

Nuevos retos a las políticas de exclusión social¹

Paloma Durán y Lalaguna

Profesora Titular. Catedrática Acreditada de Filosofía del Derecho. Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN: El incremento progresivo de las tasas de desempleo y los efectos de la crisis económica han supuesto un aumento notable de la exclusión social, especialmente en algunos colectivos. Este artículo trata de analizar no solo los grupos más afectados por la exclusión social, sino también los retos que esa situación lleva consigo. Tiene en cuenta muy especialmente las propuestas realizadas en el seno de la Organización de Naciones Unidas en el ámbito de los derechos y las políticas sociales.

PALABRAS CLAVE: Inclusión social. Exclusión social. Naciones Unidas y derechos/políticas sociales. Efectos sociales y nuevos retos para la inclusión social.

ABSTRACT: The effects of the current economic crisis as well as the progressive increase of unemployment all over the World are two key sources of the increase of social exclusion, especially among some groups of our society. This paper has the goal to research on those groups and also on the challenges that the situation has with it. The paper is taking into account as a primary reference the work done in the United Nations in the field of social rights and social policies.

KEY WORDS: Social inclusion. Social exclusion. United Nations. Social rights and policies. Social effects and new challenges to the social inclusion.

ZUSAMMENFASSUNG: Der progressive Anstieg der Arbeitslosenzahlen und die Folgen der Wirtschaftskrise haben in bestimmten

¹ Este artículo tiene su origen en la comparecencia de la autora en mayo de 2010, ante la Comisión Especial de estudio sobre las nuevas formas de exclusión social como consecuencia del fuerte incremento del desempleo, constituida por el Pleno del Senado de España.

sozialen Gruppen zu einem erheblichen Zuwachs der sozialen Ausgrenzung geführt. Dieser Artikel untersucht nicht nur die am stärksten von sozialer Ausgrenzung betroffenen Gruppen, sondern auch die Herausforderungen, die sich aus dieser Situation ergeben. Er berücksichtigt insbesondere die von den Vereinten Nationen erarbeiteten Vorschläge für die Bereiche Sozialrecht und Sozialpolitik.

SCHLÜSSELWÖRTER: Soziale Eingliederung. Soziale Ausgrenzung. Vereinte Nationen und Sozialrecht/Sozialpolitik. Soziale Auswirkungen und neue Herausforderungen an die soziale Eingliederung.

Este artículo tiene por objetivo realizar un balance de los retos que plantea la exclusión social generada como consecuencia de las altas tasas de desempleo en casi todos los países europeos y muy especialmente en España. Se trata de realizar un balance acerca de la eficacia de las políticas aprobadas y acerca de las nuevas realidades a las que hay que dar una respuesta institucional.

Curiosamente, el último informe sobre la situación social en el mundo, editado por la Organización de Naciones Unidas propone la erradicación de la pobreza y de la exclusión social como un imperativo moral y ético, que excede de las medidas institucionales y reclama una recuperación de la responsabilidad social². En este sentido, el informe citado sugiere un análisis detallado de la naturaleza multidimensional de la pobreza, que requiere necesariamente tener en cuenta la situación de vulnerabilidad y la exclusión social en la que viven muchas personas en la actualidad. De manera que ésta no se presenta vinculada a cuestiones de diferencias raciales, sexuales, de edad u otras, sino también a la situación económica de falta de medios, en unos casos generada como consecuencia del desempleo y en otros, derivadas de problemas estructurales que subrayan las diferencias entre la riqueza de los países y los individuos.

² *Rethinking poverty (Report on the World social situation 2010)*, United Nations, ST/ESA/324, New York, 2009.

También la Unión Europea ha reiterado esta concepción, según la cual se apela a la solidaridad de todos los ciudadanos y al diálogo norte-sur, para combatir la pobreza. Desde la Unión y dentro del marco de su trabajo³, no han sido pocas las decisiones asumidas para ampliar las coberturas de protección social y, sobre todo, para buscar vías alternativas al desempleo que garanticen la integración social de toda la ciudadanía. Sin embargo, las competencias y el mandato de la Unión Europea quedan concretados en el marco de los Tratados de la Unión, que reconducen las políticas comunitarias al ámbito económico, al mercado laboral y a la protección social. De manera que las medidas dirigidas a la integración social de todas las personas han sido más amplias en otras Organizaciones Internacionales. Muy especialmente activa en esta dirección ha sido la Organización de Naciones Unidas, que es la única organización de ámbito universal y en ese sentido, sus decisiones son más plausibles.

Esta es la principal razón por la que me voy a centrar en las propuestas aprobadas en el seno de la Organización de Naciones Unidas, y en los compromisos políticos que han asumido sus Estados Miembros, en el marco del desarrollo social.

Plantearé inicialmente unas premisas conceptuales, y me referiré después a las sugerencias de Naciones Unidas, con la finalidad de ofertar algunas conclusiones que puedan facilitar la inclusión social en España.

LA PERSPECTIVA DE NACIONES UNIDAS

La opción de Naciones Unidas no resulta arbitraria. Hay algunas razones por las que entiendo que el trabajo onusia-

³ Desde la aprobación de la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Día Internacional de Naciones Unidas para la erradicación de la pobreza, el 23 de octubre de 1996, ha reiterado su compromiso político con el objetivo señalado desde Naciones Unidas, vinculando en todo caso pobreza y exclusión social: la referencia de la resolución se encuentra en el documento DOC 347 de 18-11-1996, p. 87

no puede aportar luz en el sensible tema que se aborda y para el que difícilmente hay respuestas homogéneas.

1. En primer lugar, Naciones Unidas es la única Organización de ámbito universal existente en el ámbito de la comunidad internacional⁴. En este sentido, el tratamiento de las cuestiones que ha tratado la Organización es global y eso tiene doble lectura. Por una parte, dificulta la negociación, en la medida en que la legislación y los modos de afrontar la protección de derechos sociales son muy diferentes en cada país; y por otra parte, las respuestas e iniciativas que ofrece la Organización son para todos los países del mundo y como consecuencia, más contundentes, en cuanto que tienen un carácter universal.
2. En segundo lugar, Naciones Unidas ha marcado la pauta en muchos ámbitos sociales, en el sentido de que ha liderado y abanderado procesos de reconocimiento de nuevos derechos (especialmente en el ámbito social); de descubrimiento de cuestiones emergentes y de problemas globales cuya solución no es regional, ni local. Uno de los campos en los que ha llevado a cabo esa actuación ha sido el desarrollo y más específicamente las políticas de inclusión social⁵.
3. Por último, Naciones Unidas ha trabajado para erradicar la exclusión por tres vías que entiendo especialmente relevantes, dada la grave crisis económica en la que nos encontramos:
 - a) La revisión de protección y garantía de derechos sociales. Esta aproximación ha tenido una clara consecuencia en las políticas públicas y ha sido

⁴ Como es sabido, las Naciones Unidas se conciben inicialmente como una coalición para la guerra, aunque pronto se convierten en un proyecto para la paz, después de la firma de la Declaración de los Aliados, el 12 de junio de 1941, en la que los países que combatían contra las potencias del Eje dejaron constancia de que la única base para una paz sólida era la cooperación voluntaria de todos los pueblos libres, del mundo, y expresaron su deseo de trabajar conjuntamente. Véase PASTOR RIDRUEJO, J. A.: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2003 (9ª edición), pp. 679-ss.

⁵ DURÁN Y LALAGUNA, P.: *La perspectiva de Naciones Unidas en la protección de los derechos sociales*, Pamplona, Aranzadi, 2007.

una concepción integradora del desarrollo, que no se consigue de modo autónomo o independiente, sino de la mano de una revisión de los bienes básicos de la persona, como son la educación, la salud y el trabajo⁶.

- b) El trabajo con grupos específicos de población, que por su vulnerabilidad o por su propio perfil pueden estar más expuestos a la exclusión. De modo que Naciones Unidas ha trabajado para las personas mayores, para las personas jóvenes, para las mujeres, los inmigrantes, la infancia, las personas con discapacidad y un largo etcétera que cubre todo el abanico de la población⁷.
- c) Por último, y no menos importante, Naciones Unidas ha tenido en cuenta dos factores sectoriales. Por una parte, la conexión entre la falta de empleo y la exclusión, a la que se ha dedicado un esfuerzo importante⁸. Desde las primeras resoluciones de la Asamblea General en materia de desarrollo, la urgencia de la promoción de empleo —siempre unida a la programación de una educación y formación profesional adecuada— se han considerado objetivos para la acción. Por otro lado, la necesidad de colaboración de toda la sociedad civil, para conseguir la inclusión y el desarrollo social, de modo que no basta con garantizar la responsabilidad institucional, sino que es necesario el trabajo del sector privado, los agentes sociales y todas las organizaciones⁹. De hecho, así lo

⁶ Puede confrontarse esta afirmación analizando la cronología de las Conferencias mundiales convocadas por Naciones Unidas, especialmente desde la década de los 90 y más concretamente en el marco de los derechos sociales. Cfr. P. DURÁN Y LALAGUNA, “La incidencia de Naciones Unidas en el diseño de los derechos sociales”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n. 13, 2009, pp. 205 y ss.

⁷ Véase en este sentido la actividad desplegada desde el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de Naciones Unidas.

⁸ Cfr. El informe sobre la situación social en el mundo 2010, ya citado, que dedica su capítulo IV a mostrar un balance acerca de la privación, la vulnerabilidad y la exclusión social (pp. 63 y ss.).

⁹ Especialmente interesantes son en este sentido las resoluciones aprobadas en el seno de la Comisión de Desarrollo Social, que reporta al Consejo Económi-

reconocía la Unión Europea en su intervención durante la pasada sesión de la Comisión de Desarrollo Social, celebrada en Nueva York, en febrero de 2010: *todas las partes interesadas tienen un papel importante incluyendo los agentes sociales, la sociedad civil, entidades sin fines de lucro y el sector privado. El empleo, la igualdad, la protección social y global deben ser los pilares del compromiso europeo y del compromiso de todas las organizaciones internacionales*¹⁰.

Teniendo en cuenta las razones apuntadas, considero más que justificada la aportación de Naciones Unidas, que puede iluminar el tema objeto de estudio en este artículo.

PRESUPUESTOS CONCEPTUALES

Planteadas las razones por las que entiendo eficaz referirse a Naciones Unidas, parece necesario tener en cuenta las premisas conceptuales del trabajo onusiano, que podrían sistematizarse en los siguientes términos:

1. En primer lugar, el cambio en la **concepción del desarrollo**.

Naciones Unidas ha pasado de una concepción *economicista* del desarrollo, que es la que preside todas las políticas durante la década de los 60, a un planteamiento del desarrollo humano, que por iniciativa de Amartya Sen, resulta una visión más integradora y respetuosa con la realidad, que no se agota de manera exclusiva en el crecimiento económico. La versión económica es importante, pero no es suficiente¹¹.

co y Social, y que han sido fuente de numerosas propuestas en la Asamblea General de Naciones Unidas.

¹⁰ Cfr. Intervención de la Ministra de Sanidad y Política Social del Reino de España, en nombre de la Unión Europea, en el 48º periodo de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, en el tema "Integración social", Nueva York, 3 de febrero de 2010.

¹¹ Muestra de ello es la evolución que puede encontrarse en la elaboración de los Informes sobre Desarrollo Humano, especialmente desde 1999, antes de la aprobación de los denominados Objetivos del Milenio. La propuesta del entonces

La evolución ha venido influida por las transformaciones sociales y políticas. La década de los 60 supuso un esfuerzo importante para la promoción de la descolonización de los pueblos. La autonomía y la independencia política venían de la mano de una autonomía también económica que en muchos casos se convirtió en la prioridad política. El tiempo ha confirmado que la economía y la política quedan incompletas sin la incorporación del factor social, al que se hace referencia en el trabajo onusiano casi de modo inmediato —un poco previo— a la celebración de la Cumbre del Milenio, en septiembre de 2000.

2. En segundo lugar, la denominada “**iniciativa 20/20**” propuesta en el marco de las negociaciones de desarrollo social, como referencia para las relaciones internacionales, que tiene su origen en la Cumbre de Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995. Implica que los países donantes dedican el 20% de sus recursos en cooperación internacional, al desarrollo social; mientras los países receptores se comprometen a invertir el 20% de lo recibido, en desarrollo social¹².
3. En tercer lugar, la consideración de la **exclusión social** como un factor que determina la naturaleza de la **pobreza**, y consecuentemente se asume la necesidad de aprobar medidas y políticas para erradi-

Secretario General, Kofi Annan fue tomada de la realizada por Amartya Sen, para considerar el desarrollo en términos integrales y consecuentemente teniendo en cuenta no sólo las referencias económicas sino también las sociales y de género.

¹² Diferente es la Estrategia Europea 2020, que sustituye a la Estrategia de Lisboa y la Agenda Social Europea 2005-2010, que sigue centrada en el ámbito de las competencias comunitarias. Así lo afirmaba la Ministra española de Sanidad y Política Social, en nombre de la UE, durante la mesa redonda convocada por la Comisión de Desarrollo Social de Naciones Unidas, en febrero de 2010, bajo el título *Integración social: La salida de la crisis debe ser el punto de partida para una economía social sostenible que asegure el crecimiento sostenible desde el punto de vista económico y del empleo, y donde nuestra prosperidad se base en la innovación y en una mejor utilización de los recursos, cuyo principal motor debe ser el crecimiento. Esta nueva perspectiva deberá permitirnos hacer uso de las nuevas fuentes de crecimiento sostenible y crear más puestos de trabajo. Evitar el desempleo a largo plazo y crear más puestos de trabajo es crucial para la inclusión social.*

carlo. De modo que la pobreza y la exclusión social se presentan unidas, superando así la definición de aquélla en términos exclusivamente económicos¹³.

4. Por último, y no menos importante, es el hecho de promover la responsabilidad que se atribuye a las **estrategias nacionales**. Aunque hay razones y motivos que afectan a las relaciones internacionales, los elementos que condicionan la exclusión son muy variados en cada ámbito territorial y por ello, la estrategia de cada Estado resulta esencial en la medida en que responde a las necesidades propias, que vendrían condicionadas entre otras, por los siguientes factores:
 - El envejecimiento de la población, que ha evolucionado de modo diferente en cada continente, afectando de modo más progresivo al continente europeo¹⁴.
 - El descenso en las tasas de natalidad, que también afecta de un modo más agresivo a Europa. Y muy especialmente a España, donde el descenso ha sido más rápido y más sustancial que en otros países de la Unión Europea¹⁵.
 - El nivel de participación de las mujeres en el mercado laboral, que ha supuesto una redistribución de responsabilidades y de organización del ámbito laboral y del familiar¹⁶.

¹³ Cfr. Informe sobre la situación social en el mundo 2010, ya citado.

¹⁴ A estos efectos, véase el Plan de Acción de Madrid sobre Envejecimiento, 2002, para diseñar los programas dedicados a la población mayor, donde constan en el segundo de sus párrafos los datos de envejecimiento en todo el mundo: *En Europa y América del Norte, entre 1998 y 2025 la proporción de población clasificada como personas de edad aumentará del 20% al 28% y del 16% al 26%, respectivamente*. La cifra contrasta con Asia y América Latina, que pasan de 8% a 15% y con África, que crece de 5% a 6% en el mismo periodo de tiempo.

¹⁵ El párrafo 3 del Plan de Acción afirma en términos globales lo siguiente: *Según se prevé, el porcentaje de las personas de 60 y más años en todo el mundo se duplicará entre los años 2000 y 2050 y pasará del 10% al 21%; se proyecta, en cambio, que el porcentaje correspondiente a los niños se reducirá en un tercio y pasará del 30% al 21%. En algunos países desarrollados y con economías en transición el número de personas de edad supera ya al de los niños (...)*

¹⁶ El n. 151 de la Plataforma de Acción, aprobada en Pekín, con motivo de la IV Conferencia mundial sobre las mujeres, celebrada por Naciones Unidas en septiembre de 1995 señala que *en muchas regiones, la participación de la mujer*

- El número de personas mayores analfabetas y la localización de esas personas en las áreas rurales o urbanas¹⁷.
- El sistema de protección social vigente en cada Estado, que deriva directamente en tres áreas: el desarrollo económico; la situación de las pensiones; y el empleo.

Todos estos elementos, que no agotan la cuestión, condicionan el nacimiento o en su caso el incremento de algunos grupos emergentes sujetos a la exclusión social¹⁸.

En todo caso, Naciones Unidas remite a la responsabilidad institucional en el ámbito estatal, que en nuestro caso estaría también mediatizado por la distribución competencial prevista en el texto constitucional de 1978. Pero también apela a la responsabilidad de la sociedad civil, cuya participación en el proceso está condicionada no sólo por la propia organización de esa sociedad civil, sino también por las posibilidades de participación que promueva el Estado.

LA ACTUACIÓN DE NACIONES UNIDAS

Todo este panorama ha sido articulado en Naciones Unidas, sobre dos campos de acción, que se han desarrollado de modo paralelo: el jurídico y el político.

en el trabajo remunerado en el último decenio ha aumentado notablemente y se ha transformado tanto en el mercado laboral estructurado como en el no estructurado. Aunque siguen trabajando en los sectores agrícola y pesquero, las mujeres han comenzado a participar cada vez más en las microempresas y empresas de pequeña y mediana escala y en algunas regiones, han adquirido más preponderancia en el sector no estructurado, cada vez de mayor envergadura. (...) Un número cada vez mayor de mujeres se ha incorporado en la fuerza de trabajo por su propia elección, al cobrar una mayor conciencia de sus derechos y al hacerlos valer.

¹⁷ La situación de las personas mayores en las áreas rurales fue también objeto de atención durante las negociaciones del Plan de Madrid. En la Orientación prioritaria I, que el Plan dedica al desarrollo se incluye un capítulo específico dedicado al desarrollo rural, la emigración y la urbanización. En éste se explicitan medidas para mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales, aliviar la posible marginación de las personas de edad, y facilitar la integración de las personas mayores que emigran en sus nuevas comunidades. Entre las acciones propuestas puede encontrarse las dirigidas a la educación de personas mayores, el fortalecimiento de mecanismos de apoyo en las zonas rurales; la promoción de las mujeres de edad y el acceso a los servicios sociales básicos.

¹⁸ Cfr. El Informe sobre la situación social en el mundo 2010, ya citado.

A) LOS TEXTOS LEGALES

En el primer caso, desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en 1948, está consagrada la igualdad de todos los seres humanos, así como su libertad. El artículo 1 de la Declaración recuerda que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

Asimismo el artículo 2 establece que toda persona tiene todos los derechos y libertades relacionados en la Declaración y recuerda que no habrá distinción en el ejercicio de los derechos ni por motivos de raza, ni color, ni sexo, ni religión, ni opinión política, ni por cualquier otra razón; y asimismo no habrá diferencias por condición política, jurídica o internacional del país jurisdicción de la que dependa la persona.

Pero además el artículo 7 afirma la igualdad ante la ley¹⁹ y no se plantea solamente como una cuestión de igualdad formal. Lo muestra el hecho de que el artículo 25 del mismo texto confirme el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a cada persona el bienestar y el acceso a servicios sociales básicos²⁰. Esta referencia pone de manifiesto también un factor histórico, puesto que ese derecho a un adecuado nivel de vida es paralelo al desarrollo económico y social, y en este sentido, no se trata de derechos “a lo mínimo”, sino más bien de derechos a lo adecuado al desarrollo de la sociedad por razón de justicia distributiva²¹. La cuestión es cómo articular la garantía de estos derechos y evitar la exclusión social en situaciones de crisis económica.

¹⁹ El artículo 7 de la Declaración Universal reza en los siguientes términos: *Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.*

²⁰ No en vano el artículo 25 establece lo siguiente: *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez o vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*

²¹ HERVADA, J. y ZUMAQUERO, J. M.: *Textos Internacionales de Derechos Humanos*, Eunsa, Pamplona, 1978, p. 174, nota n. 271.

Esta problemática remite a la propia configuración del Estado. En el caso europeo, parece que la protección del nivel de vida pasa necesariamente por las garantías de protección social, que aún con restricciones queda perfilada en un Estado intervencionista en cuestiones sociales, como es el caso de los Estados europeos. Salvando las garantías que esta propuesta política-económica lleva consigo, habría que tener en cuenta la función y responsabilidad de la sociedad civil, en un momento como el actual, en el que las instituciones reclaman recortes económicos para garantizar la viabilidad del Estado del bienestar.

Sin embargo, como es sabido, la Declaración Universal tiene sus limitaciones, en el sentido de que nos encontramos con una propuesta de buenos deseos que carece de fuerza jurídica. La Declaración fue aprobada por votación y no por consenso, a través de una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, y consecuentemente se trata de una referencia ética o moral, pero no de un tratado internacional con fuerza jurídica vinculante²².

Respecto a la cuestión que nos ocupa, quizás ha sido especialmente emblemático el Pacto de derechos económicos, sociales y culturales, aprobado en 1966, que reconoce entre otros, en el artículo 11 el derecho a un adecuado nivel de vida para la persona y para su familia. Como es sabido, los Pactos de 1966 se negociaron para dotar de fuerza jurídica vinculante a la relación de derechos propuesta en la Declaración de 1948.

En este sentido, es ilustrativo que el artículo 11 del Pacto de derechos económicos, sociales y culturales consagre, en términos similares al texto de la Declaración, el derecho a un nivel de vida adecuado²³, que concreta en el derecho

²² LEMERT, C.: *Social Theory*, Colorado, Westview Press, 1999; GOTTFRIED, P. E.: *After liberalism*, Princenton University Press, 1999.

²³ El artículo 11, 1º del Pacto citado afirma lo siguiente: *Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.*

de toda persona a estar protegida contra el hambre, al que dedica el segundo párrafo del mismo artículo 11²⁴.

Obviamente la garantía y protección de un adecuado nivel de vida reclama no sólo voluntad política de asegurarlo, sino también el destino de recursos económicos para hacerlo posible. Y esta segunda parte dependerá de la situación económica de cada país y de sus prioridades. Seguramente es una de las áreas en las que más claramente se constatan las disfunciones del sistema de garantía de derechos sociales²⁵.

Después de la negociación y aprobación de los Pactos Internacionales de 1966, se han aprobado textos de diferente naturaleza jurídica, como ha sido la Declaración sobre el Progreso y desarrollo social, en 1969; los Decenios de Naciones Unidas para el desarrollo, vigentes desde 1960; el Decenio de Naciones Unidas para los derechos humanos, recientemente concluido en 2005; así como la Declaración del Milenio, de 2000, que incluye herramientas básicas del desarrollo social, como la erradicación de la pobreza y el hambre, o la garantía de la sanidad y la educación²⁶.

Son numerosas las referencias a la igualdad en los instrumentos jurídicos aprobados en el seno de Naciones Unidas. Pero junto a la igualdad, ha quedado consagrado un derecho a un adecuado nivel de vida, que reclama no solamente el acceso a servicios sociales básicos, sino una ga-

²⁴ El segundo párrafo del artículo 11 afirma: *Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten, para:*

- a) *mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y utilización más eficaces de las riquezas naturales.*
- b) *Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.*

²⁵ DURÁN Y LALAGUNA, P.: *La perspectiva de las Naciones Unidas en la protección de los derechos sociales*, cit.

²⁶ *Ibidem*.

rantía de tener acceso a los bienes básicos para la supervivencia, como son el alimento, el vestido y la vivienda.

No se trata de hacer un balance detallado de cada uno de los textos consensuados en el seno de la Organización de Naciones Unidas, pero al menos quisiera subrayar que puede constatarse una protección y garantía jurídica que confirma no solamente una voluntad política sino una obligación legal de la que responden los Estados, como consecuencia de haber ratificado esos textos legales internacionales.

B) LOS TEXTOS POLÍTICOS

Voy a referirme a los textos políticos con detalle, puesto que las medidas políticas nos afectan de modo mas inmediato y pueden dar luz sobre los modos de conseguir la inclusión social, sobre todo para grupos emergentes en esta situación, como consecuencia de la crisis económica y el desempleo.

Desde el punto de vista político y a efectos de sistematizar el ingente material que hay en este ámbito, podría decirse que Naciones Unidas ha utilizado dos canales: las resoluciones de los órganos con mandato para actuar en materia de desarrollo social, y las Conferencias mundiales.

En el primer caso, los órganos principales han sido la Asamblea General, a través de la III Comisión, que es la que tiene mandato para cuestiones de derechos humanos y derechos sociales; y el Consejo Económico y Social, a través de la Comisión de Desarrollo Social. En ambos casos se han celebrado reuniones anuales, en las que el desarrollo social ha sido uno de los temas de la agenda.

Dentro de ese tema genérico, se han aprobado resoluciones respecto a la situación de personas mayores, personas jóvenes, personas con discapacidades, infancia, familia y también algunos grupos vulnerables.

En el segundo caso, las Conferencias mundiales, que han sido un instrumento habitual durante la década de los 90, incluyen aquellas Conferencias que han aproba-

do derechos con incidencia directa en materia de desarrollo social; y aquellas que se han celebrado específicamente dedicadas a Desarrollo social, que son a las que me voy a referir. Concretamente a la Cumbre sobre Desarrollo Social, que tuvo lugar en 1995 y a los procesos de seguimiento sobre el cumplimiento y aplicación de todo lo aprobado en 1995, que han sido convocadas cada cinco años.

LA CUMBRE MUNDIAL DE DESARROLLO SOCIAL

Si hubiera que sistematizar los compromisos aprobados en la Cumbre, celebrada en Copenhague, habría que señalar que el punto de partida es el propio **concepto de desarrollo**, al que ya me he referido. El concepto de desarrollo social utilizado en Naciones Unidas es un concepto integrador, en el sentido de que no se identifica exclusivamente con el desarrollo económico, sino que cambia su terminología para calificarlo como desarrollo humano, siguiendo las propuestas de Sen²⁷.

El cambio terminológico obedece a una clara toma de posición, considerando que no solo el empleo y el bienestar económico aseguran de modo automático el desarrollo y la inclusión social.

Sobre esta premisa, la sociedad actual y muy especialmente la española, ofrece una fotografía de avances y de debilidades. La ONU concreta los avances entre otros, en la expansión del pluralismo democrático y la protección de las libertades fundamentales; la alfabetización, el incremento de la esperanza de vida y la reducción de la mortalidad infantil. Pero a la vez, están presentes los problemas acuciantes de la pobreza, el desempleo, la marginación, el aislamiento y un largo etcétera de debilidades.

²⁷ Véase especialmente el Informe de desarrollo humano de 1999, que introduce el concepto del desarrollo integral, ampliando su concepción en términos económicos e incluyendo factores sociales.

De manera que, según apuntaba la Declaración de la Cumbre mundial de desarrollo social, en 1995, concretamente en su párrafo n. 20, *las metas y objetivos del desarrollo social requieren constantes esfuerzos para reducir y eliminar las principales fuentes de trastornos e inestabilidad sociales en la familia y la sociedad.*

Para ello, se hace necesario tener en cuenta las **bases del desarrollo social**, que la misma Declaración citada, en su n. 25, concretaba en *la dignidad humana, los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia, la responsabilidad mutua y la cooperación y el pleno respeto de los diversos valores religiosos y éticos y de los orígenes culturales de la gente.*

Por lo que hace referencia al tema que nos ocupa, entiendo importante recordar algunos de los principios y objetivos que la Declaración de Copenhague propone y que nos pueden servir de pauta²⁸:

- Poner al ser humano en el centro del desarrollo y orientar la economía para satisfacer más eficazmente las necesidades humanas.
- Reconocer que el desarrollo social es una responsabilidad de cada país, que no puede lograrse plenamente sin el empeño y el esfuerzo colectivo de la comunidad internacional.
- Integrar las políticas económicas, culturales y sociales de manera que se apoyen mutuamente y reconocer la interdependencia de las esferas de la actividad pública y privada.
- Reconocer que la familia es la unidad básica de la sociedad, que desempeña una función fundamental en el desarrollo social y que, como tal, debe ser fortalecida, prestándose atención a los derechos, la capacidad y las obligaciones de sus integrantes.

²⁸ El texto aprobado en Copenhague fue publicado por el Departamento de Información pública, en los cinco idiomas oficiales de Naciones Unidas, el mismo año 1995. En cualquier caso puede encontrarse en la página Web institucional de Naciones Unidas.

- Asegurar que las personas y grupos desfavorecidos y vulnerables están incluidos en el desarrollo social, y garantizar los derechos de todas las personas y su acceso al medio físico y social.
- Poner de relieve la importancia del buen gobierno y de la administración transparente y responsable en todas las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales.
- Mejorar las posibilidades de las personas mayores de lograr una vida mejor.
- Reconocer que potenciar a las personas, en particular a las mujeres, para que fortalezcan sus propias capacidades es un importante objetivo del desarrollo y su principal recurso. Para ello se requiere la plena participación de las personas en la formulación, aplicación y evaluación de las decisiones que determinan el funcionamiento y el bienestar de nuestras sociedades.

Teniendo en cuenta estos principios, el Programa de acción, que se aprobó en la misma Cumbre de Copenhague, establece el presupuesto de lo que significa la integración social y entiendo que es la falsilla de las actuaciones concretas respecto a los distintos grupos de la población, en riesgo de exclusión social. El n. 2 del Programa de acción afirma textualmente: *La integración social, es decir, la capacidad de las personas de vivir juntas respetando plenamente la dignidad de cada una de ellas, el bien común, el pluralismo y la diversidad, la eliminación de la violencia, la solidaridad, así como la capacidad de participar en la vida social, cultural, económica y política, abarca todos los aspectos del desarrollo social y todas las políticas. Exige la protección de los más débiles, así como el derecho a disentir, crear e innovar. Requiere además un entorno económico sólido y el respeto de las culturas, sobre la base de la libertad y la responsabilidad. Se necesita también la plena participación tanto del Estado como de la sociedad civil.*

El Programa se articuló sobre cinco ejes: entorno propicio para el desarrollo social; erradicación de la pobreza;

creación de empleo productivo y reducción del desempleo; integración social; y aplicación y seguimiento. Puesto que no parece posible detenerme en todos ellos, me voy a referir a los dos que tienen una incidencia directa en el tema que nos ocupa: la erradicación de la pobreza y la integración social. Considero además que los otros capítulos han sido objeto de algunas de las medidas aprobadas en el seno de la Unión Europea, con las consecuencias legales y políticas que ello tiene en España.

Me parece especialmente significativo que los compromisos de Naciones Unidas para terminar con la pobreza propongan —entre otros— el aumento de la protección social y la disminución de la vulnerabilidad. Entre los grupos vulnerables, el programa cita no solamente a quienes han perdido el empleo, sino también a quienes no pueden acceder a él por razones de enfermedad o discapacidad, edad avanzada o maternidad, o por tener a su cargo el cuidado de menores o parientes enfermos o mayores, así como las familias que han perdido a uno de sus sostenes por muerte o disolución del matrimonio y a las personas que han perdido sus medios de vida por desastres naturales o conflictos.

Para la disminución de la vulnerabilidad, el Programa propone **el fortalecimiento de las políticas familiares**, considerando que la familia es la herramienta básica para conseguirlo. Muestra de ello es que tanto para el cuidado de personas mayores como para la atención a la infancia, y para la integración social de ambos grupos, el Programa apela en sus números 39 y 40 a la consolidación de la familia²⁹, a la creación de sistemas de apoyo para las familias y a apoyar a las organizaciones y redes de familia.

Esa misma línea de actuación es la que sigue el Programa, en el capítulo dedicado a la integración social, que también incluye un apartado específico sobre familia, en el que reitera la necesidad de su apoyo y protección, con-

²⁹ El n. 39 propone los esfuerzos a realizar para proteger a niños y jóvenes; y el n. 40 se refiere específicamente a las personas mayores, incluyendo también a las que tienen alguna discapacidad.

cretando en los números 80³⁰ y 81, en términos específicos, lo siguiente:

- El fomento de políticas sociales y económicas destinadas a satisfacer las necesidades de las familias y sus miembros.
- El aseguramiento de oportunidades para que todos los miembros de la familia comprendan y cumplan sus responsabilidades sociales.
- La promoción del respeto mutuo, la tolerancia y la colaboración en el seno de la familia y en el seno de la sociedad.
- La promoción de una asociación en pie de igualdad entre mujeres y hombres en la familia.

Esta aproximación no implica que la integración social es el resultado exclusivo del fortalecimiento de las políticas familiares, pero sí que **la familia es un baluarte al que en España no se ha dado la atención necesaria**. De hecho, España es uno de los países de la Unión Europea que menos inversión económica ha atribuido a la familia³¹ (menos de 250 euros persona/año a políticas familiares, en comparación con los 1.000 euros que dedica Luxemburgo —según los datos del último Informe sobre políticas familiares en Europa, publicado en 2008—); y España es también uno de los países que cuenta con una menor estructura en el ámbito de la Administración Pública, para trabajar en políticas familiares³².

Por otra parte, no se trata de proponer políticas exclusivamente dirigidas a las familias, sino más bien de plantear que la vía para el fortalecimiento de las políticas familiares reclama una revisión de todas las políticas so-

³⁰ El n. 80 del Programa afirma: *La familia es la unidad básica de la sociedad y en cuanto tal, debería reforzársela. La familia tiene derecho a recibir una amplia protección y apoyo. En diferentes sistemas culturales, políticos y sociales, la familia reviste diversas formas. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros esposos, y el marido y la mujer deben ser asociados en pie de igualdad.*

³¹ Puede contrastarse el *Informe sobre la evolución de la familia en Europa, 2008*, Preparado por el Instituto de Política Familiar, 2009.

³² *Ibidem*.

ciales: educación, vivienda, cuidado de menores, personas mayores y personas dependientes, atención a la organización del trabajo, flexibilización de horarios, distribución de los tiempos de trabajo en la jornada laboral, y un largo etcétera que se traduce en una reforma estructural íntegra.

La sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas, para revisar los compromisos de Copenhague, que se celebró también en New York, en 2000 reitera estas referencias, concretamente en el compromiso n.4 sobre la promoción de la integración social. Y lo mismo en los procesos de seguimiento, celebrados en 2005 y en 2010³³.

Las referencias apelan a las familias y sus miembros y en este sentido, hay que recordar que tanto la infancia, como las personas con discapacidad, como las mujeres cuentan con instrumentos jurídicos específicos para la protección y garantía de sus derechos. Pero no puede decirse lo mismo de las personas jóvenes, las personas mayores y la familia en términos institucionales.

Respecto a la **población joven**, la Unión Europea ha propuesto una serie de medidas, especialmente centradas en el ámbito del empleo, para garantizar la integración social de dicha población. Aunque son aún numerosos los retos, entiendo que hay clara voluntad política de fomentar la incorporación de las personas jóvenes al mercado laboral, teniendo en cuenta que al ser la franja poblacional con más alto índice de desempleo, integrarlos en el mercado de trabajo supondría reducir las brechas de desempleo global en el marco de la Unión Europea.

Por ello, entiendo que de los compromisos asumidos, hay dos en los que parece necesario trabajar, y que sobre todo pueden ser considerados emergentes, en cuanto que su incremento parece innegable. Me refiero a las **familias y a las personas mayores**.

³³ Los textos de los diferentes procesos pueden encontrarse en la página Web institucional de Naciones Unidas, concretamente en las actividades desplegadas por el Departamento de asuntos económicos y sociales, que es el que ha tenido el mandato para supervisar y hacer el seguimiento de los compromisos aprobados en 1995 en Copenhague.

LOS GRUPOS EMERGENTES EN RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL

Ciertamente, en sociedades como la nuestra, a la familia se le atribuyen funciones que en otras sociedades no se plantean en los mismos términos. En España, como en otros países de tradición mediterránea, han sido las familias las que han protagonizado los trabajos de cuidado y de apoyo a todos sus miembros. Sin embargo, la estructura y composición de las familias ha cambiado sustancialmente, manteniendo muchas de las funciones que han cubierto históricamente³⁴.

El aumento del número de disoluciones familiares como consecuencia del incremento del divorcio; el aumento de las denominadas familias monoparentales, en las que mayoritariamente una mujer es la cabeza de familia; el incremento de familias extensas como consecuencia de la inmigración, son sólo algunas de las variaciones constatables³⁵.

Sin embargo, el mantenimiento de las funciones que la familia cumple en la sociedad no ha ido parejo a la diversidad generada, de manera que muchas de esas familias se encuentran en riesgo de exclusión social, máxime en los casos en los que como consecuencia del desempleo, han dejado de percibir parte o la totalidad de los ingresos con los que sobrevivir.

Por ello, entiendo que parte de la responsabilidad que afecta a España es el cumplimiento de las propuestas onusianas en este ámbito.

No menos importante resulta el incremento de las **personas mayores**, que aún respetando las diferencias según las franjas de edad, son claramente una población emergente en riesgo de exclusión social.

Según los datos de la II Asamblea Mundial sobre envejecimiento, celebrada en Madrid, en abril de 2002, Europa —como ya se ha afirmado— es el continente más afectado por el envejecimiento de la población.

³⁴ BEL BRAVO, M. A.: *La familia en la historia*, Madrid, Encuentro, 2000.

³⁵ Cfr. El Informe sobre la evolución de la familia en Europa, ya citado.

El Plan de Acción aprobado en Madrid señalaba que en Europa y América del Norte, entre 1998 y 2025 la proporción de población clasificada como personas de edad aumentaba del 20% al 28% y del 16% al 26% respectivamente. Los datos de población mayor contrastan con el porcentaje de niños, que según el mismo documento se reducía en términos globales del 30% al 21%, al tiempo que las personas mayores globalmente pasan del 10% al 21% (incluyendo en este grupo a las personas a partir de los 60 años).

El Informe anual sobre protección social e inclusión social de la Comisión Europea, publicado recientemente con los datos de 2008³⁶, señala que España es uno de los países de la Unión Europea con mayor porcentaje de población en riesgo de pobreza. España cuenta con un 7,4% de adultos que viven en hogares donde nadie trabaja. Y el riesgo de caer en la pobreza —según los datos de la Confederación española de Organizaciones de mayores (CEOMA) y la Unión Democrática de pensionistas y jubilados (UDPJ)— afecta al 28% de los pensionistas que cuentan con ingresos inferiores al 60% de las rentas medias del país.

Durante la comparecencia de los representantes de CEOMA y UDPJ en la Comisión parlamentaria del Pacto de Toledo³⁷, apelaron a los millones de personas que viven con una prestación inferior a los 600 euros al mes, y por ello solicitaban —entre otras medidas— el incremento de la pensión de viudedad del 52% al 70% de la cuantía que percibía el fallecido.

Ciertamente, la población mayor no es homogénea, en el sentido de que la franja entre 60/75 años plantea unas demandas y necesidades muy diferentes de la población que supera los 80 años. Pero en todo caso, lo cierto es que el incremento de la población mayor es progresivo, especialmente en España, que es uno de los países en los que más ha descendido la tasa de natalidad.

³⁶ El informe puede encontrarse en la página Web institucional de la Comisión.

³⁷ Cfr. Las actas de la Comisión, donde constan las intervenciones completas de los representantes citados.

Además de las propuestas estructurales en las que Naciones Unidas propone la integración de las personas mayores³⁸, subrayando las aportaciones que pueden hacer a la sociedad, más que los problemas que generan, entiendo importante situar a las personas mayores como población diana en riesgo de exclusión social. Teniendo en cuenta también las situaciones más sensibles de aquellas personas que por su edad y por no haber participado en el mercado de trabajo sobreviven con rentas mínimas, situación que se da prioritariamente en el caso de mujeres.

Obviamente, las propuestas de Naciones Unidas no se presentan como una receta que oferte soluciones automáticas, pero entiendo importante tenerlas en cuenta, en la medida en que son compromisos asumidos por el Estado español y sobre todo en la medida en que las sugerencias universales a veces ofrecen más luz para la solución de los problemas que los debates excesivamente localistas.

La panorámica descrita constata la necesidad de aprobar medidas institucionales dirigidas prioritariamente a los grupos de población con mayor riesgo de exclusión social. En este sentido, las familias y la población mayor cubren un amplio abanico de personas de la sociedad europea.

En el primer caso, en la familia se pueden encontrar personas con perfiles y situaciones muy diferentes, que como ya se ha argumentado, no reclaman políticas específicamente dirigidas al apoyo institucional a la familia, sino más bien una revisión de carácter estructural, que afecta a los bienes más básicos de la persona y que reclama la revisión de las políticas de vivienda, educación, conciliación y organización y flexibilidad de los tiempos de trabajo profesional.

Asimismo, las personas mayores reclaman una atención con una nueva lectura del papel que cumplen en la sociedad y que —siguiendo las pautas marcadas por la Or-

³⁸ Cfr. El Plan de acción Internacional de Madrid sobre el envejecimiento, editado en las cinco lenguas oficiales de Naciones Unidas, por el Departamento de Información Pública, DPI/2271-21413, mayo 2003.

ganización de Naciones Unidas— lejos de plantearse en términos proteccionistas, reclama tener en cuenta el papel importante y positivo que las personas de edad aportan a la sociedad.

Estas dos nuevas aproximaciones al tratamiento de la familia y de las personas mayores exigen una nueva lectura de los derechos sociales, que junto a la garantía y protección, incluya la autonomía de la persona y el papel importante que cada perfil puede aportar a una sociedad como la nuestra, que al inicio del nuevo siglo XXI necesita una revisión de las situaciones de exclusión social y de los programas políticos para evitarla.