dos valores de base tienen una fuerte incidencia sobre la identidad social en el capitalismo contemporáneo, que persigue una subjetividad social funcional, adaptada a los valores que porta el sistema capitalista. Los hombres y las mujeres son llamados a competir sin descanso en el mercado de trabajo, donde pueden afirmarse solo si tienen méritos particulares que hacer valer (Arriola 2016). El fracaso del sistema para satisfacer las necesidades elementales de todos se vive ahora como un fracaso individual, por no disponer de las capacidades adecuadas en el momento y el lugar requeridas.

3.1. Todos iguales

Construir las normas sociales bajo el principio ideológico de la igualdad de todos los agentes tiene como consecuencia una exacerbación de las desigualdades derivadas de la organización mercantil de dichas sociedades. En el modelo anterior, la pobreza derivaba fundamentalmente de la no participación en el mercado de los agentes (países subdesarrollados; regiones atrasadas...); ahora, por el contrario, la exclusión social deviene un producto directo de la participación de todos en el totalitarismo mercantil que define las reglas de organización social neoliberal. Las nuevas formas de pobreza, así como el agravamiento de las formas tradicionales de pobreza, están profundamente imbricadas con el deterioro de la condición del trabajo asalariado⁽¹⁵⁾.

Al someter a las personas a una competencia permanente, presentada como exigencia del proceso social, la población trabajadora subordina toda su vida social al ritmo del tiempo mercantilizado. Esta mercantilización de la totalidad del tiempo de vida, esta dimensión totalitaria del neoliberalismo se puede rastrear en la evolución del tiempo de los cuidados y la reproducción de la vida humana (Hoac 2012, pp. 11-16). Sometidos al antagonismo radical entre la lógica que genera el dominio de la economía de la máxima rentabilidad y la lógica del cuidado de la vida que nace del reconocimiento de la dignidad del ser humano, prevalece la organización de la vida para el trabajo, y no del trabajo para la vida; se ha impuesto la lógica del vivir para producir y consumir, y se ha sometido la vida de las personas a ella.

El trabajo para los otros, base de la dignidad personal y social, es sometido a la extorsión del mercado, desestructurando la vida personal, familiar y social⁽¹⁶⁾. Incluso las esferas más íntimas de relación con otros, la maternidad, el amor y la muerte, están cada vez más sometidas a la lógica del capital, produciendo bajo la apariencia de la reciprocidad y la relación mercantil, un deterioro de los fundamentos de la dignidad humana; nunca como en el presente ha proliferando tanto «la profesión más vieja del mundo»; el tráfico de órganos, la reducción del tiempo de atención a los moribundos o los vientres de alquiler, por citar solo algunos ejemplos, se promocionan bajo el paraguas de la ampliación del espacio de las «libertades», la «propiedad» sobre el propio cuerpo o un indeterminado «derecho a decidir».

(15) «Los pobres son en muchos casos el resultado de la violación de la dignidad del trabajo humano, bien porque se limitan sus posibilidades (desocupación, subocupación), bien porque se devalúan los derechos que fluyen del mismo, especialmente el derecho al justo salario, a la seguridad de la persona del trabajador y de su familia» (*Caritas in veritate*, 63).

(16) La nueva configuración del trabajo humano quiebra incluso los fundamentos de la socialización cultural, ideológica o religiosa (Porcar 2016, pp.46-48).



Una evolución que es funcional a la organización mercantil de todo el trabajo humano, social y privado, en la cual se penalizan las esferas esenciales de la gratuidad para el cuidado de la vida, porque desde la lógica de la máxima rentabilidad se perciben como costes, como «cargas», tanto la maternidad y el cuidado de los hijos, o la atención a las necesidades de la vida familiar, que se desaconseja como una forma de trabajo no creativo que requiere ser minimizado y compartido para liberar tiempo para las relaciones mercantiles.

3.2. La precariedad como norma de vida

La *precariedad* como signo del trabajo modernizado no deriva exclusivamente del cambio normativo que dificulta la defensa de los intereses colectivos de los asalariados, y que genera toda una panoplia de contratos con derechos limitados (temporales, a tiempo parcial, discontinuo, de «formación»...), sino de la articulación en torno al trabajo precarizado de un nuevo consenso social a partir una *intervención ideológica* particularmente incisiva que se presenta como un ambicioso proyecto de «modernización». La evolución hacia la denominada *flexibilidad laboral* entendida como una evolución hacia la individualización de la relación laboral, produce la desarticulación de la subjetividad social de la fuerza de trabajo. El sujeto ya no se siente, como en la tradición del movimiento obrero, miembro de un cuerpo social capaz de sostener la confrontación y el antagonismo social, incluso en la sede de la ejecución del trabajo dependiente. El nuevo asalariado se encuentra inmovilizado por su contrato individual. Cada sujeto es responsable solo de sí mismo y debe buscarse la vida como pueda, en perfecta soledad. Una tal situación desequilibra completamente la relación de trabajo: de una parte un sujeto frágil e indefenso, de la otra un poder fuerte y arrogante, asimetrías no reconocidas en su verdadera relación de dependencia en la nueva norma legal. *El trabajo ha pasado de ser un bien para la vida a ser un bien para la producción* (HOAC 2016) y el que ejecuta el trabajo se produce esencialmente a sí mismo como trabajo dependiente, acentuando una u otra característica del nuevo sujeto social, a partir de la modalidad de su contrato: la incertidumbre del mañana en la contratación temporal, la ideología de la meritocracia de los becarios y los sometidos a contratos de formación o aprendizaje, la individualización extrema de la relación laboral de los contratos a tiempo parcial, o asocialidad total del trabajo en la economía sumergida. Como el trabajo es para millones de personas la única fuente de medios de subsistencia, poner en duda continuamente la estabilidad del trabajo significa minar la base de la existencia de ser humanos. El *precariado* es pues expresión de una vida social depauperada, en la cual las reglas de la competencia laboral

construye a los seres humanos a disputarse el espacio de la propia supervivencia, a costa de la supervivencia de los otros, en donde del trabajo como *derecho* se pasa al trabajo como *conquista* (Arriola, 2016).

3.3. El capital humano como propiedad y derecho

El bucle se cierra con la transformación del trabajo de capital en manos de otros en capital *propio*: la ideología del capital humano, es perfectamente compatible con afirmar la propiedad privada como fundamento y condición de posibilidad de los derechos humanos.

Pero en el contexto de la nueva revolución industrial de la información, ese mismo «humano» se encuentra subordinado y sujeto a expropiación por parte del capital informacional; todo el tiempo de no-trabajo de las personas, está sometido a control y es objeto de rentabilidad a través del control de los movimientos, las decisiones de compra, de búsqueda de información, de juegos, de intereses, las opiniones expresadas a través de las redes sociales... son procesadas y convertidas en productos susceptibles de venderse en el mercado, sin que los productores de la materia prima de esas mercancías participen en el valor que generan.

Este dominio total de la vida el capital es la fuerza gravitacional que hace girar el denominado proceso de *terciarización* de las economías desarrolladas, del mismo modo que la subordinación de esa parte de la vida que es el tiempo de trabajo determinó la dinámica de la industrialización. Los derechos humanos se jerarquizan ahora con más fuerza que en el ciclo anterior, y el propio derecho a la propiedad privada muta; ahora la mayoría desposeída no es propietaria de su «fuerza de trabajo», sino de su propio «cuerpo» con toda la ideología connotativa que acompaña esta evolución, y que ya hemos señalado anteriormente. Pero el derecho a la propiedad genérica se supedita a ese capital susceptible de generar rentabilidad, el capital productivo, los medios de producción, que ahora incorporan a las redes informacionales. El primer derecho en torno al cual se estructura toda la jerarquía de normas y poderes, es el derecho a obtener rentabilidad de la propiedad del capital productivo.

Para lograr el consenso en torno al nuevo orden social que por simplificar denominamos «neoliberal», la ideología del trabajo vigente en el siglo xx, en la que el derecho a propagar es el del acceso a un trabajo asalariado en condiciones que permitan desplegar una vida más o menos autónoma dentro pero sobre todo fuera del tiempo de trabajo, se transforma en una ideología más acorde los principios competitivos y meritocráticos del nuevo régimen. Ahora de lo que se trata es de garantizar la igualdad de partida de todos los actores para poder acceder al derecho a participar de los beneficios del capital.



Se produce así un intenso proceso de adaptación activa, cultural, a través de los medios de comunicación y de formación del sentido común, de los nuevos sujetos del trabajo y del no trabajo a la renovada tipología y cultura organizativa⁽¹⁷⁾.

Se ha generado una cierta confusión en el debate, hasta el punto de considerar un factor de progreso social la ideología de la *empresarialidad* y la aparición de nuevas figuras mercantiles autónomas, que del empresario solo asumen las formas capciosas inducidas por la publicidad oficial y de los medios de información de masas. No se trata más que de nuevas formas de organización de la subordinación productiva del trabajo, que acompañan a la clásica figura del asalariado, y que se gestan en los procesos de expulsión de mano de obra y de externalización; se trata en la mayoría de casos de extrabajadores dependientes precarizados, sin garantías de continuidad laboral, expulsados de la empresa central y sometidos a nuevas formas de trabajo a destajo, al margen de las garantías normativas y retributivas que aún persisten para el trabajo asalariado. Detrás de la ilusión de la «autonomía personal»; del «ser su propio empresario», de la «libertad económica» y la «autorealización» que se insiste en presentar como características del nuevo trabajo, subyace una realidad de trabajo subordinado, desnormativizado, sujeto a una explotación a destajo con una ausencia de garantías sociales por la precariedad de las coberturas sociales (salud, jubilación, accidentes...). No por casualidad las personas sometidas a este tipo de figura laboral terminan siempre por trasladar al Estado demandas de protección, ayuda y garantía que el mercado no les otorga.

Limitaciones parecidas las encontramos en las reinterpretaciones de la «democracia económica», que basan sus propuestas en modelos asociativos y de organización del trabajo común pero que se articulan sobre los principios tradicionales de la eficacia empresarial. Estos modelos no ponen en cuestión la distribución jerárquica del poder económico y de la jerarquía de decisión, y por el contrario refuerzan la formación colectiva del capital en los procesos de acumulación. La copropiedad sobre el capital, la participación en algunas decisiones empresariales por parte de los trabajadores en realidad resultan funcionales a la flexibilidad exigida en las nuevas normas de acumulación, porque facilitan el control social y la contención del antagonismo a través de la asunción difusa de la cultura empresarial por parte del trabajo dependiente. Es en este mismo sentido que hay que entender el alcance de la denominada cooperación social o «tercer sector». El desapego frente a la «rentabilidad» que

(17) Entre los textos que se dedican a analizar esta evolución, cabe citar en español los libros colectivos *Capitalismo cognitivo* (Traficantes de sueños, Madrid 2004); *Lo que el trabajo esconde* (Traficantes de sueños, Madrid 2005), *El absurdo mercado de los hombres sin cualidades* (Pepitas de calabaza, Logroño 2009).

asumiría esta figura productiva está también presente en las nuevas formas del gran capital, que adopta cada vez más la figura de «Fundación» como procedimiento para traspasar los límites de la organización «mercantil» de la empresa.

En definitiva, tras la ideología del «país de emprendedores» se oculta la aparición de nuevas formas de subordinación del trabajo, y de rentabilización ya no solo del trabajo productivo, el trabajo destinado a la producción directa de bienes y servicios, sino de la subordinación de todo el tiempo social, el tiempo de vida, a las posibilidades de acumulación del capital. En este contexto, ya no es necesario garantizar determinadas condiciones en el ejercicio del trabajo dependiente, el trabajo asalariado, que garanticen umbrales mínimos de productividad y de consumo salarial. Por el contrario, el desempleo masivo, la precarización del trabajo, la supresión progresiva de garantías sociales y de las reglas elementales de ejecución del trabajo (con excepción quizá de las que suponen un coste social añadido, como las destinadas a evitar accidentes de trabajo o contaminación excesiva) no son un problema para la acumulación cuando esta se aplica sobre todo el tejido social y todo el tiempo de vida. En el contexto del nuevo capitalismo neoliberal, los «derechos humanos del trabajo», tal como se codificaron en los años sesenta del siglo pasado, han perdido por obsolescencia toda su fuerza moral.

4 ALTERNATIVAS

Habrá quien plantee la necesidad de volver a inscribir la dimensión antropológica del trabajo en la norma de los derechos humanos. Pero esta opción voluntarista no tiene en cuenta que las sucesivas generaciones de derechos humanos se han articulado y reconocido en contextos históricos muy específicos, momentos «fuertes» de la modernidad, en lo que la innovación normativa acompaña nuevos ciclos políticos globales, como la revolución francesa —momento fundacional—, tras una guerra mundial sanguinaria y genocida —es el fracaso constatado de la modernidad el que incita a los dirigentes políticos a promover una especie de refundación política, con la declaración de la ONU— o en el contexto de la descolonización en África y Asia y las guerras de liberación nacional —la creación de las nuevas naciones, con derechos económicos, sociales y políticos—.

La actual fase de restauración del capitalismo neoliberal ha convertido a las sucesivas normas sobre derechos humanos en documentos reverenciados



para ser inmediatamente traicionados, fundando una especie de religión laica, con unos mandamientos que parecen escritos precisamente para ser incumplidos, pero que se mantienen como referencia moral indeterminada. En este periodo de exacerbación política de la ideología liberal, la imposible universalización de los derechos humanos aparece más evidente que nunca. Aparte de la imposibilidad de generalizar los derechos fundamentales cuando se enfrenta el problema de los *nadatenientes* (cuya característica esencial, carecer de toda propiedad, les excluye del ámbito de aplicación efectiva de dichos derechos —salvo para la venta de su propio cuerpo, única «propiedad» que les es reconocida) otro problema fundamental con la concepción liberal de los DDHH es que en realidad no existe el individuo libre fuera del contexto del desarrollo de la división del trabajo social— error en el que cae continuamente incluso los liberales más perspicaces como Stuart Mill o von Mises.

También hay un problema de ucronía entre el discurso liberal o neoliberal, válido en el capitalismo extensivo del siglo XIX y en el capitalismo intensivo del siglo XX, pero inútil para captar la esencia de las relaciones sociales que se están formando en la sociedad global, cuando la humanidad está en puertas de superar el modo de producción capitalista, pero no precisamente con el modo de producción social que propugnaran los fundadores del socialismo, sino con una nueva época de articulación mundial de las jerarquías sociales y de la subsunción total de la vida al capital. La idea de los derechos del individuo basados en la propiedad privada como garantía de su ejercicio y en la concertación y el pacto social como criterio moral de organización de la convivencia social ha perdido vigencia.

En la época de la revolución de la comunicación, cuando la información se convierte en una fuerza productiva de primer orden, se hace realidad el general *intellect* que Marx señala como propio de la sociedad post-capitalista, que él identifica con el advenimiento del socialismo, pero ahora sabemos que inaugura más bien una refundación totalitaria del capital sobre la vida⁽¹⁸⁾. Re-

(18) El intercambio de trabajo vivo por trabajo objetivado, es decir el poner el trabajo social bajo la forma de la antítesis entre el capital y el trabajo, es el último desarrollo de la relación de valor y de la producción fundada en el valor. El supuesto de esta producción es, y sigue siendo, la magnitud de tiempo inmediato de trabajo, el cuanto de trabajo empleado como el factor decisivo en la producción de la riqueza. En la medida, sin embargo, en que la gran industria se desarrolla, la creación de la riqueza efectiva se vuelve menos dependiente del tiempo de trabajo y del cuanto de trabajo empleados. que del poder de los agentes puestos en movimiento durante el tiempo de trabajo, poder que a su vez —su *powerful effectiveness*— no guarda relación alguna con el tiempo de trabajo inmediato que cuesta su producción, sino que depende más bien del estado general de la ciencia y del progreso de la tecnología, o de la aplicación de esta ciencia a la producción.

(...) En esta transformación lo que aparece como el pilar fundamental de la producción y de la riqueza no es ni el trabajo inmediato ejecutado por el hombre ni el tiempo que éste trabaja, sino la apropiación de su propia fuerza productiva general, su comprensión de la naturaleza y su dominio de la misma gracias a su existencia como cuerpo social; en una palabra, el desarrollo del individuo social. El robo de tiempo de trabajo ajeno, sobre el cual se funda la riqueza actual, aparece como una base miserable comparado con este fundamento, recién desarrollado, creado por la gran industria misma. Tan pronto como el trabajo en su forma inmediata ha cesado de

instaurar el general *intellect* en y para los intereses generales, sería el contenido más genérico de la recuperación de la vida para el desarrollo humano.

El desarrollo de la división del trabajo ha disuelto el trabajo individual como fuerza productiva. Solo el trabajo colectivo, forma que supera al trabajo abstracto capitalista, resulta en nuevas formas de riqueza social. Hoy, la satisfacción de las necesidades humanas denominadas «derechos humanos de tercera generación», y aun de cuarta⁽¹⁹⁾, requieren una revolución que supere la camisa de fuerza de la propiedad privada de los medios de producción y su hiperconcentración en la fase de capitalismo total que nos toca vivir.

Para restaurar un proceso de humanización con vocación universal hay que superar un límite objetivo, es decir, históricamente determinado por el grado de desarrollo social —que es la propiedad privada de los medios de producción. Las necesidades humanas más elementales y más complejas, más allá de las estrictamente biológicas (luz, calor, alimento....) son todas, *necesidades relaciones*— y aun aquellas, en ausencia de relaciones humanas, solo conducen a una suerte de estado de naturaleza, que excluye la dimensión social, cultural, y la propia posibilidad de individuación por reflexión de la persona (en estado de naturaleza, los seres carecen de identidad autorreferencial).

Como señala la HOAC, el desafío social al que se enfrenta la realización efectiva de los derechos humanos no es solo cómo distribuir de manera justa y digna el empleo, o restaurar la negociación colectiva y el papel del sindicalismo en la representación colectiva de los trabajadores, sino también cómo distribuir y reconocer socialmente todos los trabajos necesarios para la vida humana. (HOAC 2014, p. 53).

La alternativa a la altura de las circunstancias no puede inscribirse en el campo de la política y la acción reivindicativa, que está llamado a aportar

ser la gran fuente de la riqueza, el tiempo de trabajo deja, y tiene que dejar, de ser su medida y por tanto el valor de cambio [deja de ser la medida] del valor de uso. El plustrabajo de la masa ha dejado de ser condición para el desarrollo de la riqueza social, así como el no-trabajo de unos pocos ha cesado de serlo para el desarrollo de los poderes generales del intelecto humano. Con ello se desploma la producción fundada en el valor de cambio, y al proceso de producción material inmediato se le quita la forma de la necesidad apremiante y el antagonismo. Desarrollo libre de las individualidades, y por ende no reducción del tiempo de trabajo necesario con miras a poner plustrabajo, sino en general reducción del trabajo necesario de la sociedad a un mínimo, al cual corresponde entonces la formación artística, científica, etc., de los individuos gracias al tiempo que se ha vuelto libre y a los medios creados para todos.

(...) Despierta a la vida todos los poderes de la ciencia y de la naturaleza, así como de la cooperación y del intercambio sociales, para hacer que la creación de la riqueza sea (relativamente) independiente del tiempo de trabajo empleado en ella.

(...) El conocimiento o *knowledge* social general se ha convertido en fuerza productiva inmediata, y, por lo tanto, hasta qué punto las condiciones del proceso de la vida social misma han entrado bajo los controles del *general intellect* y remodeladas conforme al mismo. Hasta qué punto las fuerzas productivas sociales son producidas no sólo en la forma del conocimiento, sino como órganos inmediatos de la práctica social, del proceso vital real (MARX 1971, pp. 227-230).

(19) Entre estos derechos humanos de nueva generación se cuentan:

El uso de los avances de las ciencias y la tecnología; la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos; el ambiente; los derechos del consumidor; el desarrollo que permita una vida digna; el libre desarrollo de la personalidad.



tan solo soluciones parciales y temporalmente limitadas, sino que tiene que proponerse como una propuesta de revolución antropológica, una necesidad que subyace por ejemplo en muchas de los intentos de superar algunas de las prácticas deshumanizadoras del modelo de producción y consumo vigente: así, se habla de trabajo *decente*; economía de la *gratuidad* o del *bien común*; banca *ética*; comercio *justo*; consumo responsable, fiscalidad *progresiva*... adjetivos que se suponen ausentes en las prácticas productivas, comerciales, financieras, consumistas o tributarias vigentes en el mundo actual.

Hay que comenzar sin duda destruyendo las reglas de de la flexibilidad y sus las consecuencias vitales (Alcaide 2007 pp. 74-88): recuperar la seguridad vital del trabajador y el ciclo de vida previsible implica suprimir la temporalidad; reforzar la vocación profesional del trabajador requiere inscribir los procesos formativos en el largo plazo y en la profundidad de las experiencias; reforzar las redes culturales, sociales y familiares requiere estabilizar espacialmente la actividad laboral; la salud psíquica y física de los trabajadores requiere la estabilidad horaria y la reducción global del tiempo de trabajo; la autonomía personal y familiar solo se alcanza si se dispone de ingresos estables y suficientes a largo plazo.

Una condición de posibilidad de la vida humanizada es la reversión de la orientación general de las políticas laborales que se nos venden bajo el disfraz de la *modernización*. Pero aun así esto sería insuficiente, porque el desafío más grande es transformar el procedimiento de creación y satisfacción de las necesidades humanas. El derecho humano a una vida orgánica inscrita en un proceso de personalización creciente requiere garantías de satisfacción de las necesidades espirituales, culturales y no solo materiales de los seres humanos. La participación en el proceso de concepción y ejecución de los trabajos desarrollados para satisfacer esas necesidades y la capacidad de contemplación de los resultados son exigencias de una vida verdaderamente humana.

Cuando la actividad humana orientada a la satisfacción de las necesidades se orientan hacia la comunión y el compartir, hacia el servicio y la realización personal por medio de la realización colectiva, estamos ante un verdadero proceso social humanizador (Alcaide 2007, pp. 151-152).

Estas reglas de una vida (social) buena son difícilmente compatibles con la creación de necesidades en función de la rentabilización del capital, su satisfacción como consumidores garantizada por las rentas obtenidas mediante la ejecución de un trabajo sobre el cual no se ejerce ningún control, y en un marco social orientado por el individualismo extremo.

Las reglas de esa vida buena traducidas en normas de acción implican (HOAC 2014, pp. 59-61): construir la vida personal y comunitaria desde la

pobreza —económica, pero también espiritual y cultural— y los empobrecidos que genera el mundo del trabajo; acoger y compartir normas de vida y acción que humanicen; resistirse al dominio mercantil sobre el tiempo de vida y trabajo experimentando nuevas formas de vida colaborativa y comunitaria en la que el compartir y la gratuidad regule la producción y consumo de bienes; en definitiva, discernir y concretar propuestas y experiencias de otra manera de vivir el trabajo, la economía o la política, que ayuden a transitar hacia otro mundo posible en el que los Derechos Humanos, y en particular los derechos humanos del trabajo, sean factibles y universalizables.

5 REFERENCIAS

- ALCAIDE MAESTRE, A. (ed. 2007): *El trabajo humano, principio de vida*, Madrid: EDICE.
- ARRIOLA, J. (2016): «Antropología del trabajo precario», en P. Álvarez-Blanco y A. Gómez (coords.): *La imaginación hipotecada. Aportaciones al debate sobre la precariedad del presente*, pp. 33-48. Madrid: Libros en Acción.
- MOULIER BOUTANG, Y., CORSANI, A. y LAZZARATO, M. (2004): *Capitalismo cognitivo. Propiedad intelectual y creación colectiva*. Madrid: Traficantes de sueños.
- ENGELS, F. (1895): «El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre», escrito en 1876, publicado originalmente en *Die Neue Zeit*, Bd. 2 n.º 44, 1895-1896 (en línea): <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/1876trab.htm> (acceso 10 de agosto de 2016).
- HOAC, COMISIÓN PERMANENTE (2014): *Un trabajo digno para una sociedad decente*. Madrid: Ediciones HOAC.
- HOAC, COMISIÓN PERMANENTE (2015): *Trabajo y familia. Derechos familiares de las personas y derechos sociales de las familias*. Madrid: Ediciones HOAC.
- HOAC, COMISIÓN PERMANENTE (2016): *La dignidad del trabajo y el trabajo digno*. Madrid: Ediciones HOAC.
- INFRANCA, A. (2005): *Trabajo, individuo, historia. El concepto de trabajo en Lukács* Buenos Aires: Herramienta.
- JAPPE, A., KURZ, R. y ORTLIEB, C. P. (2009): *El absurdo mercado de los hombres sin cualidades. Ensayos sobre el fetichismo de la mercancía*. Logroño: Pepitas de Calabaza.
- JUAN PABLO II (1981): *Laborem exercens*. Madrid: Ediciones Paulinas.



- LOSURDO, D. (1993): *Democrazia y Bonapartismo* (1993). Turin: Bollati Boringhieri.
- MARX, K. (1971): *Grundrisse, vol 2: maquinaria y trabajo vivo. Contradicción entre la base de la producción burguesa (medida del valor) y su propio desarrollo*. Siglo XXI. México: Editores.
- (1980²): *El Capital*. Siglo XXI. Madrid: Editores.
- MILL, J. S. (1859, 2001): *On Liberty*. Batoche Books: Ontario (en línea): <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mill/liberty.pdf> (acceso 10 de agosto de 2016) (trad. esp. Alianza Ed: Madrid 1970).
- MILL, J. S. (1861-2001): *Representative Government*. Batoche Books: Ontario (en línea): <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mill/repgovt.pdf> (acceso 10 de agosto de 2016).
- VON MISES, L. (1927-1985³): *Liberalism*. Cobden Press: San Francisco (en línea): <https://mises.org/library/liberalism-classical-tradition> (acceso 10 de agosto de 2016).
- OIT (2015): *Informe mundial sobre salarios 2014/2015: Salarios y desigualdad de ingresos*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo OIT, 2015.
- PORCAR, F. (2016): «Cambio de modelo social y nueva configuración del trabajo humano» en Alfonso Alcaide Maestre (ed.): *Dignidad y esperanza en el mundo del trabajo. A los XX años de Pastoral Obrera*. Madrid: EDICE pp. 31-57.
- ROTHBARD M. N. (1985): *The Ethics of Liberty*. New York University Press: New York (en línea): [http://anarcho-capitalist.org/wp-content/pdfs/Rothbard%20\(Murray\)%20-%20The%20Ethics%20of%20Liberty.pdf](http://anarcho-capitalist.org/wp-content/pdfs/Rothbard%20(Murray)%20-%20The%20Ethics%20of%20Liberty.pdf).
- VARIOS AUTORES (2005): *Lo que el trabajo esconde. Materiales para un replanteamiento del análisis sobre el trabajo*. Madrid: Traficantes de sueños.



Las empresas de inserción y el derecho al empleo de los colectivos más vulnerables

Antonio Fernández Rojas

Formación y proyectos en FAEDEI
proyectos@faedei.org

Nieves Ramos Rosario

Presidenta de FAEDEI
faedei@faedei.org

Fecha de recepción: 3/10/2016

Fecha de aceptación: 19/10/2016

Sumario

1. El derecho al empleo de los colectivos vulnerables y las empresas de inserción.
2. Las empresas de inserción y su contribución al empleo de las personas vulnerables.
3. Compra y contratación socialmente responsables con las empresas de inserción.
4. Conclusiones.

RESUMEN

Las empresas de inserción en España ofrecen un espacio de oportunidad para que los colectivos más vulnerables puedan ejercer su derecho al trabajo y acceder al mercado laboral. En el artículo se presentan las principales características del modelo de las empresas de inserción como empresas de economía social y se analizan los principales indicadores de impacto en materia de empleo, social y económico de las empresas de inserción durante la crisis. Por último se presentan las principales novedades de la Ley 31/2015, de fomento de la economía social, que ayudan a establecer una nueva hoja de ruta para el sector de las empresas de inserción en España: nueva fiscalidad, aplicación de la declaración de entidades prestadoras de servicios de interés económico general, reserva de mercado para los procesos de contratación pública y mejora de los procesos de tránsito al empleo desde las empresas de inserción al mercado laboral.

Palabras clave:

Derechos Humanos, Inclusión social y Laboral, Empresas de Inserción, Economía Social, Políticas Públicas de Empleo.

**ABSTRACT**

Work integration social enterprises, wises, in Spain offers a space of opportunity for the most vulnerable groups to exercise their right to work and access to the labor market. The article presents the main features of the model of work integration social enterprises as social economy enterprises and key indicators are analyzed impact on employment, social and economic integration companies during the crisis. Finally the main novelties of the Law 31/2015, of promoting social economy, which help to establish a new roadmap for the sector of wises as: companies presented insertion in Spain general economic interest, market reserve for procurement processes and process improvement transit employment from wises to the labor market.

Key words:

Human Rights, Social and Laboral Integration, Work Integration Social Enterprises (WISEs), Social Economy, Public Employment Polices.



«Mientras no podamos garantizar a todos los ciudadanos el pleno ejercicio de sus derechos sociales básicos y en especial, el derecho al trabajo, debemos asumir y reconocer que tenemos un déficit democrático preocupante e incoherente con los planteamientos generales que se desprenden de los sistemas democráticos de gobierno, a saber: la capacidad para defender los derechos y libertades de los ciudadanos, la paz social y la mejora del bienestar individual para el más amplio número de quienes integran una comunidad»⁽¹⁾.

1 EL DERECHO AL EMPLEO DE LOS COLECTIVOS VULNERABLES Y LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN

En primer lugar, para contextualizar adecuadamente la relación entre el derecho al empleo y las empresas de inserción, en adelante EE.II., tenemos que hacer referencia a dos normativas que actúan como un marco de derechos y deberes dentro del que se desarrollan las actividades propias de las EE.II. en España. Por un lado, la Declaración Universal de Derechos Humanos y por otro, la Constitución Española de 1978.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, que fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en su resolución del 10 de diciembre de 1948 debe ser entendida como una carta de derechos global, en la que ningún derecho tiene prevalencia sobre otro. De hecho, en el propio documento podemos encontrar un total de treinta derechos que nos deben ayudar a guiar, no solo las políticas institucionales y de los Estados, sino también las actuaciones individuales y colectivas que se derivan de la aplicación de cada uno de los mismos. Para el caso que nos ocupa, el derecho al empleo, encontramos especialmente significativos dos artículos de la Declaración Universal de Derechos Humanos: el artículo 23, dedicado al derecho al trabajo, y el artículo 25, sobre el derecho a un nivel de vida adecuado.

En el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁽²⁾ se proclama que *toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección del desempleo*. Aunque el concepto de trabajo ha estado continuamente evolucionando, podemos afirmar que en el siglo xx el trabajo se convierte en uno de los principales medios para nuestra socialización. «Por medio del trabajo logramos nuestra subsistencia y la de nuestra familia, alcanzamos un estatus social y establece-

(1) DOMÍNGUEZ, M. BALLESTEROS, M. y MIGUEL, G. (2003): *Las empresas de inserción: su acceso a la contratación pública*. Burgos: Caja de Burgos.

(2) ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (1948): *Declaración Universal de Derechos Humanos* (en línea). <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, acceso 27 de julio de 2016.



mos relaciones sociales. En consecuencia, el trabajo supone una herramienta fundamental en la inserción social, y por lo tanto en la lucha contra la exclusión social»⁽³⁾. A través del empleo, entendido como el trabajo remunerado, conseguimos un estatus social y un nivel de vida que nos facilita el pleno acceso a la ciudadanía, entendida como el conjunto de derechos políticos y sociales que nos permiten participar en la política de nuestro país.

La siguiente cuestión importante es la garantía, a través del artículo 25, de que el empleo que desarrollemos nos permita alcanzar un adecuado nivel de vida que permita a cualquier persona, 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 (...)*⁽⁴⁾. Esta cuestión es desgraciadamente muy actual, ya que en la profunda crisis que nos afecta, nos encontramos con un mercado laboral en España que cuenta con un 14,8%⁽⁵⁾ de «trabajadores/as pobres», personas que aun teniendo un empleo, no consiguen los ingresos necesarios para superar el umbral de la pobreza. Continuando con el análisis del artículo 25, nos encontramos con la fundamentación de otra de las cuestiones que analizaremos en este texto en relación con las EE.II., las políticas pasivas de empleo. Como se proclama en la Declaración Universal de Derechos Humanos, *toda persona (...) tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad*. Con el objetivo de mantener unos niveles de renta mínimos y de tratar de compensar las desigualdades del mercado de trabajo, se articulan una serie de políticas de empleo, que se denominan políticas pasivas, las cuales tratan de garantizar este derecho. Para nuestro sector este derecho nos sirve como referencia a fin de calcular el ahorro que tienen las diferentes administraciones públicas cuando en lugar de pagar una renta pasiva a una persona es contratada por una empresa de inserción. Por ejemplo, gracias al trabajo que realizan las empresas de inserción, en el año 2015 las administraciones públicas ahorraron un total de 5,4 millones de euros⁽⁶⁾ ya que, un total de 1.074⁽⁷⁾ de las personas contratadas (el 34,46% de la plantilla de inserción de las EE.II.) en las 188 EE.II. antes de trabajar en dichas empresas de inserción cobraban una Renta Mínima de Inserción (con sus diferentes denominaciones autonómicas). Desde nuestro punto de vista, la mejor política en

(3) LÓPEZ-ARANGUREN, L.M. (2002): *Las empresas de inserción en España. Un marco de aprendizaje para la inserción laboral*. Madrid: CES.

(4) ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (1948): *Declaración Universal de Derechos Humanos* (en línea). <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, acceso 27 de julio de 2016.

(5) CÁRITAS (2016): *El informe anual de FOESSA confirma una España a dos velocidades en índices de desigualdad, pobreza y desempleo* (en línea). http://www.caritas.es/noticias_tags_noticialInfo.aspx?ld=9056, acceso 25 de junio de 2016.

(6) Este cálculo se realiza multiplicando el número de personas que dejan de percibir la RMI*412€12meses. Donde 412 es la cuantía mensual media de dicha renta en la Comunidad de Madrid.

(7) Datos facilitados por las 188 EEII que participaron en el balance social 2015 que publica anualmente la Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción (FAEDEI).

materia de empleo es siempre aquella que facilita, a las personas empleables, el acceso a un empleo estable con un salario digno.

La otra gran referencia normativa para el derecho al empleo en las empresas de inserción la encontramos en la Constitución Española de 1978⁽⁸⁾, cuando en el artículo 35 que manifiesta *que todos los españoles y españolas tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo*, se hace visible una realidad: no todas las personas, no todos/as los ciudadanos y ciudadanas cuentan con las mismas oportunidades para acceder al mercado de trabajo. Evidentemente, si tenemos no solo el derecho, sino el deber de trabajar, las políticas públicas deberían ofrecer un marco legal que garantizara el acceso al empleo de todas las personas y esto se refrenda en el artículo 40 que proclama 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. Así pues, nos encontramos con que nuestra Constitución marca como la principal orientación de la política, conseguir el pleno empleo, pero la realidad de nuestro mercado de trabajo está marcada por la crisis que se inició en 2009 y por una profunda dualidad. Nos encontramos con un mercado laboral en el que tenemos dos grandes grupos de personas, por un lado, las denominadas «insiders», que son personas que tienen un empleo fijo y con una gran protección frente al desempleo, y por otro lado, las denominadas «outsiders», que cuentan con un trabajo temporal y con una escasa o nula protección frente al desempleo. En este segundo grupo destacan cuatro colectivos: las mujeres, las personas inmigrantes, las personas mayores de 50 años y las personas jóvenes menores de 30 años. Si a estos cuatro grandes colectivos de «outsiders» les añadimos situaciones personales puntuales y/o continuadas que agudizan su problemática de acceso al mercado laboral, como pueden ser las adicciones, la violencia de género, la delincuencia, la falta de hogar o el desempleo de larga duración, nos encontramos con personas que necesitan un apoyo adicional para poder acceder al mercado de trabajo y son estos colectivos con los que trabajan las empresas de inserción en España.

Las empresas de inserción son estructuras de aprendizaje y empleo para que las personas con mayores dificultades de acceso al mercado laboral, tengan la oportunidad de incorporarse al denominado mercado laboral ordinario. Las empresas de inserción surgen en España a mediados de los años ochenta del siglo xx. La crisis económica y social, unida a una cierta frustración de muchas entidades del tercer sector de acción social en España, que reclamaban más oportunidades laborales para los colectivos desfavorecidos, hicieron que surgie-

(8) CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (1978): (en línea): https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229, acceso 27 de julio de 2016.



ra la necesidad de articular un instrumento para poder ofrecer oportunidades de empleo a los colectivos con dificultades con los que estas entidades trabajaban. De este modo, las empresas de inserción surgen como un instrumento para la inclusión a través del empleo de los colectivos más vulnerables. En España la promulgación de la Constitución Española de 1978 ofrece el marco de acción para que las empresas de inserción comiencen a operar, pese a no contar con un marco propio de regulación hasta el año 2007. Así, aparecen en España múltiples iniciativas de empleo que ofrecen itinerarios de aprendizaje, acompañamiento e inserción laboral para las personas más alejadas del mercado laboral.

Las décadas que suceden entre 1978 con el nacimiento de las primeras fórmulas legales de empresas de inserción y su regulación definitiva en 2007 por la Ley 44/2007, se caracterizan por las continuas reivindicaciones de un sector emergente, en ocasiones muy incomprendido, con múltiples trabas de las políticas públicas y de los servicios sociales y de empleo públicos que carecían de un marco de referencia legal y que, se sujetaba en la buena disposición de personas que entendían la importancia del instrumento, las cuales iban poco a poco facilitando oportunidades para el avance del sector.

2 LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN Y SU CONTRIBUCIÓN AL EMPLEO DE LAS PERSONAS VULNERABLES

Con la publicación de la Ley 44/2007, reguladora del régimen jurídico de las Empresas de Inserción en España, tras más de veinte años y nueve normativas previas en comunidades autónomas, se consigue un régimen jurídico propio para las empresas de inserción. La Ley 44/2007⁽⁹⁾ que regula el Régimen de las Empresas de Inserción (EE.II.) en España dedica todo el Capítulo II –artículos 4 a 9– a la fijación de un concepto legal de EE.II., así como al establecimiento de los requisitos necesarios para que puedan considerarse como tales. Así, por empresa de inserción en España se entiende:

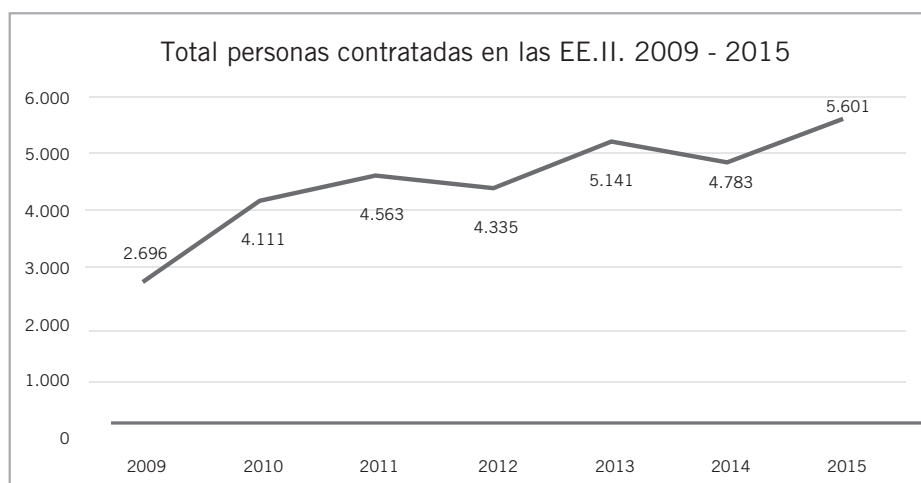
Artículo 4: Tendrán la consideración de empresa de inserción aquella sociedad mercantil o sociedad cooperativa legalmente constituida que, debidamente calificada por los organismos autonómicos competentes en la materia, realice cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario. A estos efectos deberán proporcionar a los trabajadores procedentes de situaciones contempladas en el artículo 2, como parte de sus itinerarios de inserción, procesos personalizados y asistidos

(9) Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción (en línea) <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21492>, acceso 23 de agosto de 2016.

de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social. Asimismo, estas empresas deberán tener servicios de intervención o acompañamiento para la inserción sociolaboral que faciliten su posterior incorporación al mercado de trabajo ordinario.

Por tanto la empresa de inserción que define dicha norma es una sociedad mercantil, incluidas las sociedades laborales o sociedades cooperativas, que debidamente calificada, realiza una doble labor: por un lado, se dedica como cualquier empresa a realizar actividades económicas de producción de bienes o prestación de servicios, y por otro lado, tiene como fin primordial la integración y la formación sociolaboral de personas en riesgo y/o situación de exclusión social para que tras finalizar su paso por la empresa de inserción se incorporen al mercado de trabajo ordinario. Las principales características que definen la labor que realizan las empresas de inserción en España son:

1. Primacía de las personas y del fin social sobre el capital: Las empresas de inserción como empresas de economía social⁽¹⁰⁾, priorizan en sus tomas de decisiones a las personas trabajadoras y a su fin social sobre el capital. Las empresas de inserción en España son una herramienta de las políticas activas de empleo. Durante los años de crisis las fórmulas de economía social, entre las que se encuentran las empresas de inserción han mostrado un comportamiento más solidario y han aportado soluciones al principal problema del mercado laboral en España, el desempleo. Como se puede comprobar en la tabla, al inicio de la crisis en 2009 las empresas de inserción españolas contrataban a un total de 2.696 personas, mientras que en 2015 contrataron a un total de 5.601 personas.

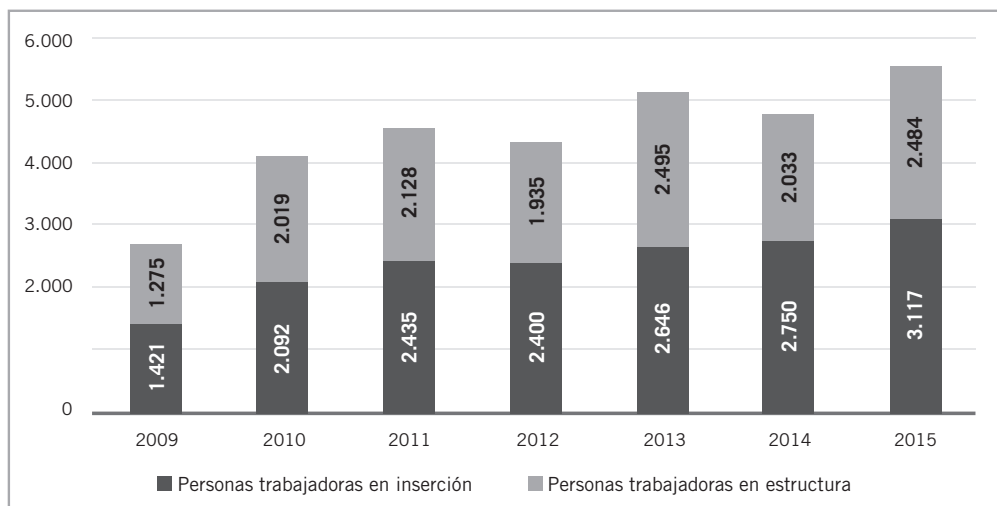


Fuente: Balance Social 2015 de FAEDEI

(10) Ley 5/2011, de Economía Social (en línea) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-5708, acceso 2 de septiembre de 2016.

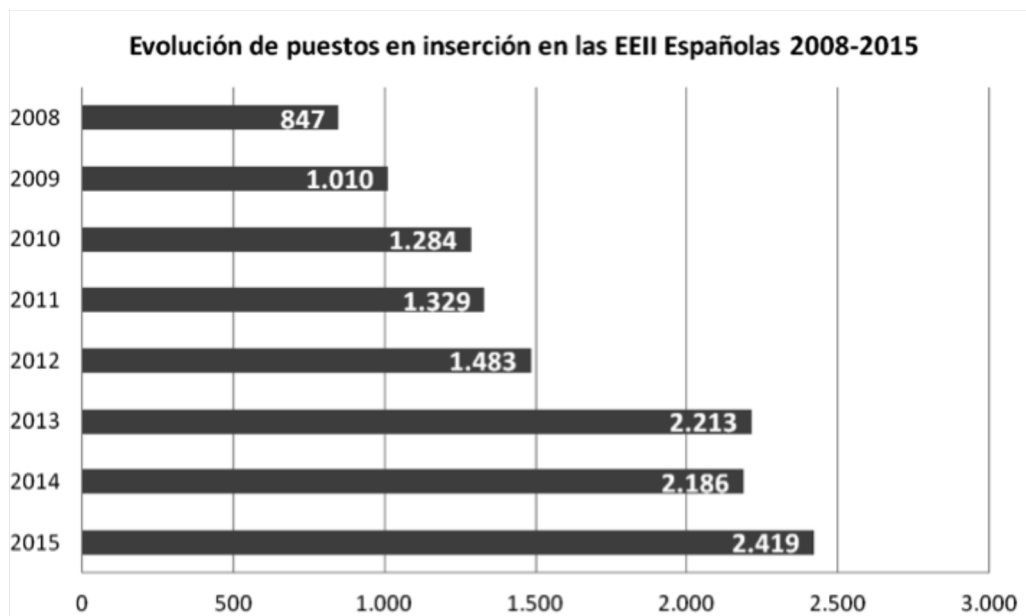


Durante los años de crisis las empresas de inserción han mantenido el empleo, entre 2009 y 2015 encontramos solo dos años en los que se contrataron a menos personas respecto al año anterior, en 2012 y en 2014 la plantilla total, que incluye a las personas trabajadoras en inserción y a las personas técnicas de estructura se redujo un 5% en 2012 y casi 7% en 2014. Si se analiza con detalle esta reducción de empleo y se diferencia entre personas trabajadoras en inserción y personal de estructura, nos encontramos que solo en el año 2012, se produce una reducción de 35 contratos respecto al 2011 en el caso de personas trabajadoras en inserción (en adelante PTI), el resto de años dicha contratación ha aumentado durante la crisis para pasar de las 1.421 PTI contratadas en 2009 a las 3.117 PTI contratadas en 2015. Esto refleja que cuando se toman decisiones respecto a las personas trabajadoras, las empresas de inserción siempre priorizan a las personas trabajadoras en inserción frente a las personas de estructura que las asumen desde las entidades promotoras de las EE.II.



Fuente: Balance Social 2015 de FAEDEI

Entre 2009 y 2015 las empresas de inserción han creado un total de 1.579 nuevos puestos de inserción equivalentes a jornada completa. Un crecimiento significativo para poder atender a la gran cantidad de solicitudes que la crisis trae a las empresas de inserción, que nos plantea la necesidad de crear otras que garanticen nuevos puestos porque aún queda un largo camino para el objetivo del pleno empleo que promulga la Constitución Española de 1978.



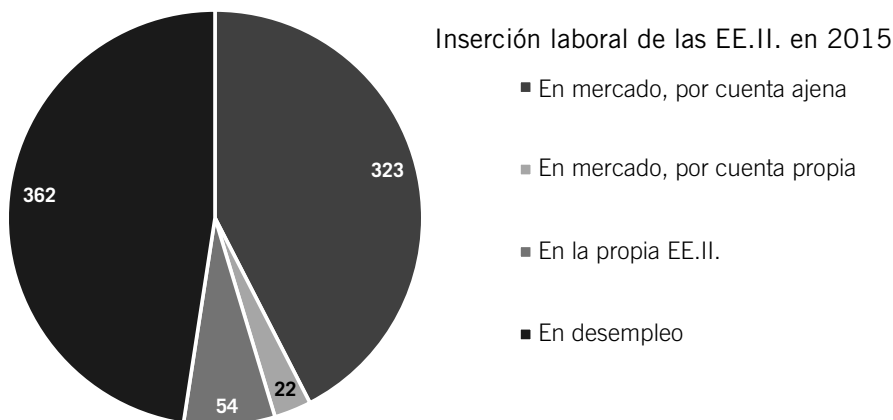
Fuente: Balance Social 2015 de FAEDEI

2. Todas las empresas de inserción en España deben estar promovidas por al menos una entidad sin ánimo de lucro. En el artículo 6 de la Ley 44/2007 se recoge que tendrán la consideración de entidades promotoras aquellas entidades sin ánimo de lucro, incluidas las de derecho público, las Asociaciones sin fines lucrativos y las Fundaciones, cuyo objeto social contemple la inserción social de personas especialmente desfavorecidas.

3. Itinerarios de Inserción Personalizados: Las empresas de inserción facilitan el desarrollo de itinerarios de inserción sociolaboral en función de los criterios que establezcan los Servicios Sociales Públicos competentes y los Servicios Públicos de Empleo, de acuerdo con las propias empresas de inserción. Los itinerarios de inserción tienen que ser aceptados por cada una de las personas trabajadoras en inserción que son contratadas en las EE.II., con el objetivo de promover su integración en el mercado laboral ordinario, definiendo las medidas de intervención y acompañamiento que sean necesarias. El principal objetivo de las empresas de inserción es facilitar el tránsito al empleo ordinario de las personas trabajadoras en inserción en un periodo mínimo de 6 y en un máximo de 36 meses.

Por ejemplo, en el año 2015 finalizaron su itinerario de inserción personalizado un total de 761 personas de las cuales el 52,43% consiguió un empleo tras su paso por la empresa de inserción, 323 (el 42,44%) en empresas del mercado laboral ordinario, 54 (el 7%) contratadas en la propia empresa de inserción y

22 (el 2,9%) con fórmulas vinculadas al autoempleo. Las 362 personas que no consiguieron empleo (el 47,57%) accedieron a una prestación por desempleo.



Fuente: Balance Social 2015 de FAEDEI

4. Medidas de intervención y acompañamiento: Las empresas de inserción deben contar con los recursos necesarios para ofrecer un conjunto de servicios, prestaciones, acciones de orientación, tutoría y procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social encaminados a satisfacer o resolver problemáticas específicas derivadas de la situación de exclusión que dificultan a las personas más vulnerables un normal desarrollo de sus itinerarios de inserción sociolaboral.

Aunque podemos afirmar por nuestros resultados del tránsito que la eficacia del acompañamiento al empleo normalizado (52,43%) es muy significativa si la comparamos con la que se obtiene con otras políticas activas de empleo, consideramos fundamental seguir trabajando para la mejora de los procesos de acompañamiento y de tránsito en las empresas de inserción. Es por ello, que desde los grupos de trabajo de FAEDEI impulsamos el desarrollo de proyectos de innovación y mejora de los procesos de acompañamiento, como por ejemplo el Proyecto EMPLEA, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, que estamos realizando con la colaboración del Grupo de Investigación de «Transiciones al mundo laboral de poblaciones en riesgo»⁽¹¹⁾ de la Universidad de Valencia y que trata de analizar las herramientas y los procesos de tránsito en las empresas de inserción mediante el uso de las trayectorias de aprendizaje de Eraut⁽¹²⁾.

(11) Página web del Grupo de Investigación (en línea): <http://www.uv.es/uwweb/departamento-didactica-organizacion-escolar/es/investigacion/grupos-investigacion/transiciones-al-mundo-laboral-poblaciones-riesgo/presentacion-1285857427689.html>, acceso 23 de agosto de 2016.

(12) ERAUT, M. (2009). Understanding Complex Performance through Learning Trajectories and Mediating Artefacts. Ponencia presentada en el Congreso Europeo de Investigación Educativa, Viena, ECER 2009. Disponible en <http://www.b.shuttle.de/wifo/abstract/!ecer09.htm>, acceso 23 de Agosto de 2016.

5. Empresas sostenibles y con amplia variedad de actividades empresariales: Las empresas de inserción son empresas sostenibles y viables que no dependen de ayudas públicas para el desarrollo de sus actividades. Tomando como referencia los datos ofrecidos por el balance social elaborado anualmente por FAEDEI⁽¹³⁾, en el año 2015 las principales fuentes de ingresos de las empresas de inserción son la venta de productos y la contratación de servicios, suponiendo estas actividades económicas más de un 79,45% (más de 84,6 millones de euros) del total de los ingresos generados, frente al 20,50% de ingresos que suponen las ayudas públicas (en total 18,6 millones de euros).

Las principales actividades económicas que realizan las empresas de inserción en España se recogen en la siguiente tabla y en muchos casos están caracterizadas por ser intensivas en mano de obra y por requerir una moderada inversión de capital para la puesta en marcha de la empresa:

Tabla: Principales actividades económicas de las EE.II. españolas en 2015

Sector de Actividad	Actividades Económicas desarrolladas por las Empresas de inserción durante el año 2015
Industria	Fabricación y restauración de muebles Industria manufacturera artesanía Industria textil Manipulado, retractilados, packaging y embalajes Servicios auxiliares
Construcción	Reformas Rehabilitación de edificios y viviendas Servicios de mantenimiento y pequeñas reparaciones
Agrario y forestal	Agricultura ecológica Ganadería Trabajos forestales
Servicios	Alimentación Comercio al por menor y artículos de 2. ^a mano Gestión, recogida y reciclado de residuos Hostelería y restauración Imprenta, reprografía y artes gráficas Jardinería Lavandería y tintorería Limpieza Mudanzas, mensajería, transporte y paquetería Nuevas tecnologías, ocio y cultura Organización de eventos Servicios auxiliares a comunidades y empresas Servicios de proximidad, ayuda a domicilio y dependencia Telemarketing Turismo y alojamiento rural

Fuente: Elaboración propia

(13) Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción (FAEDEI). Página web: www.faedei.org, acceso 2 de Septiembre de 2016.



6. Las empresas de inserción ofrecen un beneficio social: Las empresas de inserción españolas ofrecen un beneficio social a las diferentes administraciones públicas, demostrando que son empresas rentables. Por cada euro que se invierte en las empresas de inserción, las administraciones públicas recuperan una cantidad en concepto de IRPF, de cotizaciones a la seguridad social o de impuestos, al mismo tiempo las administraciones públicas también ahorran una cantidad en concepto de rentas pasivas, es por ello que desde el Proyecto R.E.S.P.E.C.⁽¹⁴⁾ impulsado por la Red Europea de Empresas de Inserción (EN-SIE), actualmente presidida por FAEDEI, se ha desarrollado una metodología para poder medir dicho beneficio social. En 2015, las comunidades autónomas, de las que tenemos la información de retorno, nos muestran los siguientes datos:

Por cada 1€ invertido en empresas de inserción, las administraciones públicas:	Recuperan	Ahorran	Rentabilidad
Aragón	1,89 €	0,59 €	2,48 €
Asturias	2,11 €	0,47 €	2,58 €
Castilla y León	1,34 €	0,84 €	2,18 €
Comunidad de Madrid	1,19 €	0,91 €	2,10 €
Comunidad Valenciana	1,36 €	0,82 €	2,18 €
Euskadi	0,28 €	2,14 €	2,42 €
Extremadura	0,24 €	1,59 €	1,83 €
Galicia	1,55 €	0,62 €	2,17 €
Islas Baleares	4,27 €	0,84 €	5,11 €
Islas Canarias	0,33 €	1,39 €	1,72 €
Navarra	0,36 €	1,64 €	2,00 €
Murcia	0,28 €	1,26 €	1,54 €
Mediana	1,27 €	0,88 €	2,18 €

Fuente: Balance Social 2015 de FAEDEI

Por último, es importante señalar que la Ley 44/2007 y las diferentes normativas autonómicas de las empresas de inserción obligan a que los excedentes disponibles obtenidos de cada ejercicio en las empresas de inserción se apliquen a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas o bien para la promoción de actividades relacionadas con la inserción sociolaboral, no produciéndose en ningún caso reparto de beneficios económicos.

(14) Proyecto Rentabilidad de las Empresas Sociales, Previsión, Empleo y Competencias (en línea): <http://www.respec.eu/>, acceso 21 de agosto de 2016.

3 COMPRA Y CONTRATACIÓN SOCIALMENTE RESPONSABLES CON LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN

Los primeros años de este primer cuarto de siglo XXI, sin duda tienen como única constante el cambio. Tanto a nivel social, como a nivel económico, «parece que nos hallamos en las primeras etapas de una transformación revolucionaria en los paradigmas económicos y en los paradigmas sociales»⁽¹⁵⁾. Como afirmaba en 1996 J. Rifkin, «hasta el día de hoy, el mundo ha estado tan preocupado con la forma de funcionar de la economía de mercado que se ha olvidado de la necesidad de imprimir mayor atención a la economía social, por parte del público en general, y en especial por los que se dedican a la función pública»⁽¹⁶⁾.

La crisis global que se inició a finales de la primera década del siglo y la aparición de nuevas fórmulas de emprendimiento de economía social, entre las que se encuentran las empresas de inserción, suponen un nuevo escenario en el que la economía capitalista está siendo cuestionada por sus deficientes respuestas a la evolución del mercado laboral. Es importante señalar que los planteamientos capitalistas son uno de los principales responsables de dicha crisis social, económica, financiera y ética que hemos vivido entre el año 2009 y la actualidad.

Desde la Comunidad Europea en la Estrategia Europa 2020⁽¹⁷⁾, se trata de articular soluciones a dicha crisis y se pretende sentar las bases para asegurar un crecimiento más sostenible, más integrador y más inteligente. Especialmente relevante en el ámbito del empleo inclusivo, son las directrices integradas 7 y 8: «aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural», y «conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral, promoviendo la calidad del trabajo y el aprendizaje permanente». En este marco de actuación se establece que la economía social ofrece fórmulas para ofrecer respuestas eficaces y eficientes al problema del desempleo. El objetivo de las políticas públicas de inclusión social tiene que ser luchar contra la desigualdad y contra la exclusión social, para ello, se deberá asegurar no solo el acceso de todas las personas a los recursos, sino también la inclusión social activa y la coordinación eficaz y eficiente de todos los agentes relevantes en la consecución de dicho objetivo.

(15) RIFKIN, J. (2014): *La sociedad de coste marginal cero. El internet de las cosas, el procomún colaborativo y el eclipse del capitalismo*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.

(16) RIFKIN, J. (1996): *El fin del trabajo*. Barcelona: Paidós Ibérica.

(17) Comisión Europea: *Estrategia Europea 2020* (en línea): http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm, acceso 2 julio 2016.



En los próximos años de este siglo XXI, «aunque no es probable que el mercado capitalista vaya a desaparecer, dejará de definir exclusivamente el panorama económico de la civilización. Seguirán existiendo bienes y servicios con un coste marginal lo bastante elevado como para que su intercambio en los mercados genere beneficios suficientes para garantizar un buen rendimiento del capital invertido»; por ello, es una responsabilidad de las políticas públicas garantizar un espacio para el desarrollo de la economía social de forma general, y de una forma específica para que las empresas de inserción desarrollen su acción social. En este sentido, es importante destacar la inclusión de las EE.II. en las diferentes estrategias desarrolladas por el Gobierno de España en los últimos cuatro años como, por ejemplo, la Estrategia de Responsabilidad Social Empresarial de las Empresas, la Estrategia Española de Empleo Joven, la nueva Programación de Fondos Europeos 2014–2020, la Estrategia de Empleo 2014–2016, el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social o la reciente publicación de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social. A continuación, presentaremos las principales aportaciones que tiene dicha ley para el sector de las empresas de inserción en España.

3.1. Declaración de las empresas de inserción como entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General

Las empresas de inserción son declaradas entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General (S.I.E.G.) en el artículo tercero se modifica la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social y se añade un apartado 4 al artículo 5, con la siguiente redacción:

Se declaran entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General, los Centros Especiales de Empleo y las Empresas de Inserción, constituidas y calificadas como tales según su normativa reguladora.

De esta forma se reconoce a las empresas de inserción como una fuente de creación de empleo para aquellas personas con mayores dificultades para acceder al mercado laboral. La declaración de las empresas de inserción como entidades prestadoras de S.I.E.G. supone un nuevo espacio para el crecimiento del sector ya que posibilita el desarrollo de una nueva hoja de ruta en materia de economía y fiscalidad para las empresas de inserción. A nivel económico dicha declaración es un logro muy importante porque el límite de ayudas que tienen las empresas de inserción, fijado por el Tratado a las ayudas de MINIMIS⁽¹⁸⁾, que era como máximo de 200.000 € en tres años ha pasado a ser de

(18) Reglamento (CE) n.º 1998/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas de minimis (en línea): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:l26121>, acceso 26 de agosto de 2016.

500.000 €. España es el primer país de la Unión Europea que ha logrado el reconocimiento y ahora estamos trabajando, desde nuestra presidencia de ENSIE, para que se extienda la declaración a todas las empresas de inserción de Europa. También estamos proponiendo la posibilidad de conseguir un régimen fiscal específico para las empresas de inserción ya que, al tratarse de empresas sin ánimo de lucro deberían poder beneficiarse del régimen de las entidades sin fines lucrativos y al mismo tiempo de la exención total de minimis, puesto que las ayudas que reciben las empresas de inserción van destinadas a cubrir una parte de el sobrecoste de la inserción y el necesario acompañamiento a las personas trabajadoras para poder garantizar su tránsito al mercado laboral.

3.2. Contratos reservados para empresas de inserción⁽¹⁹⁾

En el artículo cuarto de esta Ley se modifica la disposición adicional quinta de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCP), aprobada por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Esta modificación incluye a las empresas de inserción en las reservas de contratos de las administraciones públicas, quedando redactada como sigue:

Disposición adicional quinta. Contratos reservados. Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o a través del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo y a empresas de inserción reguladas en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que cumplan con los requisitos establecidos en dicha normativa para tener esta consideración, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que al menos el 30 por ciento de los empleados de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas sean trabajadores con discapacidad o en riesgo de exclusión social. En el referido Acuerdo del Consejo de Ministros o a través del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán las condiciones mínimas para garantizar el cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición.

En este sentido, es necesario destacar la importancia de que la normativa se anticipe a la transposición de la DIRECTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, y que indique la obligatoriedad de que las administraciones públicas fijen porcentajes mínimos de reserva obligatoria en sus procesos de contra-

(19) LESMES, S. y ÁLVAREZ, L. (2015): *Guía para la aplicación de contratos reservados para empresas de inserción*. Bilbao: Red de Economía Alternativa y Solidaria y Asociación de Empresas de Inserción del País Vasco (GIZATEA).



tación pública. Durante los primeros meses de vigencia de la normativa ya existen varios ejemplos de administraciones públicas, locales y autonómicas que han fijado porcentajes mínimos de reserva para empresas de inserción y centros especiales de empleo, destacando el Ayuntamiento de Vitoria-Gazteiz, que fijó un porcentaje de reserva mínimo del 3% del total de la cifra global de contratación, el Ayuntamiento de Madrid con un porcentaje mínimo de reserva del 0,50%, o los gobiernos de las Comunidades Autónomas de Islas Baleares (3% de determinados contratos), del Principado de Asturias (8% del presupuesto total de determinados contratos públicos) o de la Junta de Extremadura (6% del importe de los contratos adjudicados en cada una de las Consejerías de la Junta de Extremadura en el ejercicio anterior).

3.3. Bonificaciones de 1.650 € para empresas que contraten a personas que han finalizado sus itinerarios en empresas de inserción

Con el objetivo de facilitar el tránsito de las personas trabajadoras en las empresas de inserción a las empresas ordinarias, se amplían las bonificaciones existentes en las cuotas empresariales por la contratación de dichas personas. Esto se desarrolla en el artículo sexto de esta nueva Ley que modifica la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo. Se añade un nuevo párrafo tercero al apartado 5 del artículo 2, con la siguiente redacción:

En aquellos supuestos en los que el trabajador contratado haya finalizado un contrato de trabajo con una empresa de inserción social durante los 12 meses anteriores, no haya prestado posteriormente sus servicios por cuenta ajena para otro empleador con posterioridad al cese en la empresa de inserción y sea contratado por un empleador que no tenga la condición de empresa de inserción o centro especial de empleo, la bonificación será de 137,50 euros al mes, durante un periodo máximo de 12 meses. A la finalización de este periodo de 12 meses, serán de aplicación las bonificaciones previstas en los párrafos primero y segundo de este apartado hasta la duración máxima prevista.

Esto supone para las empresas que contraten a personas que han finalizado sus itinerarios en las empresas de inserción unas bonificaciones en las cuotas de la seguridad social de 1.650 € durante el primer año de contrato. Consideramos que esta puede ser una buena medida a incorporar en los criterios de adjudicación de las obras y servicios en la aplicación de las cláusulas sociales. Dicha obligatoriedad, así como otros criterios de contratación de porcentajes mínimos de personas que hayan estado contratadas por las empresas de inserción, puede facilitar el tránsito al mercado laboral de las personas más vulnerables.

4 CONCLUSIONES

Para contextualizar adecuadamente la relación entre el derecho al empleo y las empresas de inserción, tenemos que hacer referencia a dos normativas que actúan como un marco: por un lado, la Declaración Universal de Derechos Humanos y por otro, la Constitución Española de 1978. Aunque el concepto de trabajo ha estado continuamente evolucionando, podemos afirmar que en el siglo xx el trabajo se convierte en uno de los principales medios para nuestra socialización. A través del empleo, entendido como el trabajo remunerado, conseguimos un estatus social y un nivel de vida que nos facilita el pleno acceso a la ciudadanía, entendida como el conjunto de derechos políticos y sociales que nos permiten participar en la política de nuestro país.

Gracias al trabajo que realizan las empresas de inserción, en el año 2015 las administraciones públicas ahorraron un total de 5,4 millones de euros⁽²⁰⁾ ya que un total de 1.074⁽²¹⁾ de las personas contratadas (el 34,46% de la plantilla de inserción de las EE.II.) en las 188 EE.II. antes de trabajar en las empresas de inserción, cobraban una Renta Mínima de Inserción (con sus diferentes denominaciones autonómicas). Desde nuestro punto de vista, la mejor política en materia de empleo es siempre aquella que facilita, a las personas empleables, el acceso a un empleo estable con un salario digno.

Nos encontramos con un mercado laboral en el que tenemos dos grandes grupos de personas: por un lado, las denominadas «insiders» que son personas que tienen un empleo fijo y con una gran protección frente al desempleo; y por otro lado, las denominadas «outsiders» que cuentan con un trabajo temporal y con una escasa o nula protección frente al desempleo. En este segundo grupo destacan cuatro colectivos: las mujeres, las personas inmigrantes, las personas mayores de 50 años y las personas jóvenes menores de 30 años. Si a estos cuatro grandes colectivos de «outsiders», les añadimos situaciones personales puntuales y/o continuadas que agudizan su problemática de acceso al mercado laboral como pueden ser las adicciones, la violencia de género, la delincuencia, la falta de hogar o el desempleo de larga duración, nos encontramos con personas que necesitan un apoyo adicional para poder acceder al mercado de trabajo y son estos colectivos con los que trabajan las empresas de inserción en España.

(20) Este cálculo se realiza multiplicando el número de personas que dejan de percibir la RMI*412€/12meses. Donde 412 es la cuantía mensual media de dicha renta en la Comunidad de Madrid.

(21) Datos facilitados por las 187 EEII que participaron en el balance social 2015 que publica anualmente la Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción (FAEIEI).



Las empresas de inserción son estructuras de aprendizaje y empleo para que las personas con mayores dificultades de acceso al mercado laboral, tengan la oportunidad de incorporarse al denominado mercado laboral ordinario. De este modo, las empresas de inserción surgen como un instrumento de reconocida eficacia (en 2015, el 52,43% de las personas que finalizaron su itinerario de inserción se incorporó con empleo al mercado laboral) para la inclusión a través del empleo de los colectivos más vulnerables.

La crisis global que se inició a finales de la primera década del siglo y la aparición de nuevas fórmulas de emprendimiento de economía social, entre las que se encuentran las empresas de inserción, suponen un nuevo escenario en el que la economía capitalista está siendo cuestionada por sus deficientes respuestas a la evolución del mercado laboral.

La reciente publicación de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, supone el inicio de una nueva hoja de ruta para el desarrollo de una nueva fiscalidad para el sector de las empresas de inserción que incluye la aplicación de la declaración de las empresas de inserción como entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General, la reserva de contratos por parte de las administraciones públicas y la mejora de los procesos de tránsito entre las empresas de inserción y las empresas ordinarias a través de la aplicación de bonificaciones por la contratación de personas que han finalizado su itinerario de inserción sociolaboral en las EE.II. o de la aplicación de cláusulas sociales en concursos públicos que promuevan la contratación de personas procedentes de empresas de inserción.



Las políticas públicas antes los retos de la tierra y el humanismo. Nuevas fuentes del derecho: lo comunitario

Franco Llobera Serra

Asistencia técnica de la asociación de municipios Agroecológicos TERRAE y de sistemas agroalimentarios de la Federación de Industria de CC.OO. Es consultor y activista en procesos agroecológicos y de desarrollo rural, miembro fundador de la asoc. Economías BioRegionales
francollob@gmail.com

Fecha de recepción: 3/10/2016

Fecha de aceptación: 19/10/2016

Sumario

1. Ensanchando las fuentes de la filosofía moral y política.
2. Generaciones de los derechos humanos modernos.
3. Mas allá de generaciones: los momentos estratégicos en la historia de los derechos humanos.
4. Las familias en las políticas públicas.
5. Construcciones ascendentes.
6. Estrategias de involucración como filosofía del derecho.
7. El caso de la Red de Municipios TERRAE.
8. Liberales de Davos frente a los retroprogresivos de Portalegre.
9. La otra fuentes: apuntes de filosofía retroprogresiva del derecho.
10. Comunidades de origen versus comunidades de destino.
11. Conclusiones.

RESUMEN

*Superada la capacidad del Estado de bienestar de avanzar, si quiera de consolidar los derechos humanos formulados a lo largo del último siglo, debemos confiar en la acción práctica, en los avances y logros concretos mostrados en procesos comunitarios que en la medida de lo posible puedan cristalizarse en procesos municipales. Es momento de entender que se están experimentando formas organizativas nuevas, alejadas de los planteamientos de la filosofía del derecho entendida convencionalmente y de derechos formulados en las vagas propuestas de la filosofía moral que se balbucean desde los diferentes foros auspiciados desde las Naciones Unidas. Necesitamos práctica sobre formas “innovadoras” que sean las simientes de una disciplina que proponemos denominar **derecho comunitario ascendente**.*

Palabras clave:

Generación derechos humanos, emancipatorio, administraciones locales, innovación social.



ABSTRACT

We consider forward exceeded the capacity of the welfare state for expanding or consolidating the human rights formulated over the last century. We must rely on practical action, progress and achievements shown in community processes as far as possible before crystallized in municipal and local government processes. It is time to understand that experiencing new organizational forms; away from the approaches of the philosophy of law and rights which are formulated in vague proposals of moral philosophy or United Nation suggestions. We need to practice on "innovative" ways that are the seeds of a discipline that propose to call "bottom-up Community laws".

Key words:

Generation of human rights, emancipation, local government, social innovation.



1 ENSANCHANDO LAS FUENTES DE LA FILOSOFÍA MORAL Y POLÍTICA

El fundamento del derecho no es el derecho mismo como pudiera parecer entre aquellos que sacralizan el derecho dado y dificultan la evolución normativa. Toda civilización se fundamenta en una tradición y en una reflexión moral y filosófica que sirve de base a la construcción cultural y política, y al cabo jurídica. Una parte importante del derecho romano, del que es heredero occidente, se sostenía en los valores del sistema filosófico helenístico estoico-epícurico, centrado en la moderación y en el buen vivir, un horizonte de vida sin apegos y pensando en el bien común. Parte importante de las causas de la caída del Imperio romano se produjo por la crítica que desde el estoicismo se realizó a la esclavitud, y la consiguiente manumisión de esclavos como acto necesario de ese humanismo. La filosofía, sea su fuente natural o moral, es el sustrato último sobre el que se producen los cambios normativos, se destruye el *status quo* jurídico que se considera desajustado moralmente, para acercarse más y mejor a la *verdad* de lo que lo hace determinada forma cultural previa.

Al tiempo que en el mundo mediterráneo se consolidaba el derecho romano, en el otro extremo del planeta llevaba ya algunos siglos formulado y rigiendo la vida pública el confucionismo, una filosofía moral del funcionario público conformada en el siglo VII antes de nuestra era, en diálogo con el Tao más orientado a una filosofía natural. Ambas religiones o modalidades morales se conformaron en ese tiempo, coetáneo al de Zaratrusta, Sócrates o Moisés, que Karl Jaspers denominó la era axial. El confucionismo profesionalizó y moralizó la política reduciendo los conflictos entre reinos y la degeneración bélica, y dando paso a una cultura política más integradora y moral en el extenso continente sínico. Sin esta filosofía moral no habría civilización sínica, su respeto por las divinidades y cultos, mitos y ritos, de cada comunidad, incluyendo al Tao más naturalista o rural, y el mas poético y urbano, es ejemplo de la tolerancia envolvente. Esta es otra de las características de los avances filosóficos, aumentar la exigencia en unos puntos, y ser tolerante e incluyente con las creencias. Este *ethos* envolvente chino es el que permitió la conformación de una identidad religiosa envolvente capaz: primero a partir de las propias libertades animistas (filosofía del tao), sobre esta se acoplaron las exigencias confucianas, y se fueron integrando aportaciones exteriores, como el budismo (llegó desde la India), del comunismo (desde Rusia) o más recientemente del más acerbo capitalismo (desde Euroamérica). Parece así que la filosofía de la cultura sínica se combina la certeza en lo propio y previo, con una apertura a lo ajeno, que actúan de modo envolvente, sin aniquilar lo previo se superpone



lo nuevo. La resistencia a lo nuevo se ve compensada por la tendencia opuesta y complementaria a pulir e integrar al cabo lo nuevo como propio.

En este momento de honda y sistémica crisis planetaria y de la civilización occidental globalizada, necesitamos fundamentar el derecho de nuevo, tanto atendiendo a los derechos de la naturaleza como actor jurídico necesario, como repensando la desgastada filosofía moral moderna. La filosofía moral se construye sobre el diagnóstico de los déficits de una civilización, y los déficits de la modernidad son palmarios: erosión ambiental y sometimiento de la humanidad, especialmente los más débiles, a un mercado desaforado y unos derechos humanos bellamente formulados, pero irreales, envejecidos y falseados, meramente traspuestos y ritualizados en el derecho escrito. La pobreza de unos y el lucro flagrante de otros conforma un micelio cultural que tapiza el planeta y que fructifica en cualquier rincón de la tierra; una tierra, esquilhada y apenas sancionada por un ambientalismo-light, claramente sometida y sojuzgada por la hegemonía de los valores y objetivos del mercado. En beneficio del bienestar de unos pocos, se mantienen degradados los derechos de una mayoría significativa.

Por eso, entre otros motivos de viabilidad financiera o ambiental, en este momento somos muchos los que proclamamos que vivimos ante un escenario de agotamiento civilizacional, en el este y el oeste. Por eso es especialmente relevante mirar de nuevo a las fuentes del derecho buscando inspiración para renovarlas. Existe un amplísimo patrimonio de filosofías (más ideológicas) y antropologías (más vivenciales) desde las que observar crítica y creativamente la modernidad y sus formas jurídicas e institucionales. Es tiempo de un nuevo contrato social, revisado con tanta profundidad como con la que ha alcanzado la pudrición y las ineficiencias e ineficacias humanas de esta modernidad esencialmente fracasada.

Más allá de una filosofía moral del derecho –lo justo porque es más verdadero–, del que son claros portadores las aportaciones de los derechos humanos formulados a lo largo del último siglo, la tesis central de este artículo es que se necesita una conquista consuetudinaria del derecho. Rehacer el contrato social requiere más experiencia y deliberación colectiva que filosofías de autores o retóricos brillantes. Se está construyendo una filosofía comunitaria, rehaciéndose desde las cenizas de lo social (quemada en las brasas del estado), y desde los espectros de individuos cuarteados de individualismo. Es precisa una construcción del sujeto comunitario, comunidad a comunidad, donde quiera que un grupo de personas se arriesguen en una búsqueda profunda, a un encuentro absoluto, refundador del contrato social desde experiencias libres, concretas y comunitarias.



2 GENERACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS MODERNOS

A lo largo de los siglos XIX y XX los pensadores de la filosofía moral, escalando sobre lo justo, lo verdadero y lo bello, formularon los derechos civiles y políticos que integran el corpus moral de la modernidad. En esta primera generación moderna el derecho emanó de las ideas de la Ilustración y las revoluciones y constituciones del XVIII; la francesa y la americana sirvieron para poner por escrito los sueños de libertad en torno a la idea de justicia, igualdad y la libertad del individuo como principal objetivo de protección y de derecho: se construyó así la idea de ciudadanía. Sobre ella se ha ido garantizando la libertad ideológica de los sujetos, el derecho a la vida, libertad de expresión y de asociación, y los mecanismos de participación política mediante la elección de representantes.

Una segunda generación surge tras las experiencias de las revoluciones socialistas del XIX en pos de una mayor justicia (la primera generación había dejado insatisfecha a las vanguardias de la filosofía moral) y para enmarcar el proceso de independencia de las naciones sometidas al poder imperial europeo. A partir de 1918 se refuerza la formulación de la sociedad como entidad política, proyectada sobre la idea de estado-nación, y se tiende a proteger derechos económicos y sociales básicos de esos ciudadanos; es el tiempo de construir estado en el mayor número posible de países. Fue el momento evolutivo en que se formularon como derecho las exigencias sociales que se concretan como derechos laborales o la ampliación de los principios de representación universal.

Si en la primera generación el protagonista es el sujeto convertido en ciudadano, en esta segunda generación se formulan derechos surgidos del empoderamiento de identidades colectivas amplias que hacen posible la igualdad mínima para que la ciudadanía sea un hecho, no solo un derecho. Es el momento del estado como actor generador y como sujeto de derecho, y como el mejor garante de los derechos de ciudadanía. El estado es el mecanismo táctico de protección del ciudadano y la entidad básica de conciencia colectiva; desde él se intentarán concretar los derechos a la educación o a la sanidad universal, al trabajo o a la vivienda. Pero ciertamente este modelo dio lugar a grandes diferencias de derecho en función del estado al que estaba adscrito un ciudadano, de modo que los derechos de ciudadanía dependían, no de un acto presuntamente universal y natural, sino de la naturaleza y de la capacidad del estado de que unos ciudadanos se dotan. Se construyen pactos sociales sobre el horizonte del estado del bienestar a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, confirmando una segunda generación del derecho.



En la tercera generación, surgida a mediados del siglo xx con la declaración universal de los derechos del hombre (ONU-1948) y la carta de Naciones Unidas de 1945 se establece un horizonte aún más ambicioso: la cooperación internacional y la solidaridad como solución a los problemas económicos, sociales y culturales de muchos de los estados que estaban fallando en la implementación de sus objetivos.

En esta tercera generación se plantea la solidaridad entre los pueblos, entendidos como estados, y la no violencia como fuente radical de derecho. El derecho al conocimiento, a la auto-determinación y autonomía de los pueblos, cooperación para la paz y por la alimentación irían también en esta tercera línea generacional. Casi todos ellos se formulan como derechos colectivos, y se implementan a partir de la figura de un estado que los asuma. Con esta generación de la filosofía moral se produce una apertura del estado a los otros, a los que no son sus ciudadanos. Esto implica una cierta responsabilidad de un estado respecto al desarrollo de otros estados y de sus ciudadanos. Estos anhelos serán centrales en las movilizaciones en favor del 0'7% de ayuda al desarrollo económico y social en la década de 1990, o en los objetivos del milenio y de desarrollo sostenible y otros derechos de la tierra emanados del ecologismo. La tierra-gaia como ente vivo entrará con fuerza en esta línea de la filosofía moral en la primeras décadas del siglo xxi. Pero mientras lo hace el estado inicia sus tambaleos como figura clave en confirmar los derechos de los ciudadanos, la naturaleza y la solidaridad son las claves reivindicativas y de modo de una nueva generación que se debate y reivindica en diferentes foros. Pero los estados que las deben fundamentar han iniciado su resquebrajamiento, y para algunos deben ser el mercado el que garantice esos derechos (sic). El crecimiento de las exigencias morales, formuladas y publicadas con denuedo, ha sido mayor que la capacidad de las entidades de que se dotaron las sociedades para lograrlo.

A partir de 1985, y especialmente de 2008, se inicia una erosión de muchos de estos derechos entendidos como objetivos, y se antepone estratégicamente la libertad de los mercados. La erosión de derechos supondrá una deslegitimación misma de esta forma de estado que no ha sido capaz de construir y mantener los servicios públicos de los que en derecho se había dotado y confirmado.

Los avances en esta tercera generación han sido breves y muy limitados, aún más breves y limitados y recortados que los de la segunda generación. Porque en paralelo a su formulación la realidad de una determinada naturaleza del mercado ha desbordado al estado y ha ocupado por la vía de los hechos la idea de ciudadano, que ha pasado a ser consumidor.



Tras siglos de construcción de los derechos humanos, se ha iniciado con fuerza un movimiento histórico de destrucción de parte de los derechos logrados, y una degradación del derecho a la mínima manifestación de los individuales, de los derechos de unos individuos y estados sobre los de otros individuos y estados. Esta regresión no queda sin contestación, pero con frecuencia queda como una mera retórica: la indignación filosófica, moral y política está formulada, pero fuera de los escenarios convencionales de la política en la que estos derechos parecían haber sido conquistados.

Últimamente se ha planteado una cuarta generación de derechos humanos vinculada a los derechos derivados del uso de las tecnologías de la información y la computación. Siguen formulándose generaciones de derechos cuando la realidad es que faltan las condiciones para consolidar los objetivos previos sin los cuales los ulteriores no son posibles. Como si se tratara de la pirámide de Maslow, los derechos ulteriores, sin la consolidación de los previos, son en gran medida fútiles. El problema central es que los derechos humanos han confiado en el derecho de estado, cuando el estado de hecho se ha mostrado esencialmente incapaz de consolidar y universalizar estos objetivos morales: ¿no sirve el Derecho o no sirve el estado? Este horizonte de los valores, sin cerrarse a nuevas aportaciones dialogadas, es un derecho radical, más allá del estado, y requiere un giro radical en la estrategia colectiva. Surge así lo que denominaremos el derecho comunitario: la autogestión, la emancipación, esta es la tesis fundamental de filosofía del derecho que plantea de Sousa Santos y que a grandes rasgos seguiremos en este artículo.

3 MAS ALLÁ DE GENERACIONES: LOS MOMENTOS ESTRATÉGICOS EN LA HISTORIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Ateniéndonos a la realidad de este proceso de anhelos de derechos, y la imposibilidad práctica del derecho bajo las condiciones reales del momento histórico, es preciso pensar otras tácticas para dar cumplimiento a un humanidad más justa, y al imparable motor moral que mueve los anhelos del ser humano (de los seres más genuinamente humanos).

Así, más allá de estas generaciones teóricas del derecho, proponemos un itinerario que permita entender su proceso para intentar mejorar su implementación:

- 1) en una primera fase se produce una formulación filosófica y el despliegue de una filosofía moral (enfocada a la acción normativa). Esta fase



engloba todas las diferentes formulaciones o generaciones de los derechos humanos. Desde la filosofía moral se impulsan deseos y reflexiones "en etéreo" en torno a los derechos humanos. Hay un gran despliegue de filosofía moral en la fase expansiva de la modernidad (occidental) que se extiende pretendiendo hacerse universalmente legítima mediante los derechos humanos universales.

- 2) En una segunda fase se produce la trasposición al ordenamiento, normalmente de los estados, pero son escasos e inciertos los casos en que estos derechos se han traspuesto y asumido, y aún menos los casos en que se han hecho efectivos. En este sentido en un apartado posterior presentaremos la situación y obstáculos de aplicación de derechos, buenos y bellos, como el del Buen Vivir recogido en la constitución de la República de El Ecuador de 2008, o el proyecto de Ley de las *comunidades convivenciales* desarrollado en el Parlamento italiano desde 2014. Se trata de derechos que no encuentran asiento real. Derechos para los que el estado se muestra escasamente capaz. ¿Falla el principio de realidad de los objetivos planteados o falla la estructura colectiva que los deben normalizar?

En esta fase se espera que la evidencia moral de estos derechos se confirme en la práctica jurídica: se espera que el estado los implemente, tarde o temprano, de una manera o de otra. En esta situación se enmarca lo que podríamos denominar como democracias modernas. El demócrata es un sujeto que aún cree en el estado como actor central en la conquista de derechos. Lo cierto es que los derechos sancionados por el estado, más allá de los estrictos de ciudadanía moderna, no hay garantías de que vayan a ser implementados. La democracia como ideal ha sido superada por la realidad de los mercados financieros y de deuda de los que dependen las políticas de estado.

- 3) Es necesario apuntar una tercera fase, ultramoderna, que se inicia cuando se confirma y se asume la *evidencia* de la erosión y la superación del estado como actor histórico y garante del avance de derechos. La ultramodernidad es el estado de evidencia de esa muerte lenta y constante del Estado como hecho histórico y garante de derechos. En muchos casos los derechos abandonados por el estado se conquistan en el mercado, se pagan, lo que exige entrar a la vorágine de conseguir los recursos económicos, que son escasos, como la naturaleza del dinero, para poderlos comprar: es el fenómeno universal de la "compra de derechos".

Con la privatización del derecho la modernidad (el sistema moderno de estado–mercado) entra en una crisis de legitimidad que con frecuen-



cia arrastra a los sujetos a dos posiciones típicas del ultra-modernismo: un nihilismo –el estado y el derecho han muerto: sobrevivamos entre sus cenizas–, o a un pragmatismo pro-activo -debo acatar que solo el dinero es el que me permite se garante de derechos-. No existe el derecho en sí, los derechos se compran: el derecho a la defensa, el derecho a un trabajo digno, a la educación, a la salud, al amor, incluso.

Es evidente que a pesar del gran despliegue de la filosofía moral, en la práctica, *de facto*, se ha producido un parón en la generación de leyes y políticas públicas efectivas. Mientras seguimos soñando derechos estos se erosionan. Así se constata lo que podríamos denominar una «erosión y eterización del derecho». La modernidad ha generado una creciente libertad de discurso, en publicaciones y conferencias; pero al tiempo que se puede pensar y publicar más, se constatará la dificultad de los avances concretos, legislativos, y se confirman retrocesos en la aplicación con una mercantilización de los derechos. A lo largo de la última década es notable la erosión o deconstrucción en muchos países de los derechos que habían sido confirmados en el plano laboral, o de la sanidad y la educación. Muchos de los derechos que encuentran reflejo y avance en la ley escrita sin embargo se desarrollan menos de lo que lo hacen las erosiones del derecho.

Cuando muchos sujetos constatan el incumplimiento e incluso la imposibilidad de estos derechos en el escenario de las instituciones de la modernidad (estado y mercado) surge una nueva posibilidad y necesidad.

- 4) la cuarta fase es la de construcción ascendente. Nos encontramos muchas experiencias o casos de aplicación concreta de derechos desde procesos organizativos ascendentes, sin apoyo legislativo o normativo específico, sin derecho escrito, en lo que proponemos denominar construcciones ascendentes o consuetudinarias.

Los derechos colectivos, de una nueva generación y sobre todo desde una renovada entidad de derecho que es la comunidad misma, son el resultado del derecho de los individuos a organizarse colectivamente. No se trata del comunismo de decreto del estado bolchevique, sino de la construcción de comunidades desde la libre decisión de los sujetos de integrarse colectivamente y construir derechos de comunidad. El estado y el derecho entienden que se trata de construcciones económicas, cuando realmente son las únicas legítimas estructuras de una nueva generación política: las comunidades.



4 LAS FAMILIAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El itinerario lógico sería por lo tanto: 1) una filosofía ideal que concibe, 2) una filosofía moral que reflexiona y justifica históricamente esos derechos, 3) una formulación concreta y deliberada de los derechos humanos que precisa determinado momento histórico, respaldada por encuentros auspiciados generalmente por las Naciones Unidas, 4) un corpus legislativo estado-nacional en que se concreta, ya sea en un articulado constitucional o en una Ley, y 5) una política pública, con asignación presupuestaria concreta que vela por su implementación efectiva como derecho activo superando la condición de declaración pasiva. Esta fase es crucial en los derechos de la segunda y sobre todo de la tercera generación, ya que estos precisan de ejecución, no solo de explicitación normativa.

Así pues el concepto proactivo de políticas públicas es crucial, pues son los espacios en que se concretan presupuestariamente los derechos humanos entendidos de modo activo.

En este sentido tenemos la acepción de políticas públicas, como aquella que emprenden los organismos del estado conforme a sus competencias constitucionales y legales, y su asignación presupuestaria concreta y estable. Así ha venido siendo, pero en las últimas décadas una política pública demasiado explícita se convierte en un faro de atracción para que los mercados la descaeben en aras al control del déficit. Con tal de seguir accediendo a crédito, los estados asumen la pauta de deconstruir las políticas públicas que permitían implementar derechos. Aquí nos atrevemos a formular un heurístico: el principio según el cual estas políticas públicas serán tanto más efectivas cuanto menos visibles sean. Cuanto menos atraigan la atención del capital financiero.

Frente al riesgo objetivo de la visibilidad y la presión de recorte de derechos y gastos en políticas públicas, nos vemos obligados a diseñar y enfrentar otras estrategias.

5 CONSTRUCCIONES ASCENDENTES

Es tiempo de una creatividad normativa ascendente, de exploración desde la larga tradición de la autogestión y autorganización en proximidad a los derechos locales, tan poco considerada desde las escuelas de derechos humanos



que entiende a la comunidad como sujeto de derecho pero no como actor de derecho. De este fenómeno de lo local como frente de conquista hay notables ejemplos históricos de conquista de derechos, desde la iniciativa social (*consuetudine comunitaria*) hacia la centralidad del derecho público. En cualquiera de los casos sin afectar a la libertad de los individuos para participar o no en estas comunidades (es decir, sin estalinismo comunitario).

Este es el enfoque de cambio de paradigma en la filosofía del derecho, más allá de la reflexión sobre el papel, es necesaria acción creatividad y cooperativa que supere el parón o el retroceso de los derechos humanos que está confirmando esta fase de ultramodernidad. Una de las vías es trabajar en la interfaz entre la exploración de derechos y hechos consuetudinarios y su relación con el derecho local: combinar la acción directa comunitaria y cooperativa con el contagio estratégico a las estructuras del estado más próximas al territorio y la comunidad, que son las administraciones locales.

En este caso de cooperación privada en busca de las alianzas públicas locales podemos considerar muchas experiencias. Por poner algunos casos en los que nos estamos viendo implicados de un modo más o menos activo y que se están produciendo en España, podemos destacar: en materia de *co-housing* (v.g. Coop trabensol en Madrid), cooperativas integrales en Cataluña, las cooperativas de energía (v.g. coop. Somenergia en todo el Estado; o coop. goyener en Euskadi entre otras muchas), asociaciones o cooperativas de consumo de alimentos (v.g. asoc. Landare en Navarra), o de producción y consumo como las llamadas Community Supported Agriculture (como las asociaciones de bajo el asfalto está la huerta, la de Zaralejo en Transición, o la CSA Vega de Jarama en Madrid), o los sistemas participativos de garantía en que sin recurrir a estructuras certificadoras ni a normas del derecho público, grupos de productores y consumidores de productos alimentarios acuerdan privadamente qué significa un alimento agroecológico. En todos los casos se trata de un uso del derecho privado (de asociación), para intentar reconstruir formas que son esencial y filosóficamente de derecho público. El reto está precisamente en cómo hacer para que estas experiencias se consoliden como fuentes consuetudinarias de una nueva generación de derecho público. ¿Cuándo y cómo las estructuras del Estado asumirán estas innovaciones y sus potenciales mejoras de eficiencias y sus satisfactores sinérgicos?

¿Deberían quedar simplemente como experiencias privadas libremente colectivizadas? A esta posibilidad apuntarían las posiciones más liberales: “Que cada cual se organice como pueda”. Desde el punto de vista de los derechos humanos, estas experiencias privadas colectivas son una sólida alternativa de aplicación y ampliación de los derechos humanos, y son casos de referencia



de una nueva generación de derecho público a medida que crecen en número y cualificación los colectivos que quedan descontentos de las funcionalidades del estado y del mercado.

Desde un punto de vista práctico y concreto, ¿que relación hay entre estos procesos, privados libremente colectivizados, y las estructuras del estado como órgano legítimo de derecho? Estas experiencias comunitarias lindan e interactúan con las administraciones locales, y en esta interfaz creemos que se constituirá una frontera de permeabilidad y se abre la posibilidad de que se produzca un mestizaje o desembarco en el derecho local *de facto*, antes de poderse producir una consolidación cultural o antropológica, y solo posteriormente una escalada hacia las constituciones. La hipótesis de este ensayo es que lo local es el ámbito esencial de acción para la reconstrucción ascendente de nuevas formas de derecho público. El ámbito de lo local es el laboratorio esencial del derecho una vez saturadas o ineficaces los avances formulados desde las estructuras más conspicuas y expuestas de los estados (legislativo y ejecutivo).

6 ESTRATEGIAS DE ENVOLVENCIA COMO FILOSOFÍA DEL DERECHO

La envolvenca es una estrategia evolutiva mas allá de lo meramente biológico, el derecho evoluciona también, de modo paulatino en muchos casos (reformismo) y de modo saltatorio en otros. La envolvenca consiste en que lo nuevo envuelve sin aniquilar las funciones de lo viejo, las supedita. Así en la estructura cerebral el neocórtex frontal (que solo tenemos los humanos) envuelve al córtex (que solo tienen los mamíferos), y este a su vez envuelve al cerebro reptiliano o bulbo raquídeo. El derecho y las instituciones tienden a seguir un proceso evolutivo semejante por envolvencias. La implementación de nuevos derechos precisa acatar y envolver las limitaciones del estado y del mercado, ambas son realidades estructurales, fundamentalmente inamovibles, como lo eran las funciones reptilianas o las propias de mamífero en el cerebro que dio paso a la cognición humana. Sobre las funciones previas del derecho, las “reptilianas”, debemos arraigar colonias “neuronales” que construyan derechos -“procesos cognitivos”- de otra naturaleza: más adaptativos, más contruidos sobre la cooperación, más afectivos y efectivos, más “mamalianos”. Los seres vivos, para ajustarse a las condiciones del entorno (interno y externo) y crear formas nuevas y mejor adaptadas, requieren flexibilidad. Así debe entenderse, sobre las formas expuestas de los derechos de la moderni-

dad, emergen y se agregan formas de vida colectivas que superan evolutiva y cognitivamente al estado y al mercado. Formas que penetran con sus raíces las estructuras normativo-neuronales previas para convertir la inflexible roca jurídica en suelo orgánico para que crezca nueva vida.

En términos de derechos humanos la involucencia es esta capacidad estratégica de mantener las funciones oficiales del derecho ya dado (aunque se erosionen, y precisamente por ello), moviendo con inteligencia estratégica las funciones operativas enfocadas a objetivos o intenciones que superen estas condiciones previas evitando contradecirlas y provocar su reacción. Es en este sentido en el que planteamos que la implementación de los derechos humanos ya no dependerá de los derechos emanados de los estados (demasiado sometidos a los mercados), sino de la creatividad y prospectiva evolutiva de nuevas formas de vida política que envuelvan sin provocar estas viejas estructuras insuficientemente funcionales. En este sentido, creemos que el derecho local es la interfaz que mejor sirve de sustrato para que penetren las raíces de esta vida y esta creatividad comunitaria, que parece la última esperanza concreta de avance en materia de derechos humanos.

Nuestra propuesta e hipótesis es que la principal reconquista del derecho público en la orientación de los derechos humanos no será desde las leyes de rango superior emanadas de los estados, sino desde las prácticas flexibles emanadas en las lindes entre el derecho local y el derecho privado de asociación. Aquí entendemos que radica la principal posibilidad estratégica de reconstruir el pacto social y la legitimidad de los estados, o de lo que quede o se reconstruya de ellos a lo largo del siglo.

7 EL CASO DE LA RED DE MUNICIPIOS TERRAE

La red de municipios agroecológicos TERRAE es una asociación de municipios en cuya creación y orientación el autor de este ensayo ha participado activamente, y que considera una aplicación concreta de este concepto proactivo. El enfoque estratégico de la red es buscar mecanismos más efectivos para, desde las competencias, recursos y desde una proactiva iniciativa de los gobiernos locales, aprovechar los recursos disponibles: tierras infrautilizadas, públicas o de particulares a los que se capta desde la confianza que da la vecindad, para generar oportunidades de actividad agrícola, ganadera y alimentaria y en su caso empleo, produciendo y consumiendo (buscando la demanda responsable y el valor añadido de calidad local) productos frescos, de temporada y contruidos



comunitariamente. Se trata de construir acuerdos entre la administración local, los propietarios de rústica y pequeños productores, en muchos casos personas buscando alternativas de autoempleo en la agricultura. La administración local no es solo una prestadora de servicios básicos (visión que podemos considerar “reptiliana”), tampoco es solo la administración más efectiva por ser la más próxima (visión “mamaliana” o progresita), sino sobre todo la dinamizadora legítima y constructora necesaria de nuevos vínculos económicos y sociales que optimicen las funciones ecológicas de la comunidad *homine et terra*.

La Red TERRAE es una red de municipios que, aceptando las limitaciones explícitas de la Ley de Bases de Régimen Local y su reciente reforma Montoro de 2014, explora la posibilidad de construir comunidades alimentarias fundamentadas en las producciones y actividad agraria local (enfoque *slow food* o *city region food systems*), frente a las lógicas de la especialización productiva y los grandes mercados globalizados. En este sentido el municipio dentro de sus competencias de parques y jardines puede hacer huertos sociales o jardines comestibles, e implementa escuelas de alfabetización agroecológica. Desde sus competencias propias en materia de residuos puede generar sistemas virtuosos de circulación de la materia orgánica residual, y desde sus competencias de mercados ayudar a organizar otras modalidades de suministro y consumo en colectividades.

En este sentido desde las competencias propias los municipios de la red TERRAE se abren a facilitar la exploración de nuevas formas comunitarias, a reconstruir la vecindad de modo que la confianza entre los cargos electos y los propietarios de rústica, los restaurantes o tiendas locales y las personas desempleadas y con ganas de trabajar la tierra, construyen nuevas formas de relación postindustriales.

En el caso de la red de municipios TERRAE se ha diseñado un complejo ecosistema de contratos privados, sencillos, de corto recorrido, ligeros como el aire, que pasan inadvertidos para las pesadas estructuras de la intervención del Estado, ensayando mecanismos flexibles que reconstruyan lazos comunitarios entre las “especies del cambio” en los ecosistemas locales.

8 REGRESIVOS DE DAVOS FRENTE A LOS RETROPROGRESIVOS DE PORTALEGRE

Un interesante fenómeno cultural en materia de derechos es la confirmación de dos grandes culturas de política del derecho. Por un lado los liberales



que se conforman con la defensa de la primera generación de los derechos civiles básicos, inciden en las libertades individuales y las libertades civiles básicas de la filosofía política moderna y occidental. Es lo que Inmanuel Wallerstein englobara como la corriente del “foro de Davos”. Este modelo construye una creciente desigualdad al ser moral y jurídicamente predominante o superior jerárquicamente la libertad para el enriquecimiento y la democracia de representación universal que los principios de la igualdad de hecho y la justicia social. Es una corriente conservadora o regresiva en la que predomina el apego a los valores de la primera generación de los derechos humanos, renunciando a la concreción de los derechos ulteriores.

La otra corriente, vinculada a la filosofía emanada del “Foro de Portalegre”, agrupa a movimientos campesinos, alternativas comunitarias, ecologismo, movimiento emancipatorio, comunitarismo personalista, etc. Esta se centran en buscar como implementar los derechos ulteriores. Una parte, cada vez menor, espera que la conquista del poder del estado permita implementar esos derechos a los que no renuncian. La mayoría se van alineando en posturas más autogestionarias y emancipatorias.

En este punto es preciso distinguir tres subespecies entre los de Portoalegre, y esta división es clave en el debate sobre el papel de estas vanguardias sociales. La primera y más tradicional es la alternativa alineadas con el anarquismo histórico consideran que debe destruirse el estado y el mercado; una segunda plantea la protesta y la defensa de los derechos ya formulados, y su concreción jurídica e implementación por parte de los estados; la tercera, en la que nos centraremos, agrupan las propuestas de quienes diseñan experiencias colectivas organizadas en dos grandes tipos: las colaborativas (denominadas de economía colaborativa) o las economías comunitarias más enfocadas en la reconquista y la redefinición de las condiciones de lo público y de un nuevo estado y unas nuevas reglas de mercado. Se comienzan a buscar otras vías de implementación al margen de las instituciones, en ocasiones frente a estas, en otras intentando desde dentro cambios, valiéndose de los mecanismos democráticos previos. Surge así alternativas, que sin dejar de ser utópicas, reconstruyen procesos comunitaria como los mejores garantes de los derechos humanos, económicos y sociales, que el estado no consigue defender reactivamente, y aún menos conquistar proactivamente. Este es el nicho estratégico que comenzó en Seattle a organizarse como *protesta* en 1998 y a partir de Portalegre en 2000 a organizarse como *propuesta*.

Este enfoque que de modo genérico denominaremos de Portoalegre se plantea como un *factum* inevitablemente comunitario, sea para la *protesta* en una primera fase, o de *propuesta* y construcción comunitaria en una posterior



fase evolutiva. En este nuevo escenario de la *construcción de experiencias de propuesta comunitaria* es donde se dirime la pelea jurídica de los derechos humanos a la que renuncian por principio de realidad los de Davos y las economías colaborativas.

Para los de Portalegre en materia de derechos humanos el frente del siglo XXI no es un frente de juristas, sino de activistas. Los filósofos, los de *vita contemplativa*, serán aliados estratégicos de esta *vita activa*, pero la clave es la acción comunitaria, y es en esta acción donde los filósofos conquistan en última instancia su legitimidad.

Lo interesante de este dilema es que su solución puede depender de dos procesos: uno constructivo y otro destructivo. El destructivo plantea que la organización de alternativas emancipatorias dependerá sobre todo de una caída brusca o de una erosión paulatina de las instituciones tradicionales del estado y del mercado. La constructiva plantea una transición paulatina, sin esperar cambios de contexto o coyuntura, plantea un giro estratégico y la búsqueda de espacios creativos convergencia entre el derecho privado comunitario conquistado consuetudinariamente con el derecho público local. Y a partir de aquí establecer los vínculos con el estado a partir de alianzas entre ciudades, pueblos y ayuntamientos ganados para el cambio.

Hagamos un ensayo antropológico: el *Homo portoalegrensis ssp propositiva* representa un ideal radical que se construye desde comunidades utópicas, avocadas a un futuro mejor que el presente -siempre mejorable-, pero sin apenas referentes concretos desde el punto del vista de la formulación del derecho moderno, aunque sólidamente asentadas como filosofía moral en los derechos humanos. En muchos casos se exploran referentes en formas organizativas históricas premodernas. La referencia a los movimientos indigenistas en América, o las comunidades de aldea y los procumunes medievales en Europa, dan a este movimiento cultural una paradójica amplitud histórica, que mirando en el pasado premoderno se proyecta en un mundo que Enrique Dussel denominará ultramoderno. De este modo debemos considerar la naturaleza de los procesos retroproyektivos que apuntara Edgar Morin. La retroproyección (Godet et al. 2000), entendida como una mirada al pasado es un sólido referente para re-construir un humanidad viable, con más o menos derechos humanos, el pasado es un reservorio de información para re-construir el futuro. El término “progresivo” debe contrastarse con un abierto “tradicionalismo” que constituye otra parte de esta “ideosincrasia de Portalegre”.

9 LA OTRA FUENTE: APUNTES DE FILOSOFÍA RETROPROGRESIVA DEL DERECHO

Pensando en clave de derechos humanos, y para afrontar los retos del siglo XXI, nos parece muy oportuno atender a ese dicho que plantea que es mejor retroceder para poder saltar mejor un obstáculo, o hacia nuevos horizontes. Retroceder en el tiempo a las fuentes del actual eon, hasta las formas del derecho consuetudinario medieval.

El referente de las aljamas y los millet

La Edad Media es abundante en estas formas de derechos comunitarios en función de las costumbres y creencias de una comunidad, en las que el Estado “medieval” reconocía amplia capacidad de autogestión, interviniendo solo en el caso en que se produjeran conflictos entre comunidades. Es algo habitual en diferentes civilizaciones: tienen una de sus manifestaciones más interesantes en las comunidades *millet* dentro del imperio bizantino primero y del otomano después. Atendiendo a las tradiciones peninsulares ibéricas podríamos hablar de los derechos de *aljama* entendido como el margen de autogestión que le correspondían a los habitantes de una comunidad judía o musulmana, salvo que surgieran. Esta libertad está e implícita en los derechos individuales, pero no suficientemente. Las propuestas de Ley de comunidades convivenciales ayudaría a avanzar en formas más versátiles.

El derecho local consuetudinario

Unas de las primeras manifestaciones del derecho local son estas cartas pueblas altomedievales en las que los pobladores, libremente agrupados, en territorio libre de la jurisdicción señorial o real, se organizaban para ocupar el territorio, tomar decisiones, defenderse, o ponerse al servicio de determinada estructura feudal o señorial. Estos procesos se dieron en territorios más allá de las fronteras de la Europa oficialmente cristiana, tanto en el contacto de los germanos con las tribus eslavas en la Europa oriental, como más allá de la frontera califal del Duero o del Ebro en caso de la hispania; fuera en la Germania oriental, o en las limes del condado de Castilla, se trataban de experiencias comunitarias entre particulares –entre caballeros–.

Frente al fuero juzgo y las tradiciones romanas, estas comunidades autogestionando las nuevas poblaciones y asentamientos impusieron un modo de creatividad consuetudinaria que luego tuvo que dialogarse con el derecho del Estado conformándose los fueros, que no son otra cosa que el resultado de esta negociación entre una *costumbre* y el Estado.



El derecho territorial de los fueros⁽¹⁾ era un derecho de vida, estimulado por la interacción entre el reto de la ocupación y asentamiento en nuevos territorios y la regulación del modo de relación y la toma de decisiones entre las personas *-os homes buenos-*. Estos grupos humanos las transcriben y se las imponen o dialogan con los señores feudales o con el rey y otras formas patrimoniales de los proto-estados medievales.

El fuero viejo de Castilla es una compilación legislativa y una retrospectiva de los diferentes derechos locales y comunitarios creados en la Alta Edad Media. Es importante destacar que se compilaron como derechos privados por parte de un jurista bajo el encargo de los propios municipios que así demuestran conciencia de su peculiar idiosincrasia cultural y jurídica. Es interesante constatar que el derecho de estas comunidades de aldeas, federadas entorno a una comunidad de villa y tierra, son compiladas por un tribunal de alcaldes (poder local) antes de ser trasladadas a la corte y al poder del Estado (reino patrimonial).

Con esto queremos volver a las fuentes de los derechos humanos, y plantear que se pueden formular de dos maneras; a) desde la filosofía moral entendida como *vita contemplativa*, la academia y la reflexión filosófica y jurídica de unos pocos pensadores; o b) bien desde la *vita activa*, desde el activismo y la práctica organizativa que ahora se denomina autogestionaria o emancipatoria.

Este es el itinerario de *construcción ascendente* o *consuetudinaria* que rigió en el origen del modelo alto medieval, es también la fuente de la jurisprudencia en el derecho británico, y entendemos que regirá de nuevo en los avances *de facto* en materia de derechos humanos en el siglo XXI en lo que hemos denominada las “comunidades de propuesta” resurgidas con fuerza a partir del espíritu de Portoalegre. Los derechos humanos que se han formulado desde la filosofía moral, se deben conquistar en la acción práctica y comunitaria, desde la construcción consuetudinaria.

De lo que no cabe duda es del imposible de que estas transiciones de derecho sean implementados ni por el estado ni por el mercado modernos. Es tiempo de una cultura jurídica de conquista comunitaria y ascendente, de jurisprudencia organizativa, solo así de modo ascendente, entendemos que se podrá converger entre la praxis comunitaria y los sueños manifestados por unos pocos en las formulaciones de los derechos humanos.

(1) GARCÍA-GALLO, ALFONSO (1956). «Aportación al estudio de los Fueros». *Anuario de Historia del Derecho Español* 26. pp. 387-446.



10 COMUNIDADES DE ORIGEN VERSUS COMUNIDADES DE DESTINO

Es importante distinguir antropológicamente dos tipos de comunidades o grupos humanos. Proponemos denominar “comunidades de origen” a aquellas en que se nace: un pueblo, una familia, incluso una empresa. Aquellas que normalmente ya están reguladas por la tradición y por el derecho. Las “comunidades de destino” son aquellas que se construyen por la voluntad de un grupo de personas, de diferentes orígenes, que quieren converger sus proyectos de vida y crear vínculos fuertes y nuevas estructuras sociales.

Las comunidades de origen están habitualmente recogidas en el derecho de los estados, el derecho de familia, el derecho mercantil. Por definición una comunidad de destino está en la vanguardia, se trata de sujetos que se juntan porque quiere algo diferente a lo que habían conocido. Son los auténticos *pioners* del derecho. Las vanguardias o *pioners* que plantea Arnold Toynbee, como motores de cambio civilizacional, están estrechamente relacionados con el proletariado interno a las sociedades en crisis, y la moderna lo está.

Las comunidades religiosas medievales, las órdenes monacales, constituyen un ejemplo claro de como una comunidad de destino, espiritual, se fue convirtiendo en una comunidad de derecho mediante la definición de determinadas reglas de convivencia.

En el siglo XXI uno de los principales focos de creatividad comunitaria “de destino”, lo constituyen las comunidades ecológicas o las ecoaldeas, proyectos utópicos ideológicos que integran en la acción práctica comunitaria concreta los retos de sostenibilidad del planeta. Esta es una nueva modalidad y prometedora de comunidades de destino, nuevas *aljamas* que requieren repensar las fuentes del derecho, y repensar el modo de formular e implementar los derechos humanos.

En 2013 de Sousa Santos⁽²⁾ publico en Quito un libro sobre derecho y emancipación que sirvió de marco para la redacción de la constitución ecuatoriana de 2008 en que se recogen los principios del Buen Vivir y se reconocen los derechos comunitarios de los pueblos indígenas y de la propia madre tierra. En el prefacio a su libro y reciente conferencia “Puede el derecho ser emancipatorio” de Sousa plantea:

¿Por qué el pensamiento crítico, emancipatorio, de larga tradición en la cultura occidental, en la práctica, no ha emancipado la sociedad? Dominan dos respuestas. Por un lado,

(2) BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, 2010, Descolonizar el saber, reinventar el poder. Ed. Trilce. Montevideo. http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Descolonizar%20el%20saber_final%20-%20C%C3%B3pia.pdf



se contesta que, de hecho, la emancipación social y política posible ha sido realizada. Por otro lado, se contesta que el potencial emancipatorio de este pensamiento está intacto y solo hay que seguir luchando de acuerdo con las orientaciones que derivan de él.

10.1. Algunos ejemplos: El proyecto de Ley de comunidades convivenciales en Italia, y el principio constitucional del Buen Vivir en El Ecuador

Veremos en este apartado tres casos de intento de trasposición de derechos en tres estados, en Italia, en España y en El Ecuador. Estos tres casos de paso de la filosofía moral y los derechos al detalle legislativo muestran en gran medida la insuficiencia de esta vía legislativa convencional, salvo en el caso en que se construya la ley en paralelo a la praxis comunitaria.

Uno de los casos más interesantes de aplicación constitucional de estos derechos de tercera generación de las comunidades y de la tierra, que asume este diagnóstico de la erosión del humanismo y de la naturaleza, es la constitución de El Ecuador de 2008, que recogió el concepto amerindio de la buena vida, o *suma kaushak*, elevando al rango de derecho las formas y valores de vida indígenas, al tiempo que los de la madre tierra, y sirvió de base así mismo a la Constitución de Bolivia. Las dos, aunque con diferencias en los sujetos de derecho que reconocen, son referentes de una nueva escuela del constitucionalismo que incluye derecho de tercera generación reconociéndolos como tradicionales en una determinada cultura indígena. Pero este logro constitucional no puede encubrir la dificultad de su trasposición a leyes y prácticas y políticas públicas concretas. En estas Constituciones se reconoce el derecho comunitario de los pueblos indígenas, pero ¿cómo se aplica a la población en general de un país?, ¿cómo se convierte en universal?

Este enfoque constitucional, que recoge los derechos de tercera generación y posteriores, queda lejos de las posibilidades de la acción política en la mayoría del mundo, y especialmente en esta Europa burocrática y envejecida, temerosa y a la defensiva, sin capacidad de liderar cambios en la filosofía del derecho. Los Estados están demasiado anclados en sus logros, e incapaces de perspectiva para ver sus fallas. Son estructuras conservadoras, ancladas en las primera generaciones de los derechos humanos, y claramente resistentes frente a la posibilidad de recoger en cuerpo de ley o en las cartas magnas los derechos posteriores emanados de la filosofía moral.

Entre los intentos legislativos interesantes en Europa destacamos el proyecto de Ley de comunidades convivenciales que se impulsó en el Parlamento italiano en 2014 y que dos años después sigue en un debate paralizante. Esta propuesta de Ley de comunidades convivenciales pretendía reconocer los derechos colectivos de tenencia y administración diferentes a los derivados de

las relaciones de parentesco, o de las asociaciones genéricas mercantiles, o incluso a los cooperativos. Las comunidades convivenciales, que en la práctica se desarrollan en las llamadas comunidades de ecoaldeas, implican servicios de educación, financieros, de producción y consumo, de construcción de procomunes que no quedan recogidos en ninguna de las figuras parciales del derecho privado.

Estas comunidades convivenciales, cuya ley daría cobertura a cientos de comunidades de vanguardia en toda Europa, alineada de modo concreto con los objetivos de construcción de procomunes, choca sin embargo con los valores dominantes en las cámaras y órganos legislativos.

Estos dos casos plantean la trasposición al derecho de los modos de vida que ya están desarrollando muchas ecoaldeas, grupos de personas organizadas explorando nuevos confines como comunidades de destino. ¿Cómo se hereda una propiedad construida comunitariamente por sujetos que no tienen una relación mercantil ni de parentesco? ¿Cómo se construyen los nuevos procomunes? Este es uno de los retos que se plantea esta nueva rama de la filosofía del derecho de la que de Sousa Santos sería uno de los precursores.

Hay un caso similar en España que vale la pena contrastar; es el caso de las cooperativas integrales. La cooperativa integral es una figura jurídica de la economía social que permite dar cobertura a todos los servicios que anteriormente correspondían a diferentes formas cooperativas. En la actualidad hay una extensa ecored de grupos de productores y consumidores, con una moneda complementaria de crédito mutuo, que se puede adquirir en euros y que permite intercambios internos a la comunidad superiores al millón de euros equivalentes al año y más de 1500 personas y profesionales asociados con servicios avanzados de tipo educativo y sanitario.

Este es especialmente relevante porque los logros del derecho consuetudinario, la praxis comunitaria ha tenido un despliegue muy superior a lo formulado en la propia Ley de cooperativas integrales; la ha desbordado creativamente más allá de lo esperable por los impulsores de la Ley. Las cooperativas integrales (la práctica cooperativa más que la Ley en sí) creemos que, con sus limitaciones que no corresponde analizar ahora, es uno de las principales aportaciones a la práctica del derecho comunitario “de destino” que se han realizado en las últimas décadas.

La principal consideración o área de mejora ante la práctica de las cooperativas integrales es que “deberían” converger, dialogar y explorar sus confines con el derecho local público. Son dos modalidades diferentes, pero si no queremos gestar problemas de convivencia entre los cooperativistas y el resto de



pobladores de un territorio, entre el derecho privado comunitario y el derecho público, entendemos que es preciso una convergencia con lo público local.

La conclusión de este análisis somero de los tres casos es que de nada sirve el reconocimiento escrito, salvo que se produzca una aplicación ascendente y consuetudinaria. Las políticas públicas deben servir para animar, dinamizar a la población a aplicar y experimentar nuevas formas organizativas, son ellas las garantes de las innovaciones de derecho, que antes serán innovaciones sociales. O, dicho en sentido contrario, los procesos consuetudinarios ascendentes, las experiencias de comunidades de destino, deben dialogar, en algún momento de su conquista y construcción consuetudinaria, con el derecho escrito. Este es su reto, la principal dificultad que con frecuencia ni el estado ni los movimientos sociales quieren establecer este diálogo creativo.

11 CONCLUSIONES

Nos encontramos en una fase histórica, en que se están diluyendo o tergi-versando muchos de los acuerdos de Estado de derecho bajo el imperio del ultramercantilismo del capitalismo globalizado. Frente a estas conquistas “ultra”, la única fuente segura del derecho es la que se conquista comunitariamente, ascendentemente. En este punto existe un claro consenso desde los pensadores de la izquierda: los valores prosociales de la izquierda no se preservan desde el Estado a la defensiva; sino que sobre todo se deben conquistar -como se explora un nuevo continente- o inventar -como se realizan investigación y desarrollo en las disciplinas técnicas-. He aquí la importancia de la innovación social. Necesitamos práctica sobre formas “innovadoras” que sean las simientes de un disciplina que proponemos denominar *derecho comunitario ascendente*.

Estamos en el momento histórico de desplegar creativa y comunitariamente nuevas pautas de convivencia. Estamos en un momento de creación y acción, de reflexión práctica, de investigación acción participante.

El exceso de ruido de la modernidad, la destrucción de la base de los vínculos humanos que se produce sobre la sobreabundancia legislativa ha convertido el derecho en un asunto de litigios jurídicos más que de *factum* vital.

Lejos de tener un aliado en el Estado, es claramente tiempo de aplicarse el objetivo emancipatorio que formula de Sousa Santos⁽³⁾.

(3) BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, 2010, *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Ed. Trilce. Montevideo. http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Descolonizar%20el%20saber_final%20-%20C%C3%B3pia.pdf



Son procesos emancipatorios los que organizaron el momento creativo del derecho alto medieval. Una construcción que se hizo de modo ascendente y autogestionado desde las cartas pueblas y los fueros resultado de una praxis expuesta posteriormente a la mirada legislativa. Primero la práctica, luego la norma. Este es el orden comunitario ascendente. Estos procesos consuetudinarios que son la única alternativa real para concretar en cuerpo práctico los derechos humanos emanadas de la reflexión moral del siglo xx y tan difíciles, sino imposibles de ser aplicados, o de ser mantenidos, desde las estructuras del estado nación moderno.

Como conclusión deberíamos transitar de la *fase de protesta social* entendida como la reivindicación pública de los derechos universales para su asunción por parte de los Estados, a la *fase de propuesta comunitaria* entendida como la conquista creativa y como única forma real de implementación de estos derechos. Nos parece relevante en este punto dos procesos, los de innovación social (Murray, G. et al, 2010), y los retroproyektivos o de retroproyección (Godet et al. 2000). En este segundo sentido es muy fecunda la historia jurídica de los fueros altomedievales o los millets bizantinos y otomanos como referentes actuales de derecho local consuetudinario. Se trataba de comunidades que tenían la posibilidad de formular modalidad de relación que los estados tuvieron que sancionar. Esta es la principal forma de creación de derecho, muy distinta de la formuladas desde los púlpitos de la filosofía moral o del derecho que ha predominado en la construcción de la modernidad y cuyo impacto es ya claramente marginal.

Como conclusión queremos constatar en la construcción del derecho la necesidad de un giro de sentido. A lo largo de los últimos siglos de modernidad se ha pasado de una filosofía moral *ex ante* con propuestas de derecho que se concretaban en ley, a un muro de los lamentos sobre los últimos rescoldos del estado de derecho. En la actual coyuntura ultramoderna o transmoderna en la que se confirma una acelerada deconstrucción y/o deslegitimación del estado como garante de estos derechos, exige una nueva aproximación. Hemos destacado el papel que el derecho consuetudinario ha tenido en la conformación de la identidad en Europa y Asia, y la importancia que tienen como forma nueva de crear experiencias y ensayar nuevas formas de organización.

Es preciso de dejar de mirar a los derechos humanos en abstracto, en papel *cuché* de las Naciones Unidas, o al legislativo de los estados o de las regiones o Comunidades Autónomas. Debemos construir ascendentemente, consuetudinariamente, nuevos hábitos y formas de organización, que serán, como ya ocurriera en la Alta Edad Media, las bases de los nuevos derechos comunitarios que las sociedades del pacto de modernidad no está en condiciones de asumir.



La sociedad es una realidad política, el demos y el ethos de un determinado estado-nación. Frente a la sociedad, con una fuerte *inercia de modernidad*, están las comunidades con una notable *libertad de creación (esperanza escatológica)*.

Es el momento de menos crítica de estudio, y de más acción y construcción comunitaria. La filosofía y la historia están dejando de escribirse en papel couché para escribirse sobre el lienzo mismo de la cultura: la sociedad en cambio, la deliberación participativa y la construcción de alternativas escritas a carne y fuego en su propia piel de la existencia como actores cruciales de los derechos que aún tenemos que conquistar y que encarnar. Esa tierra prometida que no llegaremos a pisar.


El último continente que queda por descubrir y por conquistar en el planeta tierra es el de las nuevas formas de organización comunitarias, y en este campo el municipalismo es el campo del derecho público con el que deberán converger y organizarse antes de poder escalar con solidez las viscosas paredes de los derechos de Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- DE SOUSA SANTOS, B. 2012. Derecho y emancipación. Pensamiento jurídico contemporáneo 2. Corte constitucional para el periodo de transición. Quito. https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/stories/corte/pdfs/derecho_y_emancipacion.pdf
- ESTRADA LÓPEZ, ELÍAS. 2008. *Derechos de Tercera Generación*. Universidad Panamericana, Guadalajara. Disponible en: <http://derecho.laguia2000.com/parte-general/derechos-de-tercera-generacion#ixzz2FR4zq395>
- GODET M. MONTI R., MEUNIER F. ROUBELAT (2000). «La caja de herramientas de la Prospectiva Estratégica», *Cuadernos LIPS*, Cuarta edición. Prospektiker, Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia.
- MURRAY, R.; CAULIER-GICE, J.; MULGAN GEOFF (2010). «The open book of social innovation». *The young foundation*.
- RODRÍGUEZ ARIAS-BUSTAMANTE, LINO, 1984. «EL personalismo comunitario en América Latina». *Ed Altalena*, Madrid.



Tribuna Abierta

- 
- 1** **Autonomía local y servicios sociales.**
Francisco Ramos Antón **189**
 - 2** **La influencia de la soledad y otras condiciones de vida de las personas mayores en el desarrollo del servicio de teleasistencia en España.**
Fernando Jimeno Jiménez y José Aureliano Martín Segura **211**
 - 3** **Trabajo decente en Colombia: el caso de Bogotá.**
Laura Andrea Cristancho Giraldo **241**



1



Tribuna Abierta

Autonomía local y servicios sociales

(A propósito de la sentencia 41/2016, de 3 de marzo por la que el Tribunal Constitucional estima parcialmente el recurso de la Asamblea de Extremadura contra la Ley 27/2013 LRSAL)

Francisco Ramos Antón

*Consejero del Consejo Consultivo de Castilla y León. Jefe del Servicio de Bienestar Social del Ayuntamiento de Palencia (en excedencia)
ramantr@cccyl.es*

Fecha de recepción: 6/06/2016

Fecha de aceptación: 15/09/2016

Sumario

1. Una autonomía local de ida y vuelta en la doctrina del Tribunal Constitucional. 2. Origen, intenciones y orientación de la reforma local. 3. Los recortes y el deterioro de los servicios. 4. Contexto político y reacciones frente a la reforma local, en tres movimientos. 5. La sentencia del TC y el nuevo régimen de competencias locales. 6. Los servicios sociales, típicamente municipales. 7. Servicios sociales y gobierno local. 8. El mapa local. 9. Corolario. 10. Bibliografía

RESUMEN

La primera sentencia del Tribunal Constitucional sobre la reforma local de 2013 consolida una doctrina sobre la autonomía local subordinada a los objetivos políticos del legislador básico y a la voluntad del legislador autonómico. Sin embargo declara abierto el catálogo de competencias de los ayuntamientos, que pretendió cerrar la reforma.

Esta sentencia salva así el modelo autonómico de servicios sociales, en el que el nivel de atención primaria se ha atribuido a las entidades locales, porque las comunidades autónomas podrán descentralizarlos en la Administración Local, mediante leyes sectoriales.

El artículo pone en cuestión los argumentos de la reforma local, y propone aprovechar esta sentencia para abrir el diálogo político que permita incorporar la autonomía local al consenso constitucional. También es la oportunidad para ampliar el espacio político del gobierno de proximidad en materia de servicios sociales y política social, mediante el acuerdo entre comunidades autónomas y entidades locales.

Palabras clave:

Autonomía local, reforma local, servicios sociales, Tribunal Constitucional.

**ABSTRACT**

The first sentence of the Constitutional Court on local reform of 2013 consolidates a doctrine on local autonomy, subordinated to the political objectives of the basic legislator and to the will of the regional legislator. However, the competences catalogue of town halls is declared open, which the reform aimed to close.

This sentence saves the autonomous model of social services, where the primary care level has been attributed to local authorities, because the autonomous regions may decentralize them in local governments, through sectorial laws.

The article questions the arguments of local reform, and proposes to use this decision to open the political dialogue and include local autonomy in the constitutional consensus. It is also the opportunity to extend the political space of proximity government in social services and social policy, by agreement between autonomous regions and local governments.

Key words:

Local Self-Government, local reform, social services, Constitutional Court.

1 UNA AUTONOMÍA LOCAL DE IDA Y VUELTA, EN LA DOCTRINA DEL TC

La primera sentencia del Tribunal Constitucional (TC) sobre la *contra-reforma* local aprobada por la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), nos deja la constancia de una doctrina constitucional sobre la autonomía local siempre disponible para los objetivos políticos del legislador básico. Con una mínima garantía: «asegurar el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración»⁽¹⁾, una vez ponderada la relación entre los intereses locales y supralocales en cada asunto.⁽²⁾ Menos ¡imposible!

«La atribución al Estado de competencias normativas (art. 149 CE) -en lo que aquí interesa, las bases del régimen local (apartado 1.18) y el régimen completo de las haciendas locales (apartado 1.14)- significa, principalmente, el reconocimiento de su capacidad para decidir políticamente fines y orientar hacia ellos la regulación de una materia».

Como si lo local fuera una materia y no un nivel de gobierno, que debe ajustar con criterios de estabilidad su diseño y estructuras a la prestación de una carta previsible de servicios locales, para que el perfil de la institución municipal sea reconocible, y pueda operar la garantía de la autonomía local que el propio TC asienta en la representación que de ella esté sedimentada en el imaginario colectivo. Y ello sin perder de vista la *vis atractiva* de intereses locales que implica el gobierno de proximidad, al que concierne todo cuanto condiciona la vida del vecindario, sea o no de su competencia.

De acuerdo con la doctrina del TC «el legislador básico, cuando desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración (...). Por eso una legislación estatal que, respetando aquellos límites, pretendiera reducir la autonomía local al mínimo constitucionalmente garantizado podría ser tan básica y legítima como la que tratara de ensancharla al máximo. Ambas soluciones se corresponden con los polos dentro de los que puede moverse el legislador básico del régimen local en el marco de un sistema constitucional basado en el principio democrático (art. 1 CE)».

La LRSAL interrumpe una trayectoria normativa de las bases del Régimen Local orientada a ampliar la autonomía local, sobre la que se ha edificado la doctrina constitucional al respecto. La misma capacidad que en relación a las

(1) Las citas entrecomilladas y en cursiva a lo largo del artículo se refieren a la sentencia de 3 de marzo de 2016, por la que el TC estima parcialmente el recurso de la Asamblea de Extremadura contra la Ley 27/2013 LRSAL. http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2016_019/2014-01792STC.pdf

(2) STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a).



orientaciones más municipalistas se reconocía al legislador básico para ampliar el espacio político de lo local, se le reconoce ahora en esta sentencia contrario sensu. Sin que la autonomía local pueda consolidar ninguna reserva de competencias.

«Interpretar que la competencia normativa estatal empieza allí donde la legislación básica pretende incrementar esa autonomía local conduciría a concebir los arts. 149.1.18, 137, 140 y 141 CE como una suerte de garantía de irreversibilidad de las cotas de autonomía local alcanzadas mediante la ley; con ello el Estado carecería de competencia para derogar o modificar las normas previamente dictadas por él que ampliaban la autonomía local».

De todos modos, con bases más o menos municipalistas, el espacio político de lo local, en términos de participación en el gasto público, se ha mantenido estable durante muchos años en torno al 12-13%. Así, en 2011, en términos comparativos, (Pérez 2015) la participación del gobierno local en el gasto público era del 12,3% en España, el 16,5% en Alemania, con una estructura equiparable de gobiernos territoriales, y el 21,6% en la OCDE. El control financiero sobre las EELL, a través de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y de la propia LRSAL ha contribuido a reducir la participación de las entidades locales en el gasto público cerca de dos puntos⁽³⁾. El ajuste, como en otros países europeos, ha sido proporcionalmente mayor en los niveles de gobierno más cercanos a la ciudadanía (Mascarell 2016).

Pero el origen de la reforma no fue el gobierno local y lo que este sostiene, sino los compromisos con Europa a cambio del rescate bancario, aprovechados como coartada para imponer un modelo recentralizador sin consenso político.

La sentencia del TC proclama la legitimidad constitucional de una interpretación limitadora de la autonomía local, pero declara la inconstitucionalidad de prohibir la descentralización en las entidades locales (EELL), y concretamente en los municipios, de competencias autonómicas exclusivas, como es el caso de los servicios sociales⁽⁴⁾.

(3) Según los datos de los Programas de Estabilidad del Reino de España y sus actualizaciones de 2011-2015, 2013-2016 y 2015-2018, la participación de las EELL en el conjunto del gasto público ha sido la siguiente, durante los años de referencia: 15,7% en 2010; 15,2% en 2011; 12,9% en 2012; 13,1% en 2013 y 13,2% en 2014.

(4) El TC ha dictado hasta el momento otras tres sentencias sobre la Ley 27/2013 (LRSAL), la 111, 168 y 180, todas de 2016. Está aún pendiente, entre otras, la instada en defensa de la autonomía local por más de 3.000 ayuntamientos. En todas se mantiene la constatación constitucional de la debilidad de la autonomía local, en continuidad con la primera. En lo que afecta al modelo territorial de las competencias locales, se consolida el reforzamiento institucional de las diputaciones, moderado por una interpretación que exige el complemento normativo que deje margen a la participación de los ayuntamientos en la "coordinación voluntaria" de servicios de su competencia. La intervención provincial se entiende subsidiaria de la provincial, por lo que no interfiere en la autonomía municipal.

2 ORIGEN, INTENCIONES Y ORIENTACIÓN DE LA REFORMA LOCAL

En la motivación original de la reforma había, de un lado, una exigencia europea coherente con el modelo liberal de abordaje de la crisis, de control de los límites de lo público -muy poco justificado en el caso de España-⁽⁵⁾, más allá de la proclamada preocupación por su sostenibilidad y, por otro, una voluntad política recentralizadora, que contribuía de forma interesada (Amat 2012) a trasladar el debate político de la cuestión social –en un contexto de fuertes recortes- a la territorial.

La agenda pública de la reforma local se caracterizó por el intenso repunte en los barómetros del CIS de la preocupación ciudadana por la corrupción, desde febrero de 2013⁽⁶⁾. La agenda política centró el discurso en el sueldo de los alcaldes. De manual: antes del recorte -del poder local, en este caso-, culpabilización generalizada de sus titulares. Así se hurtó al debate social esta reforma⁽⁷⁾.

En el círculo de los iniciados, los argumentos eran sostenibilidad financiera, racionalización -entendida en términos de escalas de eficiencia para la prestación de servicios públicos locales- y evitar duplicidades.

Sin embargo, esta reforma de la Administración Local no obedeció al peso de su deuda o la rigidez de su déficit. Tampoco a una gestión ineficiente.

La deuda local suponía el 4,95 % del total de la de las Administraciones públicas y estaba concentrada en muy pocos ayuntamientos, los de mayor tamaño, como si el problema fuera de diseconomías de escala, más que lo contrario. En realidad el nivel de deuda de los ayuntamientos⁽⁸⁾ no parece que venga de problemas de escala para la eficiente prestación de los servicios pú-

(5) EUROSTAT. (2014) General government expenditure in the EU. Government expenditure accounted for 48.1% of GDP in the EU in 2014. Mainly devoted to social protection.

	Gasto público por habitante 2014 (€)	% / PIB
España	9.924	43,6
UE	13.153	48,1
Zona euro	14.617	49,0

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6899478/2-07072015-AP-EN.pdf/797f4af9-c37f-4631-8211-5dd0b32fcb31>, acceso 30 de marzo de 2016.

(6) CIS. Banco de datos (en línea) <http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp>, acceso 31 de marzo de 2016.

(7) CIS (2014) Estudio n.º 3030. Calidad de los servicios públicos (IX) Junio 2014 (en línea).

http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3020_3039/3030/es3030mar.pdf, acceso 5 de abril de 2016.

Solo el 21,8 % de los encuestados reconoce haber oído hablar de la Ley de Reforma Local. De sus contenidos identifican los tópicos del discurso político oficial: menos concejales, evitar duplicidades y mejorar la transparencia.

(8) Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/presupuestos2013/aspx/Seleccion_consulta_publico.aspx

blicos locales, sino que resulta más asociado a la burbuja inmobiliaria y sus efectos de *dopaje* de las haciendas locales, ya que sus mapas se pueden perfectamente superponer⁽⁹⁾.

Gráfico 1. Deuda viva de los municipios españoles en 2013



Fuente: Elaboración del mapa. Ignacio Molina de la Torre, a partir de datos de deuda viva de las EELL 2013. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por otro lado las EELL son las únicas que han cumplido ¡y aún en exceso! los objetivos de déficit impuestos por el Gobierno y comprometidos con Europa. De $-0,4\%$ en 2011 se ha pasado a superávit de $0,30\%$ en 2012; $0,52\%$ en 2013, $0,53\%$ en 2014 y $0,44\%$ en 2015, un año electoral en el que el resto de administraciones han desbordado sus objetivos. Por ello la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018⁽¹⁰⁾ reduce a la mitad el impacto de la LRSAL, que estima en 1.431 millones de euros por supresión de servicios y en 363 por integración y fusiones, entre 2014 y 2017.

De todos modos, las cifras y los efectos económicos de la reforma siguen siendo un necesario objeto de estudio⁽¹¹⁾.

(9) Tinsa. (2015): *Radiografía del stock de la vivienda 2015* (en línea) <https://www.tinsa.es/servicio-de-estudios/extended-papers/stock-vivienda-2015/>, acceso 28 de marzo de 2016. La consulta del mapa de la construcción en España, permite constatar hasta qué punto coincide con el de la deuda.

(10) Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015): *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2015 – 2018*. http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/PE%202015-18%2030_04_2015.pdf, acceso 28 de marzo de 2016.

(11) El *Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2015* cifra en 3.234 millones de euros el ahorro en la administración

Puede concluirse, por tanto, que el origen de la reforma local no fue principalmente económico, sino un verdadero ejercicio de jerarquía malentendida entre administraciones y de abuso de las potestades del legislador básico. Se hizo porque resultaba fácil de hacer y de *servir* a Europa, prescindiendo del mínimo consenso político con las CCAA y con el poder local.

Si los motivos de la reforma se justifican solo formalmente por las exigencias europeas, si la búsqueda de escalas de eficiencia -que en los servicios públicos locales son muy variables y están condicionadas por factores tecnológicos, geográficos y demográficos- es más que discutible en términos de equilibrio presupuestario, tampoco el principio -no jurídico- de *una administración/una competencia*, que se predica como filosofía de la reforma, se sostiene más que como eslogan, y muy simplista, por cierto.

En los sistemas federales -o federalizantes, como el nuestro- es muy difícil identificar la *pepita de oro* (Fuertes 2011) de una competencia exclusiva en cada nivel de gobierno. Las materias concurrentes o compartidas son la piedra angular del federalismo cooperativo, en un sistema flexible y coordinado de competencias hecho en la propia práctica administrativa de unidades descentralizadas territorialmente (Parrado 2012).

En asuntos, como los servicios sociales, que operan como un sistema complejo, la buena administración consiste en que cada cual haga su papel, según su vocación política e institucional y de acuerdo con el principio de subsidiariedad, de modo que las decisiones se tomen lo más cerca posible de la ciudadanía. Su lógica es la de la colaboración y la proximidad, más que la de la diferenciación competencial.

Esta reforma ha pretendido, sin éxito -como le ocurre a la mayoría de los modelos apriorísticos-, acabar con un patrón de asignación de competencias que, en materia de servicios sociales, se ha ido edificando en una aproximación evolutiva, con la práctica política y administrativa de la construcción paralela del Estado autonómico y del sistema de servicios sociales.

La propia sentencia del TC reconoce que los servicios sociales (y los sanitarios) han sido «*habitualmente desplegados en el nivel municipal porque así lo decidieron (o permitieron) las Comunidades Autónomas (al amparo de sus Estatutos) o el Estado (mediante la regulación ex artículo 149.1.18ª CE de servicios mínimos y habilitaciones directas) -artículo 26.1.c LRBRL, anterior a la reforma local- o, simplemente, porque fueron desarrollados de hecho por los Ayuntamientos*».

local desde el comienzo de la legislatura, el 15,9 % del ahorro de todas las administraciones públicas. http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/150504_np_actpnr.pdf



La conclusión es que esta ha sido una reforma muy ideológica, cargada de intención política; sin debate social y sustentada en fundamentos técnicos débiles, simplistas y, en algún caso, como el de las escalas de eficiencia, muy anticuados.

Su objetivo principal (además del reforzamiento de las diputaciones y el apoyo a la iniciativa privada) parece haber sido desempoderar a los ayuntamientos de sus competencias sobre las condiciones sociales del espacio público local, singularmente en materia de servicios sociales, lo que constituyó en su día una conquista de los ayuntamientos democráticos, del movimiento vecinal y de los profesionales.

Efectivamente, resuelto lo básico de las condiciones materiales del espacio público local, los primeros Ayuntamientos electos, que supieron materializar en los barrios la credibilidad del conjunto de las instituciones democráticas, empezaron a ocuparse de las condiciones sociales y de convivencia. Con o sin soporte competencial. Antes de la LRBRL de 1985. Antes de las primeras leyes autonómicas de servicios sociales.

Los ayuntamientos, completada la reforma, quedarían así con el perfil y las competencias de las corporaciones pre-democráticas sobre las condiciones materiales del espacio público local –alumbrado, pavimentación, limpieza viaria, agua y saneamiento y residuos urbanos, además del cementerio- y, en materia social, poco más que la beneficencia y *bocadillo y tente tieso* para las personas en situación o riesgo de exclusión social.

En lo que afecta a los servicios sociales esta opción suponía cerrar la puerta de acceso al conjunto del sistema (Ramirez 2014). Y casi se consigue.

3 LOS RECORTES Y EL DETERIORO DE LOS SERVICIOS

Los efectos de la reforma local empezaron a operar mucho antes de su aprobación, con el debate de la propia Ley, la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012 y los recortes en las subvenciones de las CCAA a las EELL, sobre todo en actividades de promoción social.

Se estigmatizaba en las EELL un conjunto de competencias puestas en cuestión por la reforma, en materia de servicios sociales, educación, sanidad, pero también de juventud, promoción de la igualdad de oportunidades, lucha contra la violencia de género, consumo o promoción económica y empleo, cuya finan-

ciación finalista se resentía y cuyo destino podía ser a corto plazo la transferencia a las CCAA. Competencias y servicios devenidos de menor derecho en el ámbito local, a cuyos responsables técnicos y políticos ha costado cada día más mantener posiciones para competir por los cada vez más escasos recursos locales. ¿Quién invierte en infraestructuras o en tiempo para imaginar y planificar el futuro de servicios cuyo destino ya escrito es otra administración?

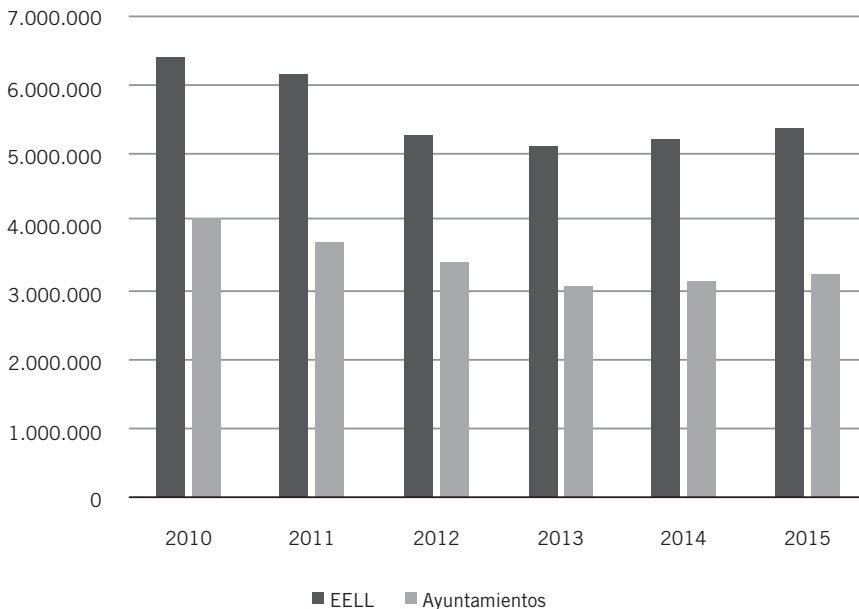
Tabla 1. Gasto total y gasto social en los presupuestos liquidados de las EELL (miles de €)

AÑO	GASTO TOTAL		SERVICIOS SOCIALES	
	EELL	Ayuntamientos	EELL	Ayuntamientos
2010	76.369.284	56.178.129	6.418.249	4.050.603
2011	69.718.844	50.258.098	6.186.491	3.745.898
2012	65.641.831	46.726.112	5.277.966	3.434.017
2013	61.283.498	42.058.095	5.116.821	3.099.970
2014	65.888.935	45.873.899	5.228.099	3.179.836
2015(*)	64.404.819	43.484.065	5.401.002	3.245.004

(*) 2015. Datos de presupuestos.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas⁽¹²⁾.

Gráfico 2. Evolución del gasto local en servicios sociales (miles de €)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

(12) <http://serviciostematicosex.minhap.gob.es/SGCAL/entidadeslocales/>



Analizando la evolución de los presupuestos liquidados de 2010 a 2015 constatamos que el gasto de los ayuntamientos, que han perdido la cuarta parte de su capacidad inicial, ha ido reduciendo año a año su peso relativo en el del conjunto de las EELL. Los ajustes han sido más intensos en los ayuntamientos que en otras administraciones locales.

Los presupuestos de servicios sociales, en condiciones de fuerte incremento de necesidades y demanda, por los efectos sociales de la crisis y las políticas de austeridad, se han visto reducidos en proporción parecida a los presupuestos totales, tanto en los ayuntamientos como en el conjunto de las EELL. Suponen el 8,4% del gasto total de las EELL y el 7,5% del de los municipios. Sin el soporte de los sistemas de financiación finalista de los servicios sociales de las CCAA, con todos sus recortes y deficiencias, cabe esperar que el gasto en servicios sociales se hubiera resentido en mayor medida, por los efectos de precarización institucional infligidos por la reforma local.

Durante el debate de sus numerosos borradores (2011-2013) el recorte en servicios sociales en los ayuntamientos ha alcanzado los 1.872 millones de euros, el 70% de los recortes registrados durante el periodo en servicios sociales por el conjunto de las EELL (2.673 millones de euros). Tras la reforma (2014 y 2015) el ritmo de los recortes en servicios sociales se ha contenido por debajo del nivel máximo alcanzado en 2013. En los ayuntamientos ha sido más intenso que en el conjunto de las EELL: 1.676 millones de euros en los dos ejercicios, el 76% del total de los recortes en servicios sociales de todas las EELL.

Desde 2013 los ajustes en materia de servicios sociales han sido mayores en los ayuntamientos que en otras EELL.

4 CONTEXTO POLÍTICO Y REACCIONES FRENTE A LA REFORMA LOCAL, EN TRES MOVIMIENTOS

Esta reforma recentralizadora llegó en un momento en el que las CCAA ya tenían graves dificultades presupuestarias para mantener sus propios servicios y no estaban dispuestas a incorporar los de las EELL, como les encomendaba la LRSAL en materia de servicios sociales, sanidad y educación. Tampoco querían asumir, en perspectiva preelectoral, los costes políticos de recortarlos, cerrarlos o precarizarlos.

Se daba por hecho que, lejos de mejorar las escalas de eficiencia, el proceso recentralizador tendría costes añadidos, a pesar de la expresa prohibición de la

Ley⁽¹³⁾. Costes y deterioro de los servicios que podría continuar con la posible delegación de retorno de los servicios centralizados a las EELL de las que procedían, ya sometidos a la disciplina autonómica, también prevista en la reforma.

Se inicia así un primer movimiento de aplazar la centralización autonómica de servicios sociales, sanitarios y educativos a la aprobación de un nuevo sistema de financiación autonómica y local que equilibre competencias y recursos. Fue un trabajo de las CCAA afines al Gobierno. Se intentó en las últimas enmiendas parlamentarias, pero sólo se consigue en materia de educación, aunque algunos actores del acuerdo lo han seguido entendiendo extendido a los servicios sociales y los de salud⁽¹⁴⁾.

El segundo movimiento fue de control y reducción de los daños con que amenazaba la reforma a los servicios públicos y a las haciendas autonómicas. La mayoría de las CCAA legislan, publican normas y circulares para la aplicación de la reforma, con la intención de mantener la garantía y continuidad de la competencia local de los servicios públicos cuestionados. Con independencia de su valor normativo, han sido instrumentos útiles para evitar destrozos y sostener la gestión y el ánimo de los operadores jurídicos y técnicos en los ayuntamientos y otras EELL (Boix 2016).

La sentencia de TC avala la legitimidad de que las CCAA, en el marco de sus atribuciones, descentralicen en las EELL sus competencias, más allá de la relación de materias del artículo 25.2 de la Ley 7/1985 RBRL. En el mismo sentido, estas normas apuntaban que lo descentralizado, descentralizado estaba, a pesar de la reforma.

Por último, el tercer movimiento, fue de defensa del modelo competencial autonómico y local mediante diez recursos presentados ante el TC por los parlamentos de Extremadura, Cataluña, Navarra y Andalucía; los gobiernos de Andalucía, Asturias, Cataluña y Canarias; parlamentarios de los grupos Socialista, IU, ICV-EUIA, CHA, la Izquierda Plural, Unión Progreso y Democracia y Mixto, y el conflicto en defensa de la autonomía local ante el TC presentado por más de 3.000 ayuntamientos.

(13) LRSAL. Disposición transitoria 2ª. 3. No obstante la Junta de Castilla y León, valoró los costes añadidos de asumir los servicios sociales en 201 millones de euros, en 100 millones las competencias en educación desempeñadas por los ayuntamientos y en 30 millones el mantenimiento de los consultorios médicos locales.

(14) Así lo señalaba el secretario de Estado de Administraciones Públicas en carta dirigida a los alcaldes y alcaldesas el 2 de noviembre de 2015 en la que pretendió un interpretación impropia pero tranquilizadora ante la inminencia de los plazos para el traspaso de servicios a las CCAA, sin haberse adoptado ningún tipo de medidas para hacerlo efectivo, pero con la necesidad de seguir haciendo gestión local de competencias cuyo estatus no encontraba acomodo en el nuevo sistema de competencias locales. La sentencia del TC ha venido a resolver el problema y a enmendar la plana al Secretario de Estado. Carta: [http://www.csital.org/sites/default/files/CARTA%20AYUNTAMIENTOS-1\(2\).pdf](http://www.csital.org/sites/default/files/CARTA%20AYUNTAMIENTOS-1(2).pdf)

Nota_Explicativa:http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/politica_local/regimen_juridico/NT-explicat-REFORMA-L0-CAL-17-09-15_rem-Inform-tica_329471-V2.pdf



En una ley por la que se ven afectados en sus competencias todos los niveles de gobierno es difícil alcanzar mayor conflictividad constitucional. En tales condiciones, la reforma sólo ha operado en términos de deterioro callado de los servicios públicos y de coartada para recortes sociales ya decididos por razones ideológicas y políticas. Un fracaso que resta posibilidades de éxito a otras reformas que sí son necesarias en el ámbito local.

5 LA SENTENCIA DEL TC Y EL NUEVO RÉGIMEN DE COMPETENCIAS LOCALES

La sentencia del TC no es una sentencia *municipalista*, pero salva los servicios sociales de titularidad local, de acuerdo con los modelos de descentralización que sobre esta competencia exclusiva decidan las CCAA. Quedan por tanto a salvo las competencias de las CCAA, no así las que han venido ejerciendo los Ayuntamientos, como propias o impropias, que dependerán de la voluntad descentralizadora de cada comunidad o del propio Estado.

Esta primera sentencia deja señalado el camino de un modelo de competencias locales coherente con la voluntad política recentralizadora de la reforma:

5.1. Competencias propias

Queda eliminada la cláusula general de competencias que permitía intervenir a los ayuntamientos *en cuantas materias contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*. Las competencias propias ahora solo se pueden atribuir a los municipios a través de normas estatales o autonómicas con rango de ley (art. 25.3., 4. y 5. LRBRL), sujetas a las siguientes condiciones:

- 1.º Evaluación de la oportunidad en función de principios de descentralización, eficiencia y sostenibilidad financiera.
- 2.º Dotación para asegurar la suficiencia financiera de las EELL, sin mayor gasto público.
- 3.º Garantía de no duplicidad.

«Ello no es más que una opción política del legislador básico, que está autorizado a diseñar el modelo dentro del cual ha de moverse la asignación de competencias municipales [SSTC 214/1989, FJ 3 a) y b), 159/2001, FJ 4, 121/2012, FJ 7].

La Comunidad Autónoma no podría ya atribuir competencias locales mediante cláusulas generales ni, por tanto, reconocer al municipio un ámbito de libertad para decidir sus tareas⁽¹⁵⁾.

Que los municipios consigan o no la capacidad de intervención que para ellos reclama la Constitución (arts. 137 y 140), dependerá de lo que establezcan unas leyes que ahora deben ser necesariamente específicas, sin que la sola proscripción de la cláusula general como técnica de distribución de poder local vulnere por sí la autonomía local constitucionalmente garantizada.»

La enumeración de materias del artículo 25.2. LRBRL se interpreta no como un *númerus clausus*, tal como pretendía la reforma, sino como una garantía de mínimos en los que necesariamente deberán atribuirse competencias a los municipios.

«Debe, pues, excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LRBRL. Si el Estado quisiera apoyarse en el art. 149.1.18 CE para interferir de modo tan penetrante en las competencias de las Comunidades Autónomas (prohibiendo con carácter general que estas atribuyan competencias propias a los municipios de su ámbito territorial en cualesquiera otras materias), tendría que haberlo establecido expresa o inequívocamente. Por lo demás, semejante prohibición, indiscriminada y general, sería manifiestamente invasiva de las competencias de las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LRBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias».

Las leyes pueden atribuir a los municipios competencias propias en materias distintas a las enumeradas en el art. 25.2 LRBRL, con la condición de cumplir las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del propio artículo 25, a las que hemos hecho referencia. La interpretación que hace el TC de que la atribución de competencias en este marco esté condicionada a que no se incremente el gasto público es flexible: *«No queda imposibilitada la atribución de competencias municipales que, aisladamente consideradas, entrañen incrementos del gasto. En tales casos, la norma obliga solo a que las Comunidades Autónomas persigan ahorros correlativos en cualesquiera otros ámbitos de su competencia. El legislador estatal no ha prejuzgado las políticas a las que las Comunidades Autónomas deben dar preferencia».*

Se consideran directa y expresamente habilitadas por el legislador básico, como competencias propias, con independencia de quien sea el titular de la materia sectorial, las competencias obligatorias del artículo 26.1 de la LRBRL. Otra cosa será que el legislador sectorial competente por razón de la materia deba definir y concretar en qué consisten tales competencias. En lo que aquí interesa «evaluación e información de situaciones de necesidad social y

(15) Se ponen en cuestión, por tanto, las cláusulas generales incluidas en los estatutos de autonomía o en la legislación autonómica sobre el régimen local.



la atención inmediata⁽¹⁶⁾ a personas en situación o riesgo de exclusión social» (artículo 26.1.c.)

Sí queda vetada para los propios municipios, insisto por su relevancia, la cláusula general para el ejercicio de competencias propias que habilitaba la redacción anterior del artículo 25.1, y para la realización de actividades complementarias de las propias de otras AAPP, del suprimido artículo 28, ambos de la LRBRL.

Se rompe así con una clara presunción de competencia en favor del municipio, en su propio ámbito y en el círculo de sus intereses, existente en el Ordenamiento español. El propio Tribunal Supremo acuñó la expresión de «primacía de la voluntad municipal» (Quintana 2011) para expresar la preferencia del interés local legalmente formulado (sentencia de 20 de febrero de 1998). También con el principio de subsidiariedad del Derecho comunitario europeo según el cual «*el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos*»⁽¹⁷⁾. Y ello a pesar de que la Carta Europea de Autonomía Local, citada sólo tangencialmente en la sentencia del TC, es considerada como referencia de constitucionalidad de la legislación básica, a la que se impone por su naturaleza de tratado internacional (Bandrés 2009).

Es la voluntad política del legislador básico de limitar la autonomía local, declarada constitucionalmente legítima por el TC.

5.2. Competencias delegadas

La sentencia del TC avala el nuevo régimen de delegaciones, por un mínimo de cinco años, para atender los intereses locales involucrados en materias de interés supralocal, con sus nuevas condiciones, de mejorar la transparencia, evitar duplicidades y generar ahorro neto de recursos, y la no tan nueva de mejorar el servicio a la ciudadanía, antes expresada en términos de eficacia.

Se mantienen las técnicas de dirección y control por parte de la Administración delegante y se dan por válidas las garantías de financiación establecidas en la legislación básica.

En el listado abierto de competencias delegables se incluye la *prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer* (Art. 27.3.c. LRBRL), lo que carece de sentido después

(16) Se ha elucubrado mucho, en una estrategia de defensa de los servicios sociales locales, con la doble acepción de la palabra “inmediata”, como contigüidad en el tiempo -la intención aparente de la reforma- y en el espacio -con más posibilidades para una intervención de proximidad propia de los gobiernos locales-.

(17) Artículo 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España mediante Instrumento de 20 de enero de 1988 (Boletín Oficial del Estado de 24 de febrero de 1989).

de la sentencia del TC, siempre que las CCAA decidan atribuir competencias propias a los municipios en esas materias, como lo han venido haciendo.

5.3. Competencias *de tercera*: distintas de las propias y de las delegadas

Excluido el recurso a la cláusula general, el nuevo régimen competencial remite a una nueva regla para el ejercicio de cualquier competencia sin habilitación legal específica, cuyo estatus residual se hace patente desde su propia definición, por exclusión de las propias (de primer nivel) y las delegadas (de segundo nivel). Su ejercicio es posible mientras no pongan en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal (el ejercicio de las competencias propias) y cuenten con informes previos de no duplicidad de la Administración competente por razón de la materia –que elude una responsabilidad propia y traslada su coste a la entidad local- y de sostenibilidad financiera de la que ejerza la tutela financiera (Art. 7.4 LRBRL).

6 LOS SERVICIOS SOCIALES, TÍPICAMENTE MUNICIPALES

La sentencia del TC declara nula la disposición transitoria 2.^a, que contemplaba la asunción por las CCAA de las competencias relativas a servicios sociales (además de la 1.^a, sobre las competencias de salud, y la 11.^a, ligada a las anteriores), por cuanto han superado claramente los límites de lo básico, e *«impiden que las Comunidades Autónomas puedan optar, en materias de su competencia, por descentralizar determinados servicios en los entes locales»*, ya que *«el Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate. En materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle»*.

Pero además de eso, Tolivar Alas (2016) ha destacado con agudeza las palabras con las que comienza el FJ 13 a) de la sentencia del TC, en las que señala que los servicios sociales y de promoción y reinserción social son *«servicios típicamente municipales»* (también la participación en la gestión de la atención primaria de salud) y, por tanto, a juicio del TC, integrantes del perfil en el que la autonomía local *es reconocible para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar*⁽¹⁸⁾.

(18) STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3.



Por lo que concluye este autor que «si una ley autonómica privara de toda participación a los municipios en estas dos responsabilidades controvertidas, habría que esperar que al Tribunal no le temblara la mano a la hora de declararla inconstitucional».

Con esta sentencia del TC cabe, por tanto, interpretar que las competencias atribuidas como propias a los municipios y el resto de entidades locales en materia de servicios sociales por leyes autonómicas anteriores a la LRSAL, deben seguir considerándose como tales en el nuevo esquema de competencias municipales. Las leyes de atribución de competencias locales a partir de este momento deben contar con los informes y precauciones del artículo 25.3, 4 y 5 de la LRBRL, que ya hemos señalado.

Otra cuestión es la capacidad que tienen, de hecho, las EELL para el ejercicio de tales competencias propias en materia de servicios sociales con alguna autonomía política. A la proliferación normativa y de planificación de las CCAA se unen las exigencias añadidas a que las EELL se adhieren de forma *voluntaria* en los convenios y otros instrumentos de financiación finalista de los servicios sociales locales, con lo que a la autonomía local prácticamente no le queda espacio alguno, ni siquiera en materia de auto-organización.

El diagnóstico genérico en los servicios sociales de atención primaria, de titularidad local, es actualmente de fuerte incremento de la demanda expresada, limitación de recursos humanos y económicos -a la que hemos hecho referencia en términos de recorte de gastos-, sobre-presión asistencial, burocratización, subordinación en procesos en los que la decisión es exclusivamente autonómica, y abandono total o parcial de las políticas de intervención comunitaria, de la dimensión preventiva, de promoción y reinserción social, propias de los servicios sociales de proximidad.

Con un liderazgo autonómico muy poco o nada compartido en la orientación y desarrollo de los servicios sociales, las EELL operan en competencias propias, prácticamente sujetos a criterios de oportunidad, característicos de las competencias delegadas, con la presión de los usuarios, del conjunto de la población y de las CCAA, éstas muy preocupadas por su posicionamiento en los rankings y valoraciones con más recorrido mediático.

7 SERVICIOS SOCIALES Y GOBIERNO LOCAL

Después de esta sentencia y las que han de venir, en un escenario político nuevo y más plural, la cuestión es la posibilidad de acuerdo sobre lo que se quiere que sea el gobierno local: su espacio político.

Fracasada la reforma en sus objetivos tanto de reordenación del mapa local como de diseño competencial, la primera cuestión es precisamente la necesidad de tal acuerdo social, político e institucional. La reforma del nivel de gobierno más próximo al ciudadano no puede imponerse. Necesita consenso de rango constitucional, porque sin esta garantía de un espacio básico de competencias, la autonomía local, con esta doctrina del TC, seguirá estando al albur del legislador básico de turno (Jiménez 2016)⁽¹⁹⁾, y del legislador sectorial autonómico.

Parece fácil cierto consenso social y político sobre la recuperación del principio europeo de subsidiariedad y del espacio político propio del gobierno de proximidad para los ayuntamientos, con competencias tanto sobre las condiciones materiales del espacio urbano, como sobre las condiciones de vida y convivencia de los vecinos, sin olvidar los elementos de identidad y el proyecto estratégico de futuro que convierten a un territorio y una población en una comunidad.

Cualquier reforma constitucional que se plantee debe incluir, además del principio de subsidiariedad, una relación mínima de materias en las que el Estado y las CCAA deben atribuir necesariamente competencias propias a los municipios -como titulares de las competencias locales-, entre las que los servicios sociales y otras políticas sociales deberán ocupar un espacio central, ya que constituyen el ámbito material en el que cabe la ampliación del espacio político local, por identificación con el modelo de ayuntamientos europeos.

También es preciso, para acabar de perfilar los contornos de la Administración Local, que los Estatutos de Autonomía, en el ámbito de las competencias autonómicas, internalicen la relación de materias en que las CCAA se obligan a asignar competencias a las EELL, entre las que no pueden faltar los servicios sociales, *típicamente municipales*.

En ambos casos cabe plantearse también la recuperación de la cláusula general de competencias al máximo nivel de jerarquía normativa, en el marco de un acuerdo político de aproximación de la participación de las EELL es-

(19) Jiménez Asensio llega a hablar de «un concepto de "autonomía local chicle" que el legislador básico (o el legislador sectorial) estira o encoge a su antojo».



pañolas en el gasto público al nivel europeo. Un nuevo y esta vez verdadero pacto local, en el que más administración local implique necesariamente más administración social.

8 EL MAPA LOCAL

Más difíciles serán los acuerdos sobre el mapa local, que también afecta a la prestación de servicios sociales en el medio rural. El TC deja asentado en esta sentencia que *«el sistema constitucional adjudica al Estado un relevante papel en la configuración del mapa local, además de a las Comunidades Autónomas y, en alguna medida también, a las propias entidades locales»*. La cuestión es cómo conseguir que estos actores vayan todos en la misma dirección. La heterogeneidad por CCAA de mapa local aconseja su internalización en la legislación autonómica, desde los propios estatutos de autonomía.

La fusión de municipios es un debate que históricamente se plantea en términos de racionalidad, en períodos de ebullición democrática, cuando más operan en sentido contrario factores de identidad local, lo que sin embargo tiende a ignorarse. El TC ha sido complaciente con la intención de favorecer las fusiones de la reforma local. En vano.

Las decisiones sobre las Administraciones locales intermedias, incluidas las Diputaciones, también tienen más sentido desde una perspectiva autonómica. El absentismo en esta materia de otras Administraciones ha llevado a los municipios, donde ha sido más necesario, a tejer una red horizontal de cooperación voluntaria, sobre todo a través de mancomunidades, difícil de entender desde fuera de la práctica municipal.

La clave es mejorar la capacidad del medio rural para decidir sobre su propio futuro y sobre los recursos que en él invierten el conjunto de las Administraciones, no solo las locales. La crisis ha extremado los desequilibrios territoriales, como lo ha hecho con las desigualdades sociales, que también tienen su proyección en el territorio.

La tendencia en Europa es a la cooperación horizontal y vertical, abierta al tercer sector y a la sociedad civil, a través de nuevas formas de gobernanza y de estructuras intermedias. Con mucha preocupación por su legitimidad democrática, por el diálogo entre los distintos niveles de gobierno, por la participación e implicación ciudadana, por la suficiencia financiera de todos los poderes locales, por el desarrollo de sistemas de gestión y evaluación del des-

empeño, por la rendición de cuentas, por la flexibilidad de las estructuras y por la transparencia. Es la estrategia de los poderes locales europeos contra la centralización, la privatización de servicios y la supresión o fusión de gobiernos locales⁽²⁰⁾. Contra las amenazas a la democracia local.

9 COROLARIO

El TC ha salvado la base o puerta de entrada a los sistemas autonómicos de servicios sociales, de gestión local, tal como se han concebido por las propias CCAA y en defensa de sus competencias. Sin embargo, su doctrina consolida la precariedad de la autonomía local, cuya configuración queda sujeta a la voluntad del legislador básico y del legislador sectorial.

Mientras no exista garantía constitucional de irreversibilidad de la autonomía local, la única garantía es política y está vinculada al liderazgo de alcaldes y a su capacidad para negociar con el legislador sectorial autonómico un espacio político propio para el gobierno de proximidad, que defina sus responsabilidades sobre las condiciones sociales del espacio público local, en un modelo territorial flexible y colaborativo. La sentencia del TC lo facilita, casi obliga. Hay que entablar el diálogo político desde la simetría y el respeto a la autonomía de los interlocutores. Las CCAA, en su propia consolidación, han sido un obstáculo para la descentralización local. Es la hora de aproximarse a Europa y fortalecer la acción social de proximidad.

El peso político del gobierno local para abordar esta negociación estará vinculado a su legitimidad de ejercicio percibida por la ciudadanía. Los casos de corrupción que nos asolan son un terrible lastre. El reconocimiento ciudadano vendrá, sobre todo y en sentido amplio, de la gestión de los servicios sociales, a los que se va a seguir necesitando siempre. Los demás se dan por descontados.

Lo que no he visto, ni en la LRSAL, ni en la STC ha sido la dinámica real de las instituciones locales, ni la vida del vecindario, en el que incluyo a los ciudadanos, las familias, las empresas y el tercer sector local. Como si la Administración Local fuera para sí misma y estuviéramos en un juego de habilidades jurídicas sin consecuencias.

(20) Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa (2015) Resolución 389. Las nuevas formas de gobernanza local. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2362517&Site=COE&direct=true>



La LRSAL ni ha funcionado, ni podía funcionar. No ha sido útil ni siquiera a sus propios objetivos, pero, para que las cosas siguieran como razonablemente venían siendo, se ha causado mucha confusión y molestias (Boix 2014), que son gastos de gestión que no se trasladan a la ciudadanía en servicios públicos.

En términos sustantivos parece que perseguía el objetivo político de reducir lo local a mera administración, en un intento inédito de recentralización y devaluación del nivel de gobierno con más capacidad de vertebración social y vinculación ciudadana con lo público, precisamente en un momento de grave crisis territorial y de legitimación de las instituciones democráticas.

La sentencia del TC levanta la precarización de en torno al 10% del gasto local en políticas sociales y abre la vía para su ampliación, con nuevas políticas que se anuncian en respuesta a la crisis social en que ha derivado la crisis económica, en las que la gestión de proximidad tiene un papel insustituible. Hay partido en clave de ciudadanía, de gobierno de proximidad, de democracia local, de lucha contra las desigualdades, de mejorar la escasa capacidad redistributiva de las políticas locales, y de incremento de la participación local en el gasto público, para hacerlo posible. Hay mucho que hacer y los Ayuntamientos son el Estado en traje de faena.

10 BIBLIOGRAFÍA

- AMAT, F. (2012): *Identidad y cambio institucional: los efectos de la competición política*. Fundación Alternativas. Laboratorio. Política comparada (en línea). http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/2a65f17129efe1d1fa7aa68804a664d2.pdf, acceso 31 de marzo de 2016.
- BANDRES, J.M. (2009): «La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo». *Cuadernos de Derecho Local*, n° 20, junio.
- BOIX, A. (2016): *Vía libre para redefinir y mejorar el gobierno local* (en línea). http://www.eldiario.es/cv/arguments/Via-redefinir-mejorar-gobierno-local_6_493860633.html, acceso 14 de marzo de 2016.
- BOIX, A. (2014): «Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales», *REALA*, n° 2, julio-diciembre 2014.



- FUERTES, M. (2011): «Título III. De la Organización Territorial. Art. 45 Competencias», en Sáez, I. (Coord.) *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León* (pp.594-620) Madrid: Cívitas.
- GOBERNADO, J.I y J. Baza (2010): «Los efectos redistributivos del presupuesto municipal en un Estado descentralizado». *Revista de Investigación Económica y Social de Castilla y León*, nº 10.
- MUÑOZ, S. (2013): *Ocho millones de euros de ahorro: La compleja reforma de la Administración Local* (en línea). Círculo Cívico de Opinión. <http://www.circulocivicodeopinion.es/download/pdf/posiciones05.pdf>, acceso 22 de marzo de 2016.
- JIMÉNEZ, R. (2013): *¿Reforma o “deconstrucción” del Gobierno Local en España?* (en línea). Diario del Derecho Municipal. Iustel. http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/docs/REFORMA-LOCAL-TEXTO.pdf, acceso 28 de marzo de 2016.
- JIMÉNEZ, R. (2013): *El Proyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: novedades más relevantes en relación con los borradores del ALRSAL y principales enmiendas aprobadas en el Congreso de los Diputados* (Partes II y II). Diario del Derecho Municipal. Iustel.
- http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1120871&utm_source=DDM&utm_medium=email&nl=1, acceso 28 de marzo de 2016. http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1120981&utm_source=DDM&utm_medium=email&nl=1, acceso 28 de marzo de 2016.
- JIMÉNEZ, R. (2013): «Diez puntos críticos de la Reforma Local», en Jornada sobre *Les initiatives legislatives de reforma de la normativa de règim local*, Barcelona 11-10-2013. FMC.
- JIMÉNEZ, R. (2016): *La (Primera) Sentencia Del Tribunal Constitucional Sobre La “Reforma Local”* (en línea) <http://rafaeljimenezasensio.com/2016/03/09/la-primera-sentencia-del-tribunal-constitucional-sobre-la-reforma-local/>, acceso 23-de marzo-2016.
- LONGO, F (Dir), et al. (1997): *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*. Barcelona: Fundación Carles Pi i Sunyer.
- MASCARELL, C. (2016): *Descentralización y nuevas formas de gobernanza en Europa* (en línea). <http://agendapublica.es/descentralizacion-y-nuevas-formas-de-gobernanza-en-europa/> Acceso 4 de abril de 2016.
- PARRADO, S. (2012): «Funciones de las administraciones públicas contemporáneas», en Olmeda, J.A; Parrado, S; Colino, C. (Coods.) *Las Administraciones Públicas en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- PÉREZ, F. (dir), V. Cucarella y L. Hernandez (2015): *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*, Fundación BBVA-IVIE. http://www.fbbva.es/TLFU/dat/INFORME_SERVICIOS_PUBLICOS_FUNDAMENTALES%20FBBVA-IVIE.pdf



QUINTANA, T. (2011): «Título III. De la Organización Territorial. Art. 43 Organización territorial», en Sáez, I. (Coord.) *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León* (pp.594-620) Madrid: Cívitas.

QUINTANA, T. (Dir.), et al. (2014): *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Valencia: Tirant lo Blanch.

RAMIREZ, J.M. et al. (2014): «La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Un ataque a la Democracia Local y a los Servicios Sociales de Proximidad», *Servicios Sociales y Política Social*. N° 106, 3° cuatrimestre, pp. 57-79

TOLIVAR, L. (2016) *Me quedo con cuatro palabras (a propósito de la STC de 3 de marzo de 2016)*. <http://www.administracionpublica.com/me-quedo-con-cuatro-palabras-a-proposito-de-la-stc-de-3-de-marzo-de-2016/>, acceso 30 de marzo de 2016.



La influencia de la soledad y otras condiciones de vida de las personas mayores en el desarrollo del servicio de teleasistencia en España

Fernando Jimeno Jiménez*
fernandom.jimeno@gmail.com

José Aureliano Martín Segura**
aurelianomartin@ugr.es

Fecha de recepción: 6/07/2016
Fecha de aceptación: 22/09/2016

Sumario

1. Introducción. 2. El servicio de teleasistencia domiciliaria en España. 3. Los programas domiciliarios y sus condicionantes. 4. El modelo empírico de panel de datos. 4.1. La variable dependiente: el indicador de cobertura de la TAD. 4.2. Las variables independientes: La soledad de las personas mayores y otras condiciones de vida. 5. Resultados y discusión. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es conocer cómo influyen la soledad y otras condiciones de vida en el desarrollo del servicio de teleasistencia en España. Se aplica un modelo empírico de panel de datos, utilizando información estadística oficial durante la serie temporal 1999/2010, con desagregación por autonomías.

Resultan significativas, mediante relación directa, la situación de soledad de las personas mayores, el tamaño personal del domicilio, la esperanza de vida y la residencia en entorno rural. Con vinculación inversa, la edad de 80 y más.

* Licenciado en Derecho, Licenciado en CC. Políticas y Sociología (Sección Políticas), Grado en CC. Jurídicas de las Administraciones Públicas. Como funcionario está vinculado con el ámbito de los servicios sociales, habiendo desarrollado funciones directivas en la Administración del Estado en Ceuta como Director Territorial del IMSERSO (1993/2010), simultaneando durante tres años como Director del Área de Trabajo y Asuntos Sociales (2002/2005). Ha publicado artículos en revistas científicas.

** Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y en Derecho por la UNED; Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales en la misma Universidad, con premio extraordinario de doctorado. Durante 35 años ha desempeñado diversos puestos de trabajo en la Administración Pública. Es Profesor Ayudante Doctor del Departamento de Organización de Empresas de la Universidad de Granada y Profesor en el Centro Asociado de la UNED en Ceuta. Tiene diversas publicaciones en revistas científicas, así como tres monografías, habiendo participado en diversos Congresos científicos. Es miembro del grupo de investigación SEJ481 de la Universidad de Granada e investigador del Proyecto ECO2010-20483.



De igual modo, en la evolución de la teleasistencia, se aprecia cambio estructural en el año 2005, coincidente con la puesta en marcha del Libro Blanco de la Dependencia y la posterior aprobación de la norma, sin que se observe incidencia alguna derivada de la crisis económica en los últimos años del periodo estudiado, ante su moderado coste, mínimo copago y utilidad para las familias.

Palabras clave:

Servicio de teleasistencia, personas mayores, soledad, condiciones de vida, panel de datos.

ABSTRACT

The aim of this research is to know how solitude and other living conditions influence the development of the telecare service in Spain. An empirical model of data panel is employed, using official statistical information for the time series 1999/2010, with disaggregation by autonomies.

With direct relationship, the situation of solitude of elderly people, the personal size of the home, the life expectancy and the residence in a rural area are significant. With inverse relationship, the age of 80 and over is significant.

Likewise, in the evolution of telecare, a structural change is visible in the year 2005. It coincides with the launching of the Dependency White Paper and the subsequent approval of the rule, with no incidence observed derived from the economic crisis in the last years of the studied period, facing its moderate cost, minimum copayment and usefulness for families.

Key words:

Telecare service, elderly people, solitude, living conditions, data panel.



1 INTRODUCCIÓN

¿Dónde prefiere la persona mayor envejecer? La opinión siempre ha sido favorable al domicilio de toda la vida (Sancho, Díaz, Castejón y del Barrio, 2007), lugar de encuentro con el cuidador familiar y su entorno, donde se cita con los recuerdos y sentimientos, un hábitat perfectamente conocido, en el que ha alcanzado la madurez y desarrollado la personalidad.

El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) han efectuado consultas referidas al deseo acerca del lugar de permanencia cuando se alcance la edad avanzada y/o sean necesarios cuidados de larga duración⁽¹⁾. El porcentaje de personas que optan por disfrutar de la vejez en casa se ha elevado desde el 76,4% (1994), hasta el 87,3% (2010), transitando por el 83,9% (2009), con un incremento de casi once puntos en dieciséis años. En paralelo, se produce un descenso de la alternativa a la vivienda, el centro residencial, desde 20,2% (1994) hasta el 12,7% (2010).

No obstante, la elección tiene lugar con sometimiento a condiciones. Las mejoras en accesibilidad, tanto exterior (barriada) como interior (vivienda y escaleras⁽²⁾ del bloque)⁽³⁾, el diseño inclusivo del hogar y del entorno (Libro Blanco del envejecimiento activo, 2011), el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, la mejora de la seguridad y la protección frente a la delincuencia y el vandalismo⁽⁴⁾ forman parte del catálogo de condiciones necesarias para una permanencia domiciliaria adecuada. Estas exigencias no solo facilitarán la estancia, sino favorecerán la prevención de situaciones de dependencia física (Comas, 2005).

La Recomendación n.º (98-9) del Comité de Ministros del Consejo de Europa ha reconocido formalmente el derecho a la autodeterminación y libre decisión de la persona mayor de elegir domicilio y modalidad de protección social, elevándose a derecho de ciudadanía con la aprobación de la ley de dependencia⁽⁵⁾ (LAPAD).

(1) Estudio CIS 2217/1994, Barómetro CIS 2801/2009 y la Encuesta de Personas Mayores del IMSERSO de 2010.

(2) Uno de cada cinco mayores habita una vivienda sin ascensor, la mitad tienen que superar escaleras (IMSERSO, 2006).

(3) La disposición final tercera de la LAPAD establece la concesión de ayudas económicas para facilitar la autonomía personal. El artículo 27 de la Constitución Española reconoce el derecho de todos los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada, siendo referencia para todos los poderes públicos.

(4) La preocupación de las personas mayores debe analizarse en una doble dimensión. Frente a intrusos y ante el peligro de accidentes caseros, de manera especial en situaciones de soledad (Libro Blanco del Envejecimiento Activo, IMSERSO, 2011). Con menor intensidad, un 5,6% está molesto con los problemas medioambientales y un 3,8% con la ausencia de luz natural.

(5) Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, de 14 de diciembre (BOE del 15).



La atención familiar continúa siendo la regla general en materia de cuidados a personas en situación de dependencia, aunque en el primer decenio del siglo XXI se ha producido un avance importante en la atención externa. Tradicionalmente esta atención profesional, no familiar, se ha vinculado, bien con el hogar (ayuda a domicilio y teleasistencia), en tanto que programas comunitarios, bien con el ingreso en centro residencial, basado en la especialización y la institucionalización⁽⁶⁾. Con el devenir del tiempo, hay opiniones que no aprecian esta distinción por primar en todos los servicios (domiciliarios o residenciales) la nota de la especialización (Sancho et al, 2007). En lógica el servicio de teleasistencia (TAD), únicamente puede efectuarse en la vivienda particular de la persona mayor, por considerarse de un programa domiciliario.

Sobre el servicio de teleasistencia domiciliaria, tan frecuente⁽⁷⁾ en los hogares de las personas mayores, se efectúa el presente estudio. El objeto es conocer la incidencia de las condiciones de vida, representadas por la variable soledad y otras circunstancias personales, en el desarrollo de la TAD, utilizando para ello un modelo predictivo de panel de datos donde se analiza la anualidad temporal (1999/2010), con la transversalidad de datos por autonomías. Los resultados obtenidos pueden servir para que gestores públicos puedan disponer de información relevante en el diseño de políticas públicas y, los privados, en la toma de decisiones respecto de un yacimiento interesante de inversión.

2 EL SERVICIO DE TELEASISTENCIA DOMICILIARIA EN ESPAÑA

La teleasistencia domiciliaria comienza su existencia en 1992 (Libro Blanco del Envejecimiento Activo, 2011), como instrumento idóneo para combatir los problemas de la soledad. Su crecimiento exponencial está basado en el carácter complementario del servicio, su bajo coste de inversión y mantenimiento, así como la práctica inexistencia de participación económica por parte del usuario, generalmente basado en la gratuidad.

La TAD es fruto de la evolución científica aplicada a las necesidades de las personas que viven en soledad, con otros familiares mayores y/o en situación de dependencia. Facilita la conexión del domicilio del usuario con la persona de referencia (el propio interesado, un familiar, vecino o, en su caso, los servicios públicos⁽⁸⁾), por medio de intermediario responsable de la central

(6) El centro de día se encuentra en posición intermedia entre los programas domiciliarios y el centro residencial.

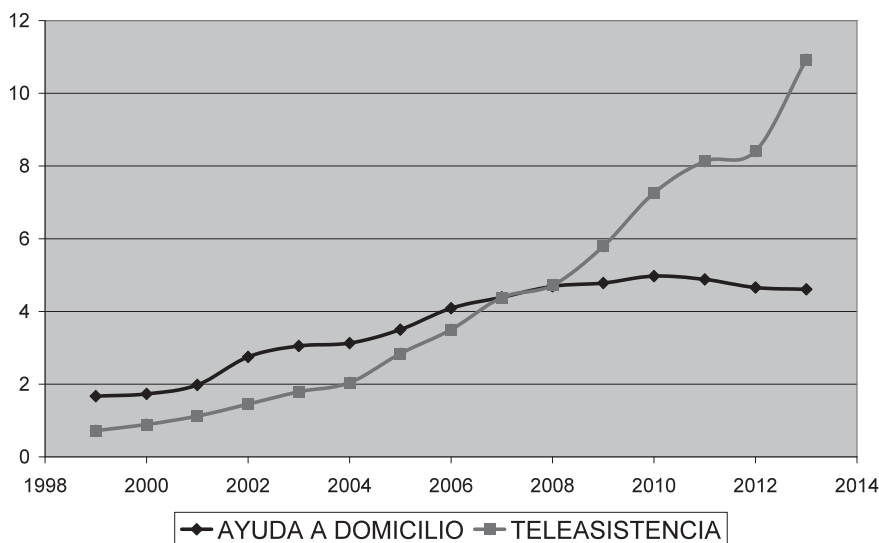
(7) A 31.12.2012 más de 900.000 personas mayores en España (910.894) son beneficiarias del servicio de teleasistencia (IMSERSO, 2015).

(8) Policía Nacional, Policía Autonómica, Policía Local, servicios sanitarios de emergencia o servicios de extinción de incendios.



de comunicación preestablecida (empresa contratada al efecto). Para ello debe utilizar el pulsador cuando surja la situación de necesidad, activándose el protocolo en la unidad de control. Dada la experiencia exitosa del programa, ha sido exportada a otros ámbitos (protección ante denuncias de violencia de género).

Gráfico 1. Evolución de los indicadores de teleasistencia (TAD) y ayuda a domicilio (SAD) en España (1999/2013)⁽⁹⁾



Elaboración en base a IMSERSO Informes anuales Personas Mayores en España / Boletines Envejecimiento e Informes de servicios sociales.

Es un instrumento que aporta seguridad y tranquilidad durante la estancia del beneficiario en su domicilio (Libro Blanco de la dependencia, 2004), de manera continuada y permanente, previsto tanto para situaciones de emergencia como de tráfico habitual (recordatorio de tratamientos o de días señalados). Fomenta el acercamiento de las personas mayores con las nuevas tecnologías (Valero, Sánchez y Bermejo, 2007), en constante evolución (detector de humo y gas, con unidad de respuesta propia), vinculado a un teléfono fijo o móvil, facilitador del contacto con recursos comunitarios sociales y sanitarios (Valero *et al.*, 2007).

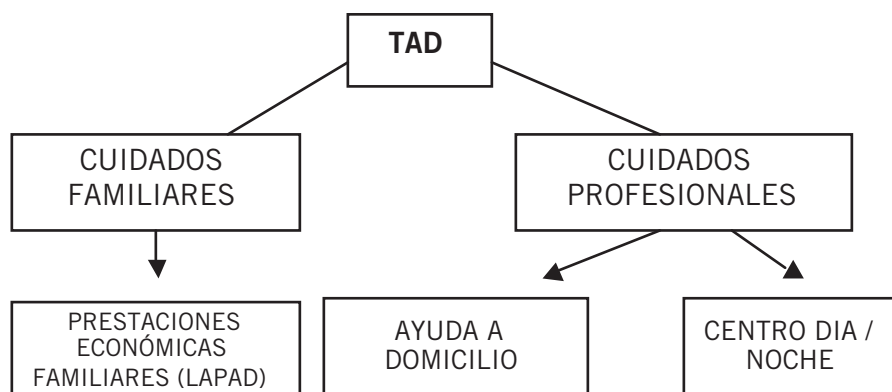
En el gráfico 1 se refleja la evolución del indicador cobertura nacional de la TAD, junto al del servicio de ayuda a domicilio a efectos comparativos. Con unos comienzos titubeantes, no será hasta el año 2005 cuando se produzca el crecimiento del programa ante el ajuste de oferta pública y demanda privada,

(9) Los datos están referidos al 1 de enero de cada anualidad.

en pleno debate de la ley de dependencia. Desde es instante y durante el tramo 2005 / 2011, el recurso adquiere un protagonismo, muy por encima de las expectativas del servicio de ayuda a domicilio, donde casi once de cada cien mayores en España utiliza el recurso a comienzos del 2013.

La distribución territorial es heterogénea, con Comunidades Autónomas (CC. AA.) que presentan un indicador elevado, superior a la media nacional (Madrid, Castilla la Mancha, Andalucía, Cataluña y Ceuta), frente a otras que apenas han desarrollado el recurso o se encuentran en una fase incipiente (Galicia, Canarias Canarias, Extremadura, La Rioja).

Figura 1. Sistema compatibilidad del servicio teleasistencia⁽¹⁰⁾



Elaboración propia

La LAPAD (artículo 22) determina el carácter complementario de la teleasistencia, aunque reconoce su naturaleza de independencia respecto de otros programas. Será el programa individual de atención (PIA) el documento que determine el reconocimiento y compatibilidad con otros recursos, en función de las circunstancias personales y familiares del beneficiario. En la figura 1 se expone el sistema de compatibilidad de la TAD, donde no figura el centro residencial por incluir atención integral profesional. Por tanto, como programa domiciliario, puede reconocerse conjuntamente con el servicio de ayuda a domicilio, situación habitual (Sancho et al, 2007; Libro Blanco de la dependencia, 2004), con el centro diurno/nocturno y con los cuidados familiares, lugar indicado para la asignación de las prestaciones económicas para cuidados familiares previstas en la LAPAD. De igual forma, con los programas de promoción de la autonomía y prevención de la dependencia.

(10) En el marco de la LAPAD se establece el sistema de compatibilidad/incompatibilidad en el artículo 16 del Real Decreto 1051/2013 de 27 de diciembre (BOE del 31), regulador de las prestaciones del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia. De igual forma, se produce habilitación normativa para que las CC.AA. puedan establecer sistemas propios de compatibilidad (párrafo tercero del citado artículo). Por razones lógicas, resulta incompatible con el recurso residencial.



El coste de la TAD es muy bajo, otro motivo de atracción, con 264,34 euros/año (IMSERSO, 2014), fruto de la concurrencia competitiva ante la externalización del servicio, donde el importe de una mensualidad equivale al precio de una hora y media del servicio de ayuda a domicilio aproximadamente. La aportación media de los mayores se estima en un 15,55% (IMSERSO, 2014).

Esta participación en el coste del servicio no parece corresponderse con los criterios fijados en el Acuerdo de 10/07/2012⁽¹¹⁾ del Consejo Territorial del Sistema de Dependencia, ya que se exige al usuario con rentas inferiores al primer IPREM⁽¹²⁾, se penaliza hasta la mitad del siguiente con un 50% en concepto de copago y, a partir de ese límite, participa con el 90% del coste.

Finalmente debe resaltarse que las personas con situación de dependencia no suelen demandar la TAD con intensidad. Frente a las más de 900.000 personas usuarias a nivel nacional (IMSERSO, 2015), solamente 137.469 personas dependientes (IMSERSO, 2015) tienen reconocida la TAD, en un ámbito protector donde el 72% de los beneficiarios alcanzan los 65 y más. Debe entenderse que es un instrumento que reciben al margen de la LAPAD o que no resulta atractivo para los cuidados de larga duración por requerir presencia efectiva de familiares o cuidadores profesionales. Posiblemente sea una combinación de ambas consideraciones, donde hay personas que no lo necesitan ante supervisión continuada y, en paralelo, otras que lo disfrutaban desde una fase anterior y externa a la situación de dependencia y continúan con el servicio.

3 LOS PROGRAMAS DOMICILIARIOS Y SUS CONDICIONANTES

Como quiera que la TAD es compatible tanto con los cuidados familiares, como con los servicios profesionales domiciliarios, el análisis debe desplazarse desde la perspectiva de quién debe cuidar, a su reflexión sobre dónde se deben prestar los cuidados. La investigación enfrenta al domicilio con la institucionalización en el centro residencial.

Sarasa (2003) distingue los modelos de protección europeos en función del protagonismo de los programas domiciliarios, destacando los países escandinavos por su mayor expansión, en menor medida el modelo continental

(11) Resolución de 13 de julio de 2012 de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, donde se publica el Acuerdo del consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (BOE del 3 de agosto).

(12) El indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) durante 2015 se ha fijado en 532,51 euros mensuales, manteniéndose la misma cifra para 2016.



aunque con una elevada presencia residencial y, finalmente, el mediterráneo en evolución. Cada sistema es consecuencia lógica de su evolución histórica (Rodríguez Cabrero, 2004).

Gott *et al.* (2007) concluyen, tras estudio sobre personas mayores con problemas cardíacos en distintas zonas del Reino Unido, que el acceso a los servicios sociales está sometido a barreras, tales como la dificultad en el acceso, las experiencias negativas de personas cercanas o la negativa personal. Piensan que las personas que viven en soledad, los mayores de 75 años, las mujeres o quienes padecen problemas de salud presentan mayor propensión a su recepción. Sttodart, Whitley, Harvey y Sharp (2002) analizan el acceso a los servicios domiciliarios de mayores, detectando cómo la edad avanzada, las dificultades de movilidad, riesgo de caídas, problemas físicos, de emotividad o cognitivos eran determinantes de la atención en la vivienda.

Wilkins y Park (1998) en su investigación sobre el desarrollo de la atención domiciliaria de naturaleza pública, concluyen que se asocian con la atención domiciliaria el envejecimiento, los problemas de salud, la soledad y la necesidad de apoyos para actividades de la vida diaria. Con parecidos resultados, Forbes *et al.* (2003) precisan que son variables que predicen la atención domiciliaria la edad avanzada, el sexo femenino, la soledad, los menores ingresos, las limitaciones para actividad doméstica, así como padecer alguna enfermedad crónica.

Borowiak y Kostka (2004) en su análisis sobre la calidad de vida de las personas que continúan en su vivienda, entienden que la participación en actividades físicas con regularidad, el mantenimiento adecuado de la función cognitiva y el control de la obesidad contribuyen a la prolongación de la estancia domiciliaria en condiciones de bienestar. En el mismo sentido, Kending, Browling, Wells, Pedlow y Thomas (2010) destacan cómo los estilos de vida saludables de las personas mayores determinan la permanencia en la vivienda, así como Noro y Aro (1997), al concluir que las personas mayores atendidas en sus domicilios disfrutaban de mejor salud y capacidad funcional que los ingresados en residencias.

En el análisis de las condiciones de vida, la situación soledad adquiere protagonismo al vincularse con la población mayor y, de manera especial, al avanzar los años (Dykstra, 2009), con especial incidencia en la mujer (Rubio, 2011), con origen en la jubilación, viudedad, dispersión familiar (Iglesias, 2001). La vinculación directa entre soledad y los servicios profesionales es recogida en los análisis donde se estudia esta relación (Iliffe *et al.*, 1992; Herlitz, 1997; Gené *et al.*, 1997; Gott *et al.*, 2007). En este sentido, Tennstedt, Sullivan, McKinlay y D'Agostino (1990) precisan que vivir solo es el elemento más importante de enlace con la atención profesional.



El tamaño del hogar es un predictor de programas domiciliarios (Bowling, Farquhar y Browne, 1991), donde el número de convivientes determina la modalidad de protección. Para Frederiks *et al.* (1992), la red social menos extensa se relaciona con atención profesional en el domicilio y una menor presencia de cuidados familiares. La convivencia con estos (cónyuge y/o hijos, fundamentalmente) reduce la institucionalización (Boaz y Muller, 1994), por entender que el vínculo matrimonial incrementa los cuidados domiciliarios (Penning y Chappell, 1990; Ayuso *et al.*, 2011).

Huijsmann y Dolmans (1990) relacionan los programas domiciliarios con el incremento de edad, al necesitar mayor intensidad en los cuidados, especialmente para las actividades de la vida diaria (Hellström, Andersson y Hallberg, 2004). La edad avanzada genera mayores posibilidades de situación de dependencia, junto a la necesidad de cuidadores familiares y/o profesionales (Vetter, Lewis y Llewelyn, 1992).

Existe una extendida opinión acerca del desarrollo intenso de los servicios sociales en las áreas urbanas (Bowling *et al.*, 1991) y una dedicación familiar en las zonas rurales (Herlitz, 1997). Algunos autores relacionan la residencia en grandes ciudades con la institucionalización de las personas mayores (Kliebsch, Stürmer, Siebert y Brenner, 1998), ante la ausencia de personas en su entorno, así como la mínima red social de contactos, consecuencia del nuevo modelo de familiar y la movilidad laboral. Sin embargo, en la España del siglo *xxi*, los municipios pequeños pierden población joven, especialmente femenina (Pérez, 2013), en búsqueda de oportunidades laborales y educativas. El despoblamiento rural ha ocasionado envejecimiento, falta de apoyos y masculinización (Benito, 2013). Ante este fenómeno de pérdida de habitantes en los pueblos, con incidencia en potenciales cuidadores familiares, se hace necesario fomentar programas de proximidad (domiciliarios y ayudas técnicas) y trabajo en red (García y Rodríguez, 2005). En esta misma línea, Jiménez y Vilaplana (2007), entienden que en los municipios con población entre 2000 y 5000 habitantes se produce una amplia atención profesional externa de cuidados, tanto domiciliarios como residenciales.

4 EL MODELO EMPÍRICO DE PANEL DE DATOS

Ante la necesidad de analizar series temporales en un periodo amplio, desde el año 1999 a 2010, se utiliza el modelo predictivo de panel de datos, adecuado por combinar la información transversal de cada una de las autonomías españolas, con la evolución de la anualidad del periodo estudiado, todo ello, respecto de cada una de las variables. Su aplicación permite obtener, no solo las significativas, sino analizar los efectos de cambio estructural en el tiempo.



El panel de datos permite combinar la variable dependiente objeto de estudio, el indicador de cobertura de teleasistencia, con las variables independientes o explicativas, representativas de las condiciones de vida de la persona mayor, tomando en consideración: (1) Datos de cada una de las variables desde 1999 a 2010 y (2) referidos a cada una de las 17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas.

Cabe realizar en este instante dos apreciaciones. Por una parte, la elección de la serie temporal no es casual, debido a que coincide con el desarrollo de los servicios sociales españoles en dirección hacia la modernidad, etapa coincidente con la puesta en marcha de los primeros documentos de actuación conjunta (Plan Gerontológico o de Prestaciones Básicas con las corporaciones locales), hasta llegar a la culminación de la LAPAD (2006), tras un evidente consenso parlamentario. Por otra parte, los resultados obtenidos ofrecen la riqueza de la desagregación de datos por autonomías, de modo que por cada variable se alcanzan 228 observaciones posibles, cuando si se utilizara la unidad estatal solamente serían 12.

La información utilizada en la confección del panel de datos es fruto de las estadísticas oficiales, en función de cada materia. Por un lado, la referida a la evolución de la TAD por medio del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO); por otro, la relacionada con las condiciones de vida, con acceso al Instituto Nacional de Estadística (INE). Una limitación importante, dada la dimensión temporal de este trabajo, es la dificultad de localizar variables explicativas sobre las que exista información en todas las anualidades y territorios.

Por motivo de espacio no se pueden exponer las tablas de datos de cada una, circunstancia que obliga a identificar la fuente de obtención y ofrecer algunos comentarios de evolución.

4.1. La variable dependiente: el indicador de cobertura de la TAD

El indicador de cobertura de TAD es una proporción resultante de dividir el número de beneficiarios que disfrutaban del recurso con al menos de 65 años, por la población absoluta que se incluye en ese tramo de edad. Ya se ha indicado con anterioridad cómo el indicador no ha dejado de crecer, beneficiándose del servicio cerca de un 11% de los mayores en el año 2013.

$$\text{Índice cobertura de TAD} = \frac{\text{Número de beneficiarios de TAD}^{(13)}}{\text{Población de 65 años y más}} * 100$$

(13) Beneficiarios que deben tener una edad de 65 o más.



La información es ofrecida por el IMSERSO (Informes Anuales Personas Mayores, 1999/2010), donde los datos son reflejo de los servicios reconocidos por las Administraciones Públicas, no inclusivos de los gestionados en relaciones jurídicas privadas. Cuestión diferente es la provisión efectiva del servicio, ya que si la asignación es pública, la ejecución se encuentra adjudicada a empresas especializadas⁽¹⁴⁾ en las autonomías.

4.2. Las variables independientes: la soledad de las personas mayores y otras condiciones de vida

En la definición de las condiciones de vida se han tenido en cuenta las bases de datos del INE (Indicadores Sociales / Demografía y población), representativas de circunstancias sociales y demográficas. Se descartan las variables de naturaleza económica (la renta, la evolución del producto interior bruto o la situación de empleo / desempleo), al no ser relevantes en un servicio que es ofrecido por las entidades públicas sin apenas contraprestación monetaria por el beneficiario (15,55% del importe), con independencia del mínimo coste que sufragan los servicios sociales públicos⁽¹⁵⁾ (22,03 euros por persona / mes) por la actuación.

En el cuadro 1 se reflejan las variables incluidas en el panel, referidas a circunstancias sociales y demográficas.

Cuadro 1: Variables independientes del panel de datos

CONDICIONES DE VIDA	FUENTE	VARIABLES
SOCIALES	Indicadores Sociales (INE)	Soledad de la personas mayores y composición del hogar
DEMOGRÁFICAS	Demografía y población (INE)	Envejecimiento del envejecimiento, ruralidad en España y esperanza de vida

Elaboración propia

La situación de soledad es un atributo que acompaña con preferencia a las personas mayores. Se aprecia cómo este indicador ha ido elevándose en el tramo temporal objeto del estudio, incrementándose en más de de 3 puntos porcentuales desde 16,75% (1999) a 19,88% (2010). En sentido inverso ha evolucionado, la composición del hogar, definida por el número de personas que conviven en el mismo domicilio, consecuencia lógica del nuevo modelo familiar, ya que ha descendido en media unidad (3,17 en 1999 a 2,67 en 2010).

En las variables demográficas, la representación de personas con 80 años y más (envejecimiento del envejecimiento) ha experimentado una mejora del

(14) En el sistema de dependencia, las entidades privadas deben estar acreditadas para poder contratar.

(15) Es habitual que un mismo terminal tenga asociadas a dos personas, de manera que por la primera las entidades públicas abonan el precio principal y, por la segunda y siguientes, una cantidad complementaria inferior.



indicador en más de un punto porcentual en doce años, situándose al final de periodo en 4,9% sobre la población absoluta y, al comienzo en 3,77%. La esperanza de vida al cumplir la edad de 65, indicador de salud, ha mejorado más de 2 años en el tramo temporal (18,33 años al inicio y 20,56 al concluir). Por último, se ha reflejado la residencia en entorno rural, medida como porcentaje de personas que habitan en municipios de menos de 10.000 habitantes, constatando una pérdida de población cifrada en 3 puntos porcentuales, con un trasvase de población en dirección a zonas urbanas, aunque el indicador se ha estancado en los últimos años.

5 RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Una vez aplicado el modelo econométrico y constatado el cumplimiento de las hipótesis básicas, se obtienen los resultados indicados en la tabla 1.

Tabla 1: Resultados modelo econométrico⁽¹⁶⁾

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
COB	2.593103	1.175002	2.206891	0.0285**
80 y más	-0.513204	0.181992	-2.819931	0.0053***
SOL	0.146202	0.068883	2.122466	0.0351**
ESP	1.249410	0.267130	4.677157	0.0000***
RUR	0.021201	0.011191	1.894458	0.0597*
C	-29.71755	7.480499	-3.972670	0.0001

Nivel de significación igual o inferior al 10% (*), igual o inferior al 5% (**) y, finalmente, igual o inferior al 1% (***).

De acuerdo con la información reflejada, todas las variables explicativas resultan significativas. De manera concreta, con coeficiente positivo:

- Soledad (3,51%)
- El tamaño del domicilio (2,85%)
- La esperanza de vida (0%)
- Entorno rural (5,97%)

De igual forma, coeficiente negativo de significación:

- Envejecimiento del envejecimiento (0,53%)

(16) COB (tamaño medio domicilio), 80 y más (envejecimiento del envejecimiento), SOL (soledad), ESP (esperanza de vida al cumplir 65 años) y RUR (población que reside en entorno rural).



Por tanto, se relacionan directamente con el desarrollo del servicio de teleasistencia, las siguientes variables representativas circunstancias personales, la soledad de las personas mayores, la esperanza de vida, la residencia en territorio rural y la evolución en el número medio de personas que viven en el domicilio. La relación es inversa respecto de las personas con 80 y más años.

Como quiera que se ha utilizado como modelo empírico un panel de datos de efectos fijos en la variable temporal, se determinan momentos de cambio estructural en la evolución de la TAD.

De conformidad con la información resultante de la tabla 2, el principal momento de cambio estructural se produce en el año 2005. Esta fecha es coincidente con el mayor impulso que reciben los cuidados de larga duración, donde el Libro Blanco de la Dependencia (diciembre de 2004) es el instrumento que sirve de base a la futura LAPAD (diciembre de 2006). La casi unanimidad en la aprobación parlamentaria es sintomática de la importancia social del proyecto, donde la memoria económica refleja un elevado montante económico inversor. En este sentido, la dotación de centros residenciales, diurnos / nocturnos, así como la concertación de los servicios de ayuda a domicilio y de teleasistencia, se convierten en objetivos que suponen la modernización de los servicios sociales españoles y el acercamiento a un modelo universal ante el nuevo derecho de ciudadanía reconocido.

Tras una evolución constante (tabla 2), al final del periodo y, a pesar de la crisis económica y su repercusión en los presupuestos públicos, no se aprecia disminución en el crecimiento del indicador, consecuencia de su bajo coste de adquisición y mantenimiento, junto a la eficiencia del recurso para las familias.

Tabla 2. Cambio estructural (1999/2010)
(Efectos fijos en el tiempo)

1/1/1999	-1.282689
1/1/2000	-1.632851
1/1/2001	-1.580235
1/1/2002	-1.211590
1/1/2003	-0.720074
1/1/2004	-0.803385
1/1/2005	0.142641
1/1/2006	0.125232
1/1/2007	0.924536
1/1/2008	1.523771
1/1/2009	1.773522
1/1/2010	2.105500

Elaboración en base a modelo econométrico



Una vez conseguidos los resultados, es el momento de su contraste con los obtenidos por otras investigaciones, abarcando la totalidad de las variables introducidas en el modelo, al haber alcanzado toda significación.

La soledad se vincula directamente (coeficiente positivo) con la teleasistencia. Las personas mayores que no viven acompañadas tienen una propensión natural en dirección hacia los servicios profesionales en general. Esta conclusión es compartida de manera concluyente con los estudios efectuados, desde los más antiguos (Iliffe *et al.*, 1992; Herlitz, 1997), hasta los más recientes (Gott *et al.*, 2007; Rogero, 2010). La situación de aislamiento hace recomendable un instrumento que permita conectar el domicilio con el observador externo, un supervisor que no solo actúa a instancias del beneficiario (situaciones de emergencia o crisis personales), sino que bajo iniciativa propia contactará en actos regulares de seguimiento (medicación, onomástica, entre otros). El mecanismo se convierte en compañero fiel ante la ausencia de persona en el entorno, superador de las barreras comunicativas y debilidad emotiva, al margen de las incidencias con origen en el estado de necesidad.

El modelo econométrico vincula directamente el tamaño del domicilio, el número medio de personas que conviven, con el desarrollo de la TAD. Los resultados de investigaciones (Bowling *et al.*, 1991; Frederiks, 1992, entre otros) indican que el número de convivientes determina la necesidad de recursos externos que apoyen la menor disposición de cuidadores. Del mismo modo que el nuevo modelo familiar (disminución tasa de fecundidad, familias monoparentales, procesos de separación y divorcio o parejas de hecho) afecta al desarrollo de los cuidados domiciliarios, también la compleja vida en la sociedad contemporánea (desplazamientos lejanos para ir o volver al trabajo, necesidad de formación continua o académica ante la competencia laboral, horarios laborales intensos) ha minorado la intensidad en la atención por parte de los familiares convivientes, terreno abonado para que la teleasistencia opere cubriendo la falta de presencia directa ante largas ausencias.

Los investigadores han profundizado en la vinculación existente entre residencia en zona urbana y atención profesional, destacando una relación directa entre ambas variables (Bowling *et al.*, 1991; Rogero, 2010). Ha sido menor la intensidad de los trabajos desde el punto de vista del ámbito rural, con una asociación negativa (Herlitz, 1997), toda vez que se predispone de mayor número de familiares y/o vecinos con los que se contacta con habitualidad. Los resultados del modelo (la permanencia en el ámbito rural se vincula con el desarrollo de la teleasistencia domiciliaria) podrían resultar aparentemente contrarios a alguna de las opiniones expuestas. No debe ser así, por entender que son las circunstancias de tiempo y lugar las que han contribuido a este resultado, en base a dos argumentos. En este sentido, una parte de las CC. AA.



con elevada tasa de ruralidad (Castilla la Mancha, Aragón o Cantabria) han tenido un indicador de cobertura de TAD elevado, entendiendo que se está produciendo una revitalización de los servicios sociales en los pueblos españoles, a la que ha contribuido con un efecto homogeneizador la ley dependencia. Por otra parte, la visión tradicional de la familia extensa en las poblaciones pequeñas ha quedado superada ante el trasvase de jóvenes a las grandes ciudades y la permanencia de los mayores en los municipios de origen (García y Rodríguez, 2005). No cabe duda que la menor predisposición de potenciales cuidadores familiares es una realidad, consecuencia de una escasa presencia de jóvenes, con incidencia femenina (Pérez, 2005), lo que determina una huida en dirección a los programas profesionales domiciliarios.

Por una parte, la esperanza de vida (al cumplir los 65 años) es significativa respecto del programa de teleasistencia, donde la mayor longevidad fomenta el recurso. Con la edad avanzada aparecen limitaciones físicas o cognitivas con una fuerza antes no conocida en la trayectoria vital, momento en el que envejecimiento y problemas de salud coinciden en sus rutas. La actividad física, la mejora alimenticia, los hábitos saludables, los avances de la medicina, la educación y alfabetización, el perfeccionamiento de la protección social han contribuido al incremento de las expectativas de edad, donde las nuevas tecnologías y sus aplicaciones concretas (TAD) participan activamente. La vinculación entre programas domiciliarios y personas mayores ha sido estudiada de manera asidua, con similares apreciaciones a las expuestas en términos generales (Huijsmann y Dolmans, 1990), ya que es más probable la situación de dependencia (Vetter *et al.*, 1992) y la necesidad del apoyo.

Por otra, la relación entre las personas que han cumplido 80 y más con el servicio de teleasistencia es significativa, aunque con coeficiente negativo. No cabe duda que las personas que superan este umbral mantienen altos porcentajes de situación de dependencia (un 54,95% de las personas dependientes tiene más de 79 años, según IMSERSO, noviembre 2015), circunstancia que obliga a una mayor intensidad y dedicación familiar ante la necesidad de cuidados. Parece razonable pensar la idoneidad de la TAD en personas mayores sin graves limitaciones, con un cierto nivel de desenvolvimiento.

6 CONCLUSIONES

La situación de soledad y otras circunstancias de vida (no económicas) de las personas mayores influyen en el desarrollo del servicio de teleasistencia



domiciliaria. Para llegar a esta conclusión general se ha utilizado un modelo de panel de datos, aplicado a la serie temporal 1999/2010 y con desagregación autonómica.

La situación de soledad de las personas mayores, el tamaño del domicilio, la esperanza de vida y el permanecer en un entorno rural se relacionan directamente (significativas con coeficiente positivo) con el desarrollo del servicio de TAD en España. En sentido inverso la pertenencia al colectivo de personas con 80 y más años (significativa con coeficiente negativo).

En el análisis del cambio estructural, se observa cómo el año 2005 es momento de cambio de la tendencia, periodo que coincide con la etapa de mayor dinamización de los servicios sociales en España, particularmente en el de la población mayor de 65 años. En esta fecha tiene lugar la aprobación del Libro Blanco, punto de partida de la futura ley de dependencia, instrumento regulador de un sistema de atenciones que pretende un acercamiento a un modelo universal de cuidados de larga duración al amparo del reconocimiento de un derecho de ciudadanía. No se aprecia cambio tras la crisis económica, circunstancia en la que influye el coste moderado del servicio, la mínima participación económica del usuario, así como la eficiencia del mismo.

7 BIBLIOGRAFÍA

- AYUSO, M.; DEL POZO, R. y ESCRIBANO, F. (2010): «Factores sociodemográficos y de salud asociados a la institucionalización de personas dependientes». *Revista Española de Salud Pública*, vol. 84, (6): 789-798.
- BENITO, D. (2013). «Despoblación, desarraigo y escuela rural: condenados a encontrarse», *Revista Encrucijadas* www.encrucijadas.org
- BOAZ, RF. y MULLER, CF. (1994): «Predicting the risk of permanent nursing home residence: the role of community help as indicated by family helpers and prior living arrangements», *Health Services Research*, 29 (4): 391-414.
- BOROWIAK, E. y KOSTKA, T. (2004): «Predictors of quality of life in older people living at home and in institutions», *Aging Clinical and Experimental Research*, 16(3): 212-20
- BOWLING, A.; FARQUHAR, M. y BROWNE, P. (1991): «Use of services in old age: data from three surveys of elderly people», *Social and Science Medicine*, 33(6): 689-700.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS (1994): Estudio CIS 2117/1994. www.cis.es



- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS (2009): Estudio CIS 2801/2009. www.cis.es
- COMAS, A. (2005): «Gasto futuro en servicios a la gente de la tercera edad con dependencia», CAIXA CATALUNYA, *Envejecimiento y dependencia. Situación actual y retos de futuro*: 26–41.
- COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA (1998): «Recomendación (98)9 relativa a la dependencia». www.coe.int
- DYKSTRA, P. A. (2009): «Older adults loneliness: myths and realities», *European Journal of Ageing*, 6: 91–100.
- FORBES, DA. et al. (2003). «Individual determinants of home-care nursing and housework assistance», *The Canadian Journal of Nursing Research*, 35(4):14–36.
- FREDERIKS, CM. et al. (1992): «Why do elderly people seek professional home care? Methodologies compared», *Journal of Community Health*, 17(3): 131–141.
- GARCÍA, J. M. y RODRÍGUEZ, P. (2005): «Rompiendo distancias: un programa integral para prevenir y atender la dependencia de las personas mayores en el medio rural», *Revista de Geriátría y Gerontología*, 40 (1): 22–33.
- GENÉ, J. et al. (1997): «Salud y utilización de servicios en ancianos, según el nivel de convivencia», *Gaceta Sanitaria*, 11: 214–220.
- GOTT, M. et al. (2007): «Patient views of social service provision for older people with advanced heart failure», *Health and Social Care in the Community*, 15 (4): 333–342.
- HELLSTRÖM, Y; ANDERSSON, M. y HALLBERG IR. (2004): «Quality of life among older people in Sweden receiving help from informal and/or formal helpers at home or in special accommodation», *Health Social Care in the Community*, 12 (6): 504–516.
- HERLITZ, C. (1997): «Distribution of informal and formal home help for elderly people in Sweden», *The Gerontologist*, 37 (1): 117 – 124.
- HUIJSMANN, R. y DOLMANS, EL. (1990): «The elderly and the use home care. Past, present and future», *Tijdschrift voor Gerontologie und Geriatrie*, 21(1): 17–25.
- IGLESIAS, J. (Dir.) (2001): «La soledad de las personas mayores: Influencias personales, familiares y sociales. Análisis cualitativo», Observatorio de Personas Mayores, IMSERSO.
- ILIFFE, S. et al. (1992): «Are elderly people living alone an at risk Group?», *BMJ*, 305: 1001–1004.
- IMSERSO (INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES) Informes Anuales Personas Mayores en España (1999 / 2014). www.imserso.es
- IMSERSO (2004). «El libro Blanco de la Dependencia». www.imserso.es.



- IMSERSO *Boletines Envejecimiento* (2005, 2007 y 2009). www.imserso.es
- IMSERSO (2006) «A propósito de las condiciones de vida de las personas mayores, Encuesta 2006». www.imserso.es
- IMSERSO *Informes de Servicios Sociales para personas mayores* (2010 y 2011). www.imserso.es
- IMSERSO *Observatorio de Personas Mayores* (2010): «Las personas mayores en España. Informe 2010», Volúmenes I y II. www.imserso.es
- IMSERSO (2010): «Encuesta sobre personas mayores». www.imserso.es
- IMSERSO (2011): «El libro blanco del envejecimiento activo». www.imserso.es
- IMSERSO Observatorio de Personas Mayores (2014): «Las personas mayores en España. Informe 2012». www.imserso.es
- IMSERSO Observatorio de Personas Mayores (2015): «Las personas mayores en España. Informe 2014». www.imserso.es
- INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA) www.ine.es:
Demografía y Población
Indicadores Sociales
- JIMÉNEZ, S. y VILAPLANA, C. (2007): «Los servicios sociales para dependientes en España. Aspectos económicos de la dependencia y del cuidado informal en España», Capítulo VI Univ. Pompeu y Fabra: 217 –253.
- KENDIG, H., BROWNNING, C., PEDLOW, R. WELLS, Y. y THOMAS, S. (2010): «Health, social and lifestyle factors in entry to residential aged care: an Australian longitudinal analysis», *Age ageing*, 39(3): 342–9.
- KLIEBSCH, U., STÜRMER, T., SIEBERT, H. y BRENNER, H. (1998): «Risk factors of institutionalization in an elderly disabled population», *European Journal of public health*, volume 8 (2): 106–112.
- NORO, A. y ARO, S. (1997): «Comparison of health and functional ability between noninstitutionalized and least dependent institutionalized elderly in Finland», *The Gerontologist*, 37(3): 374–83.
- PENNING, M. y CHAPPELL, N. (1990): «Self care in relation to informal and formal care», *Ageing and society*, 10 (1): 41–59.
- PÉREZ, J. (2013): «¿Por qué se van? Mujeres de pueblo y desarraigo en la ruralidad valenciana», *Revista encrucijadas*. www.encrucijadas.org
- RODRÍGUEZ, G. (2004): «Protección Social de la dependencia en España», *Fundación Alternativas*, Documento de trabajo 44/2004.
- ROGERO, J. (2010): «Los tiempos del cuidado. Impacto de la dependencia de los mayores en la vida cotidiana de sus cuidadores», *IMSERSO Colección Estudios Serie dependencia*.



- RUBIO, R. (2011): «La influencia de la soledad en las formas de vida convivencia de los mayores», *Libro Blanco del Envejecimiento Activo*: 527–533.
- SANCHO, M., DÍAZ, R., CASTEJÓN, P. y DEL BARRIO, E. (2007): «Las personas mayores y las situaciones de dependencia», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 70: 13–43.
- SARASA, S. (2003): «Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores», *Laboratorio de Alternativas Documento de Trabajo* 15/2003.
- STTODART, H., WHITLEY, E., HARVEY, I. y SHARP, D. (2002): «What determines the use of home care services by elderly people?» *Health and social care in the community*, 10 (5): 348–360.
- TENNSTEDT, S. L., SULLIVAN, L. M., MCKINLAY, J. B. y D'AGOSTINO, R. B. (1990): «How important is functional status as a predictor of service use by older people?», *Journal of aging and health*, 2 (4): 439–461.
- VALERO, M A.; SÁNCHEZ, J.A.; BERMEJO, A. B. (2007): «Servicios y tecnologías de teleasistencia: tendencias y retos en el hogar digital», *Círculo de Innovación en TIC*.
- VETTER, NJ.; LEWIS, PA. y LLEWELLYN, L. (1992): «Supporting elderly dependent people at home», *BMJ*, 304:1290–1292
- WILKINS, K. y PARK, E. (1998): «Home care in Canadá», *Health reports*, 10 (1): 29–37.



Trabajo decente en Colombia: el caso de Bogotá

Laura Andrea Cristancho Giraldo

Profesor/Investigador Universidad de La Salle. Bogotá. Doctoranda del Programa de Problemas Sociales de la UNED.
lauracristancho@gmail.com

Fecha de recepción: 12/06/2016
Fecha de aceptación: 15/09/2016

Sumario

1. Situación de Empleo y Desempleo de Bogotá.
2. Las entidades encargadas del mercado laboral en Colombia.
3. El concepto de empleo «decente» desde la perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
4. El subempleo como un mecanismo distractor de las estadísticas del empleo decente.
5. Las políticas nacionales y locales para la generación de empleo decente en Colombia.
6. Conclusiones.
7. Bibliografía.

RESUMEN

El presente documento hace una presentación sobre la pertinencia de la Política Pública en materia de generación de empleo en Colombia, en particular en el caso de la Ciudad de Bogotá; dirigida a la aplicación de la misma, a la generación y atención del denominado empleo “decente”, de acuerdo con las definiciones propuestas y aceptadas por los diferentes organismos relacionados, a nivel internacional, teniendo como base los conceptos emitidos por la Organización Internacional del Trabajo, OIT.

Inicialmente se hace una presentación de la situación actual del empleo y desempleo, así como de la Población Económicamente Activa (PEA) de la Ciudad de Bogotá. Posteriormente, se adelanta un recuento de las entidades encargadas de atender el mercado laboral en Colombia, a nivel nacional, regional y local, identificando las políticas nacionales y locales que apoyan la generación de empleo decente en Colombia.

Finalmente, se describe un análisis de los indicadores presentados por las entidades competentes, en los diferentes informes periódicos, evaluando las bondades y carencias de las políticas aplicadas, en particular en la Ciudad de Bogotá; entendiendo esto como posibles retos para las administraciones locales y nacionales, en sus propuestas de desarrollo económico e industrial y sus consecuencias en el ámbito laboral.

**Palabras clave:**

Trabajo Decente, Desempleo, Salarios, Indicadores Laborales.

ABSTRACT

This document makes a presentation on the relevance of the public policy in the field of employment generation in Colombia, particularly the case of the city of Bogotá; directed to the application of the same, the generation and attention of the so-called "decent" employment, in accordance with the definitions proposed and accepted by different organizations related to international level, taking as a basis the concepts issued by the International Labour Organization, ILO.

A presentation of the current situation of employment and unemployment of the population economically active (EAP) of the city is initially made. Then comes a retelling of the entities responsible for addressing the labour market in Colombia, to national, regional and local network, identifying national and local policies that support the generation of decent employment in Colombia.

Finally, describes an analysis of indicators presented by the competent authorities, in the various periodic reports, evaluating the benefits and shortcomings of the policies pursued, in particular in the city of Bogotá; understanding this as potential challenges to be understood by national and local administratios.

Key words:

Decent Employment, Unemployment, Wages, Labour indicators.



1 SITUACIÓN DE EMPLEO Y DESEMPLEO DE BOGOTÁ

Desde finales del siglo xx los mercados laborales de todo el mundo se han venido transformando debido a una serie de procesos socioeconómicos, producidos dentro de la evolución de la llamada Sociedad del Conocimiento, que determinó el nuevo papel del factor humano como factor diferencial de productividad y competitividad.

En coherencia con los cambios exigidos por este proceso de transformación, se llevaron a cabo reformas en el aspecto laboral, buscando facilitar a las compañías la gestión del personal, flexibilizando las condiciones de incorporación y retiro de los trabajadores, al igual que nuevas formas de organización empresarial, como la subcontratación por cumplimiento de actividades, las cuales modificaron la estabilidad del empleo, la formación profesional, las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, las responsabilidades y los mecanismos de pago de los trabajadores.

Simultáneamente, los avances tecnológicos marginaron a los grupos de trabajadores poco calificados del mercado laboral, exigiendo otros perfiles nuevos. Al ser la educación y la formación profesional básicas para el desarrollo de los sujetos en esta nueva sociedad, los trabajadores no calificados y las personas sin competencias para el aprendizaje, están en gran desventaja respecto de la posibilidad de obtener empleos decentes, lo que supone un aumento de las brechas sociales y el número de trabajadores informales, subempleados o desempleados.

En este sentido, se ha producido un deterioro paulatino de la calidad de los empleos, afectando al bienestar de los trabajadores y, por lo tanto, de la sociedad en su conjunto. Este detrimento de la calidad del empleo y su influencia en el desarrollo social y económico de los Estados, en particular en los países del tercer mundo, es un tema reconocido por organizaciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1999), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2004) y el Banco Mundial (BM, Perry, 2007), (Citados por Uribe, Ortiz y García, 2008). Para su análisis, se advierten dos variables normalmente cualificadas, como son: La *informalidad*, que mide la baja calidad del empleo desde el punto de vista de la demanda de trabajo, y el *subempleo*, que se evalúa desde la visión de la oferta de trabajo. (Uribe, Ortiz y García, 2008).

Al incluirse Colombia dentro de esta tendencia internacional, las investigaciones del trabajo y las tendencias en la formulación de la política pública tanto Nacional como Regional y Local, se han transformado intentando detener los efectos negativos del fenómeno mundial.



Caracterización socioeconómica de Bogotá

Teniendo como base el último censo de población, realizado en el año 2005 por el Departamento Nacional de Estadística -DANE-; se estima que en 2015 Colombia tenía aproximadamente 49,529,000 habitantes; de los cuales, 7.878.783 se localizaban en Bogotá, capital de la República.

En la **tabla 1**, se puede observar cómo la población de Bogotá ha venido creciendo más rápidamente que la población del resto del país; alcanzando tasas por encima del 2%, en gran parte como resultado de las elevadas cifras de inmigración.

Tabla 1. Bogotá. Proyecciones de población 2005-2015

Sexo	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hombres	3.443.523	3.496.153	3.548.713	3.601.370	3.653.868	3.706.165	3.758.224	3.810.013
Mujeres	3.711.529	3.763.444	3.815.069	3.866.434	3.917.477	3.968.201	4.018.621	4.068.770
Total	7.155.052	7.259.597	7.363.782	7.467.804	7.571.345	7.674.366	7.776.845	7.878.783

Fuente. DANE-Secretaría Distrital de Planeación SDP

De otra parte, se estimaba que para el año 2012, Bogotá D.C., participa aproximadamente con la cuarta parte del PIB nacional (24,4%), seguida de Antioquia (13,0%) y Valle (9,4%) (ver **Tabla 2**).

Tabla 2. Participación de Bogotá en el valor agregado nacional

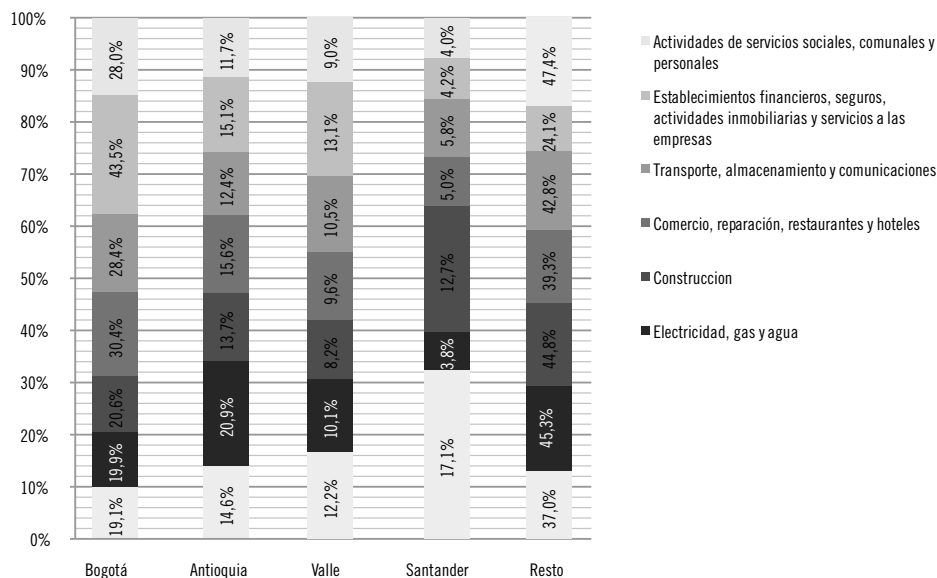
Departamentos	PIB
Bogotá	24,4%
Antioquia	13,0%
Valle	9,4%
Santander	7,6%
Resto	45,7%

Fuente: DANE. Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales (DSCN)

Al respecto, Bogotá tiene la mayor participación en el total del Valor Agregado Nacional, en las siguientes actividades: establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas (43,5%); comercio, restaurantes y hoteles (30,4%), transporte, almacenamiento y comunicaciones (28,4%); actividades de servicios sociales, comunales y personales (28,0%); construcción (20,6%) e industrias manufactureras (19,1%) (ver **Gráfico 1**.)



Gráfico 1. Participación de Bogotá en el PIB, por grandes ramas de actividad económica



Elaboración Propia, Fuente: DANE. Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales (DSCN)

Por otra parte, en la Tabla 3 se puede observar como la tasa de crecimiento anual promedio, entre los años 2005 y 2012, del Producto Interno Bruto (PIB) de Bogotá, fue de 4,6%, mientras que para el total nacional fue del 4,3%. Vale resaltar como el año 2007 fue el de mayor crecimiento (tasa de 6,9%) para la Economía Nacional, a diferencia de Bogotá, donde el mayor crecimiento se presentó en el año 2006, (tasa de 6,8% anual). El año de menor crecimiento tanto a nivel nacional como a nivel de Bogotá D.C., fue en 2009, período en el cual Colombia creció a una tasa del 1,7%, mientras que Bogotá lo hizo a una tasa del 2,0%.

Tabla 3. Bogotá y Total Nacional. Producto Interno Bruto

Período	Variación Anual (%) PIB Bogotá	PIB Bogotá Miles de millones (\$)	Variación anual (%) PIB Nacional	PIB Nacional Miles de Millones
2005	6,5	89.427	4,7	340.156
2006	6,8	95.534	6,7	362.938
2007	6,5	101.756	6,9	387.983
2008	3,4	105.263	3,5	401.744
2009	2,0	107.417	1,7	408.379
2010	3,7	111.389	4,0	424.599
2011	6,0	118.095	6,6	452.815
2012	4,1	122.994	4,2	471.892

Fuente: DANE. Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales (DSCN)

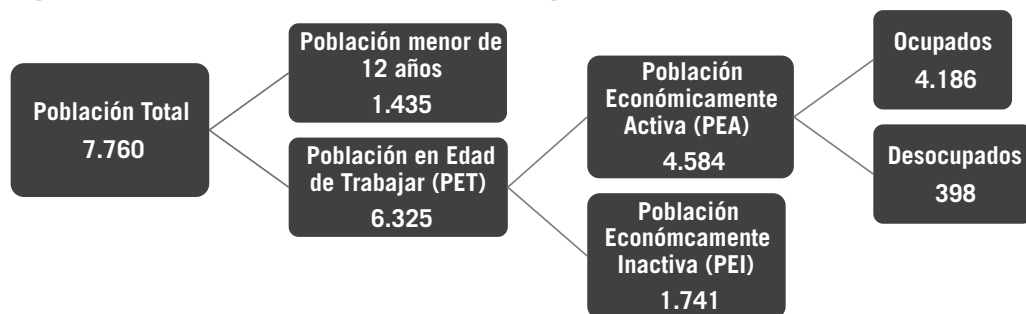
Mercado laboral

Como capital de la República de Colombia, Bogotá D.C., ha tenido una dinámica de inmigración y crecimiento poblacional motivada por el conflicto interno armado del país. De acuerdo con las estadísticas recientes de la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE, 2014), aproximadamente 540.000 personas desplazadas llegaron a establecerse en Bogotá los últimos diez años.

Como resultado de este alto crecimiento demográfico se viene presentando, en la ciudad y su zona metropolitana, un cambio estructural de su mercado laboral, siendo en la actualidad su tasa de participación superior al promedio del total del país. Consecuentemente, se ha estimulado el crecimiento de las cifras de generación de empleo, sin embargo, la calidad de los trabajos generados es baja, en términos de corta estabilidad, tipos de contratación precarios, evasión en la afiliación a la seguridad social y otros.

De acuerdo con los informes de la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE, 2014) de la Ciudad de Bogotá, la población total de esta, para el año 2014, era de 7.760.000 de personas, de las cuales 6.325.000, es decir el 82%, corresponden a la Población en edad de Trabajar (PET); a su vez la Población Económicamente Activa (PEA), era de 4.584.000 de personas, es decir, el 72%, siendo el 28% restante, la Población Económicamente Inactiva de la ciudad. (Ver **figura 1**).

Figura 1. Estructura del Mercado laboral Bogotá año 2014*

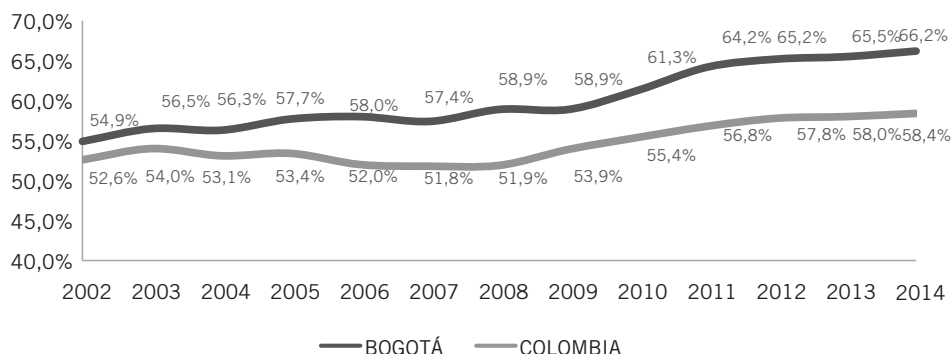


Fuente: SDE, Secretaría de Desarrollo Económico, 2014. *Millones de personas.

En el período de 2002-2014, Bogotá presentaba las tasas de ocupación más altas del país, pasando de tener una tasa del 54,9% en el 2004 al 66,2% en el 2012, por encima de la totalidad del resto del país, explicándose esto, posiblemente, por los grandes volúmenes de inmigración, mayoritariamente procedente de las zonas rurales, estimulando así el incremento de la oferta laboral de Ciudad. (Ver **gráfico 2**).



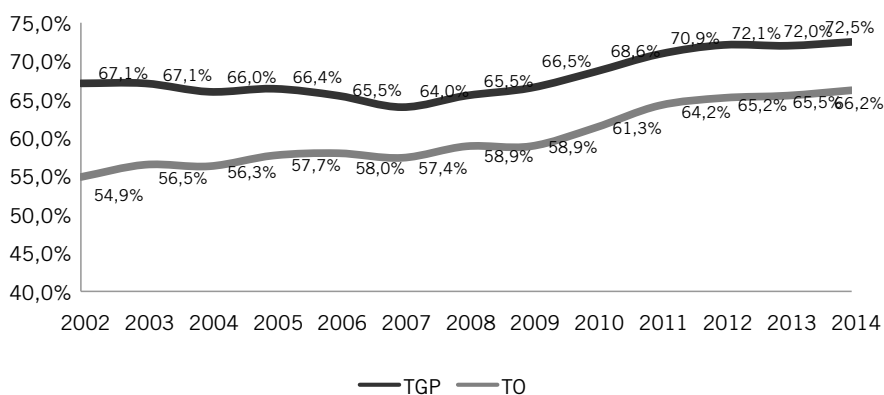
Gráfico 2. Tasa de ocupación



Elaboración Propia, Fuente: GEIH⁽¹⁾ Dane.

Durante el año 2014 la tasa global de participación (TGP) y la tasa de ocupación (TO) de Bogotá fueron las mayores de todo el período de estudio (2002-2014). La TGP pasó del 67,1% al 72,5% entre 2002 y 2014, (Ver gráfico 4.), la TO creció desde un 54,9% a un 66,2% (ver gráfico 3), observándose así como la brecha se hace cada vez menor, lo cual se refleja en la reducción del desempleo que se puede evidenciar en el gráfico 4.

Gráfico 3. Tasa global de participación y tasa de ocupación



Elaboración Propia, Fuente: GEIH Dane.

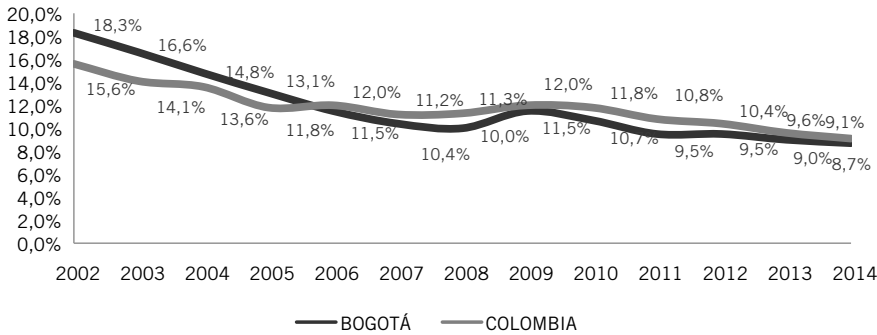
Uno de los grandes esfuerzos, en materia de política económica laboral, que se vienen haciendo, tanto desde el gobierno nacional, como los locales, en Colombia: se ha enfocado en la reducción de la Tasa de Desempleo. Para el año

(1) Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, encuesta realizada por el Departamento Nacional de Estadísticas DANE, cuyo objetivo principal es la recolección y el análisis del mercado laboral de Colombia.



2014, Bogotá presentó una Tasa de Desempleo del 8,7%, por debajo del 9,1% del resto del país, siendo esta la menor en el período evaluado (2002-2014) y habiéndose disminuido casi diez puntos porcentuales en relación con el año 2002. Igualmente, se destaca que la tasa de desempleo de Bogotá era inferior a la nacional desde el año 2006, aunque debemos advertir que en el año 2002 fue reformada la estructura metodológica para su medición (ver **gráfico 4**).

Gráfico 4. Tasa de desempleo



Elaboración Propia, Fuente: Dane GEIH.

El número de personas que no contaban con un empleo en Bogotá en 2014 era de 368.006 según el DANE, de los cuales el 92,6% eran cesantes, es decir, eran personas que estaban en paro pero que alguna vez tuvieron por lo menos un trabajo, o una forma de ocupación en el mercado. El 7,4% restante son desocupados aspirantes, personas que por primera vez se encontraban buscando trabajo. (DANE, 2014)

La evolución de la estructura de empleo en Bogotá para el período 2002-2014 se reflejó en la generación de 112.291 nuevos trabajos en la ciudad como consecuencia del comportamiento positivo de algunas ramas, tales como: comercio, hoteles y restaurantes (74.114); servicios comunales⁽²⁾, sociales y personales (44.881); construcción (31.874) y actividades empresariales e inmobiliarias (29.165 más). Otras actividades, por el contrario, presentaron comportamientos bajos en materia de empleo, como; industria manufacturera y transporte, almacenamiento y comunicaciones, las cuales redujeron su mano de obra contratada durante el año (2014), 51.375 y 40.495 con menos puestos de trabajo respectivamente. Este indicador aparentemente no es muy concluyente por si solo, es necesario desagregar la población por nivel educativo,

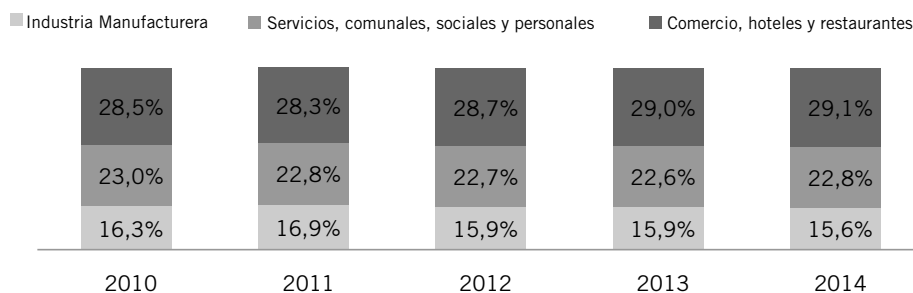
(2) **Servicios Sociales privados, comunales y personales y otros servicios, salud, educación.** Empleo, oficio o actividad que se realiza en favor de personas o comunidades donde se entrega un bien intangible sobre el cual se adquiere derechos de pertenencia. Glosario <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/pib-cuentas-nacionales/cuentas-anales/77-cuentas-nacionales/cuentas-anales/2817-glosario-cuentas-nacionales-anales>



género, ingreso, entre otros, para realizar análisis que permitan conocer la calidad de los empleos generados.

Si se observan, por otro lado, los sectores generadores de empleo en la ciudad son: servicios comunales, sociales y personales que generó 35.191 nuevos empleos; en segundo lugar, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler que aportó 34.120 y el comercio, hoteles y restaurantes que aportó 33.973 nuevos empleos (SDE, 2014).

Gráfico 5. Población ocupada en Bogotá, según ramas de actividad. 2002-2014*



Elaboración Propia, Fuente: Dane GEIH. * Miles de Personas

2 LAS ENTIDADES ENCARGADAS DEL MERCADO LABORAL EN COLOMBIA

A través del Ministerio de Trabajo, creado en 1938, el Gobierno Nacional de la República de Colombia, desarrolla políticas para la generación de empleos de calidad, con protección social, capacitación y formación de talento humano. Este ministerio se encarga de garantizar condiciones macroeconómicas y crear un marco normativo, además debe ofrecer los lineamientos, asesoría técnica e insumos de información necesarios para que las entidades territoriales formulen políticas subsecuentes de empleo, acordes con las realidades regionales, teniendo en cuenta la heterogeneidad de los mercados de trabajo en Colombia.

El Ministerio del Trabajo, es la autoridad central del mercado laboral en Colombia como lo estipula el Decreto 4108 de 2011, en los siguientes términos:

«Artículo 1. Son objetivos del Ministerio del Trabajo la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para el trabajo, el respeto por los derechos fundamentales, las garantías de los trabajadores, el fortalecimiento, promoción y protección de las actividades de la economía solidaria y el trabajo decente, a través un sistema efectivo de vigilancia, información, registro, inspección y control; así como del entendimiento y diálogo social para el buen desarrollo de las relaciones laborales» (Ministerio del Trabajo, 2013, p. 3).



El numeral 14 del artículo 2°, le asigna la función especial de «Ejercer, en el marco de sus competencias, la prevención, inspección, control y vigilancia del cumplimiento de las normas sustantivas y procedimentales en materia de trabajo y empleo, e imponer las sanciones establecidas en el régimen legal vigente» (Ministerio del Trabajo, 2013, p. 4).

En síntesis, el Ministerio del Trabajo tiene la obligación política, jurídica, económica y social de liderar la construcción colectiva de la Política Nacional de Trabajo *Decente*, proceso en el que participan organizaciones representativas de empleadores y trabajadores, organizaciones sociales, la academia, organismos de control, la rama jurisdiccional, el Congreso de la República y otras Entidades del Poder Ejecutivo como el Departamento Nacional de Planeación DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DNP, 2014).

Para su ejecución, a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND), se ordena a los mandatarios locales y regionales del país, la adaptación de estas mismas políticas de trabajo, con participación de las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores de sus regiones.

En esta línea, para garantizar la ejecución de las políticas laborales en el nivel nacional, se cuenta con dos organismos de vital importancia: el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Ministerio de Educación; cuyas funciones incluyen la formación de la Oferta Laboral nacional, mediante la capacitación del Capital Humano, en las competencias requeridas por los diferentes sectores productivos del País.

El Plan de Desarrollo, Bogotá Humana, para el período 2012-2016 contiene un mandato contundente: generar trabajo decente y digno que se convertirá en el principal mecanismo para que la población bogotana pueda gozar con autonomía de sus derechos. El trabajo decente será la base del desarrollo económico, la competitividad y el criterio guía de las relaciones entre empleadores y trabajadores tanto en el sector público como en privado.

Para el caso de Bogotá D.C., en los últimos años, se han desarrollado políticas importantes frente a la realidad laboral de la ciudad. Según Pineda (2013) el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana para el período 2012-2016” se concentra en la generación de trabajo decente y digno como motor principal para impulsar a la población de la ciudad, y que le permita el goce efectivo de sus derechos; así mismo, declara que “el trabajo decente es la base del desarrollo económico, la competitividad y el criterio guía de las relaciones entre empleadores y trabajadores tanto en el sector público como en el privado”. Para la promoción y control del desarrollo del mismo, se cuenta con la Secretaría de Desarrollo Económico distrital, (SDE), cuyas funciones incluyen la generación de trabajo decente y digno en Bogotá, a través de acciones públicas articuladas, procesos de formación y capacitación para el trabajo, intermediación la-



boral y alianzas estratégicas público-privadas, que garanticen la inserción real y efectiva de los trabajadores en el mercado laboral (SDE, 2014).

3 EL CONCEPTO DE EMPLEO «DECENTE» DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

El concepto de trabajo decente fue definido por primera vez en la Memoria del Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999, como “...aquella ocupación productiva, justamente remunerada y ejercida en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto por la dignidad humana” y puede ser sintetizado en cuatro objetivos estratégicos:

- a) **Oportunidades de empleo e ingresos:** agrupa las preocupaciones económicas tradicionales en torno a los mercados laborales: generar puestos de trabajo, y velar por remuneraciones justas y crecientes. Poder satisfacer dichas necesidades es de vital importancia para remunerar adecuadamente el recurso humano y, a su vez, superar progresivamente los altos niveles de pobreza.
- b) **Protección y seguridad social:** pretende que todas las personas que poseen un puesto de trabajo puedan acceder a los sistemas de seguridad social, para garantizarles así un nivel mínimo de protección y bienestar al trabajador y a su familia.
- c) **Principios y derechos fundamentales en el trabajo y normas laborales internacionales:** resalta la necesidad de hacer cumplir los principios y los derechos básicos del trabajo a través de la reivindicación y el respeto por la legislación laboral nacional e internacional, como requisito indispensable para alcanzar el desarrollo humano.
- d) **diálogo social y tripartismo:** busca que los gobiernos, los empresarios y los trabajadores dialoguen constante y conjuntamente sobre sus necesidades y problemáticas, basados en un modelo de concertación en el que todas las partes resulten beneficiadas.

Los primeros conceptos sobre “trabajo decente” se remiten a finales del siglo xx, en los que en los informes de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) se muestra al mundo las deterioradas condiciones laborales de la mayoría de los países subdesarrollados, el incremento del desempleo, la alta proporción de trabajadores en trabajo inestables, el debilitamiento y la desarticulación de muchas organizaciones sindicales, la intensificación de las



migraciones de grupos de trabajadores no calificados, del campo hacia la ciudad, entre muchos otros fenómenos de deterioro de los indicadores generales del trabajo, (OIT, 1999). Para entonces, estos países, se encontraban con economías caracterizadas por modelos inequitativos de distribución de la riqueza, desencadenando desigualdad social e inestabilidad. Es en este contexto, que la Organización fundamentó su orientación política y técnica, para adaptarse a los nuevos retos, concibiéndose con el comienzo del fomento del llamado «trabajo decente». (Cristancho, 2014)

«El trabajo decente busca expresar en solo dos palabras un conjunto de principios y derechos con referencia a los conceptos de dignidad humana, libertad, seguridad y equidad. Es por lo tanto apropiado tomar en cuenta las implicancias políticas que derivan de estos principios fundamentales y derechos...» (Egger & Sengenberger, 2001, p. 5).

En este orden de ideas, la estructura de trabajo de la OIT fue reestructurada y direccionada a partir de los siguientes cuatro objetivos estratégicos (OIT, 1999):

- Promover y cumplir las normas sobre derechos laborales a partir de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- Crear mayores oportunidades de trabajo para hombres y mujeres y promover la creación de más y mejores empresas.
- Ampliar el alcance y la eficacia de la protección social,
- Fortalecer el diálogo permanentemente con el trabajador, la empresa y el gobierno.

Inicialmente, el concepto de trabajo decente concentró sus esfuerzos en la promoción de oportunidades de empleo productivo, a partir una economía que genere oportunidades de inversión, desarrollo de calificaciones, puestos de trabajo y modos de vida sostenibles. Las oportunidades de empleo e ingresos agrupan indicadores del mercado laboral vinculadas a la oferta laboral entendida como la generación de puestos de trabajo y las remuneraciones justas que permitan satisfacer las necesidades básicas de los individuos.

El segundo objetivo estratégico es la protección y seguridad social, la cual pretende que todas las personas que se encuentran vinculadas a un puesto de trabajo tengan la oportunidad de acceder a la seguridad social, y así garantizarles un nivel mínimo de protección y bienestar tanto al trabajador con a su familia.

En tercer lugar, se encuentran los Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo y normas laborales internacionales; los cuales plantean la necesidad de hacer cumplir los derechos básicos del trabajo a través del respeto por la legislación laboral nacional e internacional, como requisito necesario para alcanzar el desarrollo humano.



Finalmente, el diálogo social y la sindicalización, busca el diálogo constante entre gobierno, empresarios y trabajadores, respecto a sus necesidades y problemáticas, a partir de modelos de solución de conflicto.

Según Portes (2006), el concepto de *trabajo decente*, plantea un desafío a los enfoques y políticas de desarrollo, porque extiende la estructura básica del trabajo que las escuelas económicas tradicionales presentan, y se enfocan primordialmente, en el mercado y precios —salarios— como su mecanismo de ajuste. El trabajo decente implica redefinir a las instituciones, se presentan dentro de las normas y valores que las soportan, y se concretan a través de roles y jerarquías en las organizaciones de todo tipo, en medio de relaciones desiguales de poder.

Por otro lado, se identifican múltiples dimensiones del trabajo decente, a partir de diferentes formas de vinculación laboral (por ejemplo, para discriminar o no según criterios de presentación, de belleza, o de género). Lo anterior no es fácil de apreciar en la medida que se presentan de manera diferenciada entre grupos sociales, es por eso que el concepto de universalidad y trabajo integral constituyen dos elementos que permitirán visibilizar la idea de que las personas «no viven ni trabajan en compartimentos estanco» (Sen, Trabajo y Derechos, 2000, p. 138).

«El trabajo abarca no solo el empleo asalariado sino también el autoempleo y el trabajo en casa, toda la gama de actividades de la economía informal y las tareas domésticas, como la cocina y la limpieza, que para mucha gente significan trabajo. Dicho de otro modo, el trabajo decente no refiere solo al empleo asalariado en grandes empresas, por ejemplo, sino que transmite una idea más completa de participación en la economía y la comunidad (Rodgers G. , 2002, p. 14).

En estas condiciones, y al formar Colombia parte del grupo de países denominados del Tercer Mundo, se considera relevante, evaluar los efectos de las políticas públicas sobre el empleo, promovidas por los Gobiernos de orden nacional, regional y local, de los últimos tiempos, enfocados en los avances en las características de los empleos logrados, adicional al incremento numérico de los mismos, bajo las definiciones del denominado «*empleo decente*».

4 EL SUBEMPLEO COMO UN MECANISMO DISTRACTOR DE LAS ESTADÍSTICAS DEL EMPLEO DECENTE

Partiendo de que algunos trabajadores, considerados como ocupados, no se encuentran satisfechos con su trabajo; bien sea por el ingreso que reciben,

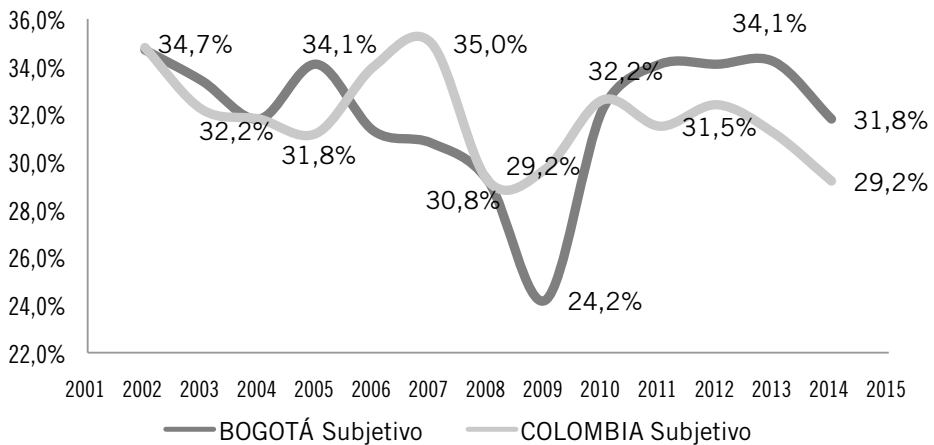


por las horas que trabajan o porque sus competencias no coinciden con la labor que ejercen; en Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2014), ha especificado algunos tipos de subempleo, distinguiendo entre el objetivo y el subjetivo; siendo el primero, el grupo de trabajadores, que cumpliendo las características mencionadas, ha adelantado alguna gestión para salir de esta situación, mediante actividades tales como: capacitaciones, postgrados, talleres de ascenso, entre otros.

El crecimiento del fenómeno del subempleo, ha despertado el interés de algunos investigadores del mercado laboral, dentro de los que se destacan: López (2000) y Urrutia (2002) quienes en sus análisis concluyen que el desempleo puede ser determinante del subempleo en general. Otros, Puyana et al. (2013) se inclinan por teorías de salarios ineficientes para los subempleados; Por el contrario, Uribe, Ortiz y García (2008), establecieron relaciones entre la informalidad y el subempleo, reflejando deficiencias en la calidad del empleo. (Arango, Escobar, & Monsalve, 2013)

De acuerdo con las encuestas del DANE (2014), la tasa de subempleo subjetivo de Bogotá para el año 2014 fue del 31,8%, cifra que ha persistido como promedio durante los últimos doce años, (ver gráfico 6). La cuantificación de estos porcentajes nos muestra que en promedio un millón doscientos cuarenta y dos mil trabajadores manifestaron insatisfacción por su trabajo, con las consecuencias que esto conlleva, como frustración, desanimo, etc., de lo que se podría deducir, por supuesto, una disminución de los niveles de productividad en los sectores.

Gráfico 6. Tasa de subempleo subjetivo Bogotá frente a Colombia (2002-2014)



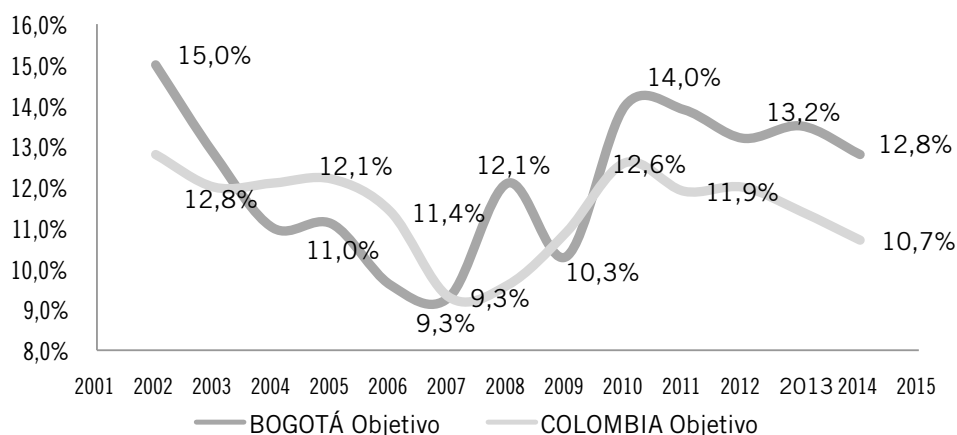
Elaboración Propia, Fuente: Dane GEIH (Gran Encuesta Integrada de Hogares)



La tasa de subempleo de Bogotá, al compararla con la de la Colombia en el período de estudio, se mantuvo por encima tanto en el caso subjetivo como en el objetivo. Para el caso de Colombia, el promedio del subjetivo (2002-2014) fue del 31,9% mientras que para la Capital fue del 32,0%.

Por su parte, en **Gráfico 7**, se puede observar como las tasa de subempleo objetivo oscilan alrededor del 11,5% para Colombia, y del 12,2% para el caso de Bogotá. En consecuencia, la mano de obra productiva presenta altos niveles de insatisfacción en su labor frente al resto de la mano de obra productiva del país. Esta situación preocupa dado que siendo Bogotá una de las ciudades que más aporta al crecimiento del país, podría estar teniendo niveles de productividad menores a los que podría alcanzar si su fuerza laboral se empleara adecuadamente.

Gráfico 7. Tasa de subempleo objetivo Bogotá frente a Colombia (2002-2014)



Elaboración Propia, Fuente: Dane GEIH (Gran Encuesta Integrada de Hogares)

El comportamiento sostenido de las tasas de subempleo, subjetivo y objetivo, en comparación con el incremento de los ocupados en Bogotá, entre 2002 y 2014, es una evidencia de la generación de empleo de baja calidad de la ciudad. Millones de personas que forman parte de la fuerza laboral se sienten inconformes con sus ingresos y con las horas trabajadas a la semana, y aunque se evidencian los grandes esfuerzos de la política de empleo por disminuir el desempleo e incrementar las tasas de ocupación; es una realidad la inconformidad de las personas que forman parte del mercado laboral y esto genera niveles de productividad de la ciudad que son ineficientes y que no permiten satisfacer la necesidades del mercado tanto nacional como internacional.



5 LAS POLÍTICAS NACIONALES Y LOCALES PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO DECENTE EN COLOMBIA

A partir de la Constitución de 1991 se fortaleció en Colombia el reconocimiento del trabajo, frente a lo mostrado hasta entonces, por la Constitución de 1986. Mediante la conversión del Estado colombiano, en un Estado social de derecho, el trabajo pasó a ocupar un lugar destacado en Colombia, al considerarse como: principio, deber y derecho (Procuraduría General de la Nación, 2014).

El reconocimiento como principio tiene lugar desde el preámbulo, en donde se empieza a hacer alusión al trabajo como uno de los fines hacia los que propende la Constitución, y luego, en el artículo primero cuando se señalan a la dignidad humana y al trabajo, entre otros, como fundamentos del Estado social de derecho. Por otra parte, la consagración constitucional del trabajo como derecho y como deber se lleva a cabo a través de los artículos 25 y 53 (Procuraduría General de la Nación, 2014, p. 34).

En particular, el artículo 25 de la Constitución Nacional de 1991 establece que: «El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas». Haciendo referencia a la dignidad humana, que como principio del Estado social de derecho que debe reflejarse en todo el ordenamiento jurídico, y en particular, sobre las distintas dimensiones del trabajo.

En consecuencia, a continuación se presentan las disposiciones legales, para cada dimensión del empleo decente, estipuladas en la Constitución de Colombia.

Figura 2. Artículos de la Constitución Política Colombiana y el trabajo decente

Dimensiones del trabajo decente	Artículos constitucionales
Oportunidades de empleo	<ul style="list-style-type: none"> • El artículo 54 estipula también la obligación del Estado de garantizar a las personas en situación de discapacidad el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud. • El artículo 43 define a la mujer embarazada como un sujeto especial de protección y obliga al Estado a brindarle subsidio alimentario si durante el embarazo o después del parto estuviere desempleada o desamparada.
Tiempo y trabajo digno	<ul style="list-style-type: none"> • El artículo 17 prohíbe la esclavitud, la servidumbre y la trata de personas en todas sus formas. Como corolario de esta prohibición. • El artículo 26 de la Constitución consagra la libertad de escoger profesión u oficio. • El artículo 54 consagra la obligación del Estado y de los empleadores de ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran.



Estabilidad y seguridad social

- El artículo 48 establece el derecho irrenunciable a la seguridad social.

Diálogo social y asociatividad

- El artículo 39 reconoce el derecho de los trabajadores y empleadores a constituir asociaciones.
- El artículo 55 garantiza el derecho a la negociación colectiva para regular las relaciones laborales, aunque le confiere al legislador la posibilidad de definir las excepciones, sin intervención del Estado, con excepción de los miembros de la Fuerza Pública.
- El artículo 56 establece el derecho a la huelga.

Elaboración propia

El artículo 53, finalmente especifica que: «... La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores». Así, de manera concreta, se destacan las distintas dimensiones del trabajo digno en Colombia.

Sin embargo, al analizar lo dispuesto por la Constitución Nacional de Colombia, en particular lo dispuesto en el artículo 13, sobre el Derecho a la *Libertad e Igualdad*, se observa que por un lado, establece que a los iguales se les dé igual protección y tratamiento y que a los diferentes se les trate distinto en razón de esas diferencias, y por el otro, prohíbe la discriminación con base en los llamados criterios sospechosos (esto son: sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica).

Es difícil aplicar el principio ya que no es posible siempre identificar un caso de discriminación o no del mismo.

Por su parte, el Código Sustantivo del Trabajo (CST) define únicamente como trabajo al definido como:

«Toda actividad humana libre, ya sea material o intelectual, permanente o transitoria, que una persona natural ejecuta conscientemente al servicio de otra, y cualquiera que sea su finalidad, siempre que se efectúe en ejecución de un contrato de trabajo». En su artículo 22, inciso 1, el CST establece que el contrato de trabajo “es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona natural o



jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante una remuneración». (Procuraduría General de la Nación, 2014, p. 79)

Bajo esta perspectiva, podría interpretarse que, desde su definición, la ley ampara aquellas formas de trabajo en las cuales se dan simultáneamente, las siguientes condiciones: *actividad humana libre, prestación personal de un servicio, continuada dependencia o subordinación y retribución salarial.*

Lo anterior, ha servido para desfigurar el espíritu del legislador, respecto del verdadero objeto del contrato de trabajo; abriendo camino a la invención de figuras que permiten la evasión de las obligaciones legales, a través de organizaciones como las cooperativas de trabajo asociado o las agencias de empleo, que por su amañada naturaleza jurídica, crean relaciones de trabajo de tipo civil y/o comercial, como los denominados contratos de prestación de servicios o la utilización recurrente de figuras de intermediación laboral, o de mecanismos de triangulación en las formas de contratación, en los que el empleador no asume directamente las obligaciones en lo relativo a las prestaciones, la seguridad social y los riesgos profesionales del trabajador, bases del trabajo decente.

Teniendo en cuenta que el actual Plan Nacional de Desarrollo «Todos por un nuevo país 2014-2018» (DNP, 2014), adoptado mediante Ley de la República de Colombia, fue elaborado con la participación de actores políticos, económicos y sociales, constituyéndose en el elemento por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno para el cuatrienio definido y es el instrumento legal que habilita a las instituciones para definir la inversión de recursos, se debe valorar el hecho de que se hayan incluido allí los lineamientos relativos a:

- Política Nacional de Trabajo Decente y formalización.
- Control a la Tercerización ilegal.
- Fortalecimiento del dialogo social.
- Mejoramiento continuo del Sistema de Inspección Vigilancia y Control laboral y cobro de multas.
- Metas claras para la reducción de la tasa de desempleo.
- Protección eficaz al trabajador cesante.
- Protección eficaz a la vejez.
- Fortalecimiento del régimen y sistema de seguridad y salud en el trabajo.

Por lo anterior, se puede considerar, que es el Plan Nacional de Desarrollo la ley que obliga a alinear las políticas nacionales y territoriales con el obje-



tivo del *Trabajo Decente*, mediante la cual, se busca promover la generación de empleo, la formalización laboral y la protección de los trabajadores de los sectores público y privado. Exigir la aplicación de los Estándares Laborales Internacionales, en particular los que delineados por la OIT, además de los compromisos asumidos en escenarios bilaterales, multilaterales e internacionales.

A nivel local, se debe destacar que la actual administración de Bogotá (2013.2015), ha sido pionera en la investigación, formulación e implementación de estatutos, leyes y políticas relacionadas con el *trabajo decente*, lo cual puede corroborarse a través del Plan de Desarrollo «Bogotá Humana, 2012-2016», justamente enfocado a la protección de los derechos laborales de la población vulnerable, dentro del verdadero desarrollo social, del respeto y dignidad de las labores realizadas.

El trabajo decente es la base del desarrollo económico, la competitividad y el criterio guía de las relaciones entre empleadores y trabajadores tanto en el sector público como en el privado. (“Bogotá Humana, 2012; Artículo 5°, numeral 5°)

En la búsqueda de una ciudad respetuosa de los derechos laborales, que parte del reconocimiento de que el trabajo de sus habitantes es el principal insumo para el desarrollo y, por ende, acepta que dignificarlo implica avanzar hacia una ciudad más productiva, competitiva y humana, se complementa con la necesidad de ejecutar una tarea prioritaria: construir e implementar una Política Distrital de Trabajo Decente (Bogotá Humana, 2012; Artículo 19°)

Al revisar algunas de estas políticas, es importante destacar cinco grandes frentes de trabajo relacionados con temas laborales, en los que se ha concentrado la política de desarrollo económico de la Ciudad (Camacho & Dussán, 2012).

- Formación laboral y el desarrollo humano
- Intermediación laboral
- Generación de empleo temporal
- Formalización de ventas informales
- Servicios de apoyo para la creación y el fortalecimiento empresarial

6 CONCLUSIONES

A partir de la investigación adelantada y retomando lo promulgado por la OIT (Organización Internacional de Trabajo) en 1999, el trabajo decente entendido como el trabajo productivo desarrollado en condiciones de libertad, equi-



dad, seguridad y dignidad humana, plasmado en el respeto de los principios de igualdad de género y no discriminación en el trabajo, y en la promoción de cuatro objetivos estratégicos fundamentales: oportunidades de empleo e ingresos, derechos en el trabajo, protección social y diálogo social (Pineda & Acosta, 2009).

El primer objetivo del trabajo decente, *oportunidades de empleo e ingresos*: determina que el trabajo debe ser accesible en condiciones de libertad y no discriminación, para todos los individuos que buscan trabajo, y debe generar una remuneración que permita al trabajador satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia. En este sentido, Bogotá tiene el reto de reducir la tasa de informalidad (46%), que en el período revisado se situó por encima del promedio del resto del país y constituye uno de los elementos estructurales más difíciles de combatir para el mejoramiento del trabajo decente. Los esfuerzos que comienza a desarrollar la Administración Distrital, a través del Instituto para la Economía Social IPES encargado de la organización y fortalecimiento empresarial de la economía popular.

El segundo objetivo del trabajo decente, *principios y derechos fundamentales en el trabajo*: resalta la importancia del cumplimiento de los principios y derechos básicos del trabajo, por medio del respeto por la legislación laboral nacional e internacional, como requisito para alcanzar el desarrollo humano. En la ciudad de Bogotá, la tasa de ocupación por sexo y las brechas salariales no presentan grandes diferencias entre hombres y mujeres en términos generales.

El tercer objetivo, *protección y seguridad social*: busca que todas las personas que trabajan cuenten con un sistema de seguridad social que garantice su protección y bienestar. Para el caso de Bogotá, y por causa de las persistentes tasas de informalidad aún es un problema en un porcentaje alto de la Población Económicamente Activa (PEA).

Finalmente, el cuarto objetivo, *diálogo social y asociatividad*: se refiere al diálogo constante entre el trabajador, la empresa y el gobierno, que permite solucionar conjuntamente las necesidades de las partes. En el caso de este objetivo no se encontraron estadísticas oficiales de grupos sindicales, ni trabajadores sindicalizados, algunos datos de entidades no gubernamentales con pocos grados de confianza. Sin embargo, se encontró que existen artículos en la Constitución Nacional que destacan los derechos de libertad de asociación en los lugares de trabajo y de negociación colectiva.

Para concluir, se considera que a pesar de los grandes esfuerzos en materia de política pública por mejorar la calidad del empleo en Bogotá y por cumplir con los objetivos estratégicos planteados por la OIT en materia de generación



de «Trabajo decente», aún persisten problemas estructurales en el mercado de trabajo que se reflejan en bajos niveles de crecimiento económico en los diferentes sectores de la economía de la ciudad y en la estructura básica de mercado laboral.

7 BIBLIOGRAFÍA

- Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2012). Lineamientos de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres. Alta Consejería presidencial para la equidad de la mujer, Bogotá.
- ARANGO, L. E., ESCOBAR, D. C., & MONSALVE, E. M. (2013). Subempleo por ingresos y funcionamiento del Mercado de Trabajo en Colombia. Borradores de Economía (764), 31.
- Banco de la República. (2011). Determinantes del subempleo en Colombia. Borradores de Economía , 652.
- CRISTANCHO, L. A. (Junio de 2014). Memorias en Centro de Investigación en Ciencias Administrativas, Económicas y Contables. Caracterización del trabajo digno. Bogotá: UMNG.
- DANE. (08 de 05 de 2014). ARCHIVO NACIONAL DE DATOS. (DANE, Editor, & DANE-DIMPE-EMB-2011, Productor) Obtenido de Catálogo Central de Datos MICRODATOS: http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/189/study-description
- DANE. (2005). Manual de conceptos básicos y de recolección. Encuesta Integrada de Hogares EIH. Manual, DANE, Bogotá.
- DANE. (2011). Encuesta multipropósito para Bogotá D.C. Nueve preguntas útiles.
- DANE. (2014). Boletín de Resultados GEIH. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. Bogotá: DANE.
- DNP. (2014). Inspección del Trabajo en Colombia; antecedentes para el cumplimiento del convenio 81. Visión, Avances y Cumplimiento. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: DNP.
- EGGER, P., & SENGENBERGER, W. (2001). Problemas y Políticas del Trabajo Decente. (I. 0254-2439, Ed.) Trabajo Decente y Formación Profesional, 151.
- GARCÍA, G. (2009). Evolución de la informalidad laboral en Colombia: determinantes macro y efectos locales. (D. N. Planeación, Ed.) Archivos de economía (360).
- Gobierno Vasco. (2010). Guía de Política Pública. Guía, Gobierno Vasco.



- GÓMEZ, A. A. (2008). Planeación del Desarrollo. Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Bogotá: ESAP.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ COLLADO, C., & BAPTISTA LUCIO, P. (1998). Metodología de la investigación. Mexico D.F., Mexico: McGraw Hill.
- HURTADO, J. (2000). Metodología de la investigación holística. (F. SYPAL, Ed.) Caracas, Venezuela: SYPAL.
- IZQUIERDO, J. P. (2011). Los retos de la economía informal en Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá: Notas Fiscales.
- LORA, E. (2005). Técnicas de Medición Económica (4ta ed.). Bogotá, Colombia: Alfaomega.
- Ministerio de Cooperación y Gestión. Chile. (2000). Santiago de Chile.
- Ministerio de Hacienda y crédito público. (2011). Los retos de la economía informal en Colombia. Notas Fiscales (9).
- Ministerio de Planificación y Cooperación. (2000). Metodología de Análisis de políticas Públicas. Santiago de Chile.
- Ministerio del Trabajo. (2013). Inspección del Trabajo en Colombia. Bogotá: Ministerio de Trabajo.
- OIT. (1999). Conferencia Internacional del Trabajo, Memoria del director general.
- OIT. (1999). Memorias del Director General 87a reunión. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT.
- OIT. (1999). Organización Internacional de Trabajo. (OIT, Productor, & OIT) Obtenido de Memoria del Director General de la Organización Internacional de Trabajo: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>.
- OIT. (2010). Primer Balance y Perspectivas de la Agenda Hemisférica. Décadas del trabajo decente en las américas 2006-2015 (pág. 143). Santiago de Chile: OIT.
- PINEDA, J., & ACOSTA, C. (2009). Distribución del ingreso, género y mercado de trabajo en Colombia. Mercado Laboral Colombiano: 4 estudios comparativos .
- Planeación, D. N. (2012). Guías metodológica SINERGIA. Bogotá: Kimpres LTDA.
- PORTES, A. (2006). Migration and social change. Theorizing Key Migration Debates, (pág. 57). Oxford.
- Procuraduría General de la Nación. (2014). Trabajo digno y decente en Colombia. Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- RIVERA, L. M. (2008). Subempleo, Empleo inadecuado y Bienestar.
- RODGERS, G. (2002). El trabajo decente como una meta para la economía global. Boletín Cinterfor Núm 153, Boletín.



- RODGERS, G. (2002). El trabajo decente como una meta para la economía global. . Boletín Cinterfor.
- RÓMAN, M. (1999). Hacia una Evaluación Constructivista de Proyectos Sociales. (U. d. Chile, Editor) Obtenido de www.revistamad.uchile.cl: <http://www.revistamad.uchile.cl/index.php/RMAD/article/viewArticle/14866/15285>
- SDE. (2014).¿Cómo le fué a Bogotá? Secretaría de Desarrollo Económico. Bogotá: SDE.
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. (2013). Elementos para la formulación de la política pública de trabajo decente y digno. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá: SDDE.
- SEN, A. (2000). Trabajo y Derechos. *Revista Internacional del Trabajo*, 119 (2), 122.
- SENA. (2011). Plan estratégico SENA 2011-2014, visión 2020 "SENA de clase mundial". Servicio Nacional de Aprendizaje, Bogotá.
- SINERGIA. (2012). DNP. Obtenido de SINERGIA: <https://sinergia.dnp.gov.co/portal-dnp/>
- TAMAYO, M. (1995). La investigación (Vol. 2). Cali, Valle: ICESI.
- URIBE, J., & ORTIZ, C. (2006). Informalidad laboral en Colombia, 1988-2000. Bogotá.
- URIBE, J., ORTIZ, C. Y GARCÍA, G. (2008). INFORMALIDAD Y SUBEMPLEO EN COLOMBIA: DOS CARAS DE LA MISMA MONEDA. *Revista Javeriana*, 21 (37): 211-241, julio-diciembre de 2008. Recuperado de: http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cuadernos_admon/article/view/3900



Documentación



**Los derechos humanos:
nivel europeo e internacional 257**





1

Los derechos humanos: nivel europeo e internacional

Sumario

-
1. El impacto de la crisis en los derechos humanos en los estados miembros de la Unión Europea: Informe de España. Parlamento Europeo. 2015.
 2. Segundo Examen Periódico Universal realizado a España. Naciones Unidas. 2015.
-

A continuación se detallan dos informes internacionales, uno del ámbito europeo y el otro del ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El primero de ellos, **El impacto de la crisis en los derechos humanos en los estados miembros de la Unión Europea: Informe de España**, realizado por el Parlamento Europeo en 2015. Se estudia el impacto que la crisis ha tenido en el derecho a la educación, al acceso al sistema de salud, el derecho al trabajo, a la pensión, al acceso a la justicia y al derecho a una vivienda. El segundo informe se corresponde con el **Segundo Examen Periódico Universal (EPU) realizado a España**, desarrollado por las Naciones Unidas en 2015. Un informe elaborado por una troika de 4 países que ha elaborado 189 recomendaciones al estado español en materia de Derechos Humanos, de las cuales el Estado español ha aceptado 164, ha aceptado parcialmente 5 y ha tomado nota de 20.



1 EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA: INFORME DE ESPAÑA. PARLAMENTO EUROPEO. 2015

El informe evalúa los cambios introducidos en las leyes y políticas como consecuencia de la crisis. Se estudia el impacto que la crisis ha tenido en el derecho a la educación, al acceso al sistema de salud, el derecho al trabajo, a la pensión, al acceso a la justicia y al derecho a una vivienda. En cada apartado se enuncian las normas internacionales y de la Unión Europea en relación con el derecho humano estudiado. También se estudia la legislación de España respecto a dicho derecho, las medidas que se han tomado a raíz de la crisis, y el impacto que estas han tenido en el derecho en cuestión. Por último, se hacen una serie de recomendaciones para mejorar la igualdad en el acceso a estos derechos.

En términos generales se puede decir que la rigidez de las políticas austeras que se tomaron durante la crisis y las reformas estructurales, cuyo objetivo era la estabilidad económica, han exacerbado el impacto de la crisis. En consecuencia la protección de los derechos humanos se ha visto deteriorada, lo que erosiona la igualdad en términos de justicia social. El riesgo de pobreza y exclusión social han aumentado con la crisis, siendo los más afectados los niños. En este sentido la estrategia socioeconómica de España debería integrar el principio de igualdad como el criterio básico a la hora de poner en marcha medidas, para así disminuir la injusticia social.

1.1. Derecho a la educación

La educación ha sido un ámbito en el que se han hecho recortes para conseguir cumplir los objetivos de ahorro. Por ejemplo, se han reducido los salarios de los profesores, se han incrementado sus horarios lectivos, así como el número de alumnos por clase y de manera general se ha reducido el presupuesto destinado a la educación lo que ha dado lugar a que haya menos becas y préstamos para estudiantes. Estas medidas han hecho mella en la calidad de la educación, así como en la igualdad de acceso al sistema educativo. A largo plazo esto puede tener un efecto negativo en el sistema económico del país así como en su desarrollo social.

El derecho a la educación está recogido en el artículo 27 de la Constitución española (de ahora en adelante CE). Se establece que la enseñanza básica es pública y obligatoria. Sin embargo, con los recortes introducidos desde 2010 a través de diferentes Decretos Ley⁽¹⁾ no todos los menores tienen igual acceso

(1) RDL 8/2010, on 20 May 2010. RDL 20/2011 of 30 December 2011. RDL 14/2012. Acto Orgánico 8/2013.

a la educación. El hecho de que haya disminuido el presupuesto en educación ha dado lugar a un menor número de becas, lo que afecta principalmente a los hogares con menos ingresos. También el Defensor del Pueblo ha constatado que se ha producido una disminución del número de becas, sobretodo las destinadas a la adquisición de material escolar. Desde 2008 hasta 2013 se ha producido una reducción del 45% de estas becas. Además, también se han reducido las ayudas a las comidas en los comedores, entre el 30 y el 50%, lo que ha dado lugar a problemas de malnutrición en familias desfavorecidas.

1.2. Derecho a la asistencia sanitaria

Desde el comienzo de la crisis, el gasto en salud ha ido decreciendo, alcanzando puntos negativos en 2010 y 2011. Esta reducción del gasto se ha debido principalmente a la reducción en el gasto farmacéutico. Aunque también se han reducido otros recursos, tanto humanos (menos médicos y enfermeras) como logísticos (menos número de camas). Otras medidas han sido el copago, o la reducción de los beneficiarios del sistema de salud, siendo este el caso de los migrantes no documentados. Esto ha dado lugar a serias preocupaciones sobre determinados grupos de la población, especialmente aquellos que tienen bajos ingresos y están en riesgo de exclusión, que con estas medidas ya no se benefician de tratamientos que antes estaban financiados públicamente. Además, hay que tener en cuenta las diferencias que se dan en los sistemas de salud según la comunidad autónoma, lo que da lugar a servicios que no tienen la misma eficacia y calidad.

El artículo 43 de la CE reconoce el derecho a la protección de la salud. Desde 2010 se han ido introduciendo cambios a través de Decretos Ley⁽²⁾ que han dado lugar a un sistema sanitario que no garantiza un acceso universal. Según un informe del *British Medical Journal* el recorte en el sistema sanitario ha se ha producido un incremento de los suicidios, de los casos de VIH y tuberculosis. En periodos de crisis el sistema de salud debería ser más inclusivo si cabe y no al revés. Por ejemplo, las altas tasas de desempleo han dado lugar a un aumento de enfermedades como la depresión (un 19% más que en 2006) y el alcoholismo. Además, el hecho de que los migrantes no documentados hayan sido excluidos del sistema de salud da pie a situaciones en las que su vida puede verse gravemente afectada. Hay que mencionar que algunas comunidades autónomas se han negado a excluir a este colectivo del sistema de salud, en concreto Asturias, Andalucía y el País Vasco. Además muchas otras han recurrido ante el Tribunal Constitucional artículos del RDL 16/2012, relativo a la exclusión de las personas migrantes del sistema de salud.

(2) RDL 8/2010. RDL 4/2010. RDL 8/2010. RDL 9/2011. RDL 20/2011. RDL 16/2012. RDL 81/2014.



1.3. Derecho al trabajo

En España, desde el comienzo de la crisis, el número de desempleados ha aumentado en más de 4 millones, siendo los más afectados los jóvenes y los trabajadores con menos cualificaciones. Desde la reforma laboral de 2012, se ha observado un ligero descenso de los desempleados en el segundo cuatrimestre de 2014. Las medidas tomadas estaban encaminadas a reducir la dualidad del mercado de trabajo y promover la creación de empleo y el emprendimiento. También se modificaron los despidos colectivos para ayudar a las empresas a afrontar las dificultades en tiempos de crisis. Sin embargo, se ha experimentado un aumento de las denuncias judiciales tras las reformas.

En el artículo 35 de la CE se señala que todos los españoles tienen el deber y derecho al trabajo y que este trabajo tiene que tener una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia. En 2017 la tasa de desempleo juvenil (15 y 24 años) era del 18,1% y en 2014 aumenta hasta el 53,2%. Hay que pensar en las consecuencias negativas que para una persona joven puede suponer en su trayectoria laboral. Además es preocupante al aumento de jóvenes que ni estudian ni trabajan, del 12,8% en 2007 al 22,5% en 2013. Igualmente es preocupante el aumento de desempleados a largo plazo, del 1,7 en 2007 al 13% en 2013. Este incremento se ha dado sobretudo en trabajadores poco cualificados y jóvenes. Las reformas no han servido para agilizar el mercado laboral, sino para empeorarlo. En 2012 casi medio millón de contratos no fueron renovados. En 2013 más del 23% de los trabajos eran temporales. Además estar en un puesto de trabajo temporal de forma involuntaria aumentó de un 87,2% en 2008 a un 91,7% en 2013. También ha aumentado la tasa de empleo involuntario a tiempo parcial. En 2008 un 36% le hubiera gustado tener un empleo a tiempo completo, mientras que en 2013 esta tasa pasó al 63,3%. Por ejemplo, una de las medidas tomadas permite el despido sin compensación económica durante el primer año, medida para impulsar los contratos permanentes, y, sin embargo, este tipo de contrato ha caído un 2,2%. Además ha supuesto una caída en el crecimiento del salario real, concretamente de un 1,8% en los salarios por hora, desde 2009, lo que afecta principalmente a los trabajadores con bajos ingresos.

1.4. Derecho a la pensión

Durante estos 10 últimos años, las pensiones contributivas han crecido más de un millón, mientras que la tasa de trabajadores por pensionistas tiende a bajar debido al envejecimiento de la población y a los efectos de la crisis en el mercado laboral. En este sentido el Gobierno ha iniciado una reforma para garantizar la sostenibilidad del sistema. En 2013 se modificó la forma en la que



se calculan las pensiones, así como los requisitos para la jubilación anticipada y parcial. Se pretende con estas modificaciones distribuir los riesgos de la contribución entre las generaciones y conseguir ahorro público. Sin embargo, la disminución del gasto en pensiones da lugar directamente a la pérdida de poder adquisitivo de los pensionistas.

El artículo 50 de la CE establece que los poderes públicos establecerán pensiones adecuadas y actualizadas que permitan la suficiencia económica de los ciudadanos de tercera edad. En España las pensiones pueden ser contributivas o no contributivas. Las pensiones contributivas pueden ser jubilación ordinaria, anticipada, flexible (pensión compatible con un contrato de trabajo), parcial y especial. La Ley 27/2011 impuso las siguientes modificaciones, entre otras:

- Anteriormente la edad de jubilación eran 65 años, y pasa a ser 67 años.
- El incremento de los años cotizados para poder cobrar la pensión completa, se pasa de los 35 años a los 37.
- Se modifica el periodo sobre el cual se calcula la pensión. Antes se tenían en cuenta los últimos 15 años, ahora se tienen en cuenta los últimos 25.

Como consecuencia, en 2014 las pensiones subieron un 0,25% llegando a los 999,41€. Sin embargo, según los Presupuestos del Estado del 2015, los pensionistas han perdido poder de adquisición, ya que en 2015 se prevé un aumento de los precios del 0,6% según un índice de precios. Por lo tanto, los pensionistas en 2014 han sufrido una pérdida de su poder adquisitivo del 0,35%. Esta pérdida irá aumentando, debido a que las pensiones no crecerán más de un 0,25% hasta 2019, mientras que la inflación si está previsto que aumente.

1.5. Derecho al acceso a la justicia

La Ley 10/2012 se aprobó durante la crisis, extendiendo las tasas judiciales a personas físicas en todas las jurisdicciones excepto la criminal. El alto precio de las tasas dio lugar a múltiples quejas ante el Defensor del Pueblo. También fue denunciado por el Consejo General de la Abogacía Española, alegando que estas medidas limitan gravemente el acceso a la justicia. Debido a esto, el Gobierno modificó la ley basándose en las recomendaciones del Defensor del Pueblo. Sin embargo, los cambios fueron insuficientes. Por lo que se presentaron quejas y alegaciones de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional en 2013.

El artículo 24.1 de la CE menciona que «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, con la nueva ley esto no y se cumple. Por ello, además de las quejas mencionadas anteriormente también ha habido algunos fallos judiciales los cuales mencionan que no hay una proporcionalidad entre el precio de las tasas y el poder adquisitivo de los ciudadanos, lo que da lugar a un acceso desigual a la justicia. El RDL 3/2013 introduce reformas en la Ley 10/2012, pero sin embargo, la plataforma *Justicia para Todos* menciona que estas medidas son insuficientes. Al igual que otros órganos judiciales que han presentado nuevas denuncias ante los cambios en la Ley. El nuevo ministro de Justicia, Rafel Catalá, mencionó una nueva reforma que garantice el acceso de todos los ciudadanos a la justicia.

1.6. Derecho de reunión

Las múltiples manifestaciones que tuvieron lugar en España como protesta a las medidas de austeridad del Gobierno tuvieron una respuesta de carácter represivo por parte de este y de las fuerzas de seguridad. Estos hechos han sido denunciados por Amnistía Internacional y ha sido un tema recurrente en la prensa española. En este contexto el Gobierno propuso un Anteproyecto de Ley Orgánica que supuestamente fortalecería «los derechos públicos y libertades, mejorando la seguridad ciudadana y previniendo cualquier acto violento, ilegal y de vandalismo». Con este propósito el Gobierno aumentó los poderes de las fuerzas de seguridad para mantener y restablecer el orden público en asambleas y manifestaciones, permitiéndoles terminar con ellas según su propio criterio. También se extendió el alcance de lo que se considera una ofensa contra la seguridad pública. El primer borrador de esta Ley fue traducido por los medios internacionales como “Gag Act” y varios organismos judiciales pusieron objeciones alegando razones de inconstitucionalidad, ya que la ley criminalizaba conductas que son propias del disfrute del derecho de expresión y reunión pacífica. En este sentido, el gobierno modificó la ley que fue aprobada por el Consejo de Ministros y espera a que sea aprobado por el Senado. Este segundo borrador se supone que debería haber contado con la participación de diferentes actores institucionales y de la sociedad civil, sin embargo, el Partido Popular utilizó su mayoría absoluta en el Congreso para aprobarlo, a pesar de la oposición del resto de la cámara.

1.7. Derecho a la vivienda

Desde el comienzo de la crisis se han producido numerosas ejecuciones hipotecarias debido a que muchas familias no han podido pagar la hipoteca. Además muchas de ellas se llevaron a cabo debido a términos ilegales en los contratos de la vivienda, cláusulas que favorecían a los bancos. Se modificó la



legislación vigente, ya que era contraria a la Directiva 93/13/CEE⁽³⁾. Hay que tener en cuenta que la legislación española no da por finalizada la deuda hipotecaria aunque se haya producido el desahucio, así que el deudor tiene que seguir pagando la deuda que tenía. Esto hace que estas personas se vean en riesgo de exclusión social. El Defensor del Pueblo ha insistido en la necesidad de regular la insolvencia personal y de desarrollar el concepto de deudor de buena fe para regular esta situación.

El artículo 47 de la CE establece que «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada». En este derecho también se incluyen otros como el derecho a la dignidad de la persona y el derecho a una protección judicial efectiva. Entre 2008 y 2012 hubo 415. 117 procedimientos de ejecución hipotecaria. Esta situación dio lugar a la creación de la *Plataforma de Afectados por la Hipoteca*. Las modificaciones en la legislación han dado lugar a una reducción de parte de la deuda de las personas que han sido desalojadas. Sin embargo, estas personas tienen que seguir pagando parte de la deuda, en algunos casos para siempre. Esto es importante porque no se contemplan medidas para evitar la exclusión social de personas que están en situaciones no contempladas por la ley, forzándoles de esta manera a tener trabajos no regularizados para poder pagar la deuda, con la pérdida de derechos y protección que esto supone.

1.8. Cumplimiento de las medidas tomadas en los Derechos Humanos

Los casos de jurisprudencia en relación a los Derechos Humanos muestran que algunas de las medidas de austeridad tomadas en los diferentes ámbitos en este estudio han sido declaradas inconstitucionales. Esto es especialmente relevante en el caso de despidos colectivos. También se declararon varios casos de inconstitucionalidad en relación a las tasas judiciales. En términos supranacionales, el TJUE también ha establecido sentencias relativas a las cláusulas abusivas en los contratos hipotecarios, que en muchos casos dieron lugar a desalojos. Por último, las conclusiones del Consejo Europeo de Derechos Sociales establecen el incumplimiento de España con la Carta Social Europea en algunos ámbitos, especialmente en términos de empleo.

1.9. Recomendaciones

- Respecto al derecho a la educación, una de las recomendaciones es analizar el impacto que los recortes en la educación han tenido en la igualdad de oportunidades y en el principio de inclusión de la educa-

(3) Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.



ción. Los hallazgos deberían ser concluyentes para tomar en medidas en este ámbito; es necesario consolidar el sistema de beneficios para las familias y las asignaciones por hijo para ofrecer un mejor apoyo a estas familias y una mejor protección contra la pobreza.

- En cuanto al derecho a la asistencia sanitaria, las reformas aprobadas en el contexto de la crisis económica deberían ser revisadas y considerarse volver a un sistema universal con acceso gratuito, para garantizar que al acceso a los servicios médicos está asegurado para los migrantes, independientemente de su estatus legal. Más aún, el estado actual de disparidad y desigualdad en los servicios médicos según la Comunidad Autónoma debería ser analizado y brindar los mismos servicios sanitarios a todas las personas, independientemente de su localización o territorio.
- Relativo al derecho al trabajo, una recomendación es reactivar el mercado del crédito, especialmente para las PYMES. Aligerar el proceso administrativo y bajar las tasas para que sean más asequibles a la hora de formar una empresa y poner en marcha programas de formación que permitan a los emprendedores tener las habilidades de gestión empresarial necesarias para poder un negocio. También se propone invertir en nuevas tecnologías y en la diversificación. Tomar medidas para que las personas que buscan empleo no se queden fuera del mercado laboral. Mejorar la protección de los trabajadores temporales y lograr un sistema de despido más predecible tanto para los trabajadores como para los empleados, mejorar la cobertura de los trabajadores a través de un sistema de acuerdos sectoriales. Incrementar los salarios de acuerdo con las ganancias de la producción. Por último, establecer un “único contrato abierto” como una medida para prevenir el desempleo, especialmente entre los jóvenes y para evitar la segmentación del mercado laboral.
- En relación al derecho a la pensión, es recomendable hacer un seguimiento de los efectos de la reciente reforma del sistema de pensiones para anticipar y prevenir cualquier posible impacto negativo que puede haber en la reducción del poder adquisitivo y el consumo, con especial atención en los trabajadores con bajos ingresos.
- Respecto al derecho al acceso a la justicia, las recomendaciones del Defensor del Pueblo deberían ser incluidas en la próxima revisión de la Ley 10/2012, así como las recomendaciones del Consejo General de la Abogacía Española, La Agencia Española de Tasas y el Consejo General del Poder Judicial, lo cual garantizaría la tutela judicial efectiva para

todas las personas. El Defensor del Pueblo propone: reducir las tasas en primera instancia para las jurisdicciones civil y administrativa; quitar las tasas establecidas en primera instancia en la jurisdicción administrativa cuando se trata de procedimientos sancionatorios. La exención de tasas en las ejecuciones hipotecarias.

- En cuanto al derecho de reunión pacífica, se recomienda que la Ley Orgánica de seguridad ciudadana cuente con el consenso del Parlamento para asegurar la estabilidad política.
- Por último, relativo al derecho a la vivienda, se recomienda aprobar un reglamento de procedimientos de insolvencia personal según el cual el deudor, de buena fe, pueda atender sus obligaciones financieras de forma ordenada y realista y recibir una reducción de su deuda.

2 SEGUNDO EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL REALIZADO A ESPAÑA. NACIONES UNIDAS. 2015

El Examen Periódico Universal (EPU) es un procedimiento establecido para la supervisión de la situación de los Derechos Humanos en todos los Estados miembros de la ONU que, con una cierta periodicidad (cuatro años y medio), deben someterse a ese examen. El motivo por el que se ha creado es para garantizar el principio de igualdad entre los Estados miembros a la hora de someterse a la evaluación de la situación de los Derechos Humanos que lleva a cabo la ONU con este sistema de Examen.

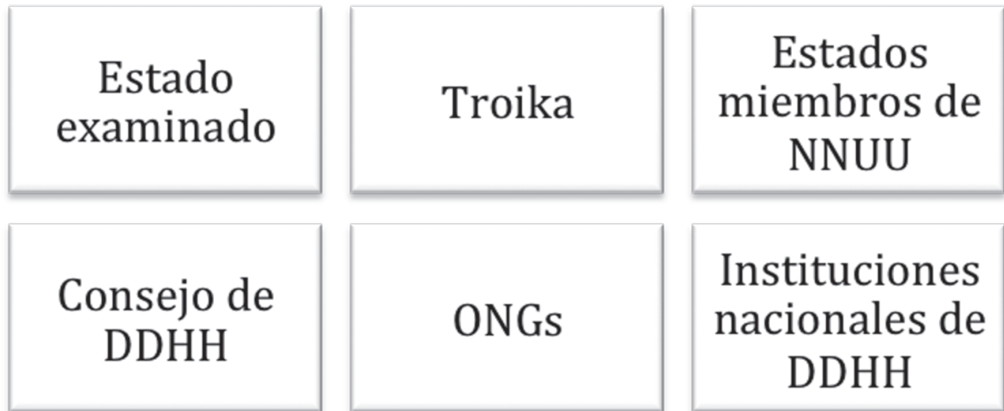
El examen a cada país lo realiza el Grupo de Trabajo del EPU que está compuesto por los 47 miembros del Consejo de Derechos Humanos. Cualquier estado miembro de la ONU puede formar parte del diálogo con el estado que está siendo examinado. Cada estado es asistido por un grupo de países llamado “troika” que hace la labor de relatores. La selección de las troikas para cada Estado se realiza a través de un sorteo después de las elecciones de los miembros del Consejo en la Asamblea General.

El examen está basado en la información recogida por diferentes actores: el informe nacional del Estado que está siendo examinado, informes realizados por expertos y grupos independientes de Derechos Humanos y otras entidades de Naciones Unidas. También información de otros actores implicados en el proceso, tales como las instituciones nacionales de Derechos Humanos (Defensor del Pueblo en el caso de España) y las ONGs. Hay que mencionar que



las ONGs pueden participar en el proceso de examen del país. En el gráfico 1 aparecen los actores implicados en el proceso.

Gráfico 1. Actores implicados en el Examen Periódico Universal



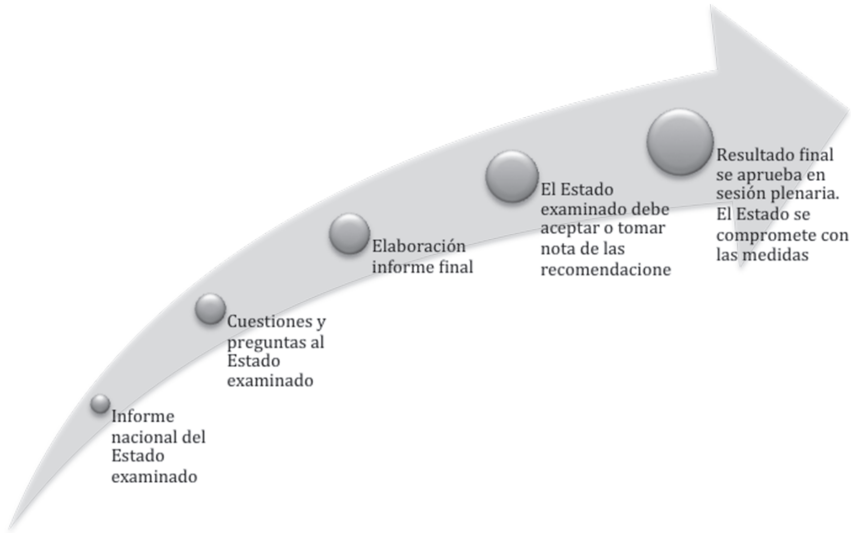
El examen se realiza a través de un debate interactivo entre el Estado examinado y otros Estados miembros de la ONU. Las troikas sirven para asegurar que se lleva a cabo un diálogo interactivo y se plantean las cuestiones de forma ordenada.

Después del examen del Grupo de Trabajo se prepara un informe final de la troika con la participación del Estado examinado y asistencia de la OACDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas). Este informe contiene preguntas, comentarios y recomendaciones formuladas por los Estados para el país examinado, así como las respuestas de éste a dichas valoraciones.

Finalmente, como mínimo 48 horas, el estado examinado puede hacer observaciones preliminares sobre las recomendaciones que decide aceptar o anotar. Posteriormente el informe se aprueba en sesión plenaria con la intervención de los diferentes actores.

El estado examinado tiene la responsabilidad primordial de aplicar las recomendaciones que se contienen en el resultado final del proceso. En caso de que un país no coopere en el EPU el Consejo de Derechos Humanos decidirá qué medidas tomar. En el gráfico 2 aparece de forma esquemática el proceso que se acaba de comentar.

Gráfico 2. Proceso del Examen Periódico Universal



Presentamos el segundo EPU realizado a España en 2015, por los siguientes relatores (troika): ex República Yugoslava de Macedonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Sierra Leona. Consta de 189 recomendaciones, divididas en tres grupos. Las que han sido aceptadas (164), las que han sido parcialmente aceptadas (5), y de las que se toma nota (20). En la web de Naciones Unidas se pueden ver todos los documentos de las sesiones. Aquí se presta atención al Informe Final⁽⁴⁾ y al Anexo⁽⁵⁾ con las valoraciones de España a las valoraciones. Mencionar que en 2017 se hará un examen intermedio de las medidas aceptadas y posteriormente en 2019 España pasará su tercer EPU.

2.1. Recomendaciones aceptadas

DERECHOS HUMANOS (DDHH)

- Establecimiento de un comité interministerial de DDHH para coordinar administraciones nacionales. Mejora de la eficacia de la Oficina de DDHH.
- Grupo de trabajo gubernamental de alto nivel para cooperar y coordinar la labor interministerial en DDHH.

(4) Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/076/64/PDF/G1507664.pdf?OpenElement>

(5) Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/ESSession21.aspx> en la sección "Annex" tanto en español como en inglés.



- Creación de un sistema público de revisión de las recomendaciones del Examen Periódico Universal.
- Creación de indicadores de DDHH, basándose en las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para la evaluación de políticas nacionales de Derechos Humanos.
- Realizar una evaluación en 2016 de los marcos estratégicos para la protección mujeres y niños.
- Nuevo Plan de DDHH.
- Reformas para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, erradicar la pobreza y reducir el desempleo y las desigualdades sociales.
- Perseverar en el esfuerzo de crear conciencia sobre los DDHH y difundir sus principios entre los ciudadanos.
- Seguir cooperando con Naciones Unidas.
- Fomentar mayor una mayor participación de la sociedad civil en el seguimiento de estas recomendaciones.

MUJER

- Aplicar el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016 para eliminar cualquier discriminación de género.
- Medidas para reforzar el acceso de las mujeres a cargos de responsabilidad y puestos directivos. Tanto en el sector público como en el privado.

DISCRIMINACIÓN RACIAL, RACISMO Y XENOFOBIA

- Seguir promoviendo la normativa sobre la discriminación racial, racismo y xenofobia.
- Tipificar como Delitos de Odio los discursos e incitación al odio y la violencia.
- Presentar un informe pendiente al Comité para la eliminación de la Discriminación Racial.
- Mejorar los servicios de seguimiento y medidas para combatirlo y poner freno a la discriminación racial, racismo y xenofobia.
- Investigación y castigo adecuado de las conductas racistas.



- Combatir las conductas discriminatorias de las fuerzas del orden.
- Protección especial de los derechos de los migrantes garantizar, en particular en lo referente al empleo, la vivienda y la educación. Tanto para los extranjeros como para las minorías.

DETENCIÓN, PRISIÓN, TORTURA Y MALOS TRATOS

- Medidas legislativas, judiciales y administrativas para garantizar el derecho a un recurso efectivo en caso de tortura o malos tratos. Prevención de la impunidad de funcionarios acusados de estos delitos mediante mecanismos de control imparciales e independientes.
- Garantías y medidas de control para la investigación y seguimiento de denuncias en estos casos.
- Revisión del régimen de incomunicación y revisar su compatibilidad con las normas internacionales de DDHH. Estudiar su abolición.

VIOLENCIA DE GÉNERO

- Fortalecimiento, promoción, prosecución, mejora, refuerzo, aplicación de las medidas, la legislación y las políticas públicas para eliminar la violencia contra la mujer. Aplicar y asignar recursos para la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la mujer.
- Evaluación de las medidas (y sus dificultades) así como la evaluación del funcionamiento de los tribunales especializados en la violencia contra la mujer.
- Prestar especial atención a la violencia de género contra las mujeres con discapacidad y las mujeres extranjeras.
- Aprobación de un nuevo proyecto de ley por el que se Modifique el Código Penal en lo referente a la violencia de género, trata, explotación sexual y matrimonio forzado.
- Formación efectiva órganos judiciales.
- Coordinación entre ministerios de Sanidad, Justicia e Interior y prestar una formación adecuada a los funcionarios de las fuerzas del orden y otros funcionarios.

NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

- Combatir con mayores esfuerzos la violencia y los abusos sexuales a los niños menores y prestar especial atención a los niños migrantes.



- Mejora de los procedimientos de identificación de las víctimas de trata y atender sus necesidades especiales.
- Eliminar los matrimonios infantiles y aumentar la edad mínima para causas excepcionales.
- Garantizar que la aplicación del protocolo marco para la protección de niños migrantes sea compatible con las normas internacionales.
- Facilitar el acceso a los servicios de salud y educación a los niños y niñas pertenecientes a los grupos más vulnerables, y en igualdad de condiciones, sin discriminación y segregación. Que hijos de migrantes, gitanos y minorías tengan igualdad en el acceso a la educación.
- Considerar incorporar el principio de justicia restaurativa, son sus penas alternativas, en el sistema de justicia juvenil.

TRATA DE PERSONAS

- Reforzar, intensificar, seguir en la lucha contra la trata de seres humanos.
- Intensificar la cooperación internacional y regional.
- Nueva versión del Plan Integral de lucha contra la Trata con Fines de Explotación Sexual.

JUSTICIA

- Transparencia y agilización de los procedimientos judiciales en los casos de corrupción.

MEMORIA HISTÓRICA Y DESAPARICIÓN FORZADA

- Seguir aplicando la Ley de memoria histórica pese a la crisis económica y seguir en los esfuerzos para abordar las injusticias históricas y la protección de los derechos de las víctimas.
- Elaborar una estrategia de revisión del pasado amplia e incluyente –justicia, reparación y garantías de no repetición.
- Examen de los casos solo por los tribunales civiles y no por los tribunales militares.
- Medidas legislativas para definir el concepto de víctima, tipificar como delito la desaparición forzosa de acuerdo con la normativa internacional. Medidas de reparación e indemnización.



DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

- Garantía del derecho a la libertad de culto de las minorías, incluidos musulmanes.
- Promoción de la unidad y la armonía entre los grupos sociales de etnias y confesiones distintas.
- Acercamiento entre religiones y pueblos en el marco de la Alianza de las Civilizaciones.
- Garantía del pleno disfrute de los derechos de reunión pacífica, libertad de expresión y de asociación.
- Normativa sobre la necesidad y proporcionalidad del uso de la fuerza durante las manifestaciones y respeto de los DDHH.
- Crear mayor conciencia entre las fuerzas de seguridad en el respeto a los DDHH.

EMPLEO

- Intensificar las medidas de promoción del empleo juvenil y garantía de oportunidades entre hombres y mujeres jóvenes.

POBREZA Y MEDIDAS DE AUSTERIDAD

- Evaluación de la repercusión de las medidas de austeridad en los DDHH de las personas, especialmente las más vulnerables.
- Tomar disposiciones para que dichas medidas no afecten a los DDHH de las personas, especialmente en lo referente a vivienda, salud, educación y alimentación.
- Velar porque dichas medidas sean mínimas, temporales, proporcionadas y no discriminatorias.
- Reanudar las medidas de protección y asistencia social. Especialmente con las personas más afectadas por la pobreza extrema y más vulnerables.

MIGRACIONES

- Garantía al acceso de los derechos económicos y sociales de los trabajadores, en particular los que se encuentran en situación irregular. Revisar las medidas que puedan dificultar el acceso de los trabajadores migrantes a una vivienda y al sistema sanitario, independientemente situación administrativa.



- Revisar medidas que dificulten el acceso universal de las personas migrantes a la salud, la vivienda, educación y asistencia jurídica.
- Garantizar la igualdad de los derechos ante la ley y la igualdad de trato para los no ciudadanos.
- Derecho a contactar con sus consulados.
- Seguir con el esfuerzo de salvaguardar derechos de los migrantes y proporcionar fondos suficientes para las políticas de integración y erradicación de la pobreza.
- Adoptar medidas para la erradicación de la discriminación.
- Persecución de los delitos de odio.
- Fortalecer la cooperación con los países de origen para hacer frente a la migración irregular.
- Poner fin a la repatriación forzosa no autorizada de migrantes.
- Garantía de acceso a los servicios básicos y vida digna para los migrantes recluidos.
- Garantizar el asilo conforme a la normativa internacional.
- Prestar especial atención a las ciudades de Ceuta y Melilla.
- Cumplimiento del principio de no devolución y prohibición de los tratos degradantes y el incumplimiento de las garantías procesales.
- Especial protección en los controles de identidad y los procedimientos de expulsión.
- Acceso a un abogado e intérprete para los migrantes interceptados en ciudades autónomas.
- Investigación rápida de la denuncia de malos tratos por las fuerzas de seguridad en la frontera –según la normativa internacional.

EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

- Ultime un plan nacional de empresas y DDHH según los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y DDHH.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

- Región del Caribe como prioritaria para los programas internacionales de cooperación al desarrollo.

VIVIENDA, SALUD Y EDUCACIÓN

- Adopción de una política integral para hacer frente a los desalojos forzados.
- Revisión legislativa para el logro de acuerdos entre particulares e instituciones financieras para evitar los desalojos.
- Acceso al derecho a la salud universal sin discriminación alguna.
- Incorporación de la cuestión de la salud sexual y reproductiva en los planes escolares.
- Aumento de presupuesto para proteger el sector de la enseñanza primaria y para asegurar la remuneración adecuada de maestros y una enseñanza en igualdad.
- Reducción del abandono temprano de la educación y la formación.

PERSONAS CON DISCAPACIDAD

- Protección de sus derechos y reciban protección contra la discriminación.
- Derechos civiles y políticos: voto, participación, capacidad de obrar –según la Convención sobre los Derechos de las Personas con discapacidad.

COMUNIDAD GITANA

- Aumentar esfuerzos para la plena integración.
- Aplicar la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana.
- Intensificar las medidas de no discriminación en el acceso a sus derechos, especialmente en el acceso al empleo u ocupación (mismos salarios, salvaguardas, y condiciones de trabajo).

2.2. Medidas parcialmente aceptadas

DISCRIMINACIÓN RACIAL, RACISMO Y XENOFOBIA

- Proporcionar pleno acceso a la justicia a las personas que pertenecen a minorías raciales y religiosas. Combatir la categorización racial y religiosa; fortalecer la normativa de lucha contra la discriminación. Fortalecer la Ley integral contra racismo, xenofobia, delitos de odio (investigación y enjuiciamiento efectivo).

DETENCIÓN, PRISIÓN, TORTURA Y MALOS TRATOS

- Abolir la detención en régimen de incomunicación y la tortura. Acceso inmediato a abogado en detención preventiva.

**MIGRANTES**

- Revisar las prácticas de expulsión a migrantes en Ceuta y Melilla. Modificar la normativa de seguridad nacional para garantizar el asilo.

NIÑOS Y NIÑAS Y ADOLESCENTES

- Medidas que garanticen la aplicación del derecho internacional en la repatriación de niños y niñas no acompañados. Adoptar medidas para que no se conviertan en víctimas de trata (1).

2.3. Medidas de las que se toma nota⁽⁶⁾**MIGRACIONES**

- Ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
- Adhesión a la Convención para la Reducción de Casos de Apatridia.
- Toma de medidas para garantizar los derechos de los migrantes regulares e irregulares.

MUJER

- Aprobar legislación para establecer una cuota para mujeres en juntas no directivas de las empresas.

DISCRIMINACIÓN RACIAL, RACISMO Y XENOFOBIA

- Aprobar una ley integral de lucha contra el racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de tolerancia.

DETENCIÓN, PRISIÓN, TORTURA Y MALOS TRATOS

- Aprobar una estrategia nacional para la mejora del sistema penitenciario.

JUSTICIA UNIVERSAL

- Reforma del sistema nacional de justicia e inclusión de principio de Justicia Universal.

MEMORIA HISTÓRICA Y DESAPARICIÓN FORZADA

- Realizar estudios comparativos a nivel internacional sobre delitos de Derecho Internacional en Guerra Civil y régimen franquista.

(6) Los estados no asumen ningún tipo de compromiso con aquellas medidas de las que se toma nota.

**DERECHOS CIVILES**

- Despenalizar la difamación y trasladarla al Código Civil.

NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

- Aprobar legislación para la protección de los menores extranjeros no acompañados.

EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

- Contribuir la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante relativo a las empresas transnacionales y los Derechos Humanos en el marco del Consejo de Derechos Humanos.

Reseñas bibliográficas

- 1** **Trabajar la convivencia en los centros educativos. Una mirada al bosque de la convivencia**
Jesús Rogero-García **279**
- 2** **Los (bienes) comunes. ¿Oportunidad o espejismo?**
Guillermo Fernández Maíllo **284**
- 3** ***Ce qui nous unit. Discriminations, égalité et reconnaissance***
Eguzki Urteaga **286**





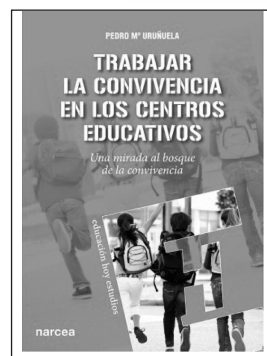
Reseñas bibliográficas

TRABAJAR LA CONVIVENCIA EN LOS CENTROS EDUCATIVOS. UNA MIRADA AL BOSQUE DE LA CONVIVENCIA

URUÑUELA, PEDRO MARÍA

Narcea | 2016 |

El sistema educativo tiene dos funciones ineludibles, reconocidas en las últimas leyes educativas: lograr que los niños y niñas adquieran unos determinados conocimientos y habilidades académicas, y enseñarles cómo convivir de manera positiva, democrática, respetuosa, no discriminatoria y pacífica. A pesar de ello, la mayoría de las políticas educativas actuales tratan de maximizar el aprendizaje académico de una manera obsesivo-compulsiva (y contraproducente, en muchos casos), mientras que cuestiones como el diálogo, el respeto o el bienestar de todos los niños y niñas en la institución quedan relegadas a un segundo plano, como elementos colaterales relevantes solo si contribuyen a la mejora del rendimiento. Al mismo tiempo, y de manera paradójica, pocos docentes y expertos creen ya en que exista una dicotomía excluyente entre lo académico y lo emocional, o entre lo formativo y lo educativo. Probablemente, hoy somos más conscientes que nunca de que los niños y niñas no se enfrentarán solo a retos intelectuales-académicos (comprender lo que leen, resolver problemas matemáticos, etc.), sino también, y de manera decisiva, a resolver los desafíos que supone la convivencia con los demás: la necesidad de organizarse, llegar a acuerdos, re-





resolver conflictos, adquirir y cumplir compromisos, disfrutar de las relaciones con los demás, etc.

De este planteamiento parte Pedro María Uruñuela, exdocente y exinspector de educación, para construir un libro interesante, profundo, de lectura fácil y lleno de claves para reflexionar y utilizar en la práctica docente. El autor plasma en el texto su larga experiencia en la elaboración de propuestas educativas en temas de convivencia. Además, en su trayectoria, tanto profesional como en diferentes movimientos sociales, Uruñuela ha defendido siempre la escuela pública como herramienta para extender una educación equitativa y de calidad para todo el alumnado, sin exclusiones. Prueba de este compromiso son los centenares de debates y charlas en los que ha participado, desinteresadamente, para promover el diálogo y la reflexión sobre diferentes cuestiones educativas, como la que ocupa el presente libro o la LOMCE, y que le han llevado a todos los rincones de España.

Al inicio del libro se pone de manifiesto algo obvio, pero que requiere subrayado: se quiera o no, la escuela es un espacio de convivencia y, por tanto, transmite y enseña a convivir («es imposible no educar en convivencia»). Sería una grave irresponsabilidad, como indica el autor, permitir que haya alumnos y alumnas que salgan de la escuela siendo perfectos analfabetos en los temas de convivencia, pues significaría renunciar a una de las misiones fundamentales del sistema educativo. Por tanto, y más allá del discurso de los textos legales, las instituciones educativas deben ponerse a la tarea de formar personas dialogantes, críticas, responsables y capaces de construir una sociedad cohesionada, y no solo individuos competentes intelectual y académicamente.

Los problemas de quiebra de la convivencia en los centros educativos, además, generan malestar en la comunidad educativa y levantan importantes barreras para el aprovechamiento académico de muchos estudiantes. Sin embargo, el interés sobre este asunto está sometido, frecuentemente, a la repercusión mediática de sucesos tan trágicos como el suicidio de estudiantes a raíz de casos de acoso escolar. Pasado un tiempo, el tema suele caer, de nuevo, en el olvido y en la desatención.

Este libro es, a la vez, una llamada de atención sobre los problemas que puede generar un abordaje inadecuado de la convivencia y una herramienta para construir relaciones humanas sólidas y satisfactorias en el ámbito escolar. El volumen se estructura en dos apartados; el primero, «profundizando en la convivencia», tiene un carácter más teórico y conceptual, y el segundo, «actuaciones para fomentar la convivencia», es eminentemente práctico y plantea propuestas concretas. Los contenidos se despliegan de manera didáctica, enlazando conceptos básicos, como convivencia o conflicto, con situaciones

reales. Esa sencillez en el uso de los conceptos otorga sentido a las propuestas de trabajo que se ofrecen. Un buen ejemplo de ese esfuerzo didáctico es el tratamiento del acoso escolar o la explicación de las diferencias entre el modelo reactivo y el modelo proactivo. Las actividades prácticas al final de cada capítulo son herramientas útiles y bien escogidas que interpelan al docente sobre su modelo de convivencia y el funcionamiento de su centro.

Para Uruñuela, convivir es relacionarse, de manera que la buena convivencia consiste en mantener relaciones interpersonales de calidad, que mejoren el grado de bienestar y de felicidad. Como se advierte en el libro, mantener buenas relaciones interpersonales es extremadamente complejo, pues intervienen múltiples elementos: las emociones, el tipo de comunicación, las actitudes, los valores éticos, el rol que se desempeña en cada momento, el estatus que se ocupa, etc. La mejor convivencia se aprende practicándola, conviviendo de manera positiva y construyendo relaciones humanas de calidad, y eso es algo que debe planificarse y organizarse en el proceso educativo. A partir de estudios previos, el autor observa serias carencias en el abordaje de la convivencia en los centros (se pregunta retóricamente: ¿cuándo se reúnen los profesores y profesoras que dan clase en grupos «difíciles» para coordinar respuestas a las situaciones disruptivas y mejorar la convivencia?). Urge, por tanto, analizar cotidianamente la situación de los centros para mejorarla.

Para trabajar la convivencia de manera eficaz es fundamental concebir previamente un modelo que aborde las relaciones en el centro escolar. Uruñuela apuesta por un modelo en el que prime una actitud proactiva y advierte de los peligros de los planteamientos reactivos, basados exclusivamente en medidas disciplinarias o sancionadoras ex-post. El modelo reactivo focaliza su acción en los «alumnos conflictivos» y en las sanciones, y olvida el papel de los demás alumnos y de la construcción compartida de una convivencia que genere bienestar y evite la violencia. En el modelo proactivo se concibe el conflicto (situación en la que se dan posiciones o intereses contrapuestos, que chocan entre sí) como inherente a las relaciones humanas, y como algo que hay que superar de manera positiva y ordenada. Para resolver los conflictos, hay que analizarlos y afrontarlos.

Durante todo el texto, se realiza un contraste argumentativo entre ambos modelos, el reactivo, que promueve la sumisión, y el proactivo, que promueve la responsabilidad y el compromiso con los demás. La apuesta por un modelo proactivo no significa eliminar las normas y sanciones, sino, además, construir una convivencia que elimine las causas de los comportamientos que la quiebran. Las sanciones son, así, necesarias, pero no suficientes, algo que se recuerda en diferentes momentos del libro.



El concepto de violencia es clave para distinguir ambos planteamientos. La construcción de una convivencia positiva requiere eliminar no solo la violencia directa, sino también la violencia cultural (actitudes y legitimación – «violencia de baja intensidad»–) y la violencia estructural (diferencias en la asignación de recursos). Una situación de violencia, recuerda el autor, es aquella que impide a los alumnos y alumnas desarrollar al máximo sus potencialidades. La convivencia positiva elimina cualquier tipo de violencia y sustituye el modelo de dominio–sumisión por uno basado en derechos y deberes recíprocos. Puesto que la raíz de la violencia está más allá de los individuos (en la familia, en los medios de comunicación y, también, en la escuela), la convivencia positiva exige intervenir mucho más allá de las conductas individuales y adoptar una mirada multicausal.

Al final de la primera parte del libro se analizan las conocidas como leyes de Autoridad del Profesor, que suelen limitarse a establecer un largo y detallado catálogo de faltas, sanciones y procedimientos. Para el autor se trata de medidas propias del modelo reactivo, que aumentan el poder del docente, al dotarle de más herramientas para ejercer la coacción. En cambio, estas leyes no ofrecen a los docentes instrumentos para reforzar su autoridad, entendida como la situación en la que la voluntad se impone por respeto, convicción, dignidad o admiración. La autoridad no se otorga; se adquiere por las competencias y valores de quien debe ejercerla. Si realmente se quisiera aumentar tal autoridad, plantea Uruñuela, deberían ofrecerse herramientas, formativas y materiales, para reforzar los lazos de afecto entre docente y alumnos, la comunicación (el diálogo) y la cooperación en el aula.

La segunda parte del libro es especialmente útil para la labor docente. El capítulo, aunque breve, dedicado al establecimiento de normas para una convivencia positiva, ofrece pasos sencillos y fundamentados para darles un sentido pedagógico esencial en el marco de un modelo de convivencia proactivo. Para ello, las normas deben tener una justificación ética, ser inclusivas y establecerse, en la medida de lo posible, de modo participativo. Del mismo modo, el capítulo sobre la gestión del aula plantea estrategias para lograr un funcionamiento positivo y productivo en este ámbito. Los dedicados al Plan de Convivencia y al Plan para el éxito escolar –que deben ir de la mano en los centros– son útiles para la planificación a un nivel más amplio y permiten extender y consolidar ese nuevo modelo de convivencia. En ambos se plantea la importancia de analizar la situación del centro y de trabajar con el entorno (familias e instituciones).

A continuación, se aborda el papel de lo que se denomina «inteligencia interpersonal» (que, por su importancia teórica, quizá debería ir en la primera

parte del libro) como un elemento fundamental del modelo de convivencia proactivo. En este apartado se argumenta por qué es esencial desarrollar en el profesorado y en el alumnado competencias no solo cognitivas, sino también emocionales y sociales. El siguiente capítulo, dedicado a la resolución de conflictos, plantea de nuevo la necesidad de un análisis pausado, a través de varias etapas, para dar una respuesta reflexionada y compartida para una resolución eficaz. Finalmente, se detalla por qué es esencial contar con el alumnado (a través, por ejemplo, de los «alumnos ayudantes») y las familias (con la formación en convivencia de personas de las AMPAS), y se describen procesos para incorporarles en dinámicas positivas de convivencia.

Ya al final, el autor subraya tres condiciones indispensables para avanzar hacia un nuevo modelo de relaciones interpersonales en los centros: un equipo directivo convencido e implicado, la utilización de las tutorías y el departamento de orientación para este fin, y la formación del equipo docente en cuestiones de convivencia positiva.

En definitiva, este libro, al que únicamente añadiría alguna mejora en términos de edición y redacción académicas –lo que espero se solvete en ediciones posteriores–, tiene sobrados ingredientes para interesar a docentes y profesionales de la educación infantil, primaria y secundaria en nuestro país, y para convertirse en una herramienta básica en su labor pedagógica. A medida que uno avanza en su lectura, se pregunta por qué cuestiones tan fundamentales no constituyen una preocupación esencial y constante entre los docentes y expertos en educación, y se percata, inevitablemente, de lo lejos que estamos de un modelo de convivencia que contribuya al bienestar y a la inclusión de todo el alumnado. Por eso, esta publicación supone una bocanada de aire fresco en un contexto educativo asfixiado por una visión pedagógica academicista, individualista y competitiva, y contribuye a resituar la convivencia en el lugar que le corresponde, es decir, como una función ineludible del sistema educativo que requiere más y mejores iniciativas y recursos.

JESÚS ROGERO–GARCÍA
Profesor de Sociología en la Universidad Autónoma de Madrid



LOS (BIENES) COMUNES ¿OPORTUNIDAD O ESPEJISMO?

JOAN SUBIRATS Y CÉSAR RENDUELES

Barcelona | Editorial Icaria | 2016

Muchas personas hoy se muestran muy interesadas por conocer qué son los comunes. Algo de lo que se oye hablar, que forma parte del lenguaje de los nuevos movimientos sociales, apareciendo de forma reiterada con adjetivaciones de carácter esperanzador y de cambio. Como si en la época que nos ha tocado vivir, donde las alternativas al actual modelo de desarrollo y convivencia ni están ni se las espera, necesitaríamos agarrarnos, descubrir, o redescubrir en el caso que nos ocupa, nuevas formas de desarrollo humano.

A la tarea de explicarnos qué son los comunes se brindan Joan Subirats y César Rendueles. El primero, doctor en Ciencias Económicas y catedrático en Ciencia Política, pensador e investigador de larga trayectoria en el ámbito de las ciencias sociales. El segundo, sociólogo y doctor en Filosofía, que, aun teniendo una trayectoria más corta, se está manifestando como un interesante ensayista.

La manera de hacerlo se presenta a través de un ameno diálogo que recorre, desde una aparente sencillez, diversos ámbitos que ilustran la noción y sentido de los comunes. Desde elementos más generales, como los relacionados con el concepto y la relación del capitalismo con los comunes, hasta esferas más específicas vinculadas con la distribución y la renta básica, el capital social y cultural, o la relación entre los comunes y el cooperativismo.

Reivindican la figura de Karl Polanyi, como un claro referente en el análisis de la naturalización de lo mercantil como categoría explicativa universal y su aportación, en relación al debate de los comunes, de la reintegración en la economía de las relaciones colaborativas y no solo competitivas. Un claro precursor del posterior debate que mantuvieron Garrett Hardin y Elinor Ostrom sobre «la tragedia de los comunes», el artículo escrito por el primero que planteaba la tesis de que los bienes comunes solo podrían sobrevivir en última instancia a través de la coerción o la competencia. Los posteriores análisis profundizaron en que la privatización, era entonces, «la única alternativa no autoritaria a la imposibilidad racional de la cooperación generalizada». Ostrom trajo entonces al debate los ejemplos en la historia donde muchas sociedades gestionaron de forma eficaz los bienes comunes. Esta discusión fue la precursora de los debates sobre la preocupación por este tema.

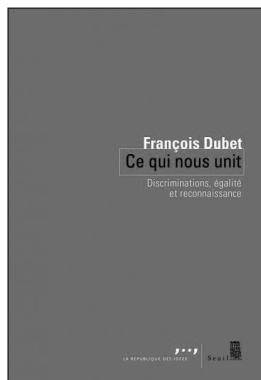
Sin embargo el diálogo, que a priori pudiera parecer complaciente con el discurso y desarrollo de los bienes comunes hoy, no elude sus limitaciones y debilidades. Entre otras, aborda el tema de la escalabilidad, de cómo pasar de un nivel local fácilmente aprehensible a un nivel más amplio; el de la dificultad de la definición de comunidad, de quién forma parte de la misma; las dudas alrededor de lo digital como posibilidad de lo común. Lo público no se escapa a esta crítica, en la medida que se plantea la dificultad de cómo recuperar recursos y capacidades que se han delegado en el Estado y que ahora sería necesario recobrar. Ni tampoco los movimientos sociales, adentrándose en el problema del elitismo, como un factor oculto, que es necesario evidenciar, que se puede dar en los procesos de institucionalización de los mismos; o finalmente, entre otras cuestiones, la dificultad estructural de la sociedad española para la participación en el «hacer», en la construcción de lo común.

Quizá uno de los aspectos más interesantes, más allá de la pedagogía que ofrece un documento de estas características, son las intuiciones que los protagonistas nos ofrecen en relación a la posibilidad de los comunes hoy. Por ejemplo la condición imprescindible de implicación de las personas en las experiencias concretas y la ineludible continuidad de las mismas, y su correlato de la codependencia; la necesaria transformación de las posturas de apoyo a lo público más estatistas y la recuperación de lo público como un espacio más amplio; la necesidad de pensar los comunes en clave de construcción de una realidad institucional no enfrentada a las instituciones públicas o incluso participada por las mismas; la aportación de lo común a la regeneración democrática combinando nuevas vías de acción y representación.

Es imposible abarcar en profundidad todos los temas que se plantean, no es el objetivo de este libro. Sin embargo, los autores se han cuidado de ofrecernos referencias permanentes a personas y trabajos que son necesarias considerar si alguien quiere continuar en su proceso de profundización en el conocimiento de los comunes. Algo muy de agradecer.

Si se es una persona interesada en este tema, este libro es un buen punto de partida para reconocer los grandes temas que rodean el debate y la discusión de los (bienes) comunes. Y a partir de ahí seguir los diferentes hilos del debate que plantean ambos autores.

GUILLERMO FERNÁNDEZ MAÍLLO



CE QUI NOUS UNIT. DISCRIMINATIONS, ÉGALITÉ ET RECONNAISSANCE

DUBET, F.

París | Seuil | 2016

El sociólogo François Dubet acaba de publicar su último libro titulado *Ce qui nous unit. Discriminations, égalité et reconnaissance* (*Lo que nos une. Discriminaciones, igualdad y reconocimiento*), en la colección *La République des Idées*, dirigida por Pierre Rosanvallon e Ivan Jablonka. Conviene recordar que el autor, actualmente catedrático emérito en la Universidad Victor Segalen Bordeaux 2 y director de estudios en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS) de París, es una de las principales figuras contemporáneas de la sociología francesa. La presente obra se inscribe en la continuidad de los trabajos anteriores de Dubet y especialmente de la reflexión desarrollada a lo largo de los últimos años sobre las desigualdades múltiples, el declive de las instituciones, las injusticias, el trabajo de las sociedades sobre sí mismas y las discriminaciones. Últimamente, ha profundizado su reflexión en el ámbito de la filosofía social y política con obras más teóricas sobre la justicia en el ámbito educativo, la igualdad de condiciones o la preferencia por las desigualdades.

Su último libro parte de una constatación: a pesar de que las mujeres y las minorías étnicas, culturales y religiosas hayan sido víctimas de discriminaciones, durante un largo periodo estas injusticias han sido invisibles, contrariamente a hoy en día donde forman parte de las agendas mediáticas y políticas (p. 7). De hecho, «emerge una poderosa necesidad de reconocimiento por parte de individuos o grupos minoritarios que se definen como tales o que son designados así por la sociedad mayoritaria» (p. 7). En ese sentido, las discriminaciones pueden desembocar en una exigencia de igualdad o en un esfuerzo por diluirse en la muchedumbre, reivindicando públicamente el reconocimiento de la dignidad humana o, al contrario, privilegiando un «perfil bajo» (p. 7). En otras palabras, las dos caras de la modernidad son la demanda de igualdad y de invisibilidad, por una parte, y la necesidad de reconocimiento y de identidad, por otra parte (pp. 7–8).

Es preciso tener en cuenta que las discriminaciones provocan heridas tan profundas y tan íntimas que la personalidad misma de los individuos se ve afectada (p. 8), aunque, mientras algunos viven las discriminaciones como una experiencia destructiva, otros hacen como si nada hubiera pasado. Pero, en ambos casos, «la discriminación es siempre un dolor y una amenaza, porque rompe la fluidez de la vida social» (p.9). A pesar de que sea de manera tardía, Francia ha puesto en mar-

cha unos dispositivos y unas políticas para luchar contra las discriminaciones a fin de garantizar cierta igualdad de oportunidades. Desde hace unos quince años, las Secretarías de Estado y las Agencias especializadas promueven la «diversidad» y luchan contra las discriminaciones en los ámbitos de la educación, del trabajo, de la vivienda, de la administración pública o de los medios de comunicación. Pero, las medidas aprobadas siguen siendo insuficientes y se caracterizan por su debilidad (p. 9).

Además, mientras el mercado laboral, las condiciones de trabajo y, más allá, las condiciones de vida de las clases populares estén dominadas por la amenaza del desempleo, de la relegación urbana y de las desigualdades, las medias anti-discriminatorias apenas surtirán efecto (p. 12). Buena prueba de ello es que, durante los «Treinta Gloriosos», las minorías étnicas, culturales y poscoloniales han sido integradas e incluso asimiladas por la sociedad industrial, el movimiento obrero y el progreso social (p. 12). Hoy en día, sin embargo, la sociedad no tiene la misma capacidad de integración por el trabajo. Para Dubet, no se trata de volver al pasado, sino de construir unas instituciones que sean capaces de acoger a todas las diferencias, sabiendo que el sistema educativo se encuentra en primera línea. Asimismo, a su entender, es preciso crear un imaginario común para evitar que el reconocimiento de unos no sea percibido como una amenaza por otros (p.13).

En el primer capítulo de su obra, titulado «La prueba de la discriminación», el autor recuerda que las discriminaciones son hechos objetivos y medibles. Existen dos grandes métodos de medida de las discriminaciones. El primero es la comparación estadística. Por ejemplo, las encuestas «Trayectorias y orígenes» del INED intentan comparar las tasas de desempleo de los diferentes grupos sociales (INED, 2016). «El análisis estadístico indica que las [probabilidades] de vivir en un barrio difícil, de ser poco cualificado, de encontrarse en [una situación de] desempleo, de estar controlado por la policía [aumentan para los colectivos inmigrantes] y acaban creando desigualdades muy fuertes. Estas discriminaciones se inscriben en el tiempo» (p. 16). De la misma forma, las estadísticas que comparan las situaciones profesionales de los hombres y de las mujeres indican la permanencia de importantes desigualdades de renta, a pesar de que las mujeres sean generalmente más cualificadas que los hombres (pp. 16–17).

La cuestión que se plantea entonces consiste en determinar ¿si las desigualdades entre autóctonos e inmigrantes o entre hombres y mujeres resultan todas de discriminaciones, es decir de un trato no-equitativo, y, más allá, de una voluntad de discriminar? Porque, si las comparaciones estadísticas sugieren fuertemente la existencia de discriminaciones, no son suficientes para poder demostrarlo (p. 17). De hecho, «si todas las discriminaciones producen desigualdades, todas las desigualdades no resultan [necesariamente] de dis-



criminales» (p. 17). En ese caso, la prueba de la discriminación puede ser aportada por el testing que consiste, por ejemplo, en enviar unos currículos idénticos en términos de cualificación y experiencia al mismo empleador, cambiando únicamente el apellido que indica el origen, el sexo o la dirección. La probabilidad de obtener una respuesta y una entrevista varían de 1 a 4, lo que indica la existencia de discriminaciones asociadas a los atributos identitarios del individuo (p. 18).

En cualquier caso, aunque las estadísticas indiquen unas medias y unas variaciones internas a estas medias, «en la gran mayoría de los casos, la discriminación es una experiencia personal. Dos individuos pertenecientes al mismo [colectivo] pueden tener visiones y experiencias muy diferentes» (p. 19). De hecho, las estadísticas permiten constatar la existencia de discriminaciones pero no explican sus razones. Se supone que las discriminaciones provienen de prejuicios hostiles a ciertos grupos (p. 20). Pero, «para comprender la naturaleza de las discriminaciones, es preciso intentar aproximarse a la experiencia de los individuos discriminados o amenazados de serlo (...); [más aún sabiendo que] las discriminaciones pueden ser vividas como un encarcelamiento o como una prueba entre otras tantas» (p. 21). Para determinarlo, la mejor opción consiste en preguntar directamente a los individuos concernidos lo que sienten ante las discriminaciones que padecen. Estas personas cuentan «su verdad» cuando tienen la sensación de estar aplastadas por las discriminaciones pero también cuando piensan que no les afectan (p. 22).

Las discriminaciones son todavía más intolerables cuando uno se siente igual y que es ciudadano de pleno derecho. Desde ese punto de vista, la nacionalidad no es solamente una cuestión de papeles puesto que confiere una igualdad o, mejor dicho, un «derecho a la igualdad» (p.22). Así, frente a las discriminaciones padecidas, la mayoría de las personas interrogadas por el sociólogo galo y su equipo subraya que son ciudadanos franceses, nacidos en Francia, escolarizados en el Hexágono, y que las discriminaciones golpean frontalmente el principio de igualdad de todos los ciudadanos (p.22). «Percibiéndose como iguales, los individuos se enfrentan a una diferencia que creían anecdótica o borrada por la ciudadanía, en conformidad con la promesa republicana» (pp.23–24). En ese sentido, la profundidad de la herida no depende solamente de la brutalidad del ataque, sino que depende también de la conciencia de su igualdad (p.24). «Mientras que [anteriormente] los inmigrantes estaban poco asimilados culturalmente y bien integrados socialmente, porque los empleos desvalorizados y mal pagados les estaban reservados, los descendientes de los migrantes tienen la impresión de emprender el camino inverso. Completamente asimilados, plenamente franceses, no acceden a la integración económica y social a la que piensan poder acceder» (p.24).

Asimismo, nos dice Dubet, las discriminaciones afectan igualmente al principio de mérito que define el valor de los individuos (p. 25). «Con el mérito, la igualdad no es solamente un derecho, es una construcción difícil, un capital adquirido a lo largo del tiempo. De modo que la negación del mérito sea vivida como una violencia extrema, como la negación de toda una vida» (p. 25). Incluso cuando una persona de origen inmigrante está integrada y cualificada, persiste la sospecha de in-asimilación, «un residuo de diferencia irreducible, al que las discriminaciones devuelven sin cesar los individuos» (p. 25). Es a menudo en la cima de la jerarquía profesional donde se cristalizan los sentimientos de discriminación más violentos (p. 26). En el caso de las mujeres, las personas entrevistadas por Dubet y sus colaboradores indican que la denegación del mérito es el motor principal de su sentimiento de discriminación, mucho antes que los comentarios sexistas (p. 27).

La puesta a prueba del mérito no depende solamente del nivel de cualificación y de las aspiraciones de los individuos. Está igualmente vinculada a la naturaleza del mercado de trabajo. Según el autor, se pueden distinguir los mercados abiertos, en los cuales todos los individuos están en competencia, y los mercados cerrados, segregados y reservados a ciertos grupos fuertemente discriminados (p. 27). Los mercados abiertos y fuertemente competitivos, exacerbaban el sentimiento de estar siempre potencialmente discriminados (pp. 27–28). En los mercados de trabajo cerrados, segregados e incluso «racializados», allí donde las discriminaciones son fuertes y explícitas, los individuos que pertenecen a las minorías saben que ciertos mercados les están reservados (p. 28). «Así, los grupos más brutalmente discriminados se sienten, paradójicamente, protegidos de las discriminaciones que, al menos, les reservan ciertas plazas» (p. 29). Por lo tanto, los más discriminados no son necesariamente los que tienen la conciencia más viva de las discriminaciones.

Pero las discriminaciones no afectan solamente a la igualdad, puesto que cuestionan las identidades personales, y subrayan un desfase entre lo que son los individuos para ellos mismos y lo que son para los demás. En ese sentido, superan las desigualdades sociales (p. 29). Según el autor, «para comprender la experiencia de las discriminaciones, importa comprender la manera según la cual se articulan las estigmatizaciones y las discriminaciones propiamente dichas» (p. 29). Cuando ciertos grupos están, a la vez, muy fuertemente estigmatizados y muy fuertemente discriminados, su experiencia es total. Pero, acontece igualmente que otros grupos sean discriminados sin por ello ser víctimas de estigmatizaciones brutales (p. 29). Por último, sucede que algunos individuos describan las estigmatizaciones que padecen sin que estén asociadas a discriminaciones (pp. 29–30). «Para los individuos, la articulación de las estigmatizaciones y de las discriminaciones se despliega de manera sutil y singular (p. 30). En la experiencia total, subraya Dubet, «los estigmas y las discriminaciones [determinan] la totalidad de la vida social, la manera de ver el mundo así como la subjetividad de los individuos» (p. 30).

En cualquier caso, la gran mayoría de las personas entrevistadas por el autor y su equipo son conscientes de las discriminaciones que padecen o pueden padecer en cualquier momento. Todas relatan los comentarios agresivos o desagradables, las entrevistas de trabajo difíciles, los correos sin respuesta, las discotecas prohibidas, las carreras obstaculizadas o las asignaciones identitarias (p. 34). Simultáneamente, a menudo, estas experiencias son inciertas. «Mientras que, en la experiencia total, todo tiene sentido, en la mayoría de los casos, los individuos perciben las palabras y las actividades discriminantes como sorpresas, como accidentes que acontecen cuando menos se lo esperan» (p. 35). La incertidumbre resulta del hecho de que la vida social transcurre normalmente, pero puede estar marcada por incidentes imprevisibles. «Mientras que, en la experiencia total, las discriminaciones estructuran la relación con los demás, con la incertidumbre, las discriminaciones [se convierten en] probabilidades» (p. 35). La incertidumbre resulta igualmente de la singularidad de las personas, sabiendo que numerosos individuos poseen cualidades que les protegen a priori del estigma. Se puede tener la sensación de estar discriminado sin jamás tener la certeza de si la persona en cuestión ha querido verdaderamente discriminar (p. 36). «Esta incertidumbre es aún más [perniciosa] que el racismo y el sexismo son a menudo imperceptibles, sin agresiones ni comentarios desagradables» (p. 37).

Para protegerse de las discriminaciones, los actores recurren a varias estrategias. Así, «para no ser discriminado, puede ser racional discriminarse a sí mismo y encerrarse en su propio gueto. Muchos jóvenes no abandonan su barrio para no enfrentarse a los demás» (p. 38). Se puede también practicar la esquivas, evitando los lugares, las personas y las circunstancias que incrementan el riesgo de ser rechazado o mal recibido. Cada persona discriminada tiene en mente el mapa de los lugares recomendables y de aquellos que no lo son (p. 39). Otra solución consiste en disimularse o abundar en el conformismo mayoritario. En ese caso, están bien vestidos, se expresan correctamente y son educados. En todos los casos, el humor es la estrategia más eficaz porque desarma al agresor, obligándole a reírse de sí mismo en una sociedad en la cual el racismo y el machismo están mal vistos.

En el segundo capítulo, centrado en la discriminación positiva en Francia, Dubet se pregunta: ¿cómo asegurar la igualdad de oportunidades de todos los que se enfrentan a las discriminaciones? (p. 41). Observa que si todos son favorables a la equidad, las políticas específicas que se dirigen a ciertos colectivos se enfrentan a una concepción universalista de la justicia social que exige que las reglas sean iguales para todos (p. 41). Pero, no hacer nada supone dejar sin solución las discriminaciones que se ocultan detrás de los modelos universalistas que son ciegos ante las diferentes discriminaciones. En razón de esta tensión, nos dice el autor, «la sociedad francesa ha conocido numerosos debates sobre la discrimina-

ción positiva, sin llegar a construir un consenso básico (...). Resulta de ello cierta debilidad de estas políticas y, más aún, la elección de estrategias indirectas» (p. 42).

El autor observa que la sociedad gala ha abordado con cierto retraso la cuestión de las discriminaciones y de las políticas de discriminación positiva (p. 42). Estas últimas surgen, sobre todo, a raíz de los disturbios urbanos de 2005 que ponen de manifiesto el carácter discriminante de la sociedad francesa. Por ejemplo, una comparación de los *testing* sobre los currículos llevada a cabo en once países muestra que las minorías de confesión musulmana están más discriminadas en Francia que en países comparables (p. 43). «Sea cual sea el criterio elegido, el sentimiento de discriminación es, en Francia, siempre más elevado que en los demás países de la Unión europea» (p. 43). Como lo subraya el sociólogo galo, «en el relato republicano francés, la igualdad de derechos de la ciudadanía debería garantizar el acceso a una igualdad social. (...) Como el acceso a la nacionalidad ha sido relativamente abierto por el derecho del suelo y por el matrimonio, la idea según la cual los [seres humanos] son libres e iguales (...) ha acabado convirtiendo en políticamente invisibles y marginales las discriminaciones que desmienten esta concepción cívica de la igualdad» (pp. 43–44). En esta óptica, el reconocimiento de cualquier derecho específico a un colectivo particular socavaría el edificio republicano e incrementaría la amenaza comunitarista (p. 44). A ese relato cívico, se ha ampliamente sobrepuesto un relato social en el cual las únicas desigualdades pertinentes serían las desigualdades sociales (p. 44).

No en vano, se han aplicado políticas de discriminación positiva, sobre todo de cara a favorecer el acceso a ciertas profesiones y a algunas instituciones, tales como la justicia, la medicina o el ejército (p. 47). Si estas políticas de ampliación han supuesto un avance, no han atenuado el sentimiento de discriminación: reforzando la conciencia de la igualdad, han convertido en más insoportables aún las discriminaciones sutiles que siguen vigentes (p. 47). Se puede suponer que la instalación de un desempleo masivo en los últimos treinta años ha endurecido los mecanismos de competencia que acentúan las discriminaciones (p. 48).

Las normas y recomendaciones internacionales han jugado un rol decisivo en el desarrollo de las medidas antidiscriminatorias (p. 49). Las fundaciones y asociaciones han sido igualmente muy activas en esta materia, subrayando los beneficios de la diversidad. La Halde, creada en 2004, tenía como objetivo medir las discriminaciones, combatirlas y apoyar las denuncias ante la justicia. Desde 2011, el Defensor de los Derechos ha tomado el relevo. Hoy en día, «el problema de las discriminaciones forma parte del software político francés», ya que la mayoría de las políticas están influidas por él (p. 50). Si los argumentos a favor de la discriminación positiva carecen de eco en Francia, las prácticas son más complejas y más



ambiguas (pp. 51–52). Practica «ese tipo de discriminación positiva sin decirlo, en la medida en que [se dirige] a los actores más desfavorecidos y más discriminados» (p. 52). Uno de los únicos ámbitos en el cual se ha asumido públicamente la discriminación positiva, ha sido en materia de igualdad de género con la instauración de la paridad en política (p. 55). Pero, lo más a menudo, «las medidas anti-discriminatorias han elegido recomendaciones, cartas y procedimientos (...) indirectos» (p. 57).

La paradoja es que la mayoría de las personas que padecen discriminaciones son hostiles a las políticas de discriminación positiva, aunque puedan beneficiarse de ellas. En general, rechazan las cuotas y las políticas dirigidas a colectivos determinados (p. 60). A veces, los argumentos difieren de los del debate público. Algunos insisten en el carácter elitista de la discriminación positiva, mientras que otros inciden en la defensa de un mérito personal incuestionable, dado que generaría una duda a propósito de los méritos reales de sus beneficiarios (p. 61).

Otra dificultad consiste en denunciar las discriminaciones, a pesar de que existan leyes que condenen el racismo y el sexismo. «Para denunciar es necesario aportar pruebas y testimonios, a pesar de que la ley del 27 de mayo de 2008 permite la inversión de la carga de la prueba» (p. 63). Pero, las denuncias son más difíciles de instruir cuando la discriminación toma formas veladas y sofisticadas. De hecho, los estereotipos negativos se plasman en las relaciones sociales normales, en las actitudes, las miradas y las posturas ordinarias, lo que dificulta su identificación y, más aún, su demostración. Además, las denuncias representan un riesgo y tienen un coste, no solamente financiero. «Hay que lanzarse en una aventura de la que se ignora el resultado y del que [la víctima] saldrá aún más damnificada en caso de fracaso» (p. 64). Otro freno a la hora de denunciar una discriminación es la voluntad de no asumir el papel de víctima (p. 65).

En el tercer capítulo, centrado en los conflictos asociados al reconocimiento, el autor observa que, si la demanda de igualdad y de equidad resulta de una concepción de la justicia social inscrita en el corazón de las sociedades democráticas, la solicitud de reconocimiento de las identidades y de las culturas plantea una paradoja: si la demanda de igualdad conduce a la invisibilidad, la demanda de reconocimiento aspira, al contrario, a la visibilidad (p. 69).

«Del lado de los discriminados, la identidad ha sido durante un largo periodo reprimida, discreta, marginada» (p. 71). La lengua materna de los inmigrantes debía ser reservada al espacio privado y las prácticas religiosas debían ser discretas (p. 71). El problema es que la represión de las identidades y la conformidad a las asignaciones no garantizaban la igualdad, puesto que las discriminaciones persistían (pp. 71–72). Por lo cual, «porque el mundo se ha abierto, porque el individuo

democrático hace un llamamiento a su autenticidad y a su singularidad, el 'derecho a la diferencia' se impone por todas partes, reclamando unos derechos culturales después de haber conquistado los derechos [políticos] (...) y sociales» (p. 72). El individuo discriminado utiliza un lenguaje moral, aludiendo a la vergüenza y al respeto, a la humillación y al orgullo, a la disimulación y a la autenticidad. En ese sentido, la demanda de reconocimiento de las discriminaciones padecidas no es una mera manifestación de un problema social, sino que obedece igualmente a una lógica propia, a un derecho de ser sí mismo (p. 73).

En cuanto a la manera en que se manifiesta la demanda de reconocimiento, los discursos parecen repartirse en un espacio que va de las demandas más radicales y totales a las demandas más individualizadas y discretas (p. 85). En un extremo se despliegan los discursos identitarios radicales, en la medida en que la identidad reivindicada aparece como un absoluto. En el extremo opuesto, la demanda de reconocimiento es profundamente subjetiva e individual, basándose ante todo en el deseo de ser sí mismo en nombre de una singularidad (pp. 85–86). En realidad, la mayoría de las personas discriminadas se siente prisionera de los debates políticos y mediáticos sobre el reconocimiento, porque su experiencia de las discriminaciones no es total, porque vive con los demás y que comparte los mismos empleos y actividades de ocio. En ese caso, la demanda de reconocimiento es más discreta e individual (p. 92).

En el cuarto y último capítulo, dedicado a la convivencia, el autor observa que, «ante los retos sociales y culturales impuestos por las discriminaciones, parecemos estar condenados a una larga deriva hacia enfrentamientos ideológicos y hacia una parálisis de la acción. (...) Para salir de estos impases, conviene definir una serie de principios y de mecanismos comunes a las minorías discriminadas y a la mayoría, un tercio que se inscribe en la lucha contra las discriminaciones en el marco de unas políticas globales» (p. 97).

Durante un largo periodo, el tercio ha sido constituido por la sociedad, es decir por una representación particular de una forma de organización de la vida social. Esta concepción imaginaria de la sociedad se basaba en tres grandes pilares: 1) una representación orgánica de la división del trabajo y de la solidaridad basada en el trabajo, la interdependencia de las clases y unas funciones socioeconómicas; 2) las instituciones, tanto políticas como sociales; y 3) una base comunitaria, es decir un relato y un imaginario compartidos, enseñados y ritualizados (pp. 98–99). Si ninguna sociedad ha correspondido a esta representación, ese imaginario dibujaba un horizonte en el cual los conflictos y los acuerdos podían ser arbitrados (p. 99). Hoy en día, sin embargo, esta representación de la sociedad se ha derrumbado, ya que dicho imaginario de la sociedad se ha debilitado. De hecho, no parece haber acuerdos sobre un tercio capaz de articular el conflicto y la integración, la



unidad y la diversidad, el individuo y la comunidad, y todo se inscribe en un relato de la crisis y del declive (p. 100).

En ese sentido, es difícilmente concebible que una sociedad que lucha contra las discriminaciones no se oponga a las desigualdades sociales que conciernen los discriminados y los demás. «Una sociedad muy desigualitaria, pero perfectamente equitativa, en la medida en que las diferentes minorías estarían perfectamente representadas en toda la escala social, no sería justa» (p. 101). Como lo dicen los propios actores interrogados por Dubet y sus colaboradores, la lucha contra las discriminaciones solo es eficaz en la medida en que se inscribe en una lucha contra las desigualdades sociales (p. 102). De hecho, se debilitan las discriminaciones reduciendo las desigualdades sociales porque las consecuencias de las discriminaciones son menos graves. Y, de igual manera, la lucha contra las discriminaciones beneficia al conjunto de la sociedad (p. 104).

Al término de la lectura del último libro de François Dubet, es preciso reconocer a la vez el rigor analítico y la precisión conceptual de la que hace gala el autor, y el profundo trabajo de campo llevado a cabo por el autor y sus colaboradores para conocer de primera mano y con finura la experiencia social de las discriminaciones que padecen diferentes personas y colectivos. De hecho, los testimonios que ilustran su argumentación provienen de las 187 entrevistas y de la veintena de grupos de discusión realizados junto con Olivier Cousin, Eric Macé y Sandrine Rui. Fiel a su costumbre, Dubet compagina la sutileza del análisis con la elegancia del estilo. No en vano, y de cara a matizar la valoración positiva que merece este libro, conviene subrayar la propensión del autor a desenvolverse en un marco intelectual y político galo, muy marcado por la cultura republicana, así como su tendencia a priorizar la cuestión social, aunque indique que su intención no es reducir las discriminaciones a las desigualdades sociales (p. 12).

En cualquier caso, la lectura de esta obra se antoja ineludible para mejorar nuestra comprensión de las discriminaciones desde la perspectiva de la experiencia de los actores y no únicamente desde las estadísticas.

EGUZKI URTEAGA

Últimos títulos publicados

	Euros
N.º 154 Dilemas de la Política Social	12,70
N.º 155 Crisis del medio rural: procesos sustentables y participativos	12,70
N.º 156 Ciudadanía del consumo: hacia un consumo más responsable	12,80
N.º 157 Nueva estrategia europea: ¿Hacia qué modelo social?	12,80
N.º 158 Consecuencias económicas y sociales de la crisis mundial	12,80
N.º 159 Ciudadanía universal y democracia a escala humana	13,10
N.º 160 Voluntariado: presencia y transformación social	13,10
N.º 161 Miedo, inseguridad y control social	13,10
N.º 162 La discriminación étnica hacia la población inmigrante: un reto para la cohesión social	13,10
N.º 163 La educación formal y los procesos de inclusión social	13,10
N.º 164 Los valores culturales, ¿factores de desarrollo humano?	13,10
N.º 165 Los bienes comunes: cultura y práctica de lo común	13,10
N.º 166 De la coyuntura a la estructura: los efectos permanentes de la crisis	13,10
N.º 167 Vivir sencillamente para que otros, sencillamente, puedan vivir: Teorías ...	13,10
N.º 168 Vivir sencillamente para que otros, sencillamente, puedan vivir: Propuestas y experiencias	13,10
N.º 169 Transformaciones del mercado laboral en el tercer milenio	13,10
N.º 170 Reflexiones para una agenda política: debates estructurales y desigualdad social	13,10
N.º 171 Reflexiones para una agenda política: algunas propuestas	13,10
N.º 172 La agenda internacional del desarrollo tras el año 2015	13,10
N.º 173 El malestar de la democracia: la desafección política	13,10
N.º 174 Innovación Social	13,10
N.º 175 Servicios Sociales: incertidumbres y retos	13,10
N.º 176 La vivienda: un derecho desahuciado	13,10
N.º 177 La protección de la dependencia: ¿un pilar de barro?	13,10
N.º 178 De la inclusión activa a la activación inclusiva	13,10
N.º 179 Dilemas del Sistema Nacional de Salud	13,10
N.º 180 Cuestionando el mito de “la crisis de los refugiados”: ¿el naufragio de Europa?	13,10
N.º 181 Políticas públicas y derechos humanos en regresión	13,10

Próximo título

N.º 182 No violencia y cambio social	13,10
---	-------

¿Por qué «Políticas públicas y derechos humanos en regresión»?

Además del análisis de la realidad que nos describe la desigualdad, la exclusión, el desempleo, el abandono escolar temprano etc.; la preocupación por las políticas públicas y los derechos humanos tiene su reflejo en las múltiples condenas recibidas desde la comunidad internacional y desde los tribunales europeos de Luxemburgo y Estrasburgo.

Por las declaraciones de los Relatores de Naciones Unidas ante la reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana, de los Comisarios europeos frente a las situaciones inhumanas de nuestras fronteras de Ceuta y Melilla; del primer dictamen del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas condenando a España por normativa vigente hipotecaria que se suma a las diversas sentencias condenatorias del Tribunal Europeo de Justicia al respecto; por la reciente condena del mismo Tribunal a la reforma sanitaria de 2012 que terminaba con el acceso universal a la salud en nuestro territorio... Hasta llegar al propio Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que examinó a España a través del Examen Periódico Universal, y emitió numerosas recomendaciones respecto a su modificación, mejora e implementación.

Las Políticas Públicas son una herramienta clave para que las personas y los pueblos puedan vivir con dignidad, felices, y siendo sujetos de DDHH. Si se retrocede en lo legislativo y dejan de tener soporte presupuestario en la planificación de los diferentes ámbitos territoriales, la consecución final es un Estado donde los DDHH están en regresión. Como sucede hoy, sin duda, en el nuestro.

 **Cáritas**
Española
Editores

ISBN: 978-84-84407263



9 788484 407263