

## FRANCIA

# En jaque: derechos económicos, sociales y culturales



Por más que forma parte del club de los países más ricos y cuenta con uno de los sistemas más completos de protección social, los derechos económicos, sociales y culturales están lejos de verse implementados en Francia, donde más de siete millones de personas viven en situación de pobreza. Aunque se han puesto en marcha políticas de redistribución, por distintas razones éstas pierden eficacia. Por otra parte, la ayuda al desarrollo que el país brinda no está a la altura de lo exigible.

Secours-Catholique/Caritas France  
Coordination Sud<sup>1</sup>

La tasa de pobreza monetaria (fijada sólo de manera convencional por Eurostat en 60% del ingreso medio nacional) en Francia está cerca de la media europea. Pero en este país, que cuenta con uno de los sistemas más completos de protección social, el 12,1% de la población vive por debajo de la línea de pobreza. La toma de conciencia de los factores y situaciones de inclusión se tradujo, en los últimos tiempos, en la puesta en marcha de políticas de redistribución, en beneficio de la población más vulnerable: leyes relativas a la lucha contra las exclusiones, a la cobertura universal de salud, a la solidaridad y la renovación urbana, al derecho a una vivienda digna y a la participación y, por último, reforma de la ley sobre protección a la infancia.

Sin embargo, estos logros se ven contrarrestados, o por trámites lentos y disposiciones que los vacían parcialmente de contenido, o por falta de medios, lo que hace que pierdan su eficacia. Además, se sitúan en un contexto de restricción de las libertades públicas y del acceso a los derechos sociales (multiplicación de las leyes de seguridad social, legislación cada vez más represiva para con los menores, precarización y falta de seguridad para los inmigrantes, penalización de los movimientos sociales y de la protesta social) que lleva a las organizaciones de la sociedad civil y a los sindicatos a presentar las observaciones que siguen:

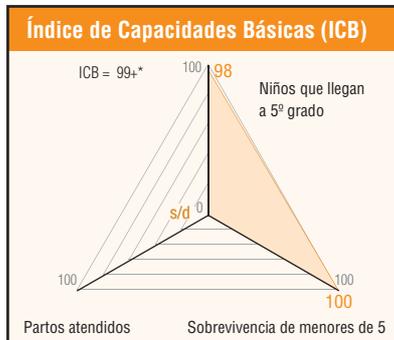
### Derecho al trabajo y condiciones laborales

Son cada vez más numerosos los asalariados sin acceso a un verdadero empleo de tiempo completo y a un salario digno, lo que conduce al desarrollo del fenómeno de trabajadores y trabajadoras pobres que, a pesar de trabajar, ni tienen autonomía financiera ni pueden acceder a derechos fundamentales, como el de contar con una vivienda estable.

La discriminación en el trabajo sigue afectando a las mujeres, los extranjeros y las personas con capacidades diferentes, en tanto las protecciones legislativas o reglamentarias en su favor siguen siendo insufi-

\* Uno de los componentes de ICB fue imputado basado en información de países de nivel similar.

1 Este informe es una síntesis de un trabajo de una plataforma ad hoc de ONG que ha elaborado un informe alternativo al oficial, el cual analiza la medida en la que Francia satisface las obligaciones que le incumben en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.



cientes o ineficaces. Incluso las medidas que parecen estar orientadas a fomentar el regreso al empleo, tal como el llamado "ingreso de solidaridad"<sup>2</sup>.

### El derecho a la salud y las condiciones de acceso a los servicios de salud

Las reformas recientes en cuanto al pago de cuotas o tarifas por medicinas y hospitalización<sup>3</sup> atentan contra el principio de solidaridad de la seguridad social. Agravan las desigualdades sociales y territoriales, y comprometen el acceso al derecho a la salud de los más pobres.

Es necesario insistir en el papel fundamental de las políticas de prevención que brindan los servicios públicos de salud, ya que ello garantiza la eficacia de los seguros de salud. También es necesario recalcar que los profesionales del sector están desempeñando un papel insuficiente en cuanto a la prevención y educación en salud.

### El derecho a la vivienda

Más de tres millones de personas viven en viviendas en malas condiciones, o no tienen. Cerca de seis millones están en situación de fragilidad, a corto y mediano plazo. Estas cifras reúnen diversas situaciones: estatutos de ocupación sin protección legal, sobreocupación, vivienda indecente o indigna, ocupación de locales o terrenos no previstos para vivienda, vivienda en camping, ocupantes, villas miseria, albergues o refugios, o en la calle.

En la mayoría de los casos, las políticas públicas establecidas para enfrentar esta situación no aportan

2 Una forma de apoyo al ingreso para aquellos que toman un trabajo pero no para los que permanecen desempleados.

3 La creciente parte de los gastos por medicinas y hospitalización que el paciente debe pagar.



más que correcciones que son insuficientes o que no se aplican. La ley del 5 de marzo de 2007 constituye un avance, ya que insta a la creación de una vivienda oponible (es decir, obligatoria que, en caso de no ser provista, podrá ser recurrida en tribunales). De todos modos, teniendo en cuenta los medios asignados, el Estado apenas podrá garantizar el derecho a la vivienda a cerca de la décima parte de los potenciales demandantes. Las comunas que no respetan la ley de solidaridad y renovación urbana no reciben una verdadera sanción. Las políticas de acceso a la propiedad relegan a las poblaciones más desfavorecidas a la periferia. Los créditos asignados por el Estado son insuficientes. El número de expulsiones aumentó entre 2000 y 2005.

Las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos recomiendan revisar el estado de derecho de inquilinos y personas con viviendas en malas condiciones, en vista de la exigencia de avanzar permanentemente en el área de los derechos fundamentales.

### El derecho a la educación

Hay que fomentar que tanto los adultos como los niños y niñas económica y socialmente marginados salgan de la pobreza, pero la escuela reproduce muchas de las desigualdades de la sociedad. Por lo tanto, es necesario vigilar para poder denunciar las prácticas discriminatorias, sobre todo en materia de escolarización de niños y niñas extranjeros. Para las personas con capacidades diferentes, la ley del 11 de febrero de 2005 constituye un logro, ya que la escolarización en escuelas "ordinarias" se ha convertido en regla general, salvo excepción debidamente justificada. También se espera que se le asignen fondos suplementarios a las escuelas, colegios y liceos de las zonas de educación prioritaria, que hoy sólo cuentan con 1,2% del presupuesto asignado a la educación nacional.

## AOD por debajo de lo prometido

En 2007, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) de Francia disminuyó por primera vez desde 2001<sup>4</sup>. Esta fuerte disminución, -16% en términos reales, se explica en buena medida por la disminución del alivio de las deudas (-55%) entre 2006 y 2007. Además, el aumento de las deudas de la AOD francesa en los últimos años se explica principalmente por la contabilización de artificios contables como el *écologie*, la “recepción” de refugiados en Francia y los gastos asignados a los territorios de ultramar. La ayuda “real” de Francia, que excluye gran parte del alivio de la deuda y la totalidad de esos gastos “artificiales”, aumentó muy poco entre 2006 y 2007 (+3% en euros al precio actual) e incluso disminuyó en porcentaje del ingreso nacional bruto (INB), pasando de 0,24% en 2006 a 0,23% en 2007.

El nuevo Jefe de Estado anunció, al ser electo, que el país se compromete a respetar el calendario europeo, según el cual en 2015 se deberá llegar a destinar 0,7% del INB a la AOD, y que renuncia de hecho al calendario adoptado en 2002, que establecía 2012 como plazo límite. Incluso esta esperanza parece más que nada una estrategia diplomática. La primera ley de finanzas del Presidente Sarkozy ratifica la suspensión del aumento de la AOD<sup>5</sup>. La ley de programación plurianual de las finanzas públicas para el período 2009-2011, que debería presentarse al Parlamento en julio de 2008, constituye para el gobierno la oportunidad de confirmar claramente sus compromisos y traducirlos en términos presupuestarios para alcanzar el objetivo de 0,7% en 2015.

Por otra parte, la creciente relación entre desarrollo y gestión de los flujos migratorios desdibuja los objetivos de la política de ayuda<sup>7</sup>. Esta visión coto-placista es ilusoria y peligrosa. Para responder con eficacia al desafío de la miseria, la cooperación para el desarrollo debe centrarse en dar soluciones al proceso de exclusión económica y social. Es indispensable aclarar los objetivos de la ayuda para responder al objetivo primordial de la erradicación de la pobreza.

La asignación sectorial de la ayuda no refleja del todo los compromisos asumidos en Copenhague y Monterrey. Desde julio de 2004, Francia empezó una reforma de la asistencia que brinda, con la meta de centrarse en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Así, en 2005 se adoptaron siete estrategias prioritarias relativas a los ODM. Se firmaron Documentos Marco de Cooperación (DMC) en cada uno

de los países beneficiarios, definiendo la estrategia francesa de cooperación al desarrollo durante cinco años, en torno a dos sectores de concentración. Pero, si bien la educación figura entre los sectores prioritarios de un importante número de DMC, no ocurre lo mismo con la salud, o el agua potable y el saneamiento, que están mucho menos presentes aún. En 2006, la inversión bilateral de Francia en los sectores sociales básicos seguía siendo muy baja: hay apenas 3% asignado, y de ese total, 1,1% está previsto para la educación y 1,8% para la salud básica.

## Desequilibrada ayuda en salud

En el área de la salud, Francia realizó esfuerzos consecuentes a través de los canales multilaterales. Desde 2005 ha duplicado su contribución al Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Malaria y la Tuberculosis, con un aporte de EUR 300 millones (USD 427 millones) en 2007. Ha sido pionera, también, en la puesta en marcha de mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo. En 2006, organizó junto con Brasil, Chile, Noruega y Reino Unido una iniciativa de facilitación internacional para la compra de medicamentos, denominada Unitaid. En 2007, Unitaid ya contaba con un presupuesto de USD 300 millones, que podría llegar a USD 500 millones en 2009.

Frente a esta inversión consecuente en el plano multilateral, el esfuerzo bilateral en el sector de la salud parece más insuficiente aún. Es de lamentar que no se trate, de forma sistemática, de mejorar la articulación entre las acciones financiadas en forma multilateral con las actividades bilaterales<sup>8</sup>. Sin embargo, la estrategia nacional de salud, adoptada en 2005, insiste en la necesidad de fortalecer los sistemas de salud, definidos como uno de los cuatro ejes prioritarios a financiar de forma bilateral. Pero, hasta ahora, esta prioridad no parece reflejarse en la realidad.

## Contribución con educación: cifras sesgadas

Según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, en 2006 el país destinó 18% de su AOD bilateral a la educación, lo que equivale a alrededor de un millón de euros. Pero las cifras oficiales de la AOD que Francia asigna a la educación están muy sesgadas por datos estadísticos que no corresponden a gastos cuyo objetivo esencial sea el desarrollo. Además de los gastos de escolaridad, Francia contabiliza como parte de la ayuda el costo de alumnos y alumnas procedentes del mundo en desarrollo que estudian en los colegios franceses instalados en el exterior. Ese monto fue de EUR 90 millones en 2006, equivalentes a 9% de la ayuda bilateral asignada oficialmente a la educación. Sólo 1,1% de la AOD bilateral se asignó a la educación básica en 2006 (cerca de EUR 63 millones).

Con la elaboración de los DMC, la educación se convirtió en un sector de concentración en numerosos países y, por lo tanto, debería estar recibiendo recursos significativos. Se han registrado progresos

importantes en cuanto al acceso, sobre todo gracias a la aceleración de los procedimientos a favor de una educación para todos, y de los avances de Francia en el sector de la formación primaria. La iniciativa conjunta entre Gordon Brown y Nicolas Sarkozy, a raíz de la última cumbre francobritánica que tuvo lugar el 27 de marzo de 2007, debería significar un aumento de los esfuerzos de Francia en ese sector<sup>9</sup>.

En cualquier caso, el objetivo de brindar educación para todos no puede lograrse en detrimento de la calidad de la enseñanza. Por ello, es de capital importancia reforzar los sistemas educativos<sup>10</sup>. Por otra parte, la estrategia francesa, que se ha enfocado en la educación primaria básica, ha dejado de lado el aspecto clave de la educación post-primaria, al igual que la inserción de los jóvenes en la vida activa y la formación profesional. El logro de los ODM por sí mismo no permitirá reducir la pobreza y las desigualdades de manera duradera.

## Género: débil lucha contra la desigualdad

Francia se ha comprometido en diversas oportunidades, tanto a nivel nacional como internacional, a luchar contra las desigualdades entre hombres y mujeres. En 1979, firmó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En 1995, al firmar la Declaración de Beijing reconoció la importancia fundamental de tener en cuenta el género en los procesos de desarrollo y democratización. En 2000, el país se comprometió a “promover la igualdad de sexo y la autonomía de las mujeres” al firmar la Declaración del Milenio.

Sin embargo, Francia está muy atrasada en la adopción de una verdadera política de género en el campo de la AOD, como ya lo había destacado la revisión de pares realizada por el CAD en 2004. Los medios financieros y humanos son muy escasos, e incluso han disminuido entre 2006 y 2007. De todos modos, la Plataforma de Género y Desarrollo, que fue creada en 2006 por iniciativa de la Secretaría de Estado encargada de la cooperación y la francofonía, habilitó a la sociedad civil a tener un papel determinante en la preparación de un documento de orientación estratégica sobre el tema de género. Dicho documento se adoptó en diciembre de 2007, junto con otro titulado “Derechos y salud de las mujeres”<sup>11</sup>. Sin embargo, dicha estrategia no podrá aplicarse realmente en Francia mientras no se asignen medios humanos y financieros específicos. ■

4 La AOD francesa pasó de EUR 8,4 millones (USD 11,96 millones) en 2006 (0,47% del INB) a EUR 7,2 millones (USD 10,25 millones) en 2007 (es decir, 0,39% del INB).

5 Se trata del costo de los estudiantes extranjeros en las universidades francesas, que el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE autoriza a contabilizar como ayuda para el desarrollo en condiciones precisas, que Francia no respeta.

6 El proyecto de ley de finanzas para 2008 prevé una AOD de 0,45% del INB, es decir, EUR 8,77 millones, lo que implica un nivel inferior al de 2006. Ver *Coordination Sud, PLF 2008, La place de l'aide publique au développement dans le budget de l'Etat*, noviembre de 2007.

7 Un nuevo actor en el dispositivo de cooperación al desarrollo, el Ministerio de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y “Desarrollo Solidario”, ha agudizado el problema. Ese ministerio ejerce cada vez más presión para que la política de ayuda al desarrollo responda, prioritariamente, a los objetivos de gestión de los flujos migratorios.

8 Al contrario, la importancia del esfuerzo multilateral es un argumento que utilizan con frecuencia las Embajadas, que negocian los DCP, para explicar la relativa ausencia de la salud en los sectores de concentración de esos documentos.

9 Francia y Reino Unido se unieron para construir un nuevo acuerdo de cooperación a fin de escolarizar a 16 millones de niños y niñas africanos desde ahora hasta 2010, y a todos los niños y niñas para 2015.

10 Ello implica la formación y rehabilitación del personal y las condiciones de enseñanza. Además, exige que se trabaje sobre los programas, los contenidos pedagógicos y el acceso equitativo a una educación de calidad para las niñas.

11 Se articula en torno a dos objetivos: generar cambios profundos y duraderos en las relaciones entre hombres y mujeres, para que se respeten los derechos y las libertades fundamentales de ambos sexos; y lograr una mayor eficacia, pertinencia y sustentabilidad de las políticas y programas de desarrollo mediante la integración de un análisis sociológico más preciso en cuestiones de género y de las relaciones de poder que las condicionan.