



Integración de Políticas para la  
lucha contra la Pobreza y la  
Exclusión Social

Murcia, 14 a 16 de noviembre 2018

ORGANIZAN:



SUBVENCIONAN:



COLABORAN:



SEMINARIO ANUAL EAPN-ES 2018

**Integración de políticas para la lucha contra la pobreza y la exclusión social**

Murcia, 14, 15 y 16 de noviembre de 2018

**Ponencia: “Gobernanza como instrumento para  
luchar contra la pobreza”**

M<sup>a</sup> Carmen López Aniorte  
*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad  
Social. Universidad de Murcia.*

Tras agradecer a la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español, su invitación para participar en el presente Seminario, por lo que me siento muy honrada, procedo a contestar a las cuestiones se debaten en esta mesa, desde mi experiencia como jurista. No está de más recordar que el Derecho del Trabajo y el Derecho de la Seguridad Social –mi ámbito de especialización- son, en buena medida, el resultado de la movilización de las personas trabajadoras organizadas en sindicatos, para conseguir condiciones laborales dignas y para evitar situaciones de desprotección y pobreza ante el infortunio.

**1. ¿Es necesaria la pertenencia del TSAS a un diálogo social renovado? ¿Qué estrategia debería seguir el TSAS para conseguirlo?**

Considero necesario destacar, inicialmente, dos cuestiones.

1) La primera, que la definición constitucional de España como un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1. CE) supone que el Estado asume la responsabilidad de garantizar a la ciudadanía unos derechos que les permita disfrutar una vida digna. Ello se hace a través de preceptos constitucionales que no tienen un significado jurídico uniforme, pues, junto a verdaderos derechos (derecho de huelga, libertad sindical ...) coexisten principios rectores de la política social y económica que sólo se transforman en verdaderos derechos si, existiendo disponibilidad presupuestaria, una ley los reconoce como tales (pleno empleo, protección social de la familia, régimen público de seguridad social para toda la ciudadanía frente a situaciones de necesidad, derecho a la protección de la salud, derecho a una vivienda digna, suficiencia económica durante la tercera edad...).



2) La segunda cuestión conecta con la primera. Y, es que, a pesar de que el Estado Social debe garantizar una vida digna a la ciudadanía, la pobreza y la exclusión social se han convertido en el gran problema social de nuestro tiempo. La dura crisis de 2008 ha traído como consecuencia que la Unión Europea (UE) haya exigido a los Estados del sur de Europa el sacrificio del progreso social en favor del económico.

En España, los recortes han llegado a tener justificación constitucional (lo que ha sucedido en muy pocos países de la Unión). En el año 2011, por exigencias de la UE, y sin un debate público previo, los partidos políticos mayoritarios reformaron el art. 135 CE para introducir el principio de estabilidad presupuestaria, que prohíbe al Estado y a las Comunidades Autónomas (CCAA) “incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos (...) por la Unión Europea (...)”. A partir de ese momento, los derechos sociales han quedado sometidos a ese principio de estabilidad presupuestaria, que ha ofrecido amparo constitucional a los retrocesos producidos en todos los pilares del Estado de bienestar, desde entonces.

Las administraciones más afectadas han sido las CCAA, pues estas, en virtud de lo establecido en la CE, asumieron las competencias en relación a la mayoría de los derechos sociales, como la sanidad, la vivienda o los servicios sociales.

Ahora bien, ¿cuáles son los pilares del Estado de bienestar, responsables de la cohesión social y la redistribución de riqueza, y que, por tanto, es necesario proteger?

1. La educación, que ha de tener de carácter universal y ha de ser obligatoria hasta ciertos niveles.
2. La sanidad, que ha de basarse en un sistema universal y gratuito.
3. La seguridad social, que tiene niveles contributivos y no contributivos, y cuya principal partida son las pensiones contributivas de jubilación
4. El trabajo decente. Según la OIT, *trabajo decente es un empleo digno, en el que se respetan los principios y derechos laborales fundamentales, en el que los ingresos son justos y proporcionales al esfuerzo realizado, sin discriminación de género ni de cualquier otro tipo, y en el que se da entrada a la protección social, y al diálogo social.*



La crisis económica, y con ella, la reforma laboral de 2012, han incidido muy negativamente en la calidad del trabajo en España. Dicha reforma laboral ha alterado la correlación de fuerzas existente entre capital y trabajo, al reducir el poder de los sindicatos y su capacidad negociadora de las condiciones laborales.

Tras la modificación de las reglas del juego, la devaluación de las condiciones laborales no se ha hecho esperar, impulsando la desigualdad social en España a un ritmo vertiginoso (siendo de las más altas de Europa), y generando un colectivo nuevo, el de personas en situación de pobreza con empleo, conformado mayoritariamente por mujeres y jóvenes (el 14, 1 % de las personas ocupadas, según el Informe EAPN España, 2018).

5. Y, el quinto y último de los pilares del Estado de bienestar son los servicios sociales, dedicados a proveer asistencia en situaciones de necesidad donde no alcanzan las prestaciones contributivas o no contributivas de la Seguridad Social.

Este pilar está muy deficientemente desarrollado a nivel constitucional y legal.

La CE hace recaer las competencias en materia de Asistencia Social sobre las Comunidades Autónomas (art. 148.1.20), sin exigir una normativa básica estatal en la materia que establezca unos derechos mínimos comunes para todo el Estado. Con ello, la Norma Fundamental del Estado ha querido aproximar los Servicios Sociales al espacio físico en el que se encuentran las necesidades pero, al mismo tiempo, ha propiciado un sistema de servicios sociales sin un contenido mínimo común, fragmentado, heterogéneo y débil. La crisis económica ha afectado duramente a la financiación autonómica, lo que ha debilitado, todavía más, el sistema de servicios sociales; y ello ocurre en el peor momento, pues aumenta la pobreza y se incrementa la desprotección.

Ha habido movilizaciones de personas afectadas por situaciones de pobreza y exclusión, contra los recortes en servicios sociales, pero han estado fragmentadas, y no han tenido, ni de lejos, la misma repercusión de las que se han producido en el ámbito de la educación, la sanidad o las pensiones, donde los sindicatos junto a otras entidades asociativas han conseguido aglutinar y cohesionar a estos colectivos.



¿Quién ha de cohesionar los intereses de las más de 12 millones de personas (Informe EAPN-ES, 2018) que se encuentran en riesgo de pobreza y/o exclusión? Desde luego, la propia sociedad civil, organizada a través del Tercer Sector de Acción Social, estaría legitimada para hacerlo.

¿Cuál es mi propuesta como laboralista para revertir la situación y reducir sustancialmente la pobreza?

De un lado, considero necesario que los sindicatos recuperen su capacidad de negociación de las condiciones laborales y de lucha frene a la precariedad laboral. De este modo se reducirá el número de personas pobres con empleo.

Y, por supuesto, también me parece oportuna la incorporación del Tercer Sector de Acción Social a un nuevo diálogo social renovado, en el que se impulsen y materialicen las vías abiertas por la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social.

Ahora bien ¿qué significa “diálogo social”?

Para la OIT, *“el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas o, simplemente, el mero intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre cuestiones de interés común relativas a las políticas económicas y sociales”*<sup>1</sup>.

El diálogo social está asociado con un concepto amplio de participación ciudadana. Los derechos de participación se contemplan en diferentes preceptos de la CE, entre los que destacan, los arts. 9.2 y 129.1 CE, en los que se prevé que los poderes públicos han de facilitar la participación de la ciudadanía en la vida social, y en los organismos públicos cuya función afecte a la calidad de la vida o al bienestar.

En desarrollo de estos preceptos constitucionales, los derechos de participación del TSAC se contemplan en el art. 5 de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, donde se prevé que *estas entidades “se incorporarán a los órganos de participación institucional de la Administración General del Estado”*. Y, A tal efecto, esta norma crea: a) El

<sup>1</sup> Aspectos clave del diálogo social nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social. OIT. Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, 2004.



Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social; y b) La Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector.

¿Qué estrategia debería seguir el TSAS para conseguir ese diálogo social renovado?

Desde mi punto de vista, el TSAS va por buen camino. Los cauces legales y los órganos de participación están establecidos. La unión entre las entidades ya se ha producido, y su activismo les da la fuerza necesaria para que sean oídas por los partidos políticos, las administraciones -local, autonómica, y estatal-, e incluso de la propia UE.

Es imprescindible, además, que las entidades del TSAS:

1) Estén muy bien coordinadas entre sí y con las administraciones, para que no se produzcan duplicidades ni “huecos de cobertura”.

2) Que defiendan su independencia respecto de las administraciones de las que reciben subvenciones, lo que se lograría, de un lado, mediante una diversificación de las fuentes de financiación y, de otro, practicando la transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad respecto de sus objetivos, acciones y fuentes de financiación.

3) Que sean socialmente responsables y den ejemplo, como empleadoras que también son, ofreciendo trabajo digno a las personas que emplean, y garantizando la igualdad de oportunidades a sus trabajadoras.

Sin una reforma de la CE va a ser difícil dotar al TSAS del carácter de interlocutor social a un nivel similar al que tienen los sindicatos y organizaciones empresariales. A tal efecto, habría que articular bien los mecanismos de representación de estas entidades respecto del colectivo destinatario de sus acciones. En cualquier caso, la reforma constitucional no será fácil; en sus cuatro décadas de vida, el texto constitucional sólo ha sido reformado en dos ocasiones, en ambos supuestos por imposición de la UE.

Y, mientras tanto, ¿qué se puede hacer?:

1º) Se deben seguir impulsando y desarrollando los cauces de participación establecidos en la Ley del Tercer Sector de Acción Social.

2º) Se ha de solicitar formar parte del Consejo Económico y Social estatal y los de las distintas CCAA.



3º) Y, además, quizá no sea muy osado proponer que el TSAS sume fuerzas y concierte alianzas con los sindicatos, ya reconocidos como agentes sociales, en defensa de los derechos de los colectivos más desfavorecidos de la sociedad.

## 2. ¿Qué modelo de gobernanza y buen gobierno puede permitir avances en la integración de políticas para la lucha contra la pobreza?

Ha de tratarse de un modelo de gobernanza:

- Que sitúe a las personas en el centro de la acción política.
- Que refuerce los pilares del Estado de bienestar.
- Y que se encamine hacia la verdadera justicia social, alejada de la caridad y de la beneficencia, mediante el reconocimiento derechos efectivos a la ciudadanía.

A tal efecto, es preciso mejorar la financiación de la educación y configurar la educación pública como eje vertebrador del sistema educativo; se ha de garantizar la sanidad universal y revertir el copago; se ha de reforzar el sistema público de pensiones; y se ha de garantizar el trabajo decente, con salarios dignos y suficientes.

Y, además, se ha de configurar un verdadero Sistema de Servicios Sociales, mediante una Ley Básica estatal, que la CE no lo prevé, lo que constituye el gran fallo del modelo actual.

Dentro de este Sistema de Servicios Sociales, se ha de potenciar la atención individualizada a las personas en situación de pobreza y riesgo de exclusión por profesionales cualificados. Asimismo, se ha de mejorar la gestión del sistema público de los servicios sociales, clarificando funciones y competencias. Y se ha de garantizar la participación e implicación del TSAS, con carácter subsidiario y complementario.

Todo ello, a nivel de la UE, implica:

- De un lado, que la UE cese en sus políticas de austeridad, que tan nefastos efectos han producido en los Estados del Sur de Europa, en términos de pobreza y falta cohesión social, y que, además, pueden tener efectos políticos indeseables.



Es muy recomendable el artículo de opinión publicado el 14 de noviembre de 2018, en el Diario “El País”, titulado *Sobre la democracia en Europa*, y firmado por María Emilia Casas Baamonde (Expresidenta del TC, y Catedrática de DTSS de la U. Complutense de Madrid) y Alain Supiot (Profesor, Collège de France), en el que se señala: *“La cuestión es, pues, saber si los principios de dignidad, democracia y solidaridad consagrados en la Carta y en los Tratados son una fachada, un maquillaje jurídico destinado a dar rostro humano a las "fuerzas impersonales del mercado", o si aún es posible canalizar esas fuerzas, "incrustar" el mercado en la sociedad europea y subordinarlo a sus principios. Esta es la cuestión crucial que debemos abordar en las próximas elecciones europeas. Confiamos en que todavía sea posible insuflar nueva vida a la Unión Europea, manteniendo la primacía de los ideales que proclama sobre el dogma económico y monetario que conduce a su destrucción”*<sup>2</sup>.

- Y, de otro, que la UE impulse, de manera eficaz, el Pilar Europeo de los Derechos Sociales (noviembre 2017) mediante normas obligatorias –no mediante un “derecho blando”-, que den entrada a la participación de la sociedad civil, y que propicien reformas constitucionales eficaces a nivel interno. Pero, desgraciadamente, en la actualidad, la misma UE que impone recortes sociales a sus Estados miembro, mira hacia otro lado en lo que se refiere a los nefastos efectos que estos producen en la ciudadanía. Y, con ello, la UE desconoce, peligrosamente, que, como declaraba la Constitución de la OIT en 1917, "una paz duradera solo puede ser establecida sobre la base de la justicia social".

Por su parte, a nivel interno, es preciso introducir cambios en la CE para reforzar el Estado Social de Derecho:

- Modificando el art. 135 CE para que los derechos sociales vuelvan a tener prioridad sobre el pago de la deuda pública.
- Reconociendo constitucionalmente los derechos sociales como derechos subjetivos que puedan reclamarse ante los tribunales: seguridad social, asistencia social y servicios sociales.

<sup>2</sup> [https://elpais.com/elpais/2018/11/14/opinion/1542197795\\_952881.html?id\\_externo\\_rsoc=FB\\_CC](https://elpais.com/elpais/2018/11/14/opinion/1542197795_952881.html?id_externo_rsoc=FB_CC), en línea, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2018.



- Configurando un verdadero Sistema de Servicios Sociales desde la CE, que prevea leyes básicas estatales en las que se reconozca un contenido mínimo a esos derechos que se puedan exigir a las distintas administraciones.

- Incorporar la perspectiva de género al texto constitucional, y al resto de las normas. No en vano, las mujeres sufren en mayor medida que los hombres las situaciones de exclusión y pobreza.

Además, es necesario:

- Regular los lobbies y establecer un estricto régimen de incompatibilidades, que se aplique a quienes participen de los poderes del Estado, para garantizar que, en la gobernanza, los intereses generales siempre primen sobre los particulares.

-Luchar de manera efectiva contra la corrupción, mediante leyes de transparencia efectivas que creen órganos independientes de control, y a través de la configuración de un poder judicial independiente del poder ejecutivo y legislativo. El coste de la corrupción es muy elevado (se suele situar en torno al 4,5 % del PIB); las cantidades defraudadas, sin duda, contribuirían a revertir los recortes sociales y a apuntalar sólidamente todos los pilares del Estado de bienestar.

### 3. ¿Cómo medir la calidad de la gobernanza, evaluación-auditoria, e impacto?

La calidad de la gobernanza debe medirse por su impacto positivo en las condiciones de vida de las personas, no mediante el frío indicador del crecimiento de la economía, que puede estar basado en la devaluación del factor trabajo y en el empobrecimiento de la ciudadanía.

Los indicadores –desagregados por sexo- que deberían medir la calidad de la gobernanza serían:

- 1) Bajo riesgo de pobreza y exclusión social;
- 2) bajo nivel de desempleo;
- 3) salarios suficientes;
- 4) estabilidad y calidad del empleo;
- 5) garantía de conciliación de la vida familiar y laboral;
- 6) inexistencia de brecha salarial entre hombres y mujeres;
- 7) acceso paritario de las mujeres a todos los puestos directivos en el sector público y privado;
- 8) inserción social y laboral de las personas con discapacidad y con enfermedades raras;
- 9) inserción social y laboral de todo tipo de minorías;
- 10) educación pública universal de calidad;
- 11) sanidad pública universal





de calidad; 12) pensiones contributivas y no contributivas suficientes; 13) renta básica de inserción garantizada; 15) reconocimiento de derechos subjetivos a los servicios sociales, con contenido mínimo garantizado; 16) baja percepción de la corrupción por parte de la ciudadanía; 17) impulso de la capacidad de participación y negociación de la sociedad civil en materia de reivindicación de derechos sociales, a través de las entidades del tercer sector.

#### 4. ¿Cómo afrontar desde la gobernanza la participación de las personas con experiencia en pobreza?

Es fundamental la participación de las personas con experiencia en pobreza en los ámbitos de gobernanza donde se debatan, analicen y adopten medidas en materia de pobreza y exclusión.

Del mismo modo que las personas trabajadoras se asocian a sindicatos y eligen representantes para que defiendan sus intereses, es necesario que las personas con experiencia en pobreza, a través de sus representantes, en los distintos sectores (exclusión en materia de vivienda, problemática de la mujer víctima de violencia de género, pobreza infantil, energética, pobreza de la mujer, de las personas extranjeras y refugiadas, de las minorías étnicas, de las personas con discapacidad...) puedan participar en los distintos foros de debate, discusión y presentación de propuestas.

Su voz se ha de oír allí donde se diseñan las políticas públicas de inclusión social; donde se elaboran proyectos normativos; y donde se adoptan iniciativas de contenido social que les afecten, ya se trate de la UE, la Administración del Estado, la administración autonómica o la local.

A tal efecto, es necesario que estas personas se empoderen, y tengan portavoces propios. El objetivo final será el reconocimiento de derechos subjetivos reales y efectivos, que garanticen la solidaridad y la redistribución.



## 5. ¿Existe equidad de género en los espacios de gobernanza? ¿Cómo están planteados estos espacios? ¿Cómo abordar la perspectiva de género en los espacios de gobernanza?

El discurso público, desde siempre, se ha considerado un atributo masculino. La mujer, tradicionalmente, ha estado excluida de la esfera pública, no reconociéndosele el derecho al voto hasta el siglo XX.

En el caso español, el camino hacia la igualdad entre mujeres y hombres se inicia durante la II República, con el reconocimiento del derecho al voto femenino (1933); pero pronto se vio truncado por la irrupción de la dictadura franquista, que marcó cuarenta años de nuestra historia reciente, en los que las mujeres volvieron a estar silenciadas, alejadas del mundo del trabajo, y confinadas en el hogar. En esta etapa, se les prohíbe el acceso a la Abogacía del Estado, al servicio de Aduanas, a la Inspección de Trabajo, a la Fiscalía y a la Judicatura.

Tras la entrada en vigor de la CE, se vuelve a proclamar la igualdad formal entre hombres y mujeres (art. 14); sin embargo, la igualdad real y efectiva entre está lejos de alcanzarse:

- La tasa de paro femenina a finales del tercer trimestre de 2018 es del 17,08%, y la masculina del 13,72% (INE).
- A finales de 2017, las mujeres seguían siendo mayoría en las actividades laborales más precarias: del total de trabajos a tiempo parcial, 2.072.100 eran ocupados por mujeres y 733.300 por hombres (INE).
- El salario medio anual de las mujeres en 2016 fue de 20.131,41 euros, mientras que el de los hombres alcanzó los 25.924,43 euros, representando el salario medio anual femenino el 77,6% del masculino (INE, Encuesta Estructura Salarial 2016).
- Las pensiones de las mujeres son menores o inexistentes a pesar de que trabajan más horas en total. Según datos de la Seguridad Social, la pensión de jubilación media de las mujeres en junio de 2018 fue de 805 €, frente a la de los hombres que alcanzó los 1.254 €, lo que se traduce en que las pensiones de jubilación masculinas son un 55% superiores a las femeninas.



- Las mujeres viven, en fin, situaciones de pobreza en un porcentaje muy superior a los hombres.

Centrándonos en la gobernanza, tanto en el sector privado como en el público, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI), pionera en el mundo en la materia, en varios de sus preceptos prevé que “se habrá de procurar la paridad (40%/60%) en el nombramiento de los cargos públicos, y de los miembros de los consejos de administración de las sociedades mercantiles (arts. 16, 52 y 75).

La incidencia de la CE y de la LOI en la participación de las mujeres en los espacios de gobernanza no ha sido tan importante como cabía esperar. En el sector privado, el porcentaje de mujeres en los consejos de administración de las compañías cotizadas no llega al 20%, siendo muchas menos las que tienen poder ejecutivo. En el sector público la situación es un poco mejor:

- En el poder legislativo la presencia femenina es del 39,1 % (puesto 13 del mundo).
- En el poder ejecutivo, si bien España no ha tenido jamás una Presidenta del Gobierno, en la actualidad, el Consejo de Ministros y Ministras cuenta con mayoría de mujeres.
- Especialmente preocupante es el caso del poder judicial, donde, según los últimos datos, las mujeres son el 52,7% de la carrera judicial, pero sólo ocupan el 14% de las plazas del TS (11 magistradas, de un total de 77 integrantes), muy por debajo de los estándares marcados por la LOI, lo que ha sido objeto de denuncia por parte de Naciones Unidas.

La Asociación de Mujeres Juezas (AMJE) manifiesta que, en estos nombramientos, "pesan más los intereses creados en las masculinizadas redes informales de poder, que la capacidad jurídica y profesional de quienes optan a un cargo. Se sigue asentando, en suma, un sistema que premia el arribismo y la ambición personal y da la espalda al valor del trabajo bien hecho, y con él a muchas mujeres"<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> <https://www.publico.es/sociedad/igualdad-justicia-asociacion-juezas-reclama-cgpj-cubra-mujeres-tres-puestos-vacantes-tribunal-supremo.html>, en línea, fecha de consulta: 12-11-2018.



Cabe plantearse qué se puede hacer para que las mujeres –que no son un colectivo minoritario sino la mitad de la sociedad-, participen de forma igualitaria y justa en todas las esferas económicas, políticas, sociales, culturales y judiciales.

Las medidas que se proponen son las siguientes:

1) Garantizar la formación en igualdad entre mujeres y hombres en todos los niveles educativos (primaria, secundaria y universidad) para eliminar los estereotipos sexistas que subsisten en la sociedad. En el ámbito universitario, es especialmente necesaria dicha formación en las titulaciones del ámbito jurídico, sanitario, educativo y en el Trabajo Social.

2) Adoptar medidas de acción positiva, que sean reales y efectivas.

3) Dotar de efectividad a la LOI: 1) Imponiendo a las administraciones y las empresas composiciones paritarias de sus órganos directivos. 2) Sancionando a quienes incumplan tales normas, tanto en el sector público como en el privado. 3) E impidiendo a las entidades privadas incumplidoras el acceso a contratos públicos y a subvenciones.

Por mi parte es todo. Muchísimas gracias por vuestra paciencia y atención.