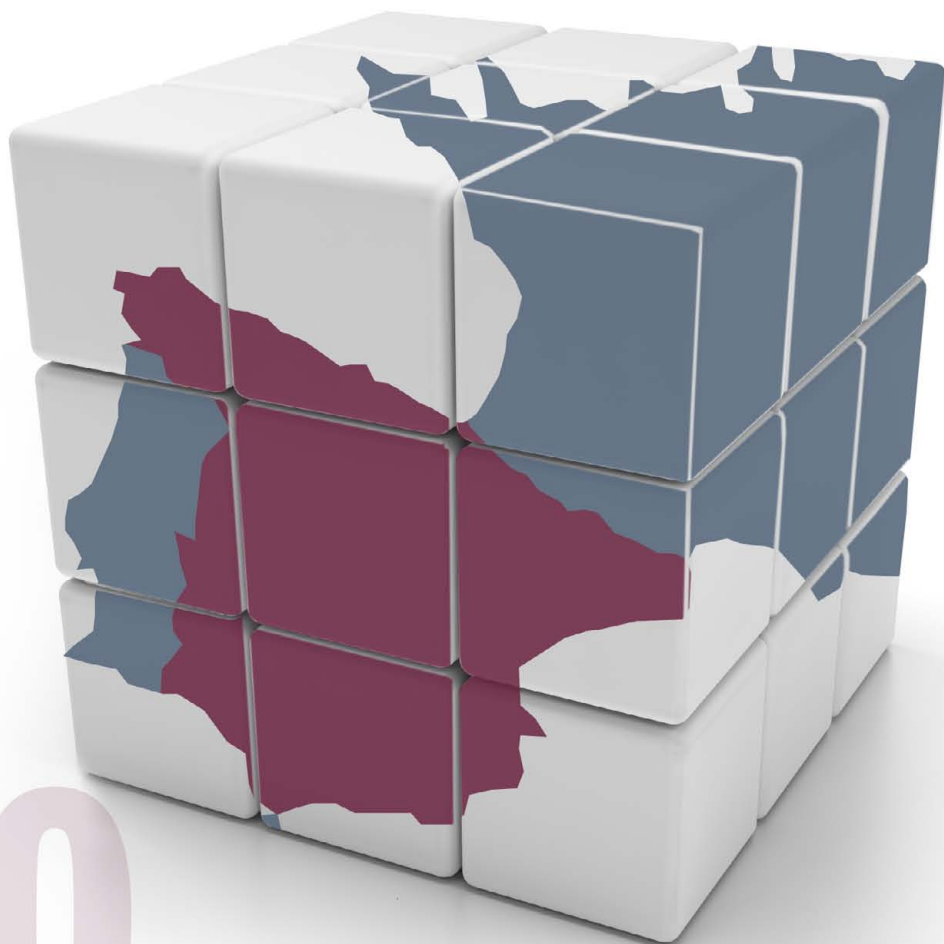


Propuestas

del Tercer Sector de Acción Social
para una Estrategia de Inclusión Social

2020 en España



2020



PLATAFORMA
DEL VOLUNTARIADO
DE ESPAÑA



Plataforma de ONG
de Acción Social



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK ES

**PROPUESTAS DEL TERCER SECTOR
DE ACCIÓN SOCIAL
PARA UNA ESTRATEGIA
DE INCLUSIÓN SOCIAL
2020 EN ESPAÑA**

OCTUBRE DE 2010



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK **ES**



Este documento ha sido elaborado con la asistencia financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en este documento no puede de ninguna manera considerarse que refleje la opinión oficial de la Unión Europea.

Edita:

EAPN ESPAÑA

C/ Ahijones, s/n

28018 Madrid

Teléfono/Fax: +34 91 786 04 11

www.eapn.es

ISBN: 978-84-614-6005-2

Depósito Legal: M-52160-2010

PRESENTACIÓN

Uno de los objetivos de año 2010, Año Europeo de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social, ha sido el de fomentar el compromiso político de todos los sectores sociales públicos y privados en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Esto debía de hacerse sin duda con una estrategia a largo plazo, en la que se fijasen claras prioridades, se estableciesen objetivos cuantitativos y se destinasen los medios necesarios. La Estrategia Europea 2020, que se adoptó durante la Presidencia Española, fija como objetivo para el 2020 reducir en al menos veinte millones el número de personas que en Europa están en riesgo de pobreza. Además la Comisión ha propuesto que una de las siete iniciativas emblemáticas que se pongan en marcha sea la Plataforma Europea Contra la Pobreza.

Las entidades del Tercer Sector Social Español hemos entendido que éste era un momento clave para marcar retos de futuro en nuestro país, y por eso en el marco del Grupo de Empleo e Inclusión Social del Consejo Estatal de ONG de Acción Social, a iniciativa de la Red Europea de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-ES), la Plataforma de ONGs de Acción Social y la Plataforma del Voluntariado de España, iniciamos un proceso de trabajo conjunto para realizar propuestas de actuación que se tradujeran en una estrategia para la inclusión y la cohesión social en España para la próxima década.

Para llevar a cabo este proyecto, se ha contado con expertos en la materia, provenientes tanto de las entidades sociales como de algunas Administraciones públicas y de la Universidad. Los trabajos de reflexión, producción de ideas y debate se iniciaron en el mes de mayo, canalizando después el debate a través de todas las redes y entidades del Tercer Sector de Acción Social español, con el fin de profundizar en las propuestas, añadir otras nuevas y llegar a conseguir un documento realmente participado y consensuado por todas las entidades del Tercer Sector de Acción Social.



Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una Estrategia de Inclusión Social 2020 en España

A lo largo de los días 30 de septiembre y 1 de octubre se celebró en Madrid la Convención: “Propuestas del Tercer Sector para un Estrategia de Inclusión y Cohesión Social 2010-2020 en España” en la que se volvió a debatir sobre el documento elaborado, que dio lugar al que se presenta a continuación.

En nombre de las tres plataformas, agradecemos la participación de todas y cada una de las personas y entidades implicadas, y deseamos que este documento sea de verdadera utilidad.

Afectuosamente,



Carlos Susías
Presidente de EAPN-Es



Luciano Poyato
Presidente de la PVE



Juan Lara
Presidente de la POAS



TEXTO ELABORADO POR JOSÉ MANUEL FRESNO Y ANDREAS TSOLAKIS CON EL APOYO DE:

Manuel Trujillo (Coordinador de Estadística. CSIC Andalucía), Teresa Crespo (Vicepresidenta de Taula d' Entitats del Tercer Sector en Catalunya y Coordinadora del Grupo de Inclusión), Miguel Laparra (Director del Departamento de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra), Pau Marí Klose (Director de Estudios de CIIMU), Juan Ibarretxe (Presidente de EAPN-Euskadi), Graciela Malgesini (Coordinadora de Incidencia Política. EAPN-ES), Begoña Pérez (Profesora Titular de la Escuela Universitaria de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra), Luis Ayala (Profesor de Economía Aplicada. Universidad Rey Juan Carlos), Luis Sanzo (Experto en Estadísticas Sociales), Javier Sebastián (Jefe de Sección de Planificación de la Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha), Manuel Sánchez (Secretario EAPN-Andalucía), Susana Gende (Adjunta de Dirección del Departamento de Intervención Social de Cruz Roja Española), Víctor Renes (Vicepresidente de EAPN-ES y Responsable del Servicio de Estudios de Cáritas), Esteban Agulló (Vocal EAPN-Asturias y Profesor Titular de la Universidad de Oviedo) y Germán Jaraiz (Profesor del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad Pablo de Olavide).

Además, en este texto se recogen las aportaciones y reflexiones de tres seminarios, en los que participaron un centenar de personas y varias reuniones de más de veinticinco entidades de ámbito nacional. Igualmente, para la elaboración de este documento, se han tenido en cuenta los contenidos de los debates de la Convención del Tercer Sector de Acción Social 2010, en la que se dieron cita más de 250 líderes y activistas de entidades sociales, junto a diversos expertos y profesionales.



| | |
|--|----|
| RESUMEN | 8 |
| 1. INVERTIR LAS TENDENCIAS ESTRUCTURALES | |
| GENERADORAS DE EXCLUSIONES | 15 |
| 1.1. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO HA AGRAVADO LAS DESIGUALDADES SOCIALES | 16 |
| 1.2. LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL PERSISTEN, SE INCREMENTAN Y REPRODUCEN | 22 |
| 1.3. ACOMETER LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES | 28 |
| 1.3.1. LOS RETOS DEMOGRÁFICOS..... | 28 |
| 1.3.2. LOS RETOS ASOCIADOS A LA EDUCACIÓN..... | 31 |
| 1.3.3. LOS RETOS ASOCIADOS AL MERCADO DE TRABAJO | 35 |
| 1.3.4. EL RETO DE LA COHESIÓN TERRITORIAL..... | 37 |
| 1.3.5. LOS RETOS DE LA TRANSCRIPCIÓN ESPACIAL DE LA POBREZA..... | 40 |
| 1.3.6. EL RETO DE MEJORAR LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA PROTECCIÓN SOCIAL..... | 42 |
| 1.4. LAS SALIDAS A LA CRISIS ECONÓMICA ESTÁN REPERCUTIENDO NEGATIVAMENTE EN LA POBLACIÓN MÁS VULNERABLE | 46 |
| 1.5. LA ESTRATEGIA EUROPA 2020 ES SÓLO UNA RESPUESTA PARCIAL A LA EXCLUSIÓN | 51 |
| 2. ALCANZAR UN MODELO SOCIAL MÁS JUSTO Y EQUITATIVO | 57 |
| 2.1. LA ECONOMÍA HA DE ESTAR AL SERVICIO DEL BIENESTAR DE LAS PERSONAS | 58 |
| 2.2. GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE MODO EFECTIVO Y PROGRESIVO A TODAS LAS PERSONAS | 60 |
| 2.3. SITUAR A LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO PARTE ESENCIAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y MEJORAR EL MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL | 67 |



| | | |
|--------|---|-----|
| 2.4. | DEFENDER LA AUTONOMÍA Y LA LIBERTAD DE LAS PERSONAS COMO VALORES ESENCIALES | 71 |
| 2.5. | BUSCAR LA SINERGIA ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD: HACER DE LA PARTICIPACIÓN UN ELEMENTO ESENCIAL DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN | 72 |
| 2.6. | MEJORAR LOS RECURSOS PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS | 75 |
| 3. | INTENSIFICAR LAS POLÍTICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN Y ESTABLECER LAS LÍNEAS ROJAS DE LA DIGNIDAD | 79 |
| 3.1. | LAS CARACTERÍSTICAS QUE HA DE TENER UNA ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN | 80 |
| 3.2. | LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y PROPUESTAS OPERATIVAS | 86 |
| 4. | MEJORAR LA GOBERNANZA E IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN DEL TSAS | 123 |
| 4.1. | UN SISTEMA DE GOBERNANZA QUE AGLUTINE Y AÚNE FUERZAS | 124 |
| 4.1.1. | LIDERAR BUSCANDO EL CONSENSO Y EL COMPROMISO | 126 |
| 4.1.2. | REFORZAR LA COOPERACIÓN Y RACIONALIZAR LA ACTUACIÓN | 128 |
| 4.1.3. | EL ENFOQUE TRANSVERSAL COMO EJE DE ACTUACIÓN | 129 |
| 4.1.4. | MEJORAR EL CICLO INFORMACIÓN ⇒ CONOCIMIENTO ⇒ EVALUACIÓN | 131 |
| 4.1.5. | ALINEAR LA FINANCIACIÓN CON LOS PRINCIPIOS DE LA BUENA GOBERNANZA | 133 |
| 4.2. | RECONOCER, IMPULSAR Y MEJORAR LA PARTICIPACIÓN DEL TSAS | 135 |
| 4.2.1. | EL TSAS COMO ACTOR CLAVE EN LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN | 135 |
| 4.2.2. | DESARROLLAR TODAS LAS POTENCIALIDADES DEL TSAS A FAVOR DE LA INCLUSIÓN | 140 |
| 4.2.3. | CAMBIAR LOS MECANISMOS DE RELACIÓN E INTERLOCUCIÓN ENTRE TSAS Y ADMINISTRACIÓN | 145 |



1. Las entidades del Tercer Sector de Acción Social (en adelante, TSAS) plantean la necesidad urgente de que España cuente con una estrategia de protección de inclusión social para la próxima década. Esta estrategia ha de servir para que se inviertan las tendencias actuales, se corrijan las causas estructurales que incrementan las desigualdades, se eliminen las formas de pobreza extrema y se garanticen los derechos fundamentales de modo efectivo para todas las personas, de modo que puedan vivir con dignidad.
2. En el contexto del Año Europeo de Lucha Contra la Pobreza, se ha de demostrar una voluntad decidida, que se traduzca en un Pacto de Estado por la Inclusión Social, en el que se cuente con el compromiso del conjunto de las Administraciones y se implique a la totalidad de los actores sociales, muy especialmente a los del Tercer Sector, reforzando así su papel de agente social. Este Pacto de Estado se ha de enmarcar en la Estrategia Europea 2020, pero ir más allá de los objetivos marcados por la misma, partiendo de la realidad de la sociedad española, con el propósito de crear la condiciones para que esta sea más inclusiva.
3. El crecimiento económico sostenido que hemos tenido en España durante más de quince años, no solamente no ha reducido las tasas de pobreza, tanto la relativa como la severa, sino que además ha agravado las desigualdades entre el segmento más rico y más pobre de la población. Ello se debe a que durante este largo período de bonanza económica, no se han abordado los problemas estructurales que están en la base misma de las desigualdades, a saber: los desequilibrios demográficos; una educación de poca calidad; un mercado de trabajo con altas tasas de desempleo y poca cualificación; los grandes niveles de desigualdad, tanto interterritoriales como intraterritoriales; así como un modelo económico, en el que ha primado el crecimiento sobre el desarrollo y la cohesión social.
4. Hay claras evidencias de que la crisis económica que estamos padeciendo en los tres últimos años, ha traído consigo un aumento de la pobreza y nuevos fenómenos de exclusión social, discriminación y pérdida de derechos; dinámica ésta que tiende a agravarse de modo rápido y alarmante. Nuestro sistema de protección social, que ha dado grandes pasos en las últimas décadas, pero que sin duda está



insuficientemente desarrollado, está siendo desbordado por los efectos de la crisis actual y en consecuencia dar respuestas limitadas a la misma.

5. La desigualdad, la pobreza y la exclusión social no sólo deterioran la calidad de nuestra democracia, sino que ponen en cuestión los valores y principios que la inspiran. Por todo ello, contar con una protección social adecuada, que garantice el bienestar de todas las personas y la dignidad de vida para todas ellas, es una aspiración irrenunciable para nuestra sociedad, que adquiere, aún más importancia en tiempo de crisis. Es obligación de los poderes públicos garantizar de modo efectivo los derechos fundamentales a todas las personas. Entre esos derechos se incluye tener una vida digna, lo cual requiere contar con ingresos y servicios suficientes para poder vivir adecuadamente y una protección que permita expectativas de progreso futuro y la capacidad de tomar decisiones de modo libre y autónomo.
6. Por eso, las políticas sociales y la inclusión social, han de estar en el centro de la agenda en nuestro país, con el fin de alcanzar una sociedad más justa y equitativa, que sitúe como prioridad la lucha contra la exclusión. Son necesarios, por tanto, profundos cambios en nuestro modelo económico y de sociedad, de tal manera que la economía esté al servicio del desarrollo social y del bienestar de las personas, optando así por una manera de crecer más justa y equitativa.
7. La Estrategia Europa 2020 fija objetivos económicos y sociales para la Unión Europea en la próxima década, tanto en términos de crecimiento, como en materia de empleo, formación y reducción de la exclusión. Sin embargo, existen temores de que sus objetivos no se lleven a cabo por la falta de mecanismos y medios adecuados. La Estrategia 2020 es una oportunidad para que España establezca en el marco de la misma objetivos ambiciosos, que inviertan las tendencias actuales y aborden las causas generadoras de la desigualdad y de la exclusión. Para ello, es imprescindible un desarrollo más intenso y equilibrado los sistemas de protección social. En ningún caso esta Estrategia puede servir para marcarse objetivos de mínimos, orientados a cumplir los acuerdos europeos; muy al contrario, ha de ir más allá, poniendo los medios y medidas necesarias para conseguir para el año 2020 una sociedad más justa, cohesionada y con menos exclusiones.



- 8.** Es insostenible económicamente, injusto democráticamente e inhumano socialmente, una sociedad en la que no sólo se agravan las desigualdades, sino que, además, colectivos de personas, muchos de ellos niños y jóvenes, no cuentan con los recursos imprescindibles para vivir con dignidad. Con el objeto de conseguir una sociedad más cohesionada y reducir sustancialmente la exclusión en la próxima década, es necesario invertir las tendencias actuales y establecer tres objetivos claros:
- 9.** En primer lugar, es fundamental consolidar y profundizar los derechos sociales. Para conseguirlo, es imprescindible que los derechos a los que normativamente está obligado nuestro país en la Carta de Derechos Fundamentales incorporada al Tratado de Lisboa y por la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía, se concreten y se hagan efectivos para todas las personas en España; es imprescindible contar con buenos derechos, pero no es suficiente si los mismos no se han concretado y no se ponen en marcha los mecanismos y medios adecuados para que se hagan efectivos.
- 10.** En segundo lugar, se hace necesario reducir las desigualdades, las cuales se manifiestan en los niveles de renta; lo cual implica reducir la brecha entre ricos y pobres y crecer de manera más equitativa. Dichas desigualdades también se manifiestan en el acceso a los servicios, que aunque normativamente son universales, no benefician de modo equitativo a todas las personas. Por otra parte, las desigualdades en nuestro país tienen una dimensión interterritorial (entre comunidades autónomas) e intraterritorial (en el seno de las comunidades autónomas). Avanzar en este sentido supone fijar un catálogo de servicios y prestaciones mínimas que toda persona ha de recibir, independientemente del lugar del territorio español en el que se encuentre. Es pertinente señalar aquí también que debido a la persistencia de las desigualdades de género, es necesario avanzar en las políticas de igualdad. Además, como es bien sabido, las desigualdades afectan especialmente a determinados grupos de población (inmigrantes, personas discapacitadas, minorías, etcétera), por lo que hay que intensificar las políticas y medidas dirigidas a estos grupos.



- 11.** En tercer lugar, es fundamental concretar medidas y actuaciones específicas, que supongan avances sustanciales en ámbitos como el de los ingresos mínimos, la mejora de los niveles educativos de los colectivos que actualmente obtienen peores resultados, la formación ocupacional y el empleo de los grupos desempleados o menos cualificados, las actuaciones sobre los territorios más vulnerables, las políticas de vivienda, de salud, el desarrollo de los servicios sociales y las actuaciones específicas con los sectores de la población más vulnerables. Los desafíos principales de esas medidas son:
 - Erradicar la pobreza en sus formas más severas, así como reducir de modo drástico la pobreza infantil.
 - Articular y profundizar la red de prestaciones mínimas, garantizando un sistema de ingresos mínimos para el conjunto del Estado, dando coherencia a los sistemas existentes actualmente y ampliando la cobertura.
 - Luchar contra la exclusión educativa, el abandono y el fracaso escolar.
 - Incrementar y mejorar la coordinación y combinación entre protección social, formación y acceso al mercado de trabajo.
- 12.** Todo lo recogido hasta aquí requiere poner en marcha un Pacto de Estado por la Inclusión Social, del que se derive una Estrategia de Inclusión Social, con sus correspondientes planes, medidas y actuaciones por parte de las distintas administraciones, de acuerdo a las competencias de cada una de ellas. Los Planes de Inclusión Social, que se han desarrollado en la última década, tanto por parte de la administración central, como de las comunidades autónomas y de los municipios, tienen que ser reforzados, extendidos y profundizados en un marco de mejor gobernanza, mayor precisión de objetivos, instrumentos y recursos, y una más amplia participación de las entidades sociales.
- 13.** La pobreza y la exclusión social están afectando de modo severo a muchas personas en España, que no tienen ni una expectativa de vida digna, ni la posibilidad



de satisfacer sus necesidades básicas. Nuestro país no puede permitir que esta situación se agrave y se prolongue en el tiempo, por lo que es necesario atender una serie de problemas que han de ser resueltos de modo urgente, garantizando unas condiciones y servicios mínimos a todas las personas. Estos mínimos que aún no están resueltos en nuestra sociedad para todas las personas y que se denominan aquí las líneas rojas de la dignidad, deben ser abordados sin más dilación. Los problemas referidos conciernen, por ejemplo, a:

- La necesidad de que todas las personas cuenten con unos ingresos mínimos suficientes y, en consecuencia, eliminar el número de hogares que no perciben ningún tipo de ingreso.
- La erradicación del chabolismo y las alternativas de alojamiento a las personas que no disponen de éste.
- La necesidad de que todo hogar, incluso en situación especial de endeudamiento, tenga garantizado el acceso a los suministros básicos de agua, luz y electricidad.
- La necesidad de que todo niño en edad obligatoria se encuentre efectivamente escolarizado y de que el acceso a la educación preescolar sea gratuita para las familias en riesgo de exclusión.
- La eliminación de la trata y la explotación, así como la protección adecuada a las víctimas y a sus hijos.
- La garantía de que toda persona desempleada por un tiempo superior a dos años, tenga derecho a un empleo remunerado o, alternativamente, a una formación con un ingreso asegurado.
- La continuidad del PRODI (cobertura para desempleados que ya no cobran seguro de desempleo) hasta que se garantice otra cobertura equivalente de ingresos mínimos.



- ➔ La seguridad de que los menores tutelados no pierdan el reconocimiento y la garantía de sus derechos por el simple hecho de cumplir 18 años.

14. Contar con los medios adecuados para acometer estas situaciones, requiere recaudar más y hacerlo de modo más justo. La fiscalidad en nuestro país ha de progresar de acuerdo a los preceptos constitucionales de progresividad e igualdad, de modo que quien más tiene, más aporta y quien menos tiene, más recibe. El gasto social, que a su vez es una inversión necesaria por justa, solidaria y rentable, ha de situarse en la media de los países avanzados de la Europa comunitaria, es decir, alcanzar el 30 del PIB. Dicho gasto ha de ser racionalizado de acuerdo a criterios de necesidad.
15. Para mejorar los niveles de bienestar social a medio plazo y reducir sustancialmente los problemas de exclusión social, es necesario un sistema de gobernanza, en el que cada nivel administrativo asuma sus responsabilidades, sobre la base de compromisos mutuos y con claro liderazgo por parte de la administración central. En este sistema, el papel del TSAS es fundamental, como actor clave que defiende los derechos de las personas más necesitadas, promueve el desarrollo de las mismas y se corresponsabiliza en las respuestas y políticas públicas. Por eso, su capacidad de interlocución ha de ser reconocida y reforzada, convirtiéndole en un actor clave tanto en las políticas de inclusión como en el desarrollo democrático.
16. Convencidas del papel imprescindible que juegan en el desarrollo democrático, de su compromiso permanente en la promoción de los derechos de las personas vulnerables y de su colaboración en la atención a quienes más sufren la exclusión, las entidades del TSAS tienen una voluntad decidida de:
 - ➔ Intensificar sus esfuerzos trabajando por un modelo social más justo, defendiendo los derechos de los más débiles, denunciando aquellas situaciones de injusticia, discriminación y marginación y luchando firmemente por la promoción de todas las personas, especialmente de aquellas que sufren en mayor medida la exclusión.



- ➔ Colaborar estrechamente tanto con el conjunto de las administraciones públicas como con todos los actores económicos y sociales, participando activamente en las políticas de inclusión, tanto en su concepción como en su ejecución, seguimiento y evaluación; aportando así todas las potencialidades y activos de sus entidades y reforzando su papel como interlocutoras y agentes sociales.
- ➔ Corresponsabilizarse en el impulso, seguimiento y defensa de aquellas medidas que sean fruto del consenso con el TSAS.
- ➔ Trabajar de modo unido y coordinado entre las propias entidades, tanto en el plano nacional, como en el autonómico y en el local, redoblando sus esfuerzos y poniendo en marcha los procesos necesarios para que esta colaboración sea estrecha y refuerce el trabajo de cada entidad.



INVERTIR LAS TENDENCIAS ESTRUCTURALES GENERADORAS DE EXCLUSIONES

Tanto las desigualdades como las situaciones de exclusión social en la sociedad española no son fruto de circunstancias coyunturales, sino más bien, de problemas estructurales que es imprescindible acometer. El crecimiento económico reciente que ha protagonizado nuestro país, no sólo no ha conseguido reducir las desigualdades, sino que, muy al contrario, las ha agravado. Pero más aún, estos problemas de pobreza y exclusión social persisten y se ven más acrecentados aún en el marco de la actual crisis, paradójicamente, por las medidas tomadas en algunos casos para paliar la misma, repercutiendo así negativamente en las poblaciones más vulnerables.

Es necesario, por tanto, que en nuestro país se aborden sin más dilación los problemas estructurales que generan desigualdad y exclusiones. Unos problemas que están relacionados con las tendencias demográficas, las desigualdades territoriales, la educación y el mercado de trabajo, así como con la mejora de las políticas sociales y de la protección social.

La Estrategia Europa 2020 es, en este sentido, una oportunidad para que España emprenda con carácter urgente las medidas necesarias para reducir las situaciones extremas de exclusión y ponga en marcha a medio plazo las reformas que conduzcan a la inversión de estas tendencias. Esta tarea compete y es responsabilidad del conjunto de Administraciones Públicas, pues las competencias en este ámbito son compar-



El importante crecimiento económico que ha vivido España en la última década, ha contribuido sin duda a la mejora del bienestar de muchas personas; sin embargo, no solamente no se ha traducido en una reducción de la pobreza, sino que ha generado más desigualdad entre el segmento más rico y más pobre de la sociedad española.

tidas. Para ello, el Gobierno y el conjunto de instituciones con responsabilidades en protección e inclusión social, han de ir más allá de los objetivos marcados por la Estrategia 2020 en el contexto europeo, abordando con valentía los problemas y carencias estructurales, y poniendo los medios y mecanismos necesarios para resolverlos.

1.1. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO HA AGRAVADO LAS DESIGUALDADES SOCIALES

Tal y como se ha señalado, **el importante crecimiento económico que ha vivido España en la última década, ha contribuido sin duda a la mejora del bienestar de muchas personas; sin embargo, no solamente no se ha traducido en una reducción de la pobreza, sino que ha generado más desigualdad entre el segmento más rico y más pobre de la sociedad española.** Entre los años 1994 y 2007, España vivió uno de los períodos de su historia reciente de mayor crecimiento económico sostenido, con tasas de incremento del Producto Interior Bruto (PIB) anual medio superior al 3%.¹ Este crecimiento nos ha situado por encima de los niveles de renta medios de la Unión Europea de los 27 y se ha traducido en una mayor disponibilidad de bienes y servicios.

Mientras que el PIB casi se ha duplicado, el poder adquisitivo medio real, es decir, la capacidad media de compra, prácticamente se ha mantenido estancada, con un incremento del 0,4% en la década de 1997-2006. Es pertinente destacar además, el impacto añadido que, sobre la capacidad de gasto de la población, ha tenido el incremento del coste de acceso a

¹ Instituto Nacional de Estadística (INE) (2010a) *Producto Interior Bruto. Volumen encadenado referencia año 2000.*

Datos corregidos de efectos estacionales y de calendario. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxiBD/tabla.do?per=03&type=db&divi=CNTR&idtab=9>.

Eurostat (2010a) "Growth rate of GDP volume - percentage change on previous year". Disponible en:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020>



Invertir las Tendencias Estructurales Generadoras de Exclusiones

la vivienda, no sólo en propiedad sino también en alquiler². Al mismo tiempo, los beneficios de empresas no han tenido retornos equivalentes en inversiones: en la última década, el porcentaje de beneficios empresariales utilizados para invertir en capacidad física, no sólo en España sino también en el conjunto de países de la OCDE, ha sido inferior al 40% lo que supone una reducción de ocho puntos porcentuales sobre la década de los años ochenta³. Esta realidad está estrechamente relacionada con la sobrecapacidad de producción, especialmente en algunos ámbitos como el de la construcción y la orientación inadecuada de muchos esfuerzos inversores previos a la crisis.

El importante crecimiento no ha supuesto una reducción de las desigualdades sociales; más bien al contrario, éstas se han incrementado⁴. Este incremento de la disparidad en los niveles de renta, es especialmente llamativo cuando se compara al segmento de población más rico con el más pobre. En 2007, la ratio de ingresos entre el 10% de la población más rica y el 10% de la población más pobre era de 10,3 en España. Esto es, el 10% más rico de la población española concentra el 26,6% del total de la riqueza en el país, mientras que el 10% de la población más pobre solamente poseía el 2,6% de la misma⁵. El umbral relativo de pobreza sigue estabilizado entre

El importante crecimiento no ha supuesto una reducción de las desigualdades sociales, más bien al contrario, éstas se han incrementado.

² De acuerdo con la Sociedad de Tasación, el precio por metro cuadrado de la vivienda en España se ha triplicado entre 1995 y 2008, año este último en el que estalló la burbuja inmobiliaria: de 974 euros pasó a 2.871 euros. En junio de 2010 estaba en 2.537 euros. Fuente: Ministerio de Vivienda. Véase también <http://web.st-tasacion.es/html/menu6.php>

³ Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2008) Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: Desigualdades de Renta en la Era de la Finanzas Global (Ginebra: OIT).

⁴ Se debe enfatizar que, a largo plazo (desde el año 1973), el crecimiento económico en España generó una reducción paulatina de las desigualdades. Sin embargo, “los niveles de desigualdad de los que se partía a comienzos de los años setenta eran muy altos, lo que explica que tanto los indicadores de desigualdad como de pobreza sigan siendo elevados en el contexto comparado, a pesar del crecimiento de las rentas y la concentración de una parte importante de las mejoras en los hogares con ingresos más bajos”. Ayala, Luis (2010). “La Pobreza en España: Tendencias y Factores de Cambio”. Revista Española del Tercer Sector, No.15 (mayo-agosto). Disponible en: <http://www.fundacionluisvives.org/rets/15/articulos/53500/index.html>

⁵ La desigualdad se explica, en parte, porque 18,3 millones de trabajadores (el 63%) en España tienen sueldos inferiores a 1.100 euros al mes y el 11% de los mismos se encuentra en situación de pobreza relativa. Véase Cruz Roja (2010)



el 19 y el 20%⁶; de hecho, comparativamente España presenta niveles de desigualdades sociales muy elevados en el contexto europeo.

La propia ciudadanía no percibe de igual modo los efectos de la bonanza económica. Así, mientras que el 50% de las clases medias considera que el crecimiento económico les ha beneficiado y ha contribuido a mejorar su nivel de vida, más del 53% de las personas excluidas consideran que sus condiciones de vida han empeorado en los últimos años.⁷

Lo sucedido en España en las tres últimas décadas refleja una reducción básica de las desigualdades en el período comprendido entre los años setenta y el final de la década de los ochenta. Sin embargo, en la década de los noventa la desigualdad no disminuyó, a pesar del importante crecimiento y, sobre todo, del aumento de las tasas de empleo. En lo concerniente a las tasas de pobreza relativa, se observa “como rasgo principal, la contención del ritmo de reducción de la pobreza desde el primer tercio de los años noventa, que hizo que, al comienzo de la actual crisis, España ya presentara altos niveles de vulnerabilidad”⁸. El crecimiento de los últimos años tampoco ha originado cambios distributivos relevantes y en lo que a medidas de igualdad y pobreza se refiere, el proceso de convergencia con la Unión Europea se ha detenido⁹.

No se ha de olvidar el **carácter selectivo de las políticas públicas**. Si hacemos una comparativa con la media europea en lo que a gasto se refiere, España se caracteriza por un nivel de

Informe de Vulnerabilidad 2008-2009 (Madrid: Cruz Roja). Disponible en: <http://www.sobrevulnerables.es/sobrevulnerables/informes.do>. De hecho, el número de personas definidas como “ricas” (con 800.000 euros en bienes, excluidas casas) creció un 12,5% en el 2009, hasta alcanzar 143.000 personas en España. El Mundo (2010) “Yates, pinturas y coches de lujo: para los millonarios pasó la crisis en 2009”. Disponible en:

<http://www.elmundo.es/mundodinero/2010/06/22/economia/1277219760.html>.

⁶ Véase INE. Disponible en: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_nivel_vida.htm

⁷ FOESSA (2008) VI Informe sobre la exclusión y desarrollo social en España (Madrid: FOESSA), p. 84.

⁸ Ayala (2010) op.cit.

⁹ Fundación Alternativas (2009) Informe sobre la democracia en España 2009. Disponible en: <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos>



Invertir las Tendencias Estructurales Generadoras de Exclusiones

gasto muy bajo en algunos ámbitos relacionados con las políticas de inclusión social, como son las políticas de rentas mínimas y de apoyo a la familia. Ejemplos que confirman esta práctica son la rapidez con que se eliminan las ayudas por nacimiento de hijos/as en el proceso de ajuste económico reciente y la renuncia de las Administraciones a gastar más en las políticas de rentas mínimas. Sin embargo, en materia de tercera edad, los niveles están más cercanos a los europeos y en desempleo los sobrepasan, por razones obvias¹⁰.

El modelo de desarrollo español de las últimas décadas ha estado caracterizado por la aceptación política y social de altas tasas de paro y eventualidad. Si bien eso ha sido compatible con el acercamiento a niveles de bienestar europeos de la parte favorecida y mayoritaria de la sociedad, también ha supuesto el mantenimiento y acrecentamiento, en muchos periodos, de los desequilibrios sociales que han acentuado los procesos de exclusión en su parte más débil, en particular en los más jóvenes. Los desequilibrios demográficos son el reflejo principal de los profundos y graves desajustes sociales y económicos, de carácter estructural, que aquejan a nuestra sociedad. La temporalidad en el empleo, por ejemplo, ha estado históricamente y sigue estándolo aún, 10 puntos porcentuales por encima de la media europea (24,9% en el segundo trimestre de 2010, comparado con el 13,2% en el conjunto de la UE y sólo superada por Polonia, con el 26,5%) y la tasa de desempleo juvenil duplica la media de la UE (42,06% en 2010, frente a 21,4% en el conjunto de la UE)¹¹.

¹⁰Cuentas integradas en términos de protección social SEEPROS. Disponible en <http://www.mtin.es/ESTADISTICAS/anuario2002/CPS/Index.htm>.

¹¹Las tasas de desempleo juvenil han tendido a duplicar las tasas de desempleo general en la UE en la última década. En paralelo con la fuerte expansión del paro en España, la tasa de desempleo juvenil se ha duplicado desde el segundo trimestre de 2007 (17,95% en 2007). Se nota también que la temporalidad laboral se concentra particularmente en la población joven. Eurostat (2010b) EU-27 downward employment trend flattening out. Latest Labour Market Trends – 2010 Q1 data. Disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-046/EN/KS-SF-10-046-EN.PDF. Eurostat (2010c) Youth Unemployment Rates EU. Disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Youth_unemployment_rates_EU.PNG&filetimestamp=20100830093744. INE (2010b) Encuesta de Población Activa Segundo Trimestre de 2010. 30 de julio. Disponible en: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0210.pdf>.

El modelo de desarrollo español de las últimas décadas ha estado caracterizado por la aceptación política y social de altas tasas de paro y eventualidad.



La evolución socioeconómica reciente en España se ha caracterizado por procesos de polarización social creciente, ante las que las administraciones no han tenido voluntad suficiente de intervención compensatoria.

El largo período de crecimiento económico no ha sido aprovechado para consolidar un modelo, integral y coherente, de protección social que sea capaz de prevenir, controlar y reducir a largo plazo el impacto de la pobreza, minimizando así las consecuencias de la persistencia de las estructuras de desigualdad. La ausencia de un sistema de rentas mínimas eficaz y ordenado, ha impedido hacer frente a las necesidades de protección de los colectivos más débiles y de aquellos más afectados por las nuevas circunstancias de crisis, ofreciéndoles recursos mínimos para vivir con dignidad. Como alternativa, se han tenido que habilitar medidas extraordinarias, más costosas y menos eficientes, como por ejemplo, la aportación extraordinaria de 426 euros del PRODI, para aquellas personas que han agotado la prestación por desempleo.

La evolución socioeconómica reciente en España se ha caracterizado por procesos de polarización social creciente, ante los que las administraciones no han tenido voluntad suficiente de intervención compensatoria. Sin duda se ha producido una sustancial mejora social y económica de una parte importante de la población, por ejemplo el acceso de las clases medias a dos o más sueldos en el hogar, sin que el sistema fiscal se haya ajustado a esta realidad comparativamente con Europa. Al mismo tiempo, la parte desfavorecida de la sociedad no disfruta de las políticas sociales compensatorias, ampliamente difundidas en los países más avanzados de Europa, como son los sistemas de rentas mínimas, las políticas familiares, o de vivienda dirigidas a los jóvenes.

El discurso social dominante actual, en el que, al mismo tiempo que una parte sustancial de la población justifica el fraude fiscal, se consolida la tendencia a una oposición mayoritaria a un esfuerzo fiscal superior de las clases favorecidas es, en cierta medida, el reflejo del fracaso de nuestra sociedad, en tanto que sociedad insolidaria. **El modelo de desarrollo generador de estas desigualdades ha contribuido**



Invertir las Tendencias Estructurales Generadoras de Exclusiones

también a consolidar una forma de pensar que se aleja de la apuesta por una sociedad solidaria y cohesionada, que debe ser inspiradora de nuestro modelo democrático y sistema de protección social.

El balance de los últimos años evidencia que **no se debe confundir progreso con crecimiento**, presuponiendo que éste conduce a aquel. En las últimas décadas, el crecimiento económico ha pasado a ser la medida de validez e idoneidad de las políticas económicas de los gobiernos, presuponiendo que aquellas sociedades que más crecen, son también las que más se desarrollan. Sin embargo, el crecimiento está fundamentalmente asociado al incremento de la cantidad del producto y en consecuencia al consumo, sin tener en cuenta los costes que esto conlleva (como por ejemplo, de tipo medioambiental, o los aspectos negativos en la distribución de la renta), los cuales son generadores no sólo de desigualdades sociales, sino también de tensiones que a largo plazo acaban obstaculizando el propio crecimiento¹².

Si se entiende el progreso en términos de desarrollo sostenible, éste ha de buscar sobre todo el bienestar de las personas, mediante la calidad del producto y de los servicios. Visto así, el progreso tendría claras implicaciones éticas para los gobiernos, el empresariado y la ciudadanía y estaría estrechamente relacionado con la reducción de las desigualdades, la distribución de los niveles de renta, el fomento de la calidad de vida de las personas, la creación de capital y tejido social, el desarrollo del capital humano, el fomento de la cultura, del compromiso cívico, etc.

Desde esta perspectiva, se entiende que la protección social no está para corregir o compensar las disfunciones del sistema económico, sino más bien al contrario: la economía ha de estar al servicio de la calidad de vida de las personas, del desarrollo y de la cohesión social. **El problema no es por tanto de**

No se debe confundir progreso con crecimiento

¹² Para una definición adecuada del PIB y de sus limitaciones como instrumento de medición, véase: <http://www.econlink.com.ar/dic/pib.shtml>.



disponibilidad de recursos, sino de distribución de los mismos. De hecho, no se puede olvidar que la pobreza correlaciona normalmente con la desigualdad y que las sociedades más desiguales son precisamente, aquellas que presentan más exclusión y son más regresivas fiscalmente¹³.

Frente a quienes afirman que es necesario crecer primero para redistribuir después, es necesario seguir recordando que el gran reto que tiene nuestra sociedad actualmente es crecer de modo equitativo y, en consecuencia, hacerlo distribuyendo. Ésta es la única manera de progresar, tanto democrática como socialmente y de ser sostenibles a largo plazo.

1.2. LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL PERSISTEN, SE INCREMENTAN Y REPRODUCEN

La exclusión y la pobreza no necesariamente son coincidentes; sin embargo, ambos fenómenos están interrelacionados con las condiciones de vida y afectan a los procesos de participación de las personas en la sociedad, fundamentalmente a través de tres dimensiones:

- El **plano económico**, en cuanto a la posibilidad que tienen de contribuir a la producción de bienes y en la capacidad con la que cuentan para acceder a los mismos.
- La **dimensión política**, entendida ésta como el ejercicio de los derechos políticos y las posibilidades de ejercer el compromiso cívico.
- La **dimensión social**, que facilita el acceso a los sistemas de protección y propicia redes de apoyo social que, en definitiva, permite a las personas estar integradas en el entorno.

¹³ FOESSA (2008) op.cit. Bourguignon, François (2004) "The Poverty-Growth-Inequality Triangle". Indian Council for Research on International Economic Relations, Nueva Delhi. 4 de febrero. Disponible en: http://www.cies.edu.ni/documentos/red/doc/cap-02/33634_PovertyInequalityGrowthTriangleFeb24.pdf.



Invertir las Tendencias Estructurales Generadoras de Exclusiones

1

A pesar del importante crecimiento económico que ha tenido nuestro país en los últimos años, las tasas de pobreza se han mantenido constantes, prácticamente desde la década de los noventa. Más aún, en los períodos de más bonanza económica, el porcentaje de gasto en protección social no solamente no se ha mantenido, sino que se ha reducido en términos relativos¹⁴: “la creciente asunción de competencias en servicios básicos de bienestar social por parte de los gobiernos territoriales” fue acompañada por “la sucesión de etapas muy diferentes en el ritmo de crecimiento del gasto social, con un aumento importante hasta el ecuador de los años noventa y una visible contención posterior”¹⁵. España destinó en el año 2008 el 20,8% del PIB a gasto social, una cifra muy por debajo de la media europea, que se situó en el 27,2%. En 1994, año de mayor gasto social por parte del Estado, España destinaba un 22,8% de su PIB a este fin (20,3% en el 2000)¹⁶. A la necesidad de mayor inversión social, se une la de ejecutar de modo más eficiente el gasto¹⁷.

En los períodos de más bonanza económica, el porcentaje de gasto en protección social no solamente no se ha mantenido, sino que se ha reducido en términos relativos.

¹⁴FOESSA (2008), op.cit., pp.327-336.

¹⁵Ayala (2010), op.cit.

¹⁶Fuente: Eurostat. Disponible en:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social_protection/data/main_tables. Sin embargo, se estima que la profunda crisis económica y la multiplicación de la tasa de desempleo en España en los últimos dos años han causado una expansión substancial del gasto social (en parte por prestaciones al desempleo) en el 2009 y 2010, hasta llegar aproximadamente al 26% del PIB. Este incremento se ha realizado en el conjunto de la UE, hasta un 30,8% promedio del PIB. *Comisión Europea (2010a) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social (2010)*. COM (2010) 25 final. Bruselas 05 de febrero. Véase también El Día (2010) “España sigue entre los países de la UE con una mayor tasa de población en riesgo de pobreza, el 20%”. 04 de marzo. Disponible en: <http://www.eldia.es/2010-03-04/sociedad/7-Espana-sigue-paises-UE-mayor-tasa-poblacion-riesgo-pobreza.htm>.

¹⁷A los propósitos de éste documento, utilizaremos en ocasiones el concepto inversión social, cuando técnicamente estemos refiriéndonos al gasto social. Este uso vendrá motivado por la firme convicción que tienen las entidades del TSAS de que los gastos sociales no solamente son justos, sino que resultan rentables a medio plazo, pues reducen los costes y la pérdida de oportunidad (en términos de desarrollo de los recursos humanos, contribución económica y fiscal, etcétera) que representa para una sociedad tener a un alto porcentaje de personas en riesgo de exclusión.



800.000 hogares españoles estaban en situación de exclusión severa (5,3%).

La pobreza en España manifiesta la siguiente realidad:

- El 19,5% de la población española se encontraba por debajo del umbral de pobreza relativa en el 2009. La pobreza relativa alcanzaba en España a 9.162.000 personas en el 2008¹⁸.
- Las tasas más altas de pobreza moderada se concentran en los dos extremos del ciclo vital: los menores de 16 años (tasa de pobreza de 23,2% en el 2009) y los mayores de 65 (25,7% en 2009)¹⁹.
- Los menores son los más proclives a padecer pobreza alta y severa. Las políticas sociales generalmente protegen a las personas mayores de la pobreza severa, pero no de la moderada²⁰.
- En el 2006 se estimaba que la tasa de pobreza extrema comprendía entre el 2,6% y el 3,9% de la población en España, dependiendo de la definición utilizada, y que 800.000 hogares españoles estaban en situación de exclusión severa (5,3%)²¹.
- La población joven es una de las más afectadas por la pobreza. Además, la tasa de pobreza comparativamente menos elevada del colectivo de jóvenes en edad de emancipación, esconde la dependencia económica de sus padres. No puede olvidarse el hecho de que la pobreza infantil se vincula, ante todo, a la realidad de determinados hogares compuestos por personas jóvenes (además del factor diferencial que supone la pobreza en familias monoparentales). El 81% de los hombres y el 90% de las mujeres entre 18 y 25 años de edad viven con sus padres en España, mientras que en Dinamarca, por ejemplo, no llegan al 50%. El 49% de las mujeres y el 62% de los hombres de 25 a 29 años viven con sus padres en España.

¹⁸INE (2010d) *Encuesta de Condiciones de Vida. Año 2009. Datos provisionales*. 17 de marzo. Disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np589.pdf>

¹⁹Ibid. Cabe destacar que la tasa de pobreza relativa en la población menor y mayor ha disminuido entre el 2007 y el 2009, del 23,4% al 23,2% en el primer caso, y del 28,5% al 25,7% en el segundo. Ibid.

²⁰IFOESSA (2008), capítulo 4.

²¹Ibid., capítulos 2 y 3. Estos datos difieren según se considere, respectivamente, el 25% o el 30% de la renta mediana ajustada.



Invertir las Tendencias Estructurales Generadoras de Exclusiones

Estos porcentajes son inferiores al 12% en el caso de las mujeres y al 25% en el de los hombres de la misma edad en el caso danés²².

- La sociedad española debe seguir afrontando tradicionales fenómenos de exclusión como los que padecen las personas con toxicomanías, las personas sin techo, la minoría gitana, la feminización de la pobreza, las personas con discapacidad, etc.
- Buena parte de los hogares, casi el 50%, refiere tener algún tipo de privación importante en su vida cotidiana. Una de las principales razones para estas privaciones, viene ocasionada porque los costes de la vivienda representan una carga importante para las familias con hijos. El 33,9% de las familias tenía dificultades para afrontar gastos imprevistos y el 30,5% tenía dificultades para llegar a fin de mes en el 2009; estos porcentajes aumentaron respectivamente en un 5,4% y un 3,7% respecto al año anterior²³.
- La pobreza genera mayor exclusión social e incrementa el deterioro de los vínculos y relaciones entre personas y comunidades, hace que las personas pobres tengan un menor capital asociativo (participan, por ejemplo, un 17% menos en asociaciones) y un menor capital relacional (menos actividades de ocio y pérdida de relaciones habituales, entre otras)²⁴.
- Entre el 2007 y el 2009, se estima que 1 millón de personas han caído en una situación de pobreza moderada o extrema, lo cual significa un aumento del 3,4%. Además, 2 millones de hogares han sufrido una caída notable en su nivel de integración social respecto a 2007 (un aumento de 13,5%). La última encuesta FOESSA estima que a principios de 2010, el 19,6% de la población española sufría

Entre el 2007 y el 2009, se estima que 1 millón de personas han caído en una situación de pobreza moderada o extrema, lo cual significa un aumento del 3,4%.

²² Eurostat (2008) *The life of women and men in Europe: A statistical portrait, 2008* (Brussels: Eurostat).

²³ INE (2010d), op.cit.

²⁴ Vidal, Fernando (2009) 'Necesidades en red y políticas de presencia social. Teoría de las necesidades sociales y exclusión social desde la sociología fenomenológica', en German Jaráiz (coord.) *Actuar ante la exclusión. Análisis de las políticas y herramientas para la inclusión social* (Madrid: FOESSA, Cáritas).



una pobreza moderada y el 3,1% pobreza extrema; en total, estaríamos hablando de algo más de 9 millones de personas²⁵.

El núcleo duro de la exclusión social no es un asunto nuevo en nuestro país, sino que viene de lejos; lo que hace la crisis es agravarlo e introducir en el mismo a nuevas personas y grupos sociales, a la vez que presenta nuevos fenómenos de exclusión²⁶. Una de las principales consecuencias de la crisis ha sido la pérdida de una ocupación en hogares que acceden a empleos de baja remuneración, pero que tenían hasta ese momento más de una persona ocupada. Este proceso, al asociarse a bajos salarios, ha dejado a estos hogares en posición difícil, y muy especialmente si tienen que hacer frente a gastos de vivienda (alquiler o hipoteca).

- La crisis está teniendo un considerable impacto en los hogares con niños, cuyos sustentadores se han quedado sin empleo; y dentro de éstos, especialmente los hogares monoparentales, aquellos en los que los padres están separados o los de familias numerosas. También está afectando de forma marcada a las personas jóvenes que viven solas, debido a las altas tasas de desempleo.
- Además, la crisis ha puesto a nuevos grupos de población en situación de exclusión y ha incrementando intensamente las demandas de ayudas de subsistencia, ropa, medicinas, pañales, dinero para hacer frente a créditos, pagos de luz, alquileres, etc.
- La reducción de puestos de trabajo y el incremento del desempleo han venido acompañados de una precarización de las condiciones laborales en los puestos menos cualificados. Muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) constatan un desincentivo hacia el empleo de personas

²⁵ FOESSA (2010) *El primer impacto de la crisis en la cohesión social. Un análisis provisional a partir de las encuestas Foessa 2007-2009* (Madrid: FOESSA). Disponible en:

<http://www.foessa.org/estudios/investigaciones/index.php?MjA%3D&Mg%3D%3D&MTc1Ng%3D%3D&Q3Jpc2lz>

²⁶ Cáritas (2009) "La Acción Social Ante la Crisis. IV Informe Observatorio de la Realidad Social". Diciembre. Disponible en: http://www.caritas.es/Componentes/ficheros/file_view.php?MTgyNTY%3D.



Invertir las Tendencias Estructurales Generadoras de Exclusiones



que habían pasado por procesos de inclusión y se podían considerar como integradas.

- Aparte de los sectores que tradicionalmente, aún en ciclos de crecimiento económico, constituían el sujeto de la intervención del TSAS, se están incorporando crecientemente colectivos que no se encontraban en esa situación. Estos últimos afrontan un proceso de trayectoria social descendente, con un horizonte inseguro económicamente hablando y con un riesgo de exclusión social en un contexto de vulnerabilidad cada vez más generalizada.
- Existe un riesgo creciente de desestructuración de las familias, con todos los miembros en paro.
- El alto nivel de endeudamiento, no sólo motivado por la adquisición de vivienda sino por los créditos al consumo, trae nuevos problemas; un claro ejemplo de ello es el aumento de las solicitudes de acogimiento de menores en centros de protección ante la imposibilidad de sostener a la propia familia.
- Se percibe también un aumento del deterioro de la situación económica y vital de muchas personas mayores, al tener que hacer frente a las responsabilidades contraídas por los hijos.
- Por otra parte, se percibe un incremento de la discriminación, en especial por origen racial o étnico en el acceso a los recursos (albergues, medidas de empleo, formación, etcétera)²⁷.
- El grado de inclusión o exclusión que tienen las personas en la sociedad y el riesgo que corren de ser vulnerables o de caer en la pobreza está estrechamente asociados a elementos como el empleo, la protección social, la vivienda, la educación y la salud. Además, el acceso a la sociedad de la información y el funcionamiento de los servicios sociales tienen mayor impacto en los grupos extremadamente excluidos.

²⁷ Gil Izquierdo, María y Ortiz Serrano, Salvador (2009) “Determinantes de la pobreza extrema en España desde una doble perspectiva: Monetaria y de privación”, *Estudios de Economía Aplicada* 27 (2): 437-462.



Las altas tasas de pobreza y exclusión social en España están vinculadas a una serie de problemas estructurales estrechamente interrelacionados, que hacen que los efectos de la exclusión sean aún mayores.

- ➔ En un contexto de creciente desempleo, en el que muchas personas que hasta ahora trabajaban de modo normalizado, se han quedado sin empleo, existe el riesgo de un discurso creciente de culpabilización de los parados²⁸. El problema real del empleo en España no es la activación de parados defraudadores, desanimados o asociales; es la insuficiencia del mismo para cubrir a toda la población activa o, dicho de otro modo, su insuficiente reparto para que llegue a todos. Más aún, los Servicios Públicos de Empleo tienen escasa capacidad de intermediación y de éxito en procesos de colocación y están tardando en reaccionar a la hora de intensificar las políticas activas.

1.3. ACOMETER LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES

Las altas tasas de pobreza y exclusión social en España están vinculadas a una serie de problemas estructurales estrechamente interrelacionados, que hacen que los efectos de la exclusión sean aún mayores. La superación de estos problemas solamente es posible en la medida en que se acometan políticas globales, que tendrán impacto a medio plazo. A continuación nos ocuparemos de algunos de estos retos:

1.3.1. Los retos demográficos

La pobreza en España se polariza, por un lado, en la población infantil y, por el otro, en la de los mayores; una circunstancia ésta que se ve influida tanto por factores de tipo demográfico como de cambios en el tejido social. El envejecimiento de la

²⁸ Declaraciones del Ministro de Trabajo y de Inmigración, Celestino Corbacho, en el contexto de la obligatoriedad de aceptar cualquier formación. Véase *El País* (2010) "Se endurecen los requisitos para beneficiarse de los 420 euros. Trabajo aumentará el control sobre quienes cobran el paro". 21 de agosto. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/Empleo/control_sobre_los_que_cobran_el_paro/se_endurecen_los_requisitos_para_recibir_los_420_euros/prestaciones_d_el_paro/el_paro/endurecen/requisitos/beneficiarse/420/euros/lepepueco/20100821claclaeml_1/Tes



1

Invertir las Tendencias Estructurales Generadoras de Exclusiones

población, que es un fenómeno común en Europa, se agrava en nuestro país debido a las bajas tasas de natalidad; un hecho que, lógicamente, influye en las tasas de reposición del mercado de trabajo. Si no se introducen oportunamente medidas correctoras en lo que concierne a los niveles de población activa, en un futuro, ésta será insuficiente para contrarrestar tanto el peso fiscal como las consecuencias sociales del envejecimiento de la población y la baja natalidad:

“Si no se toman medidas urgentes, la combinación entre envejecimiento de la población y el declive relativo de la fuerza de trabajo doméstica tendrá consecuencias drásticas en Europa; se traducirá en una presión insuperable sobre las pensiones, los sistemas de salud y bienestar y en efectos negativos sobre el crecimiento y los ingresos fiscales – mermarán la capacidad competitiva de la UE”²⁹.

En nuestro país, la pobreza está relacionada tanto con los desequilibrios demográficos como con la falta de oportunidades de las personas jóvenes, que acceden tarde al mercado de trabajo (muy especialmente en estos momentos, debido a las altas tasas de desempleo) y se emancipan cuando ya son adultos precisamente por la carestía de la vivienda. Ambas cuestiones influyen no sólo en su falta de autonomía personal sino en la fertilidad, que acaba siendo menor y se da más tarde de lo normal. Aparte de condicionar las bajas tasas de natalidad, agravan el riesgo de transmisión inter-generacional de la pobreza relativa³⁰.

Aunque el proceso de envejecimiento afecta ya al conjunto de Europa, la intensidad con que se plantea el problema a partir de 2025 es mucho mayor en algunos casos como, por ejemplo, España, otros países del sur del continente y, en cierta medida, algunos centroeuropeos de reciente incorporación.

²⁹Project Europe 2030 (2010) *Challenges and opportunities. A Report to the European Council by the Reflection Group on the Future of the EU 2030*. Mayo. p.5. Traducción de los autores.

³⁰INE (2008) *Transmisión inter-generacional de la pobreza*. Disponible en: http://www.ine.es/daco/daco42/sociales/transmision_g.pdf



La tendencia es doble: por una parte, la población anciana va en aumento y, por la otra, se prevé una reducción de la población activa potencial. Abordar esta cuestión con un mínimo de seriedad y eficacia es un reto para España que condicionará todo su futuro social y demográfico.

Los desequilibrios demográficos a los que nos estamos refiriendo influyen también en el debilitamiento del tejido social.

Así, por ejemplo, las bajas tasas de fertilidad están relacionadas con las nuevas expresiones de las desigualdades de género en el mercado laboral, las cuales hacen difícil la conciliación de la vida laboral-familiar, especialmente en un contexto de altas tasas de desempleo, en el que se puede penalizar la reproducción y en el empleo de muchas mujeres es precario. Esta situación solamente se transformará si hay más equilibrio entre el trabajo y la vida familiar, si mejoran las condiciones de empleo y si se incrementan los salarios como consecuencia de una mayor productividad. Es necesario, por tanto, aumentar la presencia, la calidad y mejorar las condiciones de las mujeres en el mercado de trabajo, transformar el proceso de jubilación y desarrollar una política migratoria más proactiva, de acuerdo a las necesidades demográficas y del mercado de trabajo³¹.

Otro de los elementos esenciales a tener en cuenta en España es el tema de **la inmigración y su relación con la exclusión**. Prácticamente, en un período de 15 años, nuestro país ha situado el porcentaje de población de origen inmigrante en más de un 12%³². La influencia demográfica de la población inmigrante en España ha sido crucial, no sólo en el incremento de la población y de las tasas de natalidad, sino también en su aportación al PIB y al mercado laboral. Sin embargo, no se



³¹ Instituto de la Mujer (2005) *Conciliación de la vida familiar y la vida laboral: Situación actual, necesidades y demandas (Informe de resultados)*. Disponible en: http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/mujeres/estud_inves/Estudio%20conciliacion.pdf

³² Fuente: INE. Disponible en: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_migrac.htm. Cita de *El País* (2009). "El padrón registró más de 5,5 millones de extranjeros en 2009". 8 de febrero de 2010.

Invertir las Tendencias Estructurales Generadoras de Exclusiones

puede pasar por alto el hecho de que el impacto de la crisis está siendo especialmente importante en el desempleo de la población inmigrante; un sector éste, por otra parte, que cuenta con un menor número de redes sociales. Más aún, a esta situación se le une otros problemas tales como la falta de derechos laborales (renovación del permiso de trabajo), la competencia con otros trabajadores por empleos de baja cualificación, el crecimiento de la economía sumergida, así como las repercusiones negativas de la crisis sobre la convivencia y el aumento de actitudes racistas y discriminatorias, tanto en el plano político, como en las opiniones sociales.

Se podría decir que la inmigración es, en buena medida, consecuencia de los desequilibrios demográficos y una de las vías para hacer frente a los mismos: la inmigración, por tanto, es necesaria y positiva. Pero el déficit de población joven y cualificada al que se enfrentará España en el futuro, no se resolverá con el tipo de inmigración conocido hasta ahora. Por eso, además de la necesidad de contar con una inmigración más cualificada en el futuro, de acuerdo a las necesidades laborales españolas; es urgente aplicar políticas de formación y reciclaje que favorezcan las posibilidades de integración y de progreso profesional de los inmigrantes. En este sentido, resulta necesario profundizar en las políticas que permitan, por una parte, mejorar la condición social de la población inmigrante y, por otra, aumentar su capacidad de inserción competitiva en la economía española.

1.3.2. Los retos asociados a la educación

Nuestro país presenta altas tasas de fracaso, absentismo y abandono escolar con tremendas consecuencias en términos de cohesión, participación y comportamiento social. Para la Fiscalía de Menores, “el 90% de los menores que van a juicio, por ejemplo, tienen un denominador común: el fracaso esco-

Nuestro país presenta altas tasas de fracaso, absentismo y abandono escolar con tremendas consecuencias en términos de cohesión, participación y comportamiento social.



El empleo de poca calidad genera escasas expectativas de mejorar los niveles educativos y los bajos niveles educativos, conducen, a su vez, al empleo de poca calidad

lar”³³. **La educación es, sin duda, uno de los factores más influyentes en la exclusión o inclusión de las personas.** El paso por los sistemas de formación determina la posición que las personas alcanzan en el mercado laboral y, en buena medida, la calidad de vida de las mismas, así como las trayectorias vitales de los individuos. La relación entre riesgo de pobreza y nivel educativo es también muy estrecha: la tasa de pobreza de las personas con educación primaria o inferior asciende al 29,3%, la de aquellas que cuentan con estudios secundarios al 13,5% y la de los que tienen una educación terciaria llega al 8,2%³⁴.

Los altos y crecientes niveles de fracaso escolar (31,2% en el año 2008 y el 28,9% en el 2000) no son compensados por una inversión educativa adecuada; el porcentaje del PIB invertido en educación representa el 4,25%, mientras que la media europea se encuentra en un 5,3%³⁵. Además, se produce un incremento de los procesos de segregación educativa, especialmente con los inmigrantes, así como la dualización en función del sistema educativo concertado/privado versus público³⁶.

Los bajos niveles educativos, combinados con el fomento del empleo basado en la escasa cualificación (construcción, turismo y otros servicios, industria de bajo nivel tecnológico, agricultura, frágil base del sector secundario avanzado, etcétera)

³³ *El País* (2010a) “Absentismo escolar, tolerancia cero”. 19 de abril. Disponible en: <http://www.elpais.com/sociedad/educacion/>

³⁴ Datos de 2008. Fuente: INE. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t25/p453/a2008/&file=pcaxis>

³⁵ Sin embargo, se pudo observar un decrecimiento del abandono escolar entre el 1992 y el 2000 (del 41% al 28,9%). Datos disponibles en: <http://www.magisnet.com/>; y <http://www.fracasoescolar.org/2009/06/aumenta-el-fracaso-escolar-en-espana.html>. *El País* (2010b) “Casi la mitad de los alumnos que abandonan lo hace en Bachillerato”. 8 de julio.

³⁶ Calero, Jorge, Álvaro Choi y Sebastián Waisgrais (2010) “¿Qué determina el fracaso escolar en España? Un estudio a través de PISA-2006”. Disponible en: <http://www.um.es/dp-hacienda/eep2010/comunicaciones/eep2010-6..pdf>. *El País* (2010c) “Análisis: La sostenibilidad del Estado de Bienestar. No existe inversión más rentable”. 26 de abril. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/economia/existe/inversion/rentable/elpepueco/20100426elpepieco_9/Tes



1

Invertir las Tendencias Estructurales Generadoras de Exclusiones

han generado un círculo vicioso que influye en que el nivel educativo no haya aumentado. Estos escasos niveles educativos, de poca calidad y la falta de adecuación de la enseñanza al mercado de trabajo están influyendo especialmente en los procesos de destrucción de empleo, agrandando así el impacto de los mismos. Dicho en otras palabras, el empleo de poca calidad genera escasas expectativas de mejorar los niveles educativos y los bajos niveles educativos, conducen, a su vez, al empleo de poca calidad³⁷.

Es imprescindible, por tanto, **mejorar la calidad educativa y reducir las desigualdades en educación, para lo cual hay que fomentar la educación pública de calidad, luchar contra la segregación educativa, invertir preferentemente en los centros con más necesidades, enfocar la acción en el fracaso escolar y poner en marcha acompañamientos complementarios con acciones específicas**. La conexión en la última etapa de enseñanza obligatoria con la formación post obligatoria, especialmente la profesional, orientada hacia el éxito de los alumnos, es lo que permitirá un acceso al empleo de mayor calidad y estabilidad.

La Estrategia Europea 2020 ha situado el éxito escolar y la mejora de los niveles educativos como una de las prioridades fundamentales para la próxima década. Esta prioridad se traduce en dos claros objetivos. El primero de ellos persigue situar los porcentajes de abandono escolar en 2020 en menos del 10%. Como bien es sabido, las tasas de abandono escolar en España se situaban en el 31,2% de la población en el 2009 (la media europea era del 14,4%) y no se han reducido en los últimos años³⁸. Los altos porcentajes de abandono escolar están relacionados con múltiples causas, entre las que se

³⁷ El País, *ibid*.

³⁸ Eurostat (2010d) "Early school-leavers - Percentage of the population aged 18-24 with at most lower secondary education and not in further education or training". Disponible en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsisc060>



señalan de forma reiterada la insuficiencia de recursos en el sistema educativo, la falta de adaptación de estos recursos a las personas con necesidades específicas y la escasa calidad del mismo. De hecho, la inversión educativa se sitúa en niveles similares desde el año 2000, es decir, el 4,2% del PIB; mientras que la media europea está en el 5,3%.

El segundo objetivo al que hacíamos alusión persigue mejorar los niveles de instrucción y cualificación de las personas jóvenes, consiguiendo que para 2020, al menos el 40% de los jóvenes cuenten con estudios completos en Europa. Las tasas actuales de personas entre 25 y 64 años en España con estudios superiores completos se sitúan en el 29%, frente al 27% en la UE (el 39% de la población de 25-34 años tiene un título de estudios superiores en España, 5 puntos porcentuales por encima de la media de la UE). En la población joven (franja de edad comprendida entre los 25 y 34 años), el 65% ha completado estudios, al menos a nivel de secundaria; lo cual indica una evolución positiva del nivel formativo en las generaciones más jóvenes, aunque siga significativamente por debajo (17 puntos) de la media europea.

Sin embargo, existen datos más preocupantes. En primer lugar, la elevada proporción de personas con muy poca formación educativa (estudios primarios o secundarios de primera etapa); una cifra que en España representa el 49%, en comparación con el 29% en la OCDE. En segundo lugar, la disminución significativa de la tasa de ingreso en la educación universitaria entre el año 2000 y el 2008; que en España ha pasado del 47% al 41%, mientras que la media de los países de la OCDE se ha incrementado en un 9%³⁹. Esta disminución se agrava por el porcentaje tan alto de abandono de estudios universitarios en España, que se sitúa entre el 26% y el 30%, el doble de la media europea y por el inefi-



³⁹Ministerio de Educación, *España (2010) Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2010. Informe Español*. Disponible en: <http://www.educacion.es/dctm/ministerio/horizontales/prensa/documentos/2010/septiembre/pg-informe-espanol-panorama-de-la-educacion-2010-ver-6sep.pdf?documentId=0901e72b803fbabb>

Invertir las Tendencias Estructurales Generadoras de Exclusiones

caz aprovechamiento de los estudios universitarios (el 70% de los estudiantes dedica dos años más de los previstos a cursar sus estudios, lo cual supone un coste de 3.300 millones de euros anualmente)⁴⁰.

1.3.3. Los retos asociados al mercado de trabajo

Como es bien sabido, existe una estrecha relación entre desempleo y riesgo de pobreza: la tasa de pobreza relativa de las personas empleadas es del 10,6%, la de las desempleadas del 37,5% y la de las jubiladas del 21,6%⁴¹. Hasta el año 2007 se habían conseguido reducir las tasas de desempleo en España al 8% de la población, pero los efectos de la crisis económica nos muestran una realidad alarmante en lo que se refiere al desempleo: entre el segundo trimestre de 2007, momento en el que comenzó la crisis financiera y el segundo semestre de 2010, se han perdido en España 2.883.600 puestos de trabajo, incrementándose la tasa de desempleo hasta el 20,09% (4.645.500 de personas desempleadas). Este fuerte crecimiento del desempleo ha ido acompañado del aumento de la temporalidad, que se ha situado en el 24,88% de la totalidad de las personas asalariadas por cuenta ajena⁴².

El desempleo se concentra especialmente en los jóvenes, ya que el 42,06% de los menores de 25 años no tienen trabajo⁴³.

La tasa de pobreza relativa de las personas empleadas es del 10,6%, la de las desempleadas del 37,5% y la de las jubiladas del 21,6%

⁴⁰Cabrera, Lidia, José Tomás Bethencourt, Pedro Álvarez Pérez, y Míriam González Afonso (2006) "El problema del abandono de los estudios universitarios", *RELIEVE*, Vol.12, No.2. Disponible en: http://www.uv.es/RELIEVE/v12n2/RELIEVEv12n2_1.htm. Público (2009). "El fracaso universitario cuesta 3.300 millones al año". 10 de mayo. Disponible en: <http://www.publico.es/espana/224664/fracaso/universitario/cuesta/millones/ano>

⁴¹Datos de 2008. Fuente: INE. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t25/p453/a2008/&file=pcaxis>

⁴²INE (2007) *Encuesta de Población Activa. Tercer Trimestre de 2007*. 26 de octubre. Disponible en: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0307.pdf>. INE (2010b) op.cit.

⁴³Fuente: INE. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxiBD/tabla.do?per=03&type=db&divi=EPA&idtab=11>



El crecimiento del desempleo estructural en España afecta desproporcionadamente a la población joven y mayor (menos de 30 años y más de 55 años) y, en la última crisis, a la población inmigrante⁴⁴. Buena parte del desempleo comienza a ser de larga duración, pues el 14,5% de las personas desempleadas no han trabajado en el último año y solamente en el último ejercicio se ha incrementado el número de estas personas en 113.000. El número de hogares con todos los miembros en desempleo es de 1.308.000, una cifra que continúa al alza⁴⁵. El incremento del desempleo hizo que se multiplicara por 2,6 el número de hogares sin ningún ingreso entre los ejercicios 2007 y 2009, pasando de 99.100 a 257.000⁴⁶.

El mercado laboral español tiene, además, especificidades que hacen que el impacto de las crisis sea muy superior en la destrucción de empleo, presentando una fragilidad en la base productiva, basándose más en la precariedad que en la competitividad externa. De igual modo, **presenta una serie de debilidades que es necesario corregir, a saber:**

- ➔ Hay una brecha entre demanda y oferta de fuerza de trabajo con cualificaciones desajustadas. Se estima que el 44% de los jóvenes universitarios tienen un trabajo por debajo de sus cualificaciones, en comparación con un 23% en la OCDE⁴⁷.
- ➔ Existe un porcentaje alto de desempleo cíclico.
- ➔ Se tiende a una creciente dualización salarial: pocos que cobran mucho y muchos que cobran poco.
- ➔ Se da una alta tasa de temporalidad del empleo (24,88%), que conlleva sueldos bajos, precariedad e inseguridad.

⁴⁴ La tasa de desempleo de los trabajadores extranjeros casi se ha triplicado, pasando del 11,78% en el tercer trimestre de 2007 al 30,24% en el segundo trimestre de 2010. Véase INE, *ibid.*, p.4.

⁴⁵ INE, *ibid.*

⁴⁶ El Economista (2009) "Un total de 257.000 familias españolas sobreviven sin ningún tipo de ingresos". 22 de noviembre. Disponible en: <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/1715947/11/09/Un-total-de-257000-familias-espanolas-sobreviven-sin-ningun-tipo-de-ingresos.html>

⁴⁷ Ministerio de Educación, España (2010), *op.cit.*



1

Invertir las Tendencias Estructurales Generadoras de Exclusiones

Esta situación afecta de manera más marcada a las mujeres, la población joven e inmigrante, y a las personas con discapacidad tanto en el sector público como privado.

- Es un mercado con insuficiente creación de valor, entre otros motivos por la falta de empleos de alta cualificación, la existencia de trabajos de baja cualificación ocupados por personas de alta cualificación, salarios bajos que no estimulan la actividad productiva, un sistema educativo poco eficaz (altas tasas de fracaso en todos los niveles) y de formación profesional.
- La economía sumergida o informal, ya de por sí muy elevada, se está acrecentando.

El *boom* de la construcción ha hipotecado generaciones futuras, promoviendo empleo en la construcción de viviendas privadas, hecho que dejó en un nivel marginal el fomento de la vivienda social y otras alternativas de vivienda pública, que son fundamentales para la reducción de las desigualdades. Este empleo será difícilmente recuperable y reconvertible a empleo de calidad en el nuevo contexto económico, en el que se pretende optar por empleos cualificados, normalmente menos intensivos.

1.3.4. El reto de la cohesión territorial

Desde el punto de vista territorial y espacial, nuestro país tiene una serie de problemas estructurales que no solamente no se corrigen con el tiempo sino que se acrecientan. De hecho, la dimensión territorial de las desigualdades y de la pobreza en España es un factor fundamental a tomar en cuenta en las estrategias de inclusión social que se han de desarrollar en la próxima década:

- Los desequilibrios interterritoriales entre comunidades autónomas son extremos, hasta el punto de duplicarse la renta per cápita en algunos casos (como por ejemplo, en

Desde el punto de vista territorial y espacial, nuestro país tiene una serie de problemas estructurales que no solamente no se corrigen con el tiempo sino que se acrecientan.



Extremadura o Andalucía con el País Vasco o Madrid)⁴⁸. Esta circunstancia incide lógicamente en los niveles de prestación y de cobertura de determinados servicios como los educativos, los sanitarios, etcétera. Los niveles divergentes de protección de las comunidades autónomas agravan aún más las disparidades medidas en índices estadísticos como el GINI, el coste de vida o la tasa de pobreza relativa.

- ➔ Los desequilibrios intra-territoriales (dentro de las comunidades autónomas) no se reducen sino que, más bien al contrario, se produce una tendencia a la concentración espacial de la pobreza. Un efecto, por otra parte, debido no sólo al eje rural - urbano, sino que también está en función de la ubicación geográfica, las vías de comunicación, las alternativas económicas, los polos de desarrollo, la demografía, etcétera.
- ➔ El crecimiento de la pobreza conlleva la aparición de nuevas áreas geográficas de marginación: aislamiento geográfico de poblaciones vulnerables, bolsas de exclusión, y focos de conflicto social, entre otros. Esta situación se ve intensificada además por la falta de vivienda social y de otros servicios⁴⁹.

Los desequilibrios territoriales son el resultado de un cúmulo de circunstancias, entre las que cabe destacar la apuesta que los distintos gobiernos autonómicos han hecho de las políticas territoriales. En aquellas que se ha optado por instrumentos sociales y se han incrementado las coberturas, el impacto de la crisis en la población es menor. Allí donde por ejemplo las políticas de rentas mínimas cuentan con más cobertura, amortiguan los efectos del desempleo repentino reciente. Estas políticas, además, son menos cos-



⁴⁸Por ejemplo, el País Vasco tenía un PIB per cápita de 32.133 euros en el 2008, mientras Extremadura llegaba a 16.828 euros per cápita. Se ha podido observar, además, un aumento de los desequilibrios en términos de renta per cápita durante los últimos 15 años. INE (2009a) *Contabilidad Regional de España base 2000 (CRE-2000). Producto Interior Bruto regional*. Año 2008. 24 de marzo. Disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np544.pdf>.

⁴⁹FOESSA (2008), op.cit.: Capítulo 3.

Invertir las Tendencias Estructurales Generadoras de Exclusiones

tosas y más focalizadas que ciertas medidas excepcionales que se han habilitado con motivo de la crisis como por ejemplo el PRODI.

La configuración del sistema de autonomías en España, que tantos beneficios ha reportado, conduce a formas de financiación dispares que, a pesar de los mecanismos compensadores (como es el caso del Fondo de Compensación Interterritorial), permite a unas regiones disponer de recursos per cápita en cuantías muy desiguales. La intensa transferencia de competencias desde la administración central hacia las autonómicas, conlleva sin duda aspectos ventajosos, pero dibuja un mapa de pobreza y desigualdad más dependiente de cada gobierno regional y, por tanto, susceptible de mostrar importantes divergencias a lo largo del tiempo. De hecho, las principales medidas de política de lucha contra la pobreza han ido transfiriéndose a las comunidades autónomas, siendo relativamente exitosas en algunas regiones y casi ausentes en otras⁵⁰.

La dificultad, condicionada entre otras razones por limitaciones competenciales, a la hora de consolidar procesos de mínima convergencia en los principales indicadores sociales y económicos de los distintos territorios en España, está sin duda en la base de las diferencias actuales en los indicadores de paro y de pobreza en los distintos territorios. **Se necesita, por tanto, una acción clara y orientada a hacer realidad una mínima convergencia en el futuro, que necesariamente tiene que estar impulsada desde el nivel nacional y dirigida a garantizar unos mínimos para todo el territorio, lo cual no limita lógicamente la acción de las comunidades autónomas.**

Como es sabido, España es uno de los países menos eficientes de la UE en reducir las tasas de pobreza a través de las transferencias de la protección social⁵¹. En un momento de crisis y

*Como es sabido,
España es uno de
los países menos eficientes de la UE en reducir las tasas de pobreza a través de las transferencias de la protección social.*

⁵⁰Jurado Málaga, Antonio y Jesús Pérez Mayo (2010). "Dimensión Territorial de la Pobreza en España". *Revista Española del Tercer Sector*, No.15 (mayo-agosto). Disponible en: <http://www.fundacionluisvives.org/rets/15/articulos/53501/index.html>.

⁵¹Comisión Europea (2010b) *Joint Report on Social Protection and Social*



de recortes presupuestarios, es necesario priorizar las transferencias sociales hacia los sectores más necesitados y hacerlo con la suficiente intensidad como para colocarlos por encima de las líneas de pobreza.

1.3.5. Los retos de la transcripción espacial de la pobreza

Los fenómenos de exclusión social tienen manifestaciones específicas en una sociedad en la que el peso de lo urbano es cada vez mayor. Las instituciones comunitarias se han hecho eco de esta tendencia que, sin lugar a dudas, necesita ser acometida con medidas específicas⁵². En el análisis de la configuración urbana y de la exclusión en la misma, los barrios, determinadas áreas geográficas, ciertos enclaves, etcétera, se convierten hoy en día en uno de los nudos gordianos de la pobreza⁵³. Es en los entornos urbanos, en la trama urbana, donde se producen las transcripciones espaciales de las nuevas fracturas sociales.

La consideración de la pobreza desde la perspectiva de los territorios, nos lleva a tres constataciones que merecen la pena ser tenidas en cuenta. En primer lugar, si bien es cierto que existe un mayor porcentaje de hogares bajo el umbral de la pobreza en los territorios rurales, la pobreza más grave (es decir, la pobreza severa) alcanza mayor intensidad en las zonas urbanas. En segundo lugar, la exclusión en las áreas urbanas presenta algunas características diferenciales como por ejemplo, que nos encontramos con una pobreza más joven, tanto por la media de edad de sus habitantes como por el porcentaje de niños; de aquí también que se produz-

Inclusion 2010. Febrero. Gobierno de España (2010) *Informe Nacional de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social del Reino de España (2008-2010)*. Anexo I *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2008_2010*. Ambos disponibles en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>

⁵² Comisión Europea (1998) *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea. Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas*. COM (1998) 605 final. Bruselas, 28 de octubre, p.17.

⁵³ Mayor Zaragoza, Federico (1999) *Los nudos gordianos* (Barcelona Galaxia Gutenberg), p.43



Invertir las Tendencias Estructurales Generadoras de Exclusiones

can altos porcentajes de fracaso educativo, una menor incorporación laboral y, en definitiva, una mayor presencia de problemas de marginalidad (tales como consumos de droga, alcohol, malos tratos, violencia, etcétera). Por último, el entorno físico en el que se produce la pobreza urbana tiende a tener menor calidad, menores servicios o servicios más deteriorados⁵⁴.

La existencia de amplias zonas de vulnerabilidad en barrios con falta de oportunidades, con accesibilidad y habitabilidad degradada, que recogen poblaciones con precariedad en el empleo, formación inadecuada, medio social desmotivador, etcétera, dificultan la instrumentación y efectividad de las políticas, especialmente las sectoriales, y pueden facilitar la extensión de problemas agudos si se mantienen los procesos desequilibradores. La Comisión Europea insiste en la necesidad de promover un desarrollo sostenible en las ciudades, con el objeto de evitar que éstas progresen a dos velocidades, de modo tal que se pueda paliar en estos núcleos urbanos el crecimiento de las áreas vulnerables que se caracterizan, normalmente, por tener una tasa de desempleo alta, un mayor nivel de pobreza, peores condiciones de vivienda, una situación medioambiental altamente deteriorada y una tasa de criminalidad elevada, entre otros factores⁵⁵.

Precisamente en momentos de crisis como el que estamos atravesando, es cuando existe un riesgo de mayor deterioro de los barrios en las ciudades, provocado por el recorte de servicios y de programas de mantenimiento y renovación de los mismos. La falta de un entorno adecuado incide directamente no sólo en la calidad de vida de las personas, sino también en las posibilidades de progreso que tienen estos núcleos urbanos. Por eso y especialmente ante un recorte tan significativo de los presupuestos municipales, hay un riesgo mayor de la emergencia de *barrios en crisis*, en los que se concentra la marginación y ante los que es necesario actuar.

En un contexto en el que hay una tendencia a abordar las problemáticas sociales desde la perspectiva de la justicia y la seguridad, el riesgo es que estos barrios y sus habitantes sean estigmatizados, considerándoles como los causantes de los problemas existentes.

⁵⁴ Renes, Víctor (2000) "Dimensión territorial de la pobreza e intervención social". *Documentación Social*, nº 119.

⁵⁵ Comisión Europea (1998), op.cit.



Los mecanismos de protección social están orientados a corregir las desigualdades sociales y a suplir las necesidades originadas por la ausencia, insuficiencia o pérdida de ingresos.

En un contexto en el que hay una tendencia a abordar las problemáticas sociales desde la perspectiva de la justicia y la seguridad, el riesgo es que estos barrios y sus habitantes sean estigmatizados, considerándoles como los causantes de los problemas existentes **y, en consecuencia, culpabilizándoles por aquellas situaciones de las que en realidad son víctima.**

1.3.6. El reto de mejorar las políticas sociales y la protección social

Los mecanismos de protección social están orientados a corregir las desigualdades sociales y a suplir las necesidades originadas por la ausencia, insuficiencia o pérdida de ingresos. Las transferencias sociales, a través de prestaciones contributivas y no contributivas, junto con el resto de sistemas de subsidios, rentas y garantías de ingreso, cumplen un papel imprescindible si bien se muestran limitadas para proteger frente a la pobreza por sí solas. De hecho, antes de todas las transferencias sociales, las tasas de pobreza serían del 41,3%; sólo con las transferencias de las pensiones se situarían en el 25%⁵⁶.

Contar con unas condiciones de vivienda digna en un entorno adecuado, es fundamental para la calidad de vida de las personas. La exclusión residencial se manifiesta en la incapacidad para resolver de manera adecuada las necesidades de vivienda, de determinados grupos de población, tanto desde la perspectiva del acceso como de los estándares y la calidad de las mismas. El chabolismo sigue siendo un problema que afecta aún a determinados grupos de población como las personas inmigrantes o gitanas⁵⁷. A ello se añade el hacinamiento y la coyuntura actual, en la que se da un aumento de los segmentos de población que de manera estructural quedan excluidos del mercado residencial. La carestía de la vivienda y la especulación que se ha producido en torno a la misma, ha



⁵⁶Obra Social la Caixa Cataluña (2008) *Informe sobre la Inclusión Social en España*. http://obrasocial.caixacatalunya.es/osocial/idiomes/2/fitxers/solidaritat/informe_incl08cas.pdf

⁵⁷Fundación Secretariado Gitano (2008) *Informe sobre Vivienda y Comunidad Gitana 2007*. (Madrid: FSG).

1

Invertir las Tendencias Estructurales Generadoras de Exclusiones

hecho que los grupos menos solventes no tengan capacidad económica para resolver sus necesidades de vivienda, reforzando su dependencia en un contexto de escasa provisión de vivienda social y coste alto del alquiler.

Los hogares españoles destinan de media 296 euros mensuales a los gastos de la vivienda principal, lo que implica un 28% del ingreso mensual de los hogares en situación de pobreza (60% del ingreso mediano)⁵⁸. Los gastos de vivienda en España se caracterizan por tener una menor variación en función del nivel de ingresos de los hogares y familias. Esta realidad es precisamente una de las que más contribuyen a acentuar la precariedad diferencial de los hogares y familias con escasos recursos. Entre los colectivos pobres y en ausencia de bienestar, la tasa de esfuerzo que supone el gasto de vivienda resulta diferencialmente alta respecto a la población con recursos normalizados; un hecho éste que no hace más que acentuar la precariedad diferencial de los colectivos más desfavorecidos.

En otro orden de cosas, **el concepto de salud ha de ser entendido no solamente como la ausencia de enfermedad, sino como el bienestar de las personas en su dimensión psíquica, física y medioambiental.** Así, se puede decir que las diferencias en la salud están íntimamente vinculadas a múltiples factores socioeconómicos. La salud se ve afectada, por tanto, por aspectos relacionados estrechamente con la estructura social (democracia, desarrollo económico, etcétera), la organización institucional (sistemas sanitarios) y las condiciones individuales y culturales (actitudes, identidades y creencias, etcétera). La esperanza de vida entre los grupos más pobres y los más ricos en Europa difiere en diez años, para el caso de los hombres y de seis para el de las mujeres⁵⁹. Las desigual-

⁵⁸INE (2009b) *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2008*. 21 de octubre. <http://www.ine.es/prensa/np573.pdf>. Véase también <http://www.diariojuridico.com/noticias/mas-de-la-mitad-de-los-contribuyentes-del-irpf-gana-menos-de-18000-euros-al-ano.html>. El gasto medio era de 205 euros por hogar en el 2004.

⁵⁹Comisión Europea (2009) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Solidarity in health: reducing health inequalities in the EU*. COM (2009) 567/4 final.



Se tiende en nuestro país a una dualización de las políticas sociales, que se manifiesta en fenómenos como la heterogeneidad de las mismas, no sólo en función del territorio, sino también por temas: algunas muy avanzadas y otras casi subdesarrolladas.

dades en el campo de la salud están esencialmente relacionadas con las desigualdades en el campo de la educación, del empleo, de la vivienda. Unas desigualdades que se concentran especialmente en grupos más vulnerables como la infancia, las personas mayores, las que presentan alguna discapacidad y minorías étnicas (como las personas gitanas) en los que se añaden además problemas de información, discriminación y barreras culturales.

Los servicios sociales pretenden ofrecer especial protección y apoyo social a las personas afectadas por la pobreza y la marginación. **A pesar del importante desarrollo que se ha dado en España en los últimos años, estos servicios mantienen muchos factores de exclusión y desigualdad**, relacionados con la omisión de ciertas prestaciones y con la oferta insuficiente de otras. Son evidentes las desigualdades territoriales, motivadas por la disponibilidad de recursos de las distintas comunidades autónomas y por las opciones políticas para dar más importancia y, en consecuencia, impulsar las medidas sociales. A ello hay que añadir elementos normativos y de insuficiencia de recursos que se han evidenciado especialmente con la última crisis, en un contexto en el que los procesos de exclusión son más universales y pueden afectar a cualquier ciudadano (por ejemplo, en aquellos casos en los que se dan problemas de vulnerabilidad financiera y de acceso al crédito).

Si bien el Estado de Bienestar español ha ido creciendo en las últimas décadas en un flujo continuo, progresivo y positivo, no se puede decir que esté consolidado. Se tiende en nuestro país a una dualización de las políticas sociales, que se manifiesta en fenómenos como la heterogeneidad de las mismas, no sólo en función del territorio, sino también por temas: algunas muy avanzadas y otras casi subdesarrolladas. Además, es pertinente señalar que se incrementan las desigualdades internas entre regiones en asuntos tales como pensiones, políticas de rentas mínimas, sistema de dependencia, etc., infrin-



1

Invertir las Tendencias Estructurales Generadoras de Exclusiones

giendo de este modo un principio básico: **el bienestar social tiene que estar por encima del territorio**. El Estado tiene la obligación de realizar acciones compensatorias que beneficien a los territorios más pobres, sin que los demás se vean forzados a limitar su propio desarrollo; ello requiere una mayor capacidad de actuación del Estado para ayudar a los que menos recursos tienen o se encuentran más retrasados.

Si se compara el Estado de Bienestar español con el de otros países en lo que a la protección a la familia se refiere, se puede observar un déficit notable. Las políticas de apoyo familiar, no solamente han sido escasas sino puntuales y discontinuas; no se han hecho teniendo en cuenta las perspectivas demográficas, ni han estado centradas en aquellos grupos de población que más necesidades tienen, entre otros los hogares en los que hay más pobreza infantil.

Esta política no se puede limitar, por otra parte, a favorecer los procesos de conciliación con la vida laboral. Implica también una política de apoyo a la natalidad deseada (la deseada, sin más, sin tratar de influir en un incremento del potencial de fecundidad); el apoyo económico a los menores, en especial en familias sin grandes recursos; y el fomento de los servicios que faciliten la normalidad en el desarrollo de la vida social y familiar, en especial en caso de familias en situación de mayor dificultad, como las monoparentales.

Los programas de lucha contra la pobreza que podrían tener un impacto positivo si fueran estables, estuvieran bien estructurados y se desarrollaran a largo plazo; en muchos casos han sido artificiales. Uno de los límites de nuestro modelo es el de avanzar en la **garantía de ingresos mínimos**: se ha crecido mucho en las prestaciones individuales, pero no hay una política suficiente de garantía de complementos de ingresos. Es necesario, en este sentido, contar con una mejor articulación de los sistemas de protección social de mínimos, desde la

Los programas de lucha contra la pobreza que podrían tener un impacto positivo si fueran estables, estuvieran bien estructurados y se desarrollaran a largo plazo; en muchos casos han sido artificiales.



perspectiva nacional: subsidio de desempleo, Renta Activa de Inserción, rentas mínimas, etcétera. Además existe un problema con los sistemas de información sobre la pobreza, agravado por la descentralización: los datos no son siempre fiables y muy frecuentemente están desactualizados. En aras de paliar esta situación, la administración central debería delimitar, en el marco de sus competencias, cómo abordar con corrección estas cuestiones con objeto de mejorar y actualizar la información disponible.

1.4. LAS SALIDAS A LA CRISIS ECONÓMICA ESTÁN REPERCUTIENDO NEGATIVAMENTE EN LA POBLACIÓN MÁS VULNERABLE

La crisis financiera originada a mediados de 2007 por la desregulación y la irracionalidad de los mercados, ha conllevado una crisis ética del sistema capitalista, acompañada a su vez, de un tremendo impacto social. En realidad, nos encontramos ante una crisis que tiene, al menos, tres dimensiones:

- **Crisis de oferta:** que se manifiesta en la acumulación excesiva de capital, construyendo sistemas ficticios de rentabilidad, desconectados de la economía productiva real (por ejemplo, la burbuja inmobiliaria o instrumentos financieros complejos).
- **Crisis de legitimidad:** puesta en evidencia por la insostenible contradicción entre el progreso del liberalismo individualista y la extensión de la exclusión social, el crecimiento de la desigualdad y la concentración del excedente de capital en organismos financieros que recompensan el riesgo excesivo.
- **Crisis de gobernanza:** puesta de manifiesto en la escasa responsabilidad de los gobiernos y los organismos internacionales, al permitir la generalización de determinados



Invertir las Tendencias Estructurales Generadoras de Exclusiones



comportamientos financieros, tales como la desregulación de los flujos de capital y apoyo fiscal a instituciones financieras responsables de la crisis⁶⁰.

Las soluciones a la crisis a corto plazo han venido de la mano de la aplicación de un Keynesianismo parcial. En la primera fase, se produce un endeudamiento del Estado para mantener la liquidez del sistema financiero (préstamos baratos y subsidios a bancos y empresas) y aliviar el crecimiento del desempleo, que afecta negativamente al consumo y la producción. Esta respuesta ha estado acompañada de medidas coordinadas de los estados: expansión fiscal en China, EEUU, UE, con cierta influencia de los organismos internacionales, especialmente FMI; propuestas de regulación internacional del sistema financiero, escasamente materializadas por el momento; así como cierto control de la evasión fiscal (paraísos fiscales). Sin embargo, los estados dejan la capacidad de decisión económica y de inversión en manos privadas.

La segunda fase de la crisis se ha manifestado en la continuidad de las prácticas financieras generadoras de burbujas (por ejemplo, Goldman Sachs); la especulación contra el Euro, que ha provocado la necesidad de que los países intervengan para mantener la confianza de los mercados (aportaciones económicas de los estados al rescate de los bancos); la asunción de políticas de estímulo que llevan al déficit y a la deuda (caso español); y, posteriormente, a la presión de los mercados financieros sobre la deuda (Grecia, España, Portugal, Bulgaria, Hungría). Esto ha llevado a políticas de austeridad coordinadas (Reino Unido, España, Grecia y buena parte de los países de la OCDE) y de reformas laborales con efectos negativos

⁶⁰Véase, entre los numerosos análisis realizado por economistas de las causas estructurales de la crisis económica global y de su gestión por los gobiernos estadounidense y europeos, las columnas de Paul Krugman en el *New York Times*, o las columnas de Joseph Stiglitz en el Project-Syndicate. Disponibles en:
<http://topics.nytimes.com/top/opinion/editorialsandoped/oped/columnists/paulkrugman/index.html> <http://www.project-syndicate.org/commentary/stiglitz127/English>.



sobre la seguridad y la calidad del empleo (y potencialmente sobre el poder adquisitivo de los trabajadores), aplicadas bajo la presión de la política exterior.

En el caso español, estas medidas se han traducido en un cambio sustancial del Gobierno respecto a las políticas de inclusión y protección social, y en el **drástico recorte del gasto público para reducir el déficit**, con los consiguientes efectos negativos sobre las políticas sociales y, en consecuencia, sobre las condiciones de vida de las personas. Las actuales medidas de ajuste del Gobierno español, que afectarán a algunas de las políticas sociales más importantes (tales como la Ley de Dependencia y las pensiones) pueden dañar la base del Estado de Bienestar, obstaculizar la reactivación económica, provocar un aumento de las desigualdades y deteriorar la cohesión social. Tendrán repercusiones potencialmente negativas, a medio plazo, sobre el crecimiento del PIB y la estabilidad política. Afrontamos además en este contexto una reforma de las relaciones laborales, de efectos aún imprevisibles.

Las soluciones propuestas a medio plazo para superar la crisis pasan por un cambio del modelo económico: una “reinención paradigmática del sistema”. Actualmente están emergiendo distintos debates y teorías sobre estas cuestiones. Así, por ejemplo, entre otras, se ha sugerido la necesidad de un “decrecimiento” y control del consumo en países del Norte como elemento del desarrollo sostenible; una reconversión a la era post-hidrocarburífera; la necesidad de avanzar hacia una sostenibilidad, garantizando la cobertura de las necesidades básicas; la pertinencia de un control más estricto del sistema financiero (nacionalizaciones de bancos, como en el Reino Unido) y modelos multilaterales de inversión de capital financiero; la democratización del sistema productivo y redistribución de la riqueza (control de los sueldos de altos ejecutivos en empresas privadas y bancos, impuestos progresivos). En este contexto, y en estrecha relación con el saneamiento



1

Invertir las Tendencias Estructurales Generadoras de Exclusiones

del sistema financiero, se ha producido un drástico recorte del acceso al crédito, que afecta especialmente a pequeñas empresas, autónomos, también a las ONG y a las familias con menos poder adquisitivo (hipotecas, créditos al consumo, etcétera). Concretamente, en el caso español, se ha procedido a una reconversión del sistema de Cajas de Ahorro que genera serias dudas sobre el futuro de sus obras sociales.

La dimensión global de la crisis ha llevado a un único discurso dominante sobre la salida de la misma, en la que el modelo social europeo queda condicionado por la competitividad económica, la estabilidad monetaria y la austeridad fiscal. Los sistemas de gobernanza (mecanismos institucionales para lograr consensos entre los estados mediante cooperación) conducen a una regulación económica a nivel europeo, en la que el Estado y las comunidades autónomas tienen altas restricciones para elaborar políticas económicas y sociales de manera “autónoma”, por la integración de las economías nacional y regional en el mercado europeo y mundial, y por su necesidad de coordinar acciones con otros Estados miembros.

En el contexto de la crisis se han reactivado los cuestionamientos sobre la viabilidad del modelo social europeo y la necesidad de adelgazar el mismo: “la sostenibilidad del modelo económico y social europeo dependerá de la habilidad para restaurar una dinámica de equilibrio entre la dimensión económica, social y medioambiente”⁶¹. Se comienza a cuestionar el carácter universal de algunos servicios y especialmente la gratuidad de los mismos, la necesidad de paralizar o ralentizar algunos planes de incremento de protección social (sistema nacional de dependencia) o de contar con unos servicios sociales cada vez más restringidos. Esta tendencia favorece la “comodificación”: la lógica del mercado penetra espacios sociales que estaban protegidos (por ejemplo, la privatización de servicios públicos de carácter social).

La dimensión global de la crisis ha llevado a un único discurso dominante sobre la salida de la misma, en la que el modelo social europeo queda condicionado por la competitividad económica, la estabilidad monetaria y la austeridad fiscal.

⁶¹ Project Europe 2030 (2010) op.cit., p.15. Traducción de los autores.



La crisis entraña una concepción “invertida de los estados democráticos y sociales”; de modo que, a quien provoca la crisis (es decir, el sistema financiero), no se le pone límite en el uso y la inyección de recursos públicos, y a quien la sufre (especialmente las clases bajas de desempleados y grupos vulnerables), se les retiran derechos y recursos, reduciéndole en consecuencia las posibilidades de vivir con dignidad.

La crisis supone no solamente un nuevo incremento, en términos absoluto y relativo, de las personas pobres, sino una ruptura de los equilibrios demográficos, en un contexto en el que para muchas familias las fórmulas tradicionales de ayuda familiar y solidaridad primaria comienzan a fallar⁶². Además, argumentando en el gasto público, crece una concepción de las políticas sociales orientada al control y a la sanción, que se traduce en un mayor protagonismo y desplazamiento de las políticas sociales hacia la justicia y la sanidad.

El peso y la importancia real que se ha dado en el debate sobre la salida de la crisis a los aspectos relacionados con la justicia, la solidaridad, los derechos fundamentales, las condiciones mínimas de dignidad de las personas, etcétera, ha sido mínimo. Se podría argumentar que, hasta cierto punto, la crisis entraña una concepción “invertida de los estados democráticos y sociales”; de modo que, a quien provoca la crisis (es decir, el sistema financiero), no se le pone límite en el uso y la inyección de recursos públicos, y a quien la sufre (especialmente las clases bajas de desempleados y grupos vulnerables), se les retiran derechos y recursos, reduciéndole en consecuencia las posibilidades de vivir con dignidad.

Más que nunca se hace necesario recordar, educar y sensibilizar en los valores que han inspirado los derechos sociales: es importante hacer visible que un modelo económico sostenible debe estar orientado al desarrollo y no únicamente al crecimiento. Es pertinente señalar que, precisamente porque hay crisis, hay que garantizar la protección social y la inversión social para fomentar la cohesión, la participación y el desarrollo; y que, además los recortes tienen costes sociales. Al mis-



⁶²Olga Cantó concluye que “El colchón familiar al desempleo sigue jugando un destacado papel en esta crisis”. Sin embargo, “la amplitud de cobertura del desempleo es cada vez más importante para contener el incremento de los hogares sin ingresos”. Cantó, Olga (2010). “El Impacto de la Crisis Económica Sobre los Hogares Más Desfavorecidos”. *Revista Española del Tercer Sector*, No.15 (mayo-agosto). Disponible en: <http://www.fundacionluisvives.org/rets/15/articulos/53468/index.html>.

Invertir las Tendencias Estructurales Generadoras de Exclusiones



mo tiempo, hay que asegurar que haya una distribución de la riqueza que permita afrontar las tendencias estructurales ya mencionadas; potenciar la contribución social, para facilitar así la distribución de la renta (impuestos progresivos), para contrarrestar la generalización de la crisis y para romper la reproducción generacional de la pobreza y la exclusión; garantizar los derechos fundamentales y fomentar la participación responsable de la ciudadanía y de las personas vulnerables (derechos-obligaciones), abordando las causas de la pobreza y de la exclusión social.

1.5. LA ESTRATEGIA EUROPA 2020 ES SÓLO UNA RESPUESTA PARCIAL A LA EXCLUSIÓN

La Estrategia Europa 2020 definirá y condicionará las trayectorias nacionales y autonómicas en los ámbitos económico, institucional y normativo. Entre las tres prioridades que se plantean para el crecimiento, una de ellas es precisamente que sea integrador, para lo cual se requiere el fomento de una “economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial”. Tres de los cinco objetivos principales propuestos están estrechamente relacionados con la inclusión y la cohesión social. Así, se puede enfatizar los siguientes puntos: (1) el 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada; (4) el porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10% y, al menos, el 40% de la generación más joven debería tener estudios superiores completos; (5) el riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

Además, **una de las siete iniciativas emblemáticas para alcanzar estos objetivos es justamente la creación de una “Plataforma europea contra la pobreza”, que permita garantizar la cohesión social y territorial;** de tal forma que los beneficios



del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social puedan vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad. Otra de las iniciativas recogidas es la creación de una **“Agenda de nuevas cualificaciones y empleos”**, para modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida; de esta manera también se conseguiría aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajos, en concreto, mediante la movilidad laboral.

El Consejo Europeo EPSSCO (“Empleo, Política Social, Sanidad y Consumo”) acordó el 8 de junio la formulación de objetivos cuantificables para la inclusión social mediante la reducción de la pobreza, que tiene que alcanzar a 20 millones de personas⁶³. El número total de personas en situación de riesgo de pobreza o de exclusión tiene que ser medido sobre la base de **tres indicadores** que reflejan las diferentes dimensiones de la pobreza y de la exclusión:

- El índice de riesgo de pobreza (60% del nivel de renta mediano).
- El índice de privación material, que hace referencia a una situación en la que las personas están privadas de los bienes y servicios considerados como necesarios para gozar de un nivel de vida decente en el país donde viven. Incluye circunstancias en las que las personas están sometidas a una grave presión económica, no pueden permitirse comprar bienes básicos duraderos, viven en condiciones de vivienda deficientes, o no pueden participar en la vida social (actividades de ocio o vacaciones). Las medidas de privación material proporcionan una perspectiva de la pobreza que se complementa con la proporcionada por las medidas convencionales en relación con la renta (en prin-



⁶³Council of the European Union (2010). *New European strategy for jobs and growth - progress of work*. 10772/10. Bruselas, 8 de junio.

Invertir las Tendencias Estructurales Generadoras de Exclusiones



cipio, se tendrá en cuenta la privación de cuatro bienes básicos)⁶⁴.

- ➔ La baja intensidad laboral en el hogar o proporción de personas viviendo en hogares con personas desempleadas (0,20).

La Comisión Europea ha presentado al Consejo las Directrices tanto para las políticas económicas como para las de empleo en línea con los objetivos marcado por la Estrategia 2020⁶⁵. En concreto, en lo concerniente al empleo, la Directriz nº 7 persigue “aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural”, la Directriz nº 9 pretende “mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior” y la Directriz nº 10 “promover la inclusión social y luchar contra la pobreza”. Transcribimos a continuación el texto de la Directriz nº 10:

“Los esfuerzos de los Estados miembros para luchar contra la pobreza deberán promover la plena participación en la sociedad y la economía y ampliar las posibilidades de empleo, aprovechando al máximo el Fondo Social Europeo. Asimismo

⁶⁴La privación material severa es definida como la incapacidad para hacer frente a cuatro de las siguientes necesidades: La familia no puede permitirse: 1. hacer frente a gastos inesperados; 2. una semana de vacaciones anuales fuera de casa; 3. pagar los atrasos (hipoteca o alquiler, facturas de servicios públicos o el alquiler de cuotas de compra u otros créditos); 4. una comida con carne, pollo o pescado o el equivalente vegetariano cada dos días; 5. mantener adecuadamente su casa caliente. La familia no podía permitirse (si lo quisiera): 6. tener una lavadora, tener una televisión en color, tener un teléfono, tener un coche personal. La vivienda se ve afectada por: 7. goteras en el techo / paredes / suelos / fundaciones húmedas / marcos de ventanas podridos; 8. alojamiento demasiado oscuro; sin baño o ducha, sin inodoro con evacuación adecuada para el uso exclusivo del hogar; 9. la falta de espacio (definido como un número insuficiente de habitaciones en comparación con el número de personas). Eurostat (2010) “Glossary: Material Deprivation”. Disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Material_deprivation

⁶⁵Comisión Europea (2010) *Propuesta de Recomendación del Consejo de 27.4.2010 sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión. Parte I de las Directrices Integradas de Europa 2020 (COM (2010)193 final). Propuesta de Decisión del Consejo de 27.4.2010 sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. Parte II de las Directrices Integradas de Europa 2020 (SEC (2010) 488 final).*



deberán concentrarse en garantizar la igualdad de oportunidades, entre otras cosas mediante el acceso a servicios y servicios públicos asequibles, viables y de gran calidad (incluidos los servicios en línea, de conformidad con la directriz nº 4), y especialmente la atención sanitaria. Los Estados miembros deberán establecer medidas efectivas contra la discriminación. De la misma manera, para luchar contra la exclusión social, potenciar la autonomía de las personas y promover la participación en el mercado laboral, deben reforzarse los sistemas de protección social, el aprendizaje permanente y las políticas de inclusión, a fin de crear posibilidades en distintas etapas de las vidas de las personas y protegerlas contra los riesgos de exclusión. Es necesario modernizar los sistemas de seguridad social y de pensiones a fin de poderlos desplegar plenamente para garantizar un apoyo adecuado a las rentas y el acceso a la atención sanitaria - ofreciendo así cohesión social - a la vez que siguen siendo viables desde el punto de vista financiero. Los sistemas de prestaciones deberán centrarse en garantizar ingresos durante los periodos de transición y en reducir la pobreza, especialmente entre los grupos en riesgo de exclusión social, como las familias monoparentales, las minorías, los discapacitados, los niños y los jóvenes, los ancianos, los inmigrantes en situación regular y las personas sin hogar. Asimismo, los Estados miembros promoverán activamente la economía y la innovación sociales en apoyo de las personas más vulnerables”.

En el marco de las decisiones del Consejo y dentro del objetivos generales de reducción de la pobreza de la Estrategia 2020 y de la concreción que se haga de los mismos, los Estados miembros tienen la libertad de establecer objetivos basados en indicadores que consideren más apropiados y acordes con sus circunstancias y prioridades nacionales. Sin embargo, sus objetivos y prioridades nacionales tienen que contribuir a lograr los objetivos EU 2020. Los objetivos nacionales se concretarán en los Programas Nacionales de Reforma, que se pre-



Invertir las Tendencias Estructurales Generadoras de Exclusiones

pararan en diálogo con la Comisión Europea. Un avance de los mismos se hará público en otoño de 2010 y la presentación definitiva se llevará a cabo en la primavera de 2011.

Si bien la Estrategia 2020 está muy ligada a los asuntos económicos, en ella se introducen elementos de interés en el plano de lo social. Entre éstos, se puede destacar la idea de que el crecimiento sea más inclusivo, el hecho de que se introduzca el concepto de progreso medido no solamente por el PIB y la posibilidad de hacer un mainstreaming de lo social en el proceso de gobernanza. El hecho de que se haya introducido una nueva cláusula social en el Tratado de la Unión, contribuye que los temas de la protección social y la lucha contra la exclusión adquieran más relevancia.

Sin embargo, **los importantes y ambiciosos objetivos políticos de la Estrategia 2020, en el plano educativo, del empleo y de reducción de la pobreza, pueden verse truncados (al igual que ocurrió con la Estrategia de Lisboa) si no se ponen los mecanismos y recursos necesarios para conseguir los mismos.** Si bien la Estrategia apunta a un nuevo modelo de crecimiento, no plantea ninguna redistribución de recursos ni objetivos de reducción de las desigualdades (por ejemplo, mediante el índice GINI); prácticamente no hace referencia a las personas ni a los colectivos más vulnerables (con o sin empleo); no plantea una transformación real en las actuaciones de los mercados financieros y en las relaciones de poder entre capital financiero y sociedad en su conjunto.

La Estrategia tampoco da respuestas sobre cómo deberían ser redistribuidos los beneficios del crecimiento; sobre cómo las ganancias y las diferencias de renta deberían reducirse, con el fin de garantizar una participación más equitativa en los beneficios; así como sobre la necesidad de avanzar en impuestos progresivos o el refuerzo de la protección social y los salarios. Por otra parte, los avances sociales propuestos están inmedia-

Sin embargo, los importantes y ambiciosos objetivos políticos de la Estrategia 2020, en el plano educativo, del empleo y de reducción de la pobreza, pueden verse truncados (al igual que ocurrió con la Estrategia de Lisboa) si no se ponen los mecanismos y recursos necesarios para conseguir los mismos.



tamente contrarrestados por los planes de austeridad fiscal de los Estados miembros, implementados de manera coordinada para reconfortar los mercados financieros.

En esencia, **la Estrategia 2020 no ofrece una respuesta a las tendencias estructurales clave ya mencionadas** (crecimiento de las desigualdades sociales y territoriales, retos demográficos, quiebra de la idea de servicios universales, etcétera) **e, indirectamente, consolida algunas de ellas**. España debería asumir que ocupa un lugar en niveles de desigualdad, de pobreza y de exclusión social que no se corresponde, ni por su nivel económico ni por las aspiraciones de sus ciudadanos, con aquello que es deseable y exigible desde la cohesión social. Además, en algunos de los aspectos, parte de una posición muy desfavorable con respecto al resto de países, por lo que ha de hacer esfuerzos extraordinarios y más intensos para corregir esas desventajas⁶⁶.

Por consiguiente, **se hace necesario que el Estado español, en el marco de la Estrategia europea tenga la suya propia, que vaya más allá de los objetivos planteados en el contexto europeo y que sitúe las políticas sociales como uno de los ejes de respuesta a la crisis y de desarrollo para la próxima década**. En esta Estrategia, lógicamente, deben implicarse el conjunto de las administraciones públicas en función de sus competencias.



⁶⁶Atkinson, Tony, Bea Cantillon, Eric Marlier y Brian Nolan (2007) *The EU and Social Inclusion: facing the challenges* (Oxford: Polity Press). Analiza la posición desfavorable de España frente al resto de países en relación a la exclusión social.

ALCANZAR UN MODELO SOCIAL MÁS JUSTO Y EQUITATIVO

Las entidades del TSAS están convencidas de que es imprescindible avanzar hacia una sociedad más justa y equitativa, para lo cual es necesario que se opere un cambio de paradigma. Tanto quienes toman las decisiones como aquellos a quienes les afectan, han de tener una visión distinta de la sociedad, en la que las finanzas, la economía y el trabajo estén al servicio del progreso y del desarrollo de las personas. Este cambio de paradigma pasa por superar el fatalismo y entender y defender que la injusticia, la ausencia de derechos y la exclusión, no son elementos consustanciales al desarrollo humano y, ni tan siquiera, males menores con los que hay que convivir.

Reducir las desigualdades y fomentar la cohesión social no sólo es posible sino necesario y, en consecuencia, bueno para el conjunto de la sociedad; es imprescindible erradicar las formas extremas de pobreza y exclusión social, porque son ética y democráticamente injustificables; se pueden frenar las causas generadoras de la vulnerabilidad, garantizar a todas las personas de facto las condiciones para ejercer sus derechos fundamentales, promover la convivencia, la solidaridad y el compromiso cívico. Para conseguir esto, es imprescindible desarrollar otra manera de gobernar, en la que los asuntos sociales sean la prioridad en la agenda política y fomentar la iniciativa social y el papel de la sociedad civil, convencidos de que la participación de las personas y el desarrollo del capital

Superar el fatalismo y entender y defender que la injusticia, la ausencia de derechos y la exclusión, no son elementos consustanciales al desarrollo humano y, ni tan siquiera, males menores con los que hay que convivir.



relacional es esencial en el progreso social y en la lucha contra la exclusión. La política, por tanto, ha de ser esencialmente política social y la política social ha de estar en el centro del conjunto de las políticas.

Un modelo social más justo y equitativo implica inspirarse en una serie de principios, según los cuales, el desarrollo económico esté al servicio de las personas, que se profundice en la garantía de los derechos fundamentales, que la protección social esté en el eje de las políticas y sea renovada, que se potencie la autonomía y la libertad de las personas, y que exista una sinergia entre el Estado y la comunidad, de modo que se favorezca la participación. Para conseguir todo esto, es necesario recaudar más y gastar de modo más adecuado.

2.1. LA ECONOMÍA HA DE ESTAR AL SERVICIO DEL BIENESTAR DE LAS PERSONAS

Hay que defender un modelo de sociedad orientado al progreso y al desarrollo y no sólo al crecimiento. Lo que persigue el desarrollo es más calidad de vida y bienestar de las personas, mientras que el crecimiento lo que pretende es más cantidad de producto y más consumo. El incremento del PIB, que ha sido y sigue siendo el objetivo primordial de las políticas económicas, o el aumento de la renta per cápita de sus habitantes, no necesariamente es un buen indicador ni puede ser el determinante para medir el progreso y el bienestar de una sociedad.

La desigualdad se ha convertido en el motor principal de una economía inestable e insostenible desde el punto de vista global. **El crecimiento tiene sentido si mejora el bienestar de las personas;** por eso hay que plantear una economía a escala humana, donde la racionalidad económica no se identifique con el lucro, la especulación y la obtención de beneficios a toda cos-



Alcanzar un Modelo Social más Justo y Equitativo

2

ta. Se trata de anteponer las personas y el planeta a los beneficios económicos. El crecimiento tiene sentido si mejora en el bienestar de los seres humanos y su calidad de vida; al tiempo que tiene que perseguir la construcción de sociedades más equitativas, en las que no quepa la exclusión.

Las políticas sociales no pueden estar sujetas, condicionadas o regirse de manera primordial por los intereses económicos, por lo tanto, han de ser des-mercantilizadas. Nuestro modelo de bienestar social, al igual que el de otros muchos países europeos, ha optado por un sistema mixto de provisión de servicios en el que opera la administración pública, el mercado y el sector no lucrativo; esto le hace plural, competitivo y eficiente. No obstante conviene aclarar que si bien en una economía de mercado es legítimo que se obtengan beneficios por la prestación de servicios de protección social, ni es legítimo, ni moralmente aceptable, ni sostenible a largo plazo, que se especule con los bienes sociales o con aquellos que han de satisfacer las necesidades básicas de las personas (esto ha ocurrido en nuestro país con el acceso a bienes básicos como el de la vivienda; y se corre el riesgo que ocurra con otros como el de la salud, o determinados ámbitos de los servicios sociales).

La inclusión de las personas no ha de ser entendida únicamente desde la perspectiva material, como participación en el mercado de trabajo, al objeto de generar y consumir bienes y servicios. Como criterio general, pero especialmente en un momento de escaso empleo, la inclusión, además de implicar la activación de las personas en la producción y consumo de bienes sociales, ha de llevar consigo la participación activa de las mismas en la sociedad, su toma de conciencia como sujetos activos, su capacidad de elegir y tomar decisiones, su implicación como miembros de la comunidad, etc.

Ni es legítimo, ni moralmente aceptable, ni sostenible a largo plazo, que se especule con los bienes sociales o con aquellos que han de satisfacer las necesidades básicas de las personas.



Es imprescindible que todas las personas en nuestra sociedad gocen de los derechos fundamentales y cuenten con unos ingresos mínimos garantizados y servicios que les permitan vivir con dignidad.

2.2. GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE MODO EFECTIVO Y PROGRESIVO A TODAS LAS PERSONAS

Como se ha descrito previamente, es imprescindible que todas las personas en nuestra sociedad gocen de los **derechos fundamentales** y cuenten con unos **ingresos mínimos garantizados y servicios** que les permitan vivir con dignidad. Esto es especialmente importante para aquellos que se encuentran en situación de pobreza y de exclusión social. Dados los niveles de riqueza y de desarrollo con los que cuenta nuestra sociedad, independientemente de la coyuntura económica en la que nos encontremos, no puede permitirse que determinadas personas tengan privaciones básicas o circunstancias que no solamente representan una debilidad para nuestra democracia, sino que son insostenibles desde el punto de vista ético y de los principios que soportan nuestro Estado Social.

El marco legal de los derechos fundamentales se ha desarrollado sustancialmente en España en las últimas décadas. A la aprobación de la Constitución Española, se ha sumado la ratificación de Tratados Internacionales, especialmente de Naciones Unidas y del Consejo de Europa. España, como país miembro de la Unión Europea, ha ratificado el Tratado de la Unión, en el que queda incluida la Carta de los Derechos Fundamentales. Por otra parte, los Estatutos de las comunidades autónomas han ido desarrollando los preceptos constitucionales que, en algunos casos, han significado un avance importante en materia de protección social⁶⁷. Además, en nuestro ordenamiento jurídico rigen los princi-



⁶⁷ Guillén, Encarna y Vilá, Antoni (2007). "Impacto de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia en los servicios sociales de las Comunidades Autónomas", en Demetrio Casado y Fernando Fantova (coords.) *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia* (Madrid: Fundación FOESSA, Cáritas).

Alcanzar un Modelo Social más Justo y Equitativo

2

pios de dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, justicia y ciudadanía⁶⁸.

En un Estado democrático es imprescindible contar con buenas leyes, pero no es suficiente si no se garantizan la aplicación y el correcto cumplimiento de las mismas; para lo cual es necesario poner en marcha los mecanismos y medidas que las hagan efectivas. El marco de derechos fundamentales se ha ido construyendo con mucha dificultad desde el final de la Segunda Guerra Mundial, pero su aplicación práctica aún no se ha hecho efectiva para todas las personas. Es más, la crisis evidente de valores ciudadanos en el seno de la sociedad europea, especialmente los de igualdad y solidaridad, puede poner en riesgo algunos de estos derechos. Nos encontramos en una Europa en la que las aspiraciones individuales de éxito y riqueza personal o la restricción de derechos bajo el pretexto, por ejemplo, de la seguridad y el orden público, priman sobre los valores colectivos que tienen por objetivo consolidar una sociedad libre y democrática, y también más justa y solidaria⁶⁹.

La crisis económica en la que estamos inmersos, con los consiguientes recortes en los presupuestos sociales, puede poner en riesgo la aplicación efectiva de algunos derechos sociales. Es necesario el cumplimiento pleno de los derechos constitucionales, así como la profundización en los mismos. Para ello, aparte de un mejor funcionamiento de los órganos judiciales, hay que aplicar las medidas que los hagan efectivos, con los consiguientes recursos.

La crisis económica en la que estamos inmersos, con los consiguientes recortes en los presupuestos sociales, puede poner en riesgo la aplicación efectiva de algunos derechos sociales.

⁶⁸ *Constitución Española* de 1978. Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html. Unión Europea (2000). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. 18 de diciembre. 2000/C 364/01. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf. La ratificación del Tratado de Lisboa por los 27 Estados Miembros de la UE y su entrada en vigor en diciembre de 2009 conllevó también la entrada en vigor de la Carta de los Derechos Fundamentales.

⁶⁹ Un ejemplo de estas tendencias son las deportaciones colectivas de gitanos que se están produciendo en Francia y también en otros países.



Se recuerda a continuación los derechos esenciales para lograr una sociedad cohesionada, madura y justa. Más específicamente, se recogen aquellos derechos, tanto los constitucionales como los incluidos en el Tratado que, a día de hoy, no son efectivos para todas las personas.

DERECHOS CONSTITUCIONALES QUE AÚN NO SON EFECTIVOS PARA TODAS LAS PERSONAS

- ⇒ **Artículo 14.** Los españoles son **iguales ante la Ley**, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- ⇒ **Artículo 27. 1.** **Todos tienen el derecho a la educación.** Se reconoce la libertad de enseñanza.
- ⇒ **Artículo 35. 1.** Todos los españoles tienen el **deber de trabajar y el derecho al trabajo**, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una **remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia**, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.
- ⇒ **Artículo 39. 1.** Los poderes públicos **aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.**
- ⇒ **Artículo 40. 1.** 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.** 2. Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales.
- ⇒ **Artículo 41.** Los poderes públicos mantendrán un **régimen público de Seguridad Social para todos los ciuda-**



danos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

- **Artículo 43.** Se reconoce el derecho a la protección de la salud. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.
- **Artículo 47. Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.** Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.
- **Artículo 49.** Los poderes públicos **realizarán** una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que **prestarán la atención especializada** que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.
- **Artículo 50.** Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la **suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad**. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un **sistema de servicios sociales que atenderá sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio**".



LOS CAPÍTULOS DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES

- "Capítulo I: **dignidad** (dignidad humana, derecho a la vida, derecho a la integridad de la persona, prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado).
- Capítulo II: **libertad** (derechos a la libertad y a la seguridad, respeto de la vida privada y familiar, protección de los datos de carácter personal, derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia, libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, libertad de expresión e información, libertad de reunión y asociación, libertad de las artes y de las ciencias, derecho a la educación, libertad profesional y derecho a trabajar, libertad de empresa, derecho a la propiedad, derecho de asilo, protección en caso de devolución, expulsión y extradición).
- Capítulo III: **igualdad** (igualdad ante la ley, no discriminación, diversidad cultural, religiosa y lingüística, igualdad entre hombres y mujeres, derechos del menor, derechos de las personas mayores, integración de las personas discapacitadas).
- Capítulo IV: **solidaridad** (derecho a la información y a la consulta de los trabajadores en la empresa, derecho de negociación y de acción colectiva, derecho de acceso a los servicios de colocación, protección en caso de despido injustificado, condiciones de trabajo justas y equitativas, prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo, vida familiar y vida profesional, seguridad social y ayuda social, protección de la salud, acceso a los servicios de interés económico general, protección del medio ambiente, protección de los consumidores).



- ➔ Capítulo V: **ciudadanía** (derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales, derecho a una buena administración, derecho de acceso a los documentos, Defensor del Pueblo Europeo, derecho de petición, libertad de circulación y de residencia, protección diplomática y consular).
- ➔ Capítulo VI: **justicia** (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, presunción de inocencia y derechos de la defensa, principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas, derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito).
- ➔ Capítulo VII: **disposiciones generales**".

DERECHOS CONSAGRADOS EN EL TRATADO DE LISBOA⁷⁰ (CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES) AÚN NO EFECTIVOS PARA TODAS LAS PERSONAS

| DERECHO | ARTÍCULO |
|---|----------|
| La dignidad de la persona | 1 |
| La integridad física y psíquica | 3 |
| La enseñanza obligatoria gratuita | 14 |
| Que los procedentes de terceros países puedan trabajar en condiciones equivalentes a las que disfrutaban los ciudadanos de la Unión | 15 |
| La prohibición de la discriminación de todo tipo | 21 |
| La igualdad entre hombres y mujeres | 23 |
| La integración de las personas con discapacidad | 26 |
| El derecho a los servicios de colocación | 29 |
| La protección en caso de despido injustificado | 30 |

⁷⁰Unión Europea (2000), op.cit.



En este sentido, es necesario combinar los principios de igualdad (que hay que garantizar a todas las personas), con los de autonomía (respeto a la independencia y la libre decisión de las personas) y de participación (el ejercicio activo de derechos y responsabilidades).

Los derechos sociales efectivos son los que garantizan la libertad y la autonomía a las personas. Para conseguir tales fines, toda legislación debería de llevar un mecanismo efectivo de aplicación o *enforcement*, que garantice su viabilidad. Los derechos tienen una triple dimensión para las personas excluidas: **autonomía, inclusión activa e igualdad**. Es necesario combinar los principios de igualdad (que hay que garantizar a todas las personas), con los de autonomía (respeto a la independencia y la libre decisión de las personas) y de participación (el ejercicio activo de derechos y responsabilidades):

- **La autonomía incluye políticas sociales suficientes para tener los recursos que eviten a las personas ser pobres y dependientes.** Es necesario una garantía de mínimos, es decir, un salario mínimo y unas garantías de complemento salarial. Ha de plantearse como objetivo el garantizar unos ingresos mínimos de inserción al conjunto de la población.
- **La inclusión activa ha de evitar el asistencialismo y fomentar la capacidad de decisión de las personas,** lo que requiere intervención social y apoyos para salir de la vulnerabilidad. El derecho a la inclusión activa ha de entenderse en los términos de la Recomendación Europea; es decir, como garantía de ingresos mínimos suficientes (servicios de apoyo social), acceso al empleo para aquellas personas que están en condiciones de trabajar, y servicios adaptados suficientes y eficientes⁷¹.
- **El derecho a la igualdad requiere no sólo no ser discriminado en el trato, sino la compensación de aquellas desventajas** (de condición social, culturales, físicas, etcétera) que sitúan a las personas en una posición inferior⁷². Para hacer efectivo tal derecho, es necesario que el sistema de justi-

⁷¹ Comisión Europea (2008) *Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008H0867:ES:NOT>.

⁷² Unión Europea (2000a) *Directiva 2000/43/CE del Consejo de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico*. (Art.2 b). La discriminación indirecta está relacionada con las formas "estructurales" o "institucionales" de discriminación, consistentes en normas, reglas, costumbres/hábitos, patrones o actitudes propios de las instituciones y las



Alcanzar un Modelo Social más Justo y Equitativo

cia proteja a las personas que son tratadas de modo desigual y que todas ellas cuenten con medios suficientes para vivir con dignidad.

Un avance en la aplicación y garantía práctica de los derechos fundamentales en España en los próximos años requiere:

- Que se identifiquen cuáles son aquellos derechos que en este momento no son efectivos, así como las circunstancias que impiden su consecución.
- Que haya un acuerdo o pacto de cumplimiento por parte del Estado y el conjunto de comunidades autónomas.
- Que se establezcan plazos para alcanzar objetivos con garantías concretas.
- Que se ponga en marcha un sistema de reporte y evaluación sobre los avances con indicadores.
- Que se desarrollen los mecanismos de solidaridad entre las comunidades autónomas.

2.3. SITUAR A LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO PARTE ESENCIAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y MEJORAR EL MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL

El Estado de Bienestar en España desde finales de los años setenta hasta la actualidad ha estado condicionado por complejos procesos de reestructuración de orden social, económico y político. Con una implantación tardía, ha universalizado y desarrollado en pocas décadas algunos de sus pilares básicos como las pensiones o la sanidad y se encuentra en fase desarrollo de los servicios sociales. En el contexto de crisis actual, vuelven a plantearse debates sobre algunos de sus ele-

estructuras sociales que dificultan la consecución de la igualdad de derechos y oportunidades entre la población mayoritaria y colectivos e individuos concretos. El Consejo Europeo afirma que “El derecho a la igualdad ante la ley y a que toda persona esté protegida contra la discriminación constituye un derecho universal” (Visto, 3).



El reto ante el que nos enfrentamos en estos momentos es incorporar el criterio de cohesión social en la definición de las grandes políticas económicas.

mentos esenciales, como es el caso, por ejemplo, del mantenimiento de las pensiones. A ello hay que añadir, los retos de la política social en los años venideros: la protección de la dependencia, la exclusión social y la inmigración económica, a la vez que es necesario resolver las incertidumbres que se plantean en la construcción de una política social que garantice los derechos sociales de ciudadanía⁷³.

La protección social se compone de un conjunto de transferencias económicas de diferente lógica (contributivas y no contributivas), destinadas a garantizar que los ciudadanos cubran de modo autónomo sus necesidades básicas en torno al estándar de vida de nuestra sociedad; un conjunto de bienes sociales (sanidad, educación, vivienda, atención a la dependencia, etcétera), destinados a garantizar unas condiciones de bienestar social y calidad de vida. Además está apoyado en unas estructuras institucionales con mecanismos de colaboración sólidos de los distintos niveles de la administración pública (europeo, estatal, autonómico y local). En la provisión de servicios hay una participación activa de la iniciativa privada lucrativa y, en algunos de ellos, especialmente en el campo de lo social, del TSAS.

El reto ante el que nos enfrentamos en estos momentos es **incorporar el criterio de cohesión social en la definición de las grandes políticas económicas** (tanto en la de inversiones e infraestructuras, como en la monetaria, la industria e innovación, etc.). Además, **la lucha contra la pobreza y la exclusión social es un tema transversal** que ha de ser tenido en cuenta en las políticas clave: especialmente las relacionadas con la salud, el empleo, la vivienda y la educación. Es necesario demostrar que el resto de políticas son inclusivas y no generadoras de exclusión (declaración de impacto social).



⁷³Rodríguez Cabrero, Gregorio (2004) *El Estado de Bienestar en España: Debates, Desarrollo y Retos* (Madrid: Fundamentos).

Alcanzar un Modelo Social más Justo y Equitativo

2

Las políticas solidarias tienen una dimensión económica y, en consecuencia, no suponen únicamente un gasto sino también una inversión. Esto implica que hay que concebir sus efectos en perspectiva y tener en cuenta los costes de la exclusión, es decir, de la pérdida de activos y de oportunidad que supone para la sociedad tener personas excluidas. El gasto social, en este sentido, puede ser económicamente eficiente y la ausencia del mismo ineficiente en términos económicos.

La protección social, tal y como ha señalado la Comisión Europea recientemente, tiene un efecto de estabilizador automático, especialmente en los contextos en los que hay recesiones o crisis como la que estamos atravesando actualmente. El impacto de la crisis, de hecho, está siendo menor en aquellos países en los que sus sistemas de protección social están más desarrollados o han puesto en marcha medidas extraordinarias.

El gasto social puede actuar de estabilizador macroeconómico en la medida en que tiene efectos positivos en:

- La reducción de las desigualdades y, en consecuencia, en el fomento de la cohesión social.
- El aseguramiento de todas las personas frente a las incertidumbres, dado que contrarresta y palia la pérdida de bienestar.
- En la promoción de la igualdad de oportunidades que, por extensión, contribuye a optimizar decisiones.
- En la protección frente a las insuficiencias de los mercados privados.

Junto con el incremento de la recaudación, ha de procederse a la revisión del gasto de acuerdo a criterios de necesidad y eficacia. Las prestaciones sociales tienen que tener una orientación universal y, por lo tanto, llegar al conjunto de la población para que sean justas y creíbles. Salvado este principio,

Las políticas solidarias tienen una dimensión económica y, en consecuencia, no suponen únicamente un gasto sino también una inversión.



queda patente que en las transferencias sociales en España no se mueven suficientes recursos de ricos a pobres. Hay medidas que podrían ser tramificadas en sus costes o priorizadas para aquellas personas que tienen más necesidades.

La implantación del sistema de protección social en nuestro país ha sido relativamente desordenada y es justo en estos momentos de crisis, cuando hay que plantearse la necesaria mejora de su funcionamiento, de acuerdo a las siguientes pautas:

- ➔ Se hace necesario **cambiar los modelos de trabajo** y adaptarlos a las actuales circunstancias.
- ➔ El **reparto del bienestar en términos de necesidades** ha de ser un principio a seguir, de modo que la prioridad ha de ser garantizar la cobertura de las necesidades básicas a todos los ciudadanos.
- ➔ Se ha de mantener el **principio de la universalidad de los servicios**, lo que implica justamente que sean servicios accesibles a cualquier persona que tenga necesidad de los mismos.
- ➔ Es fundamental **revisar y clarificar el orden de competencias** desde la perspectiva de las necesidades del ciudadano, al objeto de que los servicios se desarrollen de modo más ágil y eficiente.
- ➔ **Los usuarios y no los servicios** deberían ser el centro de las políticas.
- ➔ Hay que **recaudar de otra manera y gastar de otra manera**.
- ➔ Hay que ir hacia modelos y **políticas flexibles**, que se adapten a la pluralidad de realidades, tanto territoriales como de los distintos grupos de población.
- ➔ **El TSAS ha de ser un actor clave y puede ser un motor de renovación y de generación de buenas prácticas.**



2.4. DEFENDER LA AUTONOMÍA Y LA LIBERTAD DE LAS PERSONAS COMO VALORES ESENCIALES

Las políticas sociales han de propiciar la autonomía de las personas, y en este sentido, su objetivo último es garantizar la libertad de las mismas y facilitarles las condiciones necesarias para que tengan capacidad de optar y de elegir libremente. La “buena sociedad” está compuesta por ciudadanos libres y comprometidos y las personas que no tienen libertad, no pueden comprometerse ni consigo mismo ni con la sociedad.

De igual manera, estas políticas sociales han de estar estrechamente relacionadas con las medidas de desarrollo de la ciudadanía, de la participación, del compromiso cívico, etc. Se trata de políticas que garantizan derechos y que promueven ciudadanos responsables, con capacidad para tomar decisiones sobre su propia vida y contribuir al bien común. Este enfoque implica también a los servicios sociales, cuyo funcionamiento tiene que estar estrechamente coordinado e interrelacionado con otros servicios cívicos.

Para que las personas puedan elegir libremente, necesitan tres condiciones básicas: tener garantizados sus derechos, contar con recursos suficientes y tener el apoyo de la red de servicios. Las medidas públicas han de ser esencialmente medidas facilitadoras y no interventoras, que se desarrollen con carácter preventivo y que promuevan la autonomía, dirigiéndose al conjunto de la población para que todos salgan ganando. Es justamente el compromiso y la participación de los ciudadanos lo que puede transformar las políticas de protección en políticas de prevención. Un criterio clave a tener en cuenta es, por tanto, en qué grado los distintos recursos que se ponen en marcha, son recursos que dan más libertad a las

La “buena sociedad” está compuesta por ciudadanos libres y comprometidos y las personas que no tienen libertad, no pueden comprometerse ni consigo mismo ni con la sociedad.



personas, les propician más capacidad de elección y les hacen más independientes.

La autonomía y la libertad de las personas son valores esenciales para todas ellas, incluida la población inmigrante. Facilitar esos derechos a las personas inmigrantes, incluidos los derechos políticos, es una condición esencial para su desarrollo personal, su libertad, su integración y su participación responsable en la sociedad.

2.5. BUSCAR LA SINERGIA ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD: HACER DE LA PARTICIPACIÓN UN ELEMENTO ESENCIAL DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN

El Estado tiene que cumplir su función protectora de modo eficiente, para que las personas puedan promocionarse individualmente. Esto pasa por continuar desarrollando el Estado de Bienestar, dado que precisamente en momentos de crisis, la protección social se hace más necesaria. La responsabilidad de la protección social recae así en el Estado en sus distintos niveles administrativos y no puede ser transferida, de ninguna manera, a los ciudadanos.

No hay que olvidar que la participación es un derecho y que una democracia participativa es aquella que implica de modo activo y directo a los ciudadanos en el debate y la solución de los problemas que les conciernen. Esta participación se produce en la comunidad y se canaliza a través de la iniciativa cívica. Para que la participación sea posible, tiene que contar con espacios, canales formales, sistemas de reconocimiento y, en definitiva, con mecanismos que la hagan efectiva.



Alcanzar un Modelo Social más Justo y Equitativo

2

Por eso, **hay que reivindicar y promover el valor de la comunidad y de lo comunitario como elemento esencial a la inclusión social**. La mejor inclusión es la que se produce en la comunidad y, desde esta óptica, los servicios públicos tienen que contribuir a desarrollar el tejido social y la participación local. El empoderamiento es una forma de recuperar las capacidades de forma individual y colectiva, de aquí que sea necesario generar más colectividad y solidaridad. Es también responsabilidad del Estado garantizar a su vez la participación activa de los ciudadanos en las políticas sociales.

Hay que reivindicar y promover el valor de la comunidad y de lo comunitario como elemento esencial a la inclusión social.

Defender el valor de la comunidad y de lo comunitario pasa por **fomentar el compromiso cívico**. Este compromiso tiene que traducirse en la colaboración entre los ciudadanos para la defensa del bien común, incluyendo el apoyo a las personas más necesitadas; y en el desarrollo de la iniciativa social a través del TSAS.

La participación juega un papel esencial en la prevención. Por eso se trata de un proceso que tiene que ser ordenado y debe incorporar la capacidad para influir en las decisiones que afectan a los propios ciudadanos, porque requiere corresponsabilidad y compromiso. Esta corresponsabilidad es mutua, de los ciudadanos en los asuntos públicos y del Estado para con los ciudadanos. Ayudar a las personas a participar es ayudarles a ser más democráticas.

Uno de los avances más importantes del Tratado de Lisboa es precisamente que desarrolla la iniciativa ciudadana, mediante la cual, un grupo de al menos un millón de ciudadanos de un número significativo de Estados miembros, puede pedir a la Comisión que haga propuestas de legislación⁷⁴. Esto supone un paso importante en el fomento de la representatividad y la participación directa en las instituciones europeas, especialmente en el Parlamento, mediante la activación de esta acción ciuda-

⁷⁴ Descripción de la iniciativa ciudadana en el Tratado de Lisboa disponible en: http://ec.europa.eu/news/eu_explained/100331_es.htm.



dana. En la misma línea, la Constitución Española y los estatutos de autonomía permiten, mediante la iniciativa popular, elevar propuestas a los órganos legislativos cuando cuentan con el apoyo de un número importante de ciudadanos⁷⁵.

La inclusión efectiva no es posible si no hay participación, por tanto, la participación es el elemento esencial de las políticas de activación. Las políticas de inclusión no son una actuación paralela, “segregada” de la vida de los municipios y de la comunidad, por lo que deben estar inmersas en las redes cívicas; lo local, ha de estar estrechamente conectado tanto con la acción social y como con la cívica. La participación no es posible si no se cuenta con una buena gobernanza.

Es necesario que la participación sea potenciada en tres dimensiones:

- ➔ Desde cada una de las **personas** en el entorno en el que desarrollan sus vidas cotidianas.
- ➔ Desde las **comunidades** en las que conviven las personas, sean estas organizadas o funcionen de modo informal.
- ➔ Desde las **organizaciones** de iniciativa social, fomentando canales de encuentro e interlocución y desarrollando tanto el diálogo social como el civil.

El papel del TSAS es fundamental a la hora de promover la participación: las entidades sociales no sólo son canales de participación y de desarrollo de la vida comunitaria, sino escuelas de entrenamiento de las personas para la vida democrática. Es más, las entidades sociales contribuyen de modo especial a la organización de las comunidades y a la estructuración de las mismas.



⁷⁵ Artículo 87,3 de la Constitución Española: “Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso, se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”.

2.6. MEJORAR LOS RECURSOS PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS

La crisis económica ha contribuido a la consolidación de una opinión que, al mismo tiempo que se hace oficial, se va generalizando entre muchos ciudadanos. De manera general, este discurso viene a mantener que para garantizar la viabilidad del sistema de protección social es imprescindible aplicar recortes sociales. Desde este planteamiento, se entiende que los impuestos son restricciones al crecimiento y a la competencia, cuando en realidad éstos deberían ser vistos como una forma de defender bienes sociales que son fruto del esfuerzo colectivo. **Uno de los principios esenciales del Estado de Bienestar, es precisamente su carácter solidario; según el cual, quien más tiene, más aporta y quien menos tiene, más recibe.** Como se ha visto anteriormente, en términos generales no ha habido una orientación progresiva, sino más bien regresiva, de la renta en los últimos años en España. Ya se ha mencionado que en los períodos de más bonanza económica, el porcentaje de gasto en protección social no solamente no se ha mantenido, sino que se ha reducido en términos relativos.

El modelo fiscal español no está adecuadamente desarrollado ni es suficientemente redistributivo. Hay por lo tanto un problema de recaudación insuficiente, independientemente de una distribución inadecuada del gasto a la que ya se ha hecho referencia. De hecho, el déficit público es generado principalmente por falta de recaudación. El impuesto sobre las rentas de capital se incrementó ligeramente en España en los años 2009 (18%) y 2010 (19%), pero sigue siendo inferior con respecto a las principales economías europeas⁷⁶. Así mismo, se han suprimido otros impuestos como el de Trans-

El modelo fiscal español no está adecuadamente desarrollado ni es suficientemente redistributivo.

⁷⁶En Suecia y Francia se sitúa en el 30%; en Italia, en el 27,5%; en Alemania, en el 25%; en Portugal, en el 20% desde este año. En EEUU se situaba en el 28% antes de las reducciones impositivas ratificadas en el 2003. Desde entonces, se ha aplicado un impuesto sobre las rentas del capital del 15%, que llegará a los niveles anteriores al 2003 el próximo año. Véase Deloitte Tax Country Guides. Disponible en: http://www.deloitte.com/view/en_GX/global/legacypagenotfound/index.htm



misión de Bienes Patrimoniales y se dan situaciones de exención de cotizaciones (o cotizaciones a un tipo simbólico) de los capitales más boyantes cuando están en sociedades de inversión (SICAV). Las recientes decisiones de incremento del tipo impositivo a las rentas más altas, tienen más bien un efecto simbólico que real en términos de recaudación y redistribución⁷⁷.

Los principios por los que se ha de guiar nuestro modelo recaudatorio son el de la progresividad y la igualdad, tal y como establece la Constitución⁷⁸. Todos hemos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, de acuerdo con nuestra capacidad económica. La obtención de réditos políticos a partir de la fiscalidad, puede estar perjudicando a los más débiles: medidas como la supresión del Impuesto de Patrimonio, la pasividad en el trasvase de rentas del IRPF al Impuesto de Sociedades, la supresión del impuesto de sucesiones y donaciones, la deducción de los 400 euros aplicada en 2008 como medida para paliar los efectos de la crisis, etcétera, son de difícil justificación. Mientras las personas más vulnerables y sin voz pueden sufrir los peores ajustes de la crisis, los grupos organizados, empresarios, banqueros, sindicatos, agrupaciones regionales, asociaciones profesionales, etcétera, pueden hacer presiones para extraer del Estado subsidios y apoyos que protejan a sus miembros del impacto de las reformas.

Ante la creencia comúnmente difundida de que no es posible recaudar más, es importante afirmar que no sólo es posible, sino que es necesario. Es más, esto no puede ser el resultado de medidas de urgencia, sino de una política fiscal pensada a medio plazo y con perspectiva de solidaridad inter-generacio-



⁷⁷Según fuentes del propio Gobierno esto permitirá recaudar entre 170 y 200 millones de euros. *El País* (2010). "El Gobierno sube los impuestos a los que más ganan cuatro años después de bajarlos". 24 de septiembre. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/economia/Gobierno/sube/impuestos/ganan/anos/despues/bajarlos/elpepueco/20100924elpepueco_3/Tes

⁷⁸Artículo 31,1 de la Constitución Española.

Alcanzar un Modelo Social más Justo y Equitativo

2

nal, puesto que los efectos de las medidas no son inmediatos. En otras palabras, es necesario recaudar para garantizar recursos suficientes para todas las personas: nuestro sistema de protección social ha de seguir progresando hacia pensiones y prestaciones suficientes, tomando como prioridad a las personas que no disponen de recursos suficientes para mantener unas condiciones de vida dignas.



Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

INTENSIFICAR LAS POLÍTICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN Y ESTABLECER LAS LÍNEAS ROJAS DE LA DIGNIDAD

Los desequilibrios sociales de nuestro país, las altas tasas de riesgo de pobreza (que no se han reducido en las últimas décadas) y la severa crisis que estamos atravesando (en la que no solamente se ha incrementado de modo alarmante los niveles de desempleo, sino que se han acrecentado también los problemas sociales), hacen necesario y urgente que todo el conjunto de administraciones de España intensifique las políticas de inclusión en la próxima década.

Las entidades del TSAS proponen que se ponga en marcha una Estrategia de Inclusión Social en España en la próxima década. Dicha Estrategia, que debe ser concebida desde la perspectiva estatal, y por lo tanto implicar al conjunto de administraciones y actores sociales, ha de ser ambiciosa, superando los mínimos establecidos por la Estrategia Europa 2020. No se deben de olvidar las peculiaridades de la realidad española y que el recorrido que hemos de hacer es superior al de otros países.

Esta Estrategia exige políticas de inclusión social permanente, además de respuestas específicas y medidas de choque ante la situación excepcional que ahora estamos viviendo. Ha de estar basada en tres objetivos: garantizar, consolidar y profundizar los derechos fundamentales; reducir las desigualdades; y conseguir un Pacto de Estado por la Inclusión Social. Además, hay una serie de objetivos temáticos que se han de per-

Las entidades del TSAS proponen que se ponga en marcha una Estrategia de Inclusión Social en España en la próxima década.



El desarrollo del Estado de Bienestar no es renunciable en tiempos de crisis, sino que es aún más exigible: en materia social no es el momento de aplicar recortes sociales, sino, más bien al contrario, de intensificarlos.

seguir, que se concentran en la resolución de los problemas fundamentales identificados a lo largo de éste documento.

3.1 LAS CARACTERÍSTICAS QUE HA DE TENER UNA ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN

➤ Ha de ser una política de inclusión permanente

Las políticas activas de inclusión no son necesarias debido a la crisis, sino independientemente de ésta: por razones estructurales y de objetivos democráticos, han de tener un carácter permanente. Es imprescindible por lo tanto que los gobiernos cuenten con políticas de inclusión estables y a medio plazo, independientemente de las coyunturas económicas, si bien lógicamente, tendrán que tener en cuenta éstas.

Nuestro país además tiene una serie de debilidades estructurales, relacionadas con los desequilibrios demográficos, con el sistema de producción, con el empleo y el mercado de trabajo, con el sistema de protección social, etc., que hacen imprescindibles unas políticas más activas de inclusión orientadas a invertir estas tendencias.

La crisis lo que hace es evidenciar estos problemas, agravarlos y además trae consigo otros, por lo que ahora son más necesarias las políticas activas que incrementen la protección y palien los efectos coyunturales. **El desarrollo del Estado de Bienestar no es renunciable en tiempos de crisis, sino que es aún más exigible:** en materia social no es el momento de aplicar recortes sociales, sino más bien al contrario de intensificarlos.

Las políticas de inclusión han de ser planteadas de modo transversal y con perspectiva global; no son políticas de los servicios sociales, sino que han de afectar al conjunto de políticas sociales y formar parte del núcleo de la política económi-



Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

ca. Es por esto por lo que tienen que tener máxima relevancia, tanto en los medios e instrumentos de los que se dotan, como en su dependencia orgánica y en el grado de implicación de los distintos actores.

La **Estrategia Europa 2020** y la elaboración de los **Planes Nacionales de Reforma** han de ser una razón más para que el Gobierno nacional y los autonómicos impulsen y desarrollen políticas de inclusión en consonancia con los objetivos marcados por aquella. Pero en ningún caso se ha de actuar con lógica minimalista, pensando sólo en cumplir los objetivos marcados por la Unión Europea. Más bien al contrario, España tiene que tener su propia estrategia, partir de la realidad concreta y marcarse los objetivos a partir de las necesidades y peculiaridades de la misma, poniendo en sinergia sus planes con los marcados por Europa; pero no ciñéndose a los mismos, sino con objetivos más ambiciosos que compensen nuestras desventajas.

➔ Ha de tener medidas a dos niveles

Por una parte, **medidas de carácter urgente**. Estas medidas tienen que estar dirigidas a las personas con mayores necesidades o necesidades extremas, abordando los problemas clave que padecen las mismas. En la coyuntura actual, este tipo de acciones se debe orientar a paliar los efectos de la crisis y a responder a su impacto social. No se puede olvidar que la crisis ha tenido un impacto rápido e intenso en un grupo amplio de población, tal como se demostró anteriormente.

Como ya se ha recogido en otro lugar, entre los grupos más afectados se encuentran los hogares encabezados por mujeres y familias monoparentales. Las minorías étnicas y las personas inmigrantes también han visto intensificada su exclusión; de hecho, se da una asociación intensa entre etnia y exclusión, que se multiplica por tres en el caso de los inmigrantes y



Se trata de desarrollar servicios públicos universales de calidad y que, a su vez, vayan dirigidos a la reducción de las desigualdades.

por diez en la etnia gitana. El espacio físico, en concreto el barrio, aparece como elemento importante de cronificación, por lo que se requieren acciones urgentes de dimensión comunitaria, actuaciones integrales y urbanísticas, etcétera⁷⁹. Cruz Roja española, en su último informe sobre vulnerabilidad, afirma que “dentro de los grupos sociales con menores rentas, encontramos una tasa de personas en edad activa en situación de desempleo crónico (un punto superior a la media europea, muy superior en la tasa femenina), una gran cantidad de trabajadores bajo el umbral de la pobreza (una tasa mayor que la media europea) y una población muy envejecida, con bajos niveles de renta y en parte bajo dicho umbral (en niveles mayores que la media europea). A este contexto se debe sumar el débil poder redistributivo de las transferencias sociales”⁸⁰.

Por otra parte, **son necesarias medidas estructurales pensadas a largo plazo**, que tendrán impacto en el conjunto de la población. Tales medidas han de estar pensadas para abordar los problemas permanentes que causan exclusión y desigualdad, orientadas a corregir los mismos, a modificar las tendencias a medio plazo y a promover el desarrollo y el bienestar.

➔ **Tiene que estar planteada de modo que todos ganen**

Los criterios por los que se han de mover las políticas sociales tienen que combinar la universalidad y especificidad. Por lo tanto, han de ir dirigidas al conjunto de la población y ser accesibles a los ciudadanos que, por sus circunstancias personales o sociales, necesiten de tales políticas. Se trata de desarrollar servicios públicos universales de calidad dirigidos a la reducción de las desigualdades. En la práctica, el acceso efectivo a determinados programas puede ser parcial, limitado a los colectivos necesitados, pero el derecho a la atención y



⁷⁹Cruz Roja (2010), op.cit.; FOESSA (2008), op.cit.

⁸⁰Cruz Roja (2010), ibid., p.13.

Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

las prestaciones es potencialmente universal, quedando abierto a que toda la población pueda ejercerlo en caso de necesidad.

Si las políticas de inclusión no se hacen desde la perspectiva universal, se corre el riesgo no sólo de que no resulten creíbles y valoradas por el conjunto de la población, sino que además supongan el enfrentamiento por la disputa de los recursos de las clases bajas o medias bajas, con los colectivos en situación de pobreza.

Esto no excluye el hecho de poner en marcha acciones específicas dirigidas a determinados grupos de población o concentradas en ciertos ámbitos territoriales, que tienen por objeto minimizar el impacto de la exclusión, atender a necesidades específicas o compensar ciertas desventajas. En todo caso, estas medidas han de ser siempre normalizadoras.

➔ Ha de basarse en un nuevo discurso en relación con lo económico y la fiscalidad

Este discurso pasa por entender que el gasto social es bueno para el crecimiento y para el desarrollo y que es fundamental para la cohesión, el progreso democrático y la promoción de una sociedad más justa e igualitaria. En otras palabras, **un gasto social bien gestionado es la mejor inversión social.**

De lo que se trata es de erradicar la creencia de que las políticas sociales están hechas para corregir las disfunciones y efectos no deseados del mercado; así como aquella que parte del principio general de que primero hay que crecer para luego distribuir. De hecho, como ya se ha mencionado anteriormente, en los años de mayores tasas de crecimiento, es cuando más se incrementaron las desigualdades en España.

El gasto social es bueno para el crecimiento y para el desarrollo y que es fundamental para la cohesión, el progreso democrático y la promoción de una sociedad más justa e igualitaria. En otras palabras, un gasto social bien gestionado es la mejor inversión social.



Más bien al contrario, el principio ha de ser que hay que crecer de modo equitativo y por lo tanto distribuyendo. El gasto social bien empleado no se debe entender como una barrera para el crecimiento porque genera condiciones para la mayor inversión y productividad de las sociedades y por lo tanto, tiene que ser incrementado de manera correspondiente a nuestros niveles de renta (en torno al 30% del PIB).

El mantenimiento de los servicios sociales y el sistema de protección social es por tanto irrenunciable en tiempos de crisis.

Para ello, es necesario recaudar más y gastar mejor, es decir, contar con más recursos económicos y gestionar mejor los mismos. Los servicios públicos han de estar orientados al conjunto de la población, en función de sus necesidades y seguir un principio básico del Estado de Bienestar: quien más tiene, más aporta y quien menos tiene, más recibe.

➔ Ha de ser rigurosa y orientada a la eficiencia

Muchos de los planes de inclusión social que se han puesto en marcha en los últimos años en España se han realizado o bien por el efecto novedad o por mimetismo, pero no garantizaban los mínimos de rigurosidad que son exigibles. De hecho, varios de ellos no se han evaluado, otros no han tenido continuidad y en algunas ocasiones ha habido intervalos de tiempo entre los primeros y segundos planes⁸¹. Es necesario superar estas situaciones que requieren mayor responsabilidad en el ejercicio público, de modo que los planes cuenten con:

- Un claro compromiso político.
- Una dotación presupuestaria suficiente.
- Una identificación precisa de objetivos, medidas y actuaciones.
- Unos indicadores y mecanismos de evaluación oportunos.
- Unos sistemas de participación y de implicación de las partes concernientes.



⁸¹ Fresno, José Manuel (Coord.) (2007) *Poniendo en práctica la estrategia europea para inclusión social: Del plano europeo al plano local*, Cuaderno Europeo No.4. Fundación Luis Vives.

Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

➔ Ha de perseguir la participación y el apoderamiento de personas y comunidades

El objetivo final es posibilitar que las personas tomen sus propias decisiones en lo que concierne a sus destinos y, en consecuencia, propiciarles las condiciones para que puedan elegir. Para ello, se ha de estar especialmente atento a evitar la dependencia de los recursos y la cronificación en los servicios.

El Estado ha de proteger, pero proteger significa dar garantías, estrategias, apoyos y oportunidades a las personas; en ningún caso, proteger debe ser entendido como desactivar los propios recursos personales o crear dependencia de los servicios.

➔ Ha de seguir los principios de la inclusión social activa

La recomendación de la Comisión Europea sobre Inclusión Social Activa plantea **cuatro criterios** que han de ser tenidos en cuenta para garantizar la eficacia en las políticas de inclusión⁸²:

- Un diseño político comprensivo.
- Una implementación integrada.
- Una buena coordinación política de los distintos niveles administrativos.
- Una participación activa de los actores relevantes.

Además recomienda que se tengan en cuenta **cinco elementos**:

- El apoyo a la garantía efectiva de los derechos fundamentales.
- La promoción de la igualdad de género y de oportunidades para todas las personas.

El objetivo final es posibilitar que las personas tomen sus propias decisiones en lo que concierne a sus destinos y, en consecuencia, propiciarles las condiciones para que puedan elegir.

⁸² Comisión Europea (2008b) *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a una Recomendación de la Comisión sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral*. Bruselas. 3.10.2008 COM(2008) 639 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0639:ES:HTML>.



- La atención especial a las desventajas múltiples, así como las situaciones y necesidades específicas de los grupos vulnerables.
- Tener en cuenta las circunstancias regionales y locales para mejorar la cohesión territorial.
- Asegurar una continuidad para romper el círculo inter-generacional de transmisión de la pobreza.

La recomendación opera sobre **tres principios básicos**:

- Contar con un ingreso adecuado, reconociendo el derecho individual básico a recursos y asistencia social necesaria para vivir una vida con dignidad.
- Apoyar a las personas que están en condiciones de trabajar, para que puedan incorporarse al mercado de trabajo.
- Garantizar unos servicios suficientes, adaptados y con condiciones de acceso sin discriminación alguna.

3.2. LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y PROPUESTAS OPERATIVAS

Como ya se ha argumentado previamente, las políticas de inclusión social tienen que ser políticas de Estado, en las que se impliquen la totalidad de las administraciones públicas, de acuerdo a las competencias que tienen atribuidas y en las que cooperen igualmente el conjunto de actores sociales, buscando una amplia movilización a favor de las mismas.

Se proponen a continuación una serie de objetivos que se tendrían que perseguir en la próxima década y para cada uno de ellos se sugiere un conjunto de ámbitos en los que se debería actuar con medidas de carácter prioritario. **Dichos objetivos se han clasificado en dos grupos: por una parte, los objetivos de carácter general u objetivos marco**, en torno a los cuales han de vertebrarse las políticas de inclusión; estos objetivos gene-



Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

rales se han fijado en tres. Por otra parte objetivos temáticos, que se centran en distintos ámbitos que son fundamentales en las políticas de inclusión; se han seleccionado nueve objetivos temáticos específicos.

Todo ello, en un contexto en el que se entiende que existen **cuatro prioridades:**

- ➔ La erradicación de la pobreza severa, con especial atención a la infantil.
- ➔ La consolidación de una malla de rentas mínimas.
- ➔ La lucha contra la exclusión educativa.
- ➔ La mejora de la protección social, combinada con una formación adecuada y el acceso al mercado de trabajo.

En lo que se refiere a los ámbitos de actuación para cada objetivo, se señalan únicamente las metas a conseguir y se sugieren algunas medidas que se deberían tomar o resultados que se tendrían que obtener. Al mismo tiempo, se recogen en recuadro los mínimos de los que deberían disfrutar todas las personas; unos mínimos que se consideran que tendrían que haber sido ya alcanzados y que se tienen que obtener con la máxima celeridad. Estas ***líneas rojas necesarias para vivir hoy con dignidad nunca se deberían sobrepasar por ser injustas, inmorales e ilegales.*** Dados los niveles de riqueza y de desarrollo con los que cuenta nuestra sociedad, independientemente de la coyuntura económica en la que nos encontremos, no se puede permitir que determinadas personas sufran privaciones básicas o circunstancias que no solamente representan una debilidad para nuestra democracia, sino que son insostenibles desde el punto de vista ético y desde los principios en los que se sustenta el Estado social.



| OBJETIVOS GENERALES | OBJETIVOS TEMÁTICOS |
|--|--|
| Garantizar, consolidar y profundizar los derechos fundamentales. | Articular y profundizar la red de prestaciones mínimas. |
| Reducir las desigualdades. | Reducir los niveles de pobreza general y de pobreza infantil. |
| Lograr un Pacto de Estado por la Inclusión Social. | Reducir las tasas de desempleo de los grupos más vulnerables. |
| | Mejorar las condiciones de vivienda. |
| | Incrementar los niveles educativos y reducir el fracaso escolar. |
| | Reducir las desigualdades en salud. |
| | Mejorar los niveles de integración de la población inmigrante. |
| | Mejorar, profundizar y reorientar la red de servicios sociales. |
| | Incrementar los recursos para garantizar los derechos. |

OBJETIVO 1: GARANTIZAR, CONSOLIDAR Y PROFUNDIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

En la próxima década en España se deben consolidar, profundizar y hacer efectivos los derechos actuales, ordenando e impulsando un sistema de derechos más garantista, congruente y efectivo.



Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

METAS Y MEDIDAS:

El marco de los Derechos Fundamentales viene determinado en nuestro país por la Constitución y la ratificación del Tratado de la Unión (Tratado de Lisboa), con el que entra en vigor la Carta de Derechos Fundamentales; así como por los desarrollos normativos que han hecho las comunidades autónomas en sus respectivos estatutos de autonomía. Los principios de dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, justicia y ciudadanía inspiran esos derechos, que deberían garantizarse independientemente de la localización territorial de las personas, en condiciones de igualdad de acceso y calidad en todos los territorios.

Sin embargo, aunque esos derechos están formalmente reconocidos, en la práctica hay muchos ciudadanos que aún no disfrutan de los mismos. De hecho, la existencia de la Carta de Derechos Fundamentales no garantiza per se su aplicación. Se necesitan los correspondientes desarrollos normativos para su aplicación, así como un sistema de seguimiento (observatorio), que permita la medición y el alcance real de aplicación de los derechos en la práctica. Puesto que los derechos tienen una dimensión económica y éstos exigen los medios oportunos para hacerse efectivos, es imprescindible que se progrese en tres direcciones:

Meta 1: Hacer efectivos aquellos derechos que están reconocidos o bien constitucionalmente o bien contemplados en el Tratado de la Unión, y que no están actualmente garantizados para todas las personas. En concreto, habría que centrarse preferentemente en:

- El derecho a la educación, la cual ha de ser de calidad, inclusiva y gratuita para todas las personas. Este derecho tendría que incluir el servicio a guarderías para todas las personas con niños (Art. 27 C.E).



- ➔ El derecho al trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer las necesidades básicas. Se tendría que incluir una orientación profesional adecuada y una formación ocupacional a toda persona que lleve más de seis meses en desempleo y un trabajo remunerado para toda persona que lleve más de dos años en situación de desempleo (Art. 35 C.E). Se deberán considerar igualmente los ajustes razonables para la incorporación y permanencia en el empleo de aquellos trabajadores que lo requieran.
- ➔ El derecho a una remuneración suficiente para satisfacer las necesidades básicas propias y las de la familia, estableciendo un ingreso mínimo subjetivo garantizado de 600 euros (incrementable progresivamente de acuerdo al IPC) y unas prestaciones suficientes en caso de necesidad (Art. 35 C.E).
- ➔ El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y a un alojamiento para las personas sin hogar.

Meta 2: Desarrollar normativamente a nivel nacional dos derechos fundamentales. Para ello, se considera necesaria la aprobación de dos leyes:

- ➔ Una ley integral de no discriminación e igualdad de trato, que prohíba la discriminación tanto directa como indirecta por motivos de etnia o raza, religión, creencias y convicciones, género, discapacidad, orientación sexual, edad, y que garantice la asistencia tanto jurídica como social a las víctimas.
- ➔ Un marco normativo de inclusión social que desarrolle el derecho general a la inclusión y garantice que todas las personas tengan cubiertas las necesidades básicas y cuenten con los apoyos necesarios para su promoción. Dentro de este marco se tendrían que recoger los servicios mínimos o cartera de servicios que todas las comunidades autónomas deberían prestar. A su vez, es necesario que este marco normativo establezca la obligatoriedad de las



Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

comunidades autónomas a contar con planes de inclusión, en los que se establezcan medidas específicas, objetivos cuantificables y recursos adecuados.

Meta 3: Continuar la aplicación de los desarrollos normativos que corren el riesgo de no aplicarse por falta de recursos económicos: En concreto, se ha de prestar especial atención a dos tipos de normas:

- ➔ La aplicación efectiva de acuerdo al ritmo previsto de la Ley de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia, incorporando la enfermedad mental y la discapacidad intelectual en sus prestaciones.
- ➔ La aplicación efectiva de las Leyes Autonómicas de Servicios Sociales de segunda y tercera generación, que incluyen carteras de servicios y derechos personales garantizados.

VIVIR HOY CON DIGNIDAD EXIGE CON URGENCIA:

- ➔ Asegurar el derecho a un ingreso mínimo garantizado de 600 euros a toda persona (ingreso garantizado como derecho subjetivo).
- ➔ Erradicar la trata de personas, dando protección a las víctimas y a sus hijos.
- ➔ Garantizar a toda persona el derecho a que el Estado actúe de oficio o a iniciativa del interesado, para perseguir cualquier situación de discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, discapacidad, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.



OBJETIVO 2: REDUCIR LAS DESIGUALDADES

En la próxima década en España, se tendrían que reducir cuatro tipos de desigualdades: las desigualdades en los niveles de renta, las desigualdades territoriales, las desigualdades en el acceso a los servicios y las desigualdades entre grupos sociales.

METAS Y MEDIDAS

Las desigualdades sociales en España se han agravado entre el segmento más rico y el segmento más pobre de la población. La pobreza está estrechamente relacionada con el crecimiento de las desigualdades y con la distribución injusta de la riqueza y de los bienes. Por eso es necesario realizar un progreso sustancial en los próximos años en cuatro direcciones:

Meta 1: Avanzar sustancialmente en una reducción de las desigualdades en los niveles de renta y en una distribución equitativa de la riqueza. Para ello sería necesario:

- ➔ Tener un sistema fiscal más progresivo que grave más a las rentas altas, buscando así más efectividad tributaria. A la hora de seguir este criterio, habría que tener en cuenta la fiscalidad hacia los artículos de lujo, aquellos consumos que conllevan deterioro medioambiental, así como las evasiones fiscales y la economía sumergida.
- ➔ Incrementar los salarios y prestaciones mínimas, hasta situarlos por encima del umbral de pobreza relativa.
- ➔ Mejorar la eficiencia de las prestaciones sociales, su uso y aprovechamiento de los recursos, reorientándolos prioritariamente a las clases bajas, y considerando aquellas situaciones de desventaja que suponen un gasto adicional importante para las personas y familiares como es el caso de la discapacidad.



Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

Meta 2: Reducir las desigualdades en el acceso a los servicios: Si bien muchos servicios están abiertos al conjunto de la población que necesita de los mismos, en la práctica, el acceso de facto es desigual. Por eso es necesario:

- Compensar las desventajas de los grupos de población más vulnerables, mediante la puesta en marcha de programas de apoyo que garanticen un acceso equitativo a los servicios, incluyendo la aplicación de principios de accesibilidad universal.
- Racionalizar la gratuidad de determinados servicios universales en función de los niveles de renta.

Meta 3: Reducir las desigualdades territoriales no solamente entre comunidades autónomas, sino también dentro de las mismas. Para ello sería necesario:

- Garantizar un nivel mínimo de derechos (ver objetivo 1) y de prestaciones (ver objetivo 3) a todas las personas, independientemente del territorio en el que habiten.
- Establecer la cartera de servicios básicos en las políticas clave (salud, educación, pensiones no contributivas, vivienda, prestaciones y apoyos al empleo) a la que ha de tener derecho toda la ciudadanía, más allá de dónde habiten.
- Realizar más inversión estatal y transferencias económicas a los territorios afectados por una concentración espacial de la pobreza y de la exclusión.
- Puesta en marcha de un programa marco de inversión en territorios y áreas urbanas especialmente desfavorecidas, usando los fondos estructurales, atendiendo a los criterios de no discriminación y accesibilidad (Art. 16 del Reglamento General de dichos fondos). Pero no únicamente inversión en equipamientos, sino también en el desarrollo de los recursos humanos y la creación de capital social (lo que implica el refuerzo del Urban, el antiguo *LEADER* y el



uso de parte de los recursos de los Programas Operativos de los Fondos Estructurales para esta finalidad).

Meta 4: Reducción de las desigualdades que sufren los grupos sociales en desventaja. Para la reducción de las mismas, se necesitan medidas específicas como:

- ➔ Desarrollo de políticas antidiscriminación, que cubran los seis ámbitos referidos anteriormente, desarrollando los órganos de igualdad de trato de acuerdo a las directivas europeas; particularmente, la vigilancia del cumplimiento de las directivas anti-discriminación por los servicios públicos y las empresas privadas y la asistencia jurídica gratuita a las víctimas.
- ➔ Desarrollo de políticas específicas y de acción positiva para aquellos grupos de población que tienen necesidades especiales (personas mayores, personas con discapacidad, inmigrantes, minoría gitana, personas sin hogar, toxicómanos, población reclusa, mujeres, etc.).

VIVIR HOY CON DIGNIDAD EXIGE CON URGENCIA:

- ➔ Definir el nivel de servicios y prestaciones mínimas (accesibles y de calidad) con las que deberían contar las personas en riesgo de exclusión, independientemente del territorio nacional en el que habiten.

OBJETIVO 3: UN PACTO DE ESTADO POR LA INCLUSIÓN SOCIAL

En la próxima década se debería adoptar un Pacto de Estado por la inclusión, en el que se comprometiese al conjunto de administraciones públicas y se implicase a la totalidad de los actores sociales.



Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

METAS Y MEDIDAS

El riesgo de exclusión social afecta a cerca del 20% de la población española. Esta situación se ha mantenido constante en los últimos quince años, a pesar del crecimiento de la riqueza en nuestro país. Además, más de un millón y medio de personas se encuentran en situación de extrema exclusión. Para invertir esta tendencia, es necesario un **compromiso conjunto de las administraciones**, en el que se implique a todas las fuerzas sociales. Ello exige actuar en dos direcciones:

Meta 1: Adoptar un acuerdo, con amplio consenso político, que se centre en invertir las tendencias estructurales que consolidan la situación de exclusión; poniendo en marcha medidas que se centren en:

- ➔ Cambiar el modelo de crecimiento.
- ➔ Hacer frente a las problemáticas demográficas.
- ➔ Acometer los retos asociados a la educación.
- ➔ Abordar los problemas de la formación y el empleo.
- ➔ Corregir las desigualdades.
- ➔ Mejorar la eficacia del sistema de protección social.

Meta 2: Desarrollar una estrategia nacional de inclusión social a diez años vista y que se concrete en planes y medidas en los distintos niveles territoriales; Estos planes deberían:

- ➔ Ser concebidos a medio plazo, es decir, con una duración de cinco años.
- ➔ Identificar objetivos y metas claras, con sus correspondientes indicadores.
- ➔ Tener un sistema eficiente de seguimiento, generación de conocimiento y de reporte anual.
- ➔ Implicar y coordinar de modo efectivo (gobernanza) a la totalidad de interlocutores.



- ➔ Movilizar al conjunto de actores sociales y partes interesadas.
- ➔ Contar con una alta implicación del TSAS.

VIVIR HOY CON DIGNIDAD EXIGE CON URGENCIA:

- ➔ Asegurar la continuidad de los planes nacionales y autonómicos de inclusión social, mejorando el actual funcionamiento de los mismos, mediante un sistema de informe y seguimiento anual.
- ➔ Convertir los planes de inclusión en parte esencial del Programa Nacional de Reforma.

OBJETIVO 4: ARTICULAR Y PROFUNDIZAR LA RED DE PRESTACIONES MÍNIMAS

En la próxima década en España se debería articular de modo coherente, consolidar y dotar mejor la red de prestaciones mínimas; convirtiéndose dicha red en elemento de seguridad, que haga realidad el derecho de todas las personas a unos recursos mínimos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas.

METAS Y MEDIDAS

La red de prestaciones mínimas ha de llegar al conjunto de las personas, con independencia del territorio en el que vivan y del grupo de población al que pertenezcan. Estas prestaciones deben aplicarse teniendo en cuenta los principios de la recomendación sobre inclusión social activa⁸³; esto es, garantizando que todas las personas tengan ingresos suficientes para vivir con dignidad, que puedan acceder a un empleo si están en condiciones de hacerlo, y que cuenten con servicios de apoyo suficientes, adecuados, de calidad y eficientes. Las

⁸³ Ibid



Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

prestaciones mínimas para las personas más excluidas tendrían que incluir, al menos, tres elementos: un apoyo económico (renta mínima), un acompañamiento individualizado, y la garantía de un alojamiento y del acceso a servicios sanitarios de calidad.

Meta 1: Consolidar las políticas de rentas mínimas desde el punto de vista nacional, estableciendo un sistema de ingresos mínimos como derecho garantizado para todo ciudadano.

Este sistema tendría que responder a las siguientes características:

- Tener cobertura suficiente y contar con la dotación económica adecuada. Las prestaciones mínimas deberían basarse en las buenas prácticas actuales (universalidad y calidad de los servicios, niveles e integralidad de prestaciones) en el territorio español; con la finalidad, por un lado, de mejorar la calidad de los servicios y prestaciones, y por otro, de reducir las desigualdades territoriales. El nivel de renta mínima varía substancialmente entre comunidades autónomas: desde 285 euros en Melilla, pasando por 340 euros en Madrid, o 585 euros en el País Vasco (siendo la media de 376 euros)⁸⁴. No se tendría que plantear ingresos mínimos por debajo del nivel que se ha establecido en el País Vasco.
- Ser flexible para adaptarse a las distintas circunstancias y peculiaridades de sus beneficiarios.
- Tener un sistema de acceso simple y ágil (criterios de accesibilidad que no actúen como barreras).
- Contar con un sistema de gestión eficaz, que evite demoras y no suponga un impedimento al acceso.
- Ser transparente en la información.

⁸⁴ Rodríguez Cabrero, Gregorio (2009). "Valoración de los Programas de Rentas Mínimas en España". Octubre. *EU network of independent experts on social inclusion*. Disponible en: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes>



- ➔ Garantizar un flujo correcto de las personas entre protección, es decir, recibir la renta y acceso al mercado de trabajo; de modo que no sea excluyente sino complementario, especialmente para las personas con empleos a tiempo parcial o de corta duración.
- ➔ Facilitar programas de complemento salarial (Renta de Inserción o de Solidaridad Activa) vinculados a las rentas mínimas (eliminando las restricciones temporales que existen actualmente).
- ➔ Estar complementado con medidas de apoyo social, familiar, etc.

Meta 2: Ordenar los sistemas de ingresos mínimos actuales de modo más congruente y eficiente:

- ➔ Pensiones no contributivas.
- ➔ Rentas mínimas de inserción.
- ➔ Subsidios por desempleo.
- ➔ Renta complementaria a las personas desempleadas (PRODI).

VIVIR HOY CON DIGNIDAD EXIGE CON URGENCIA:

- ➔ Garantizar un sistema de ingresos mínimos para el conjunto del Estado, dando coherencia a los distintos sistemas actuales y ampliando su cobertura.
- ➔ Continuar el PRODI (cobertura para desempleados que ya no cobran seguro de desempleo) hasta que se garantice otra cobertura equivalente de ingresos mínimos.

OBJETIVO 5: REDUCIR LOS NIVELES DE POBREZA GENERAL Y DE POBREZA INFANTIL

En la próxima década en España se deberían reducir significativamente las tasas de pobreza relativa, hasta situarlas por



Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

debajo de los porcentajes de la media europea prevista para 2020 y, reducir sustancialmente las cifras de pobreza severa, hasta situarlas en un 50% del porcentaje actual.

METAS Y MEDIDAS⁸⁵

A fin de cumplir este objetivo no solamente será necesario que se sigan los indicadores que finalmente se adopten en la Estrategia de Lisboa, sino que además se tienen que establecer **objetivos e indicadores específicos, de acuerdo a la realidad española**. Mientras los indicadores planteados por la Estrategia 2020 deben considerarse como objetivos políticos mínimos, se recomienda el desarrollo de indicadores específicos para España, teniendo en cuenta los establecidos por Laeken. Se identifican **3 objetivos claves: reducir los niveles de pobreza relativa en un tercio, los de pobreza infantil en el 50% y los de pobreza extrema en el 50%**, abordando en consecuencia el núcleo duro de la exclusión. Las medidas que se requieren para alcanzar estas metas tienen que implementarse desde una perspectiva de género, corrigiendo las múltiples desventajas y formas de discriminación que siguen afectando a las mujeres.

Meta 1: Reducir sustancialmente las tasas de pobreza relativa hasta situarlas por debajo de la media europea, marcada de acuerdo a los criterios EU 2020

- ➔ Reducir las tasas de pobreza relativa en un tercio, o sea, situarlas en el 13% de la población total en España (actualmente en el 19,5%).
- ➔ Incrementar las prestaciones contributivas mínimas, en concreto la prestación por desempleo y la prestación por jubilación, con el objetivo de situarlas por encima del umbral de pobreza relativa (9.839 euros de ingreso anual en 2008).

⁸⁵Datos: INE (2010a), op.cit.; INE (2010b), op.cit.; FOESSA (2010), op.cit.



Meta 2: Reducir drásticamente la tasa de pobreza extrema hasta situarla en el 50% de las actuales, de modo que se rompa el núcleo duro de la exclusión, aminorando en consecuencia la pobreza inter-generacional y la pobreza de larga duración.

- ➔ Reducir el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema en un 50%, es decir, en 750.000 personas (actualmente estimado en 3,1% de la población española, o sea, 1.450.000 personas).
- ➔ Identificar aquellos grupos de población en los que se concentra la reproducción inter-generacional de la pobreza, así como la pobreza de larga duración o permanente y emprender medidas específicas para la reducción de la misma.
- ➔ Eliminar el número de hogares en los que no entra ningún ingreso (actualmente estimado en 257.000).

Meta 3: Reducir significativamente la pobreza infantil

- ➔ Reducir la tasa de pobreza relativa infantil (actualmente en el 23,2%) por debajo de la tasa de pobreza general, o sea, menos del 13%.
- ➔ Disminuir el número de personas en situación de privación material, de acuerdo a los objetivos que finalmente se marquen en la Estrategia 2020.
- ➔ Reducir el número de hogares con todos los miembros activos en desempleo en un 75%, actualmente la cifra se sitúa en 1.308.300, se propone dejarlos en 325.000 para el año 2020).
- ➔ Incrementar las medidas de apoyo al acceso al empleo de las mujeres jóvenes, especialmente aquellas que tienen hijos a cargo.
- ➔ Asegurar para 2020 legalmente el acceso libre y gratuito a las tecnologías de la información, siguiendo el ejemplo del Estado finlandés⁸⁶, que subvenciona el acceso a ordenado-



⁸⁶ *The Guardian* (2009). "Finland makes broadband access a legal right". 14 de octubre. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/technology/2009/oct/14/finland-broadband>.

Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

res y a líneas de teléfono de las personas en situación de pobreza que lo deseen.

VIVIR HOY CON DIGNIDAD EXIGE CON URGENCIA:

- ➔ Conseguir que desaparezca el número de hogares en los que actualmente no entran ningún ingreso, cifra situada en 257.000, garantizándose así que todos ellos perciban ingresos.

OBJETIVO 6: REDUCIR LAS TASAS DE DESEMPLEO DE LOS GRUPOS MÁS VULNERABLES⁸⁷

En la próxima década las tasas de desempleo en España deberían situarse por debajo de las tasas medias de desempleo en la UE-27. Se tiene que reducir el porcentaje de hogares con sustentador principal empleado y en riesgo de exclusión del 13,1% actual al 5%, así como el número de hogares con sustentador principal desempleado y en riesgo de exclusión del 42,3% a menos del 20%⁸⁸.

METAS Y MEDIDAS

Para que esto sea posible, es necesario renovar profundamente el mercado laboral y las políticas de empleo y poner en marcha medidas específicas centradas en aquellos grupos de población que más sufren el desempleo y la precariedad en el mismo.

Meta 1: Mejorar las tasas de empleo del conjunto de la población y especialmente la de los grupos menos cualificados y en peores condiciones respecto al mercado de trabajo

- ➔ Situar el desempleo juvenil (actualmente en el 42,06%), como máximo, en un porcentaje equivalente al de la media del conjunto de la población.

⁸⁷ Datos: INE (2010a), op.cit.; INE (2010b), op.cit.; FOESSA (2010), op.cit.

⁸⁸ FOESSA (2010), ibid.



- ➔ Situar las tasas de desempleo y especialmente de actividad de las mujeres (actualmente en el 20,56% y el 52,19%, respectivamente) a niveles muy similares a las tasas de desempleo y de actividad de los hombres en 2010 (actualmente, en el 19,72% y el 68,37%, respectivamente), asegurando la igualdad efectiva de sus salarios⁸⁹.
- ➔ Reducir el porcentaje de personas empleadas en situación de pobreza relativa en un 50%, es decir, situarlo por debajo del 5%.

Meta 2: Mejorar la cantidad de empleo disponible y la calidad en el empleo, mediante medidas que permitan una mejora del mercado de trabajo y la activación de las personas desempleadas

- ➔ Reducir la precariedad laboral, específicamente las tasas de temporalidad en un 50% (cifra actualmente situada en el 24,88%).
- ➔ Garantizar una actividad remunerada con salario digno a toda persona que lleve dos años en situación de desempleo. A partir del primer año, debería garantizarse una oferta de formación y de orientación adecuada; se entiende aquí orientación no como atención puntual, sino como el seguimiento de un itinerario completo.
- ➔ Incrementar el salario mínimo interprofesional (actualmente en 633 euros al mes ó 7.596 euros al año) hasta el umbral de pobreza relativa (9.839 euros en el 2008), equivalente a un incremento del 23%.
- ➔ Desarrollar políticas de activación dirigidas especialmente a jóvenes, personas con discapacidad, familias monopa-

⁸⁹Según la Ministra de Igualdad (2008-2010), Bibiana Aído, la brecha salarial llega actualmente al 22% en ganancia media anual y al 16% en ganancia media por hora trabajada en España. Véase Ministerio de Igualdad (2010) "Presentación del estudio sobre desigualdades salariales entre mujeres y hombres". Bibiana Aído, "reducir la brecha salarial es un objetivo prioritario para este Gobierno". Nota de prensa. 7 de septiembre. Disponible en: http://www.migualdad.es/ss/Satellite?c=MIGU_NotaPrensa_FA&cid=1244648667043&language=cas_ES&pageid=1193047406588&pagename=MinisterioIgualdad/MIGU_NotaPrensa_FA/MIGU_notaprensa&title=Bibiana+A%C3%ADdo:+%E2%80%9CReducir+la+brecha+salarial+es+un+objetivo+prioritario+para+este+Gobierno%E2%80%9D



Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

3

rentales y grupos en situación de exclusión: construyendo itinerarios más largos de formación y oportunidades para el entrenamiento profesional, así como acciones públicas de contratación, en colaboración con administraciones, empresas y ONG, para crear mejores condiciones de empleabilidad.

- ➔ Apoyar la creación de empleo social para colectivos desfavorecidos, desarrollando la ley de empresas de inserción, e introduciendo cláusulas sociales para el acceso al empleo en la administración pública y en la empresa. Al igual que existe un 2% de contratación obligatorio de discapacitados para pequeñas y medianas empresas (PEYME) y equidad de género en consejos de administración para empresas de más de 250 trabajadores, se deberían estudiar objetivos para colectivos con dificultades de acceso al mercado de trabajo o desfavorecidos.
- ➔ Considerar y aplicar los ajustes razonables para la incorporación y permanencia en el empleo de aquellos trabajadores que lo requieran.
- ➔ Apoyar la iniciativa emprendedora de las personas en desventaja social, mediante el acceso al crédito y el microcrédito, el desarrollo de la economía social y las medidas de tutorización y acompañamiento.
- ➔ Reorientar el empleo excedente a profesiones en demanda como las relacionadas con medioambiente, salud y cuidados personales, potenciando especialmente el autoempleo y la economía social.
- ➔ Intensificar los espacios de inserción para el empleo: centros ocupacionales, programas de empleo protegido, empresas de inserción, etcétera.
- ➔ Potenciar e intensificar la formación profesional adaptada.
- ➔ Implantar la obligatoriedad de las cláusulas sociales en la contratación pública, e incentivarlas en la privada.
- ➔ Desarrollar las bonificaciones a la contratación de personas en riesgo de exclusión.



VIVIR HOY CON DIGNIDAD EXIGE CON URGENCIA:

- ➔ Garantizar que toda persona desempleada por un tiempo superior a dos años tenga el derecho a participar de una experiencia de empleo remunerado, ofertada por los servicios públicos de empleo, por una duración no inferior a 6 meses o alternativamente, a un proceso especializado de actualización de conocimientos con derecho a una remuneración situada en el salario mínimo.
- ➔ Asegurar que toda persona desempleada por un tiempo superior a seis meses tenga derecho a una atención especializada y personalizada para el acceso a la formación y el empleo (itinerario completo).
- ➔ Garantizar que el salario mínimo interprofesional (actualmente situado en 633 euros al mes ó 7.596 euros al año) se incremente hasta el umbral de pobreza relativa (9.839 euros en el 2008), equivalente a un aumento del 23%.
- ➔ Implantar las cláusulas sociales de modo obligatorio en la contratación pública y promoverlas en la privada.

OBJETIVO 7: MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIVIENDA

En la próxima década, la vivienda y el suelo deberían ser considerados en España como bienes básicos no sujetos a especulación. La vivienda en consecuencia tendrá que ser más accesible, especialmente a las personas en riesgo de exclusión, garantizando que todas tengan acceso a la vivienda o a un alojamiento digno⁹⁰.



⁹⁰Se entiende por vivienda un local construido, transformado o dispuesto para fines de alojamiento de personas, ya sea temporal o permanente; y por alojamiento una instalación temporal en un lugar que sirve de vivienda.

Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

METAS Y MEDIDAS

La vivienda es un bien básico y el derecho al disfrute de la misma un requisito indispensable para que las personas puedan vivir con dignidad. Las transformaciones operadas en el mercado de la vivienda en los últimos años en España, no solamente la han convertido en un objeto de especulación, sino que han dificultado el acceso al disfrute y uso de la misma de muchas personas, debido al esfuerzo económico que esta situación ha conllevado. Esto contribuye a agravar los problemas demográficos de nuestro país, a retrasar la edad de emancipación y, por extensión, la edad de fertilidad. Algunos fenómenos como el chabolismo no se han erradicado y el problema del sinhogarismo crece. Por eso es necesario:

Meta 1: Desarrollar una política de vivienda más inclusiva, basada en un modelo de urbanismo más sostenible y accesible

- ➔ Desarrollar una política urbanística y de ordenación del territorio inclusiva, que evite la segregación espacial, permita la accesibilidad de los equipamientos y potencie las interrelaciones sociales.
- ➔ Destinar el 15% de suelo en los planes de ordenamiento territorial a viviendas públicas, garantizando las correspondientes dotaciones y servicios.
- ➔ Garantizar la accesibilidad en la vivienda a las personas con movilidad reducida que lo necesiten, promoviendo los principios de accesibilidad universal y diseño para todos. Respetar las fórmulas de accesibilidad universal necesaria y adaptada a las personas con discapacidad, asegurando así su derecho a la vivienda y su autonomía personal.
- ➔ Revisar los sistemas impositivos (gravámenes y desgravaciones) de modo que prioricen a los grupos con menos poder adquisitivo.



- ➔ Complementar y acompasar las políticas de vivienda con programas de intervención social en los territorios, para garantizar la participación y la cohesión social.

Meta 2: Desarrollar una política intensa de vivienda social, así como otras formas de acceso a la vivienda de los grupos de población con más carencias, reduciendo de esta manera su esfuerzo financiero

- ➔ Destinar el 10% del parque de vivienda a vivienda social pública (entre 2005 y 2008 se dedicó tan sólo el 2%)⁹¹.
- ➔ Desarrollar un parque público de vivienda de alquiler.
- ➔ Fomentar la accesibilidad de la vivienda (alquiler) para todas las personas, especialmente para los grupos vulnerables y, en general, para quienes la vivienda supone un esfuerzo financiero excesivo (incluidas las personas jóvenes, con discapacidad y las familias numerosas o monoparentales), dificultando este hecho poder cubrir otras necesidades básicas.
- ➔ Potenciar la salida al mercado, particularmente en régimen de alquiler, del mayor número posible de viviendas desocupadas.
- ➔ Priorizar, en las ayudas públicas (directas y fiscales), la rehabilitación, las intervenciones sobre conjuntos residenciales “desfavorecidos”; vinculándolas al desarrollo simultáneo de acciones de trabajo social, educación, formación y empleo.

⁹¹ Inurrieta Beruete, Alejandro (2007) “Mercado de vivienda en alquiler España: más vivienda social y más mercado profesional”. Documento de Trabajo 113/2007. Disponible en: http://www.spaviv.es/comunicacion/publicaciones_y_entrevistas/Lab._ALTERNATIVAS_113.pdf. El gasto en vivienda social en España ha estado muy por debajo de la media europea. Datos de Eurostat, disponibles hasta el 2005, en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-DC-08-001.



Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

Meta 3: Resolver los problemas de las personas o familias que aún no cuentan con una vivienda o un alojamiento digno

- Buscar soluciones a las personas o familias que actualmente sufren los problemas de sobre-endeudamiento por el coste de la vivienda y que corren el riesgo de perder la misma (control sobre los tipos de interés bancarios, intermediación en los créditos, fórmulas alternativas de alojamiento, etc.).
- Ampliar la red de acogida de emergencia (albergues y otras fórmulas) y buscar soluciones al sinhogarismo.
- Erradicar el chabolismo.
- Utilizar las posibilidades que ofrecen los Fondos FEDER (Artículo 7.2) para eliminar asentamientos segregados y rehabilitar viviendas deterioradas, llevando a cabo proyectos integrales que aborden simultáneamente los problemas de empleo, educación, etc.

VIVIR HOY CON DIGNIDAD EXIGE CON URGENCIA:

- Contar con una alternativa de alojamiento para todas aquellas personas residentes en un contexto de chabolismo, infravivienda o sin hogar, ya sea de carácter protegido o supervisado por los poderes públicos, según sea el caso, en un plazo de tres meses desde la detección del problema.
- Erradicar el chabolismo.
- Garantizar que todo hogar, incluso en situación especial de endeudamiento, tenga acceso a los suministros básicos de agua, luz y electricidad.



OBJETIVO 8: INCREMENTAR LOS NIVELES EDUCATIVOS Y REDUCIR EL FRACASO ESCOLAR

En la próxima década en España se deberían crear las condiciones para mejorar sustancialmente los resultados educativos a todos los niveles, de modo que los escasos resultados educativos no supongan un riesgo de exclusión y una desventaja para el acceso al empleo de las generaciones futuras. Así mismo, se tendría que fomentar la educación a lo largo de la vida como un derecho ciudadano.

Los altos índices de fracaso escolar en España⁹² inciden directamente en las posibilidades de éxito en el mercado laboral, y por ende, en el mayor riesgo de exclusión social. Esta tendencia ha de ser invertida, mejorando los niveles de educación y adaptando la formación a los retos que los ciudadanos afrontarán en los próximos años. Es necesario repensar la enseñanza en España, sus recursos, sus metodologías, de modo tal que la oferta educativa esté conectada y adaptada a la dinámica del mundo laboral y a los retos sociales actuales y futuros.

METAS Y MEDIDAS

Meta 1: Desarrollar un sistema educativo más inclusivo y equitativo, en el que se reduzcan los niveles de fracaso y se compensen las desventajas

- ➔ Incrementar el presupuesto educativo hasta situarlo en la media europea (5,3%).
- ➔ Invertir el presupuesto educativo de forma más progresiva, concentrándolo preferentemente en las etapas tempranas.
- ➔ Garantizar la cobertura plena de centros públicos con programas idóneos para la educación infantil, al objeto de reducir las desigualdades de género, y facilitar la reincorporación más rápida y efectiva de las mujeres en el mercado laboral, al tiempo que se facilita una fecundidad mayor.

⁹²Ministerio de Educación (2010), op.cit.



Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

3

- ➔ Propiciar la continuidad de la educación de las niñas en los niveles de educación secundaria y universitaria.
- ➔ Reforzar mecanismos de transición de la escuela al trabajo y viceversa. Se ha de garantizar una formación básica inicial de calidad, que se complemente con una formación y orientación profesional acorde con las demandas sociales reales. En consecuencia, se deben generar alternativas educativas que combinen educación y trabajo, mediante escuelas taller y diversas fórmulas de formación profesional con reconocimiento académico de la experiencia profesional. Todo ello servirá para evitar el abandono y recuperar a aquellos que están fuera del reconocimiento académico del sistema educativo.
- ➔ Establecer mecanismos de coordinación estrecha entre el sistema educativo y los servicios sociales, con objeto de dar apoyo a las familias así como para fomentar espacios no formales de educación.
- ➔ Fomentar espacios para actividades extra-escolares, así como apoyar las funciones educativas de las familias mediante co-participación, el acercamiento a las escuelas y el asesoramiento.
- ➔ Dotar a los centros educativos de personal especializado, docentes y no docentes, para trabajar con alumnos en situación de riesgo, tanto por causas económicas como sociales. Estos recursos educativos tienen que actuar en estrecha colaboración con los de tipo social.
- ➔ Fomentar la educación pública de calidad evitando la tendencia a la dualización actual entre escuela pública y escuela concertada.
- ➔ Invertir en nuevas tecnologías para romper la brecha digital y acelerar el uso de las mismas en el sistema educativo, comenzando por dotar a los centros de tecnologías informáticas y audiovisuales, acordes con los avances didácticos y experimentales.
- ➔ Introducir la atención a la diversidad como un elemento esencial en el proyecto educativo y proporcionar mayor for-



mación a los profesionales de la educación, que les permita abordar problemas de conducta y de diversidad cultural y social.

- ➔ Potenciar el papel de la comunidad educativa en su conjunto y especialmente el de la familia.
- ➔ Ofertar y fomentar espacios y actividades fuera de horario escolar, que permitan la convivencia y la educación no formal y eviten la soledad de los niños y niñas por circunstancias familiares.
- ➔ Prevenir la segregación educativa y la concentración de alumnado con factores de riesgo estructural en determinados colegios.

Meta 2: Afrontar los problemas específicos de aquellos contextos y grupos en los que se concentra preferentemente el fracaso educativo

- ➔ Reducir las tasas de abandono escolar a un 10% (porcentaje fijado en la Estrategia Europa 2020), a través de medidas de refuerzo de distinto tipo (actualmente las cifras llegan al 31%).
- ➔ Dedicar esfuerzos particulares para luchar contra el abandono escolar prematuro y el abandono escolar de los niños inmigrantes (actualmente en el 44%) y gitanos (se estima actualmente en el 80%)⁹³.
- ➔ Facilitar la reincorporación al sistema educativo de aquellas personas que lo han abandonado, con mecanismo de información y asesoramiento, con diseños de itinerarios formativos acordes con su formación inicial, experiencia laboral y demanda social.
- ➔ Poner en marcha planes específicos para las zonas y centros de mayor riesgo social, con mayor dotación de profesorado y profesionales sociales, más recursos materiales y educativos, ratios reducidas, etc.

⁹³Aunque no existan datos equiparables con el abandono escolar a nivel nacional, se estima que del alumnado gitano que comienza 1º de la E.S.O., aproximadamente un 80% abandona esta etapa antes de finalizar el último curso. CIDE/Instituto de la Mujer y Fundación Secretariado Gitano (2006) *Incorporación y trayectoria de niñas gitanas en la E.S.O.* (Madrid: Instituto de la Mujer).



Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

- Evitar la concentración de población con desventaja educativa (especialmente inmigrantes y población gitana) en los centros educativos y la segregación de dichos centros.
- Fomentar la inclusión educativa de las personas con discapacidad, cuyos niveles formativos se sitúan muy por debajo de la población en general (el 11,2% de jóvenes con discapacidad tiene estudios de bachillerato, frente al 21,4% de la población total de jóvenes), así como en lo que respecta a los estudios universitarios o equivalentes (la diferencia es de 6,1% frente al 16,2%)⁹⁴.
- Desarrollar medidas para fomentar el acceso a la universidad de los grupos que más dificultades tienen en el sistema educativo.
- Incrementar de modo sustancial los programas de compensación educativa, iniciándolos desde el primer ciclo de primaria.
- Poner en marcha medidas y programas educativos dirigidos a la familia y al alumnado, orientados a prevenir y abordar la drogodependencia y la conflictividad familiar.

VIVIR HOY CON DIGNIDAD EXIGE CON URGENCIA:

- Asegurar la escolarización efectiva de toda persona en edad de enseñanza obligatoria, con la garantía de que pueda ser en el centro educativo más cercano a su lugar de residencia.
- Garantizar el derecho a una tutoría especializada y personalizada, así como los servicios de apoyo necesarios, para todo el alumnado que se encuentre en situación de retraso escolar superior o igual a 1 año, o que se vea afectado por otros factores especiales de riesgo.
- Asegurar el acceso gratuito a las guarderías para toda persona que se encuentre en situación de riesgo de exclusión.

⁹⁴ Huete García, Agustín (dir.) (2010) *Los jóvenes con discapacidad en España. Informe de situación 2010* (Madrid: CERMI).



OBJETIVO 9: REDUCIR LAS DESIGUALDADES EN SALUD

En la próxima década no solamente se deberían seguir garantizando en España los niveles actuales de cobertura sanitaria universal y gratuita para el conjunto de la población, sino también corregir aquellas desigualdades que hacen que determinados grupos de población tengan una menor atención sanitaria, menos esperanza de vida, mayor morbilidad y en consecuencia menor calidad de vida⁹⁵.

METAS Y MEDIDAS

Las poblaciones en mayor riesgo de exclusión, no sólo tienen menor esperanza de vida, sino más enfermedades y menor calidad. Para corregir esta situación, es necesario contar con sistemas de medición de indicadores clave de desigualdades en salud (por ejemplo, las brechas en la esperanza de vida) que aporten información por género, así como para los grupos de población más vulnerables.

Meta1: Eliminar aquellos condicionantes que determinan las desigualdades en salud⁹⁶.

- ➔ Intensificar las campañas preventivas y de educación en hábitos de vida saludables, dirigiéndolas especialmente a las personas que tienen peor calidad de vida.
- ➔ Intervenir en contextos insalubres, mejorando los equipamientos y resolviendo los problemas estructurales que precarizan la salud de las personas.
- ➔ Potenciar la atención domiciliaria.

⁹⁵No debería olvidarse que la universalización de la asistencia sanitaria todavía no es una realidad completamente acabada en España. Véase Europa-press (2010). "La "ley de universalización" supera el primer trámite parlamentario con el apoyo de todos los partidos". Disponible en: <http://www.europapress.es/catalunya/noticia-ley-universalizacion-supera-primero-tramite-parlamentario-apoyo-todos-partidos-20100324141053.html>.

⁹⁶Ministry of Health and Social Policy of Spain (2010). *Moving Forward Equity in Health: Monitoring Social Determinants of Health and the Reduction of Health Inequalities* (Madrid: Ministry of Health and Social Policy of Spain).



Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

- ➔ Priorizar las actuaciones de mejora de la salud y el bienestar infantil.
- ➔ Potenciar la coordinación socio-sanitaria.

Meta 2: Mejorar las condiciones de salud de los grupos de población que tienen menos calidad de vida

- ➔ Tomar medidas de atención específica dirigidas a aquellos grupos que tienen más dificultades en el acceso al sistema de salud o que requieren de una especial atención:
 - Personas con discapacidades, especialmente mujeres con discapacidad.
 - Personas con problemas de salud mental.
 - Personas con enfermedades raras y crónicas.
 - Personas con drogodependencias.
 - Personas sin hogar.
 - Minorías étnicas.

VIVIR HOY CON DIGNIDAD EXIGE CON URGENCIA:

- ➔ Garantizar que toda persona residente en el territorio español tenga no sólo el derecho a la atención sanitaria sino también la prestación efectiva de la misma.

OBJETIVO 10: MEJORAR LOS NIVELES DE INTEGRACIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

En la próxima década se deberá prestar especial atención a la integración de las personas inmigrantes y de sus familias en España (estimadas en el 12,08% de la población en 2009 - 5,647.000 millones de personas)⁹⁷ y preparar nuestra sociedad para gestionar la diversidad.

⁹⁷ Fuente: INE. Disponible en: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_migrac.htm.



METAS Y MEDIDAS

El desarrollo económico que ha tenido España durante la pasada década ha favorecido la afluencia de muchas personas inmigrantes en corto periodo de tiempo. Muchas de estas personas forman parte de los grupos de población que más impactados se han visto por la crisis y, por lo tanto, de los que pueden padecer en estos momentos mayores riesgos de exclusión. Además, es necesario hacer un esfuerzo especial para adaptar nuestra sociedad a vivir en un contexto pluricultural.

Meta 1: Desarrollar las políticas de igualdad de trato y no discriminación

- ➔ Desarrollar las políticas de no discriminación, igualdad de trato y de oportunidades.
- ➔ Mejorar los procedimientos y las garantías en relación al arraigo y el permiso de trabajo provisional (resolviendo los problemas de inseguridad jurídica).
- ➔ Proceder al cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros, buscando alternativas a los mismos.
- ➔ Lograr que a las personas víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral y sexual (particularmente a las mujeres) y a sus hijos, se les garantice sus derechos y acceso a los servicios educativos, sanitarios y laborales.
- ➔ Prestar especial atención a los menores inmigrantes y en concreto a los menores tutelados que actualmente pierden el reconocimiento y la garantía de todos sus derechos, por el simple hecho de cumplir 18 años. Deberían tener derecho a obtener la nacionalidad española o la doble nacionalidad.

Meta 2: Promover medidas que compensen las desventajas y favorezcan la integración

- ➔ Desarrollar una estrategia de formación y adaptación de los trabajadores inmigrantes a las nuevas necesidades del



Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

mercado de trabajo, reconociendo, aprovechando y potenciando las cualificaciones que tienen ya adquiridas.

- ➔ Prestar una atención muy especial a la generación de jóvenes adolescentes inmigrantes y de minorías étnicas, con grandes dificultades para mantenerse en el sistema educativo y sin posibilidad de inserción laboral, convirtiéndose en un colectivo de alto riesgo.
- ➔ Desarrollar la homologación de las titulaciones de origen.
- ➔ Implantar medidas que contribuyan al éxito educativo y a la reducción del fracaso escolar.

Meta 3: Gestionar de modo positivo la diversidad y desarrollar la misma como un activo en nuestra sociedad

- ➔ Gestionar la diversidad potenciando la interacción comunitaria, la visibilidad y la cultura como valor añadido.
- ➔ Garantizar los derechos sociales a las personas extranjeras (educación, sanidad, servicios sociales) y avanzar en la garantía de derechos políticos (derecho al voto).
- ➔ Promover la participación asociativa comunitaria y política de los inmigrantes.

VIVIR HOY CON DIGNIDAD EXIGE CON URGENCIA:

- ➔ Garantizar los derechos sociales y políticos de las personas extranjeras
- ➔ Asegurar que ningún menor tutelado pierda el reconocimiento y la garantía de sus derechos por el simple hecho de cumplir 18 años.

OBJETIVO 11: MEJORAR, PROFUNDIZAR Y REORIENTAR LA RED DE SERVICIOS SOCIALES

En la próxima década, los servicios sociales en España deberán consolidarse como el cuarto pilar del sistema de protección



social, contando con los recursos y medios adecuados y desarrollando el modelo de intervención integral comunitaria, en el marco de las distintas competencias territoriales.

METAS Y MEDIDAS

Los servicios sociales, que se han ido desarrollando progresivamente en España en los últimos años, tienen que consolidarse definitivamente como un sistema estable y suficientemente dotado, formando el cuarto pilar del Estado de Bienestar. Para ello, es fundamental la aplicación de la Ley de Dependencia en los plazos previstos, así como una cartera de servicios garantizados como derechos individuales. También es esencial la coordinación efectiva entre el conjunto del sistema de protección social, el cual constituye un estabilizador fundamental, especialmente en tiempos de crisis. El papel del TSAS ha de ser más activo en este entramado.

Meta 1: Desarrollar los servicios sociales plenamente y de modo más integrado en el sistema de protección social

- ➔ Definir y garantizar una cartera de servicios mínimos en todo el territorio, desarrollando un Acuerdo Marco de Servicios Sociales en el plano estatal (que incluya una normativa estatal que garantice las prestaciones técnicas comunes) y fomentando un acuerdo interterritorial en el seno de la Conferencia Sectorial.
- ➔ Mejorar la coordinación y la interrelación entre el sistema sanitario y el de servicios sociales, así como con el sistema educativo y el de empleo.
- ➔ Lograr unos mecanismos de coordinación más efectivos entre todos los servicios públicos, vertical y horizontalmente.



Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

Meta 2: Delimitar y acotar mejor el objeto prioritario de los Servicios Sociales

- Contar con un modelo de intervención integral y comunitaria orientada a la cohesión e incorporación social, así como a la convivencia.
- Trabajar por procesos e itinerarios personalizados, asegurando el acompañamiento, la prevención y la atención integral, y superando el modelo actual basado esencialmente en prestaciones.
- Agilizar todos los procesos administrativos y las tramitaciones, especialmente las que afectan a los pagos.
- Mejorar el acceso a los servicios, tanto por parte de las personas con discapacidad como por parte de aquellos grupos de población que son beneficiarios prioritarios de los mismos.
- Definir y delimitar la cartera de servicios que de modo efectivo han de ser prestados y garantizados como derechos personales.
- Desarrollar aquellos ámbitos que son consustanciales a estos servicios y que aún manifiestan muchas debilidades, especialmente el sistema de dependencia y el de rentas mínimas.
- Dar respuesta efectiva a los problemas emergentes relacionados con las nuevas formas de exclusión, el impacto de la crisis, etcétera.
- Reforzar el papel clave del TSAS en el sistema de los servicios sociales.

VIVIR HOY CON DIGNIDAD EXIGE CON URGENCIA:

- Asegurar el derecho a la atención y el seguimiento personalizado por parte de los Servicios Sociales de toda persona que se encuentre en situación de exclusión, con la aplicación de un programa individualizado de inclusión. Para llevarlo a cabo, será necesario fijar igualmente los supuestos a considerar.



OBJETIVO 12: MEJORAR LOS RECURSOS PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS

En la próxima década en España se debería mejorar sustancialmente el nivel de recursos disponibles, al objeto de garantizar los derechos sociales al conjunto de la población. Ello conlleva incrementar la recaudación fiscal de modo progresivo, con el fin de aumentar el gasto social hasta la media europea, en torno al 30% actualmente (en 2008 se situaba en el 27,2% del PIB, mientras que en España alcanzaba el 20,8%).

METAS Y MEDIDAS

La inclusión social y la reducción de las desigualdades necesitan un esfuerzo colectivo compartido que sea justo y que se dirija a mejorar los recursos, con objeto de garantizar los derechos, compensando así los desequilibrios sociales y territoriales que tenemos en España.

Meta 1: Mejorar el nivel y la calidad de los recursos disponibles, recaudando más y de modo más adecuado

- ➔ Desarrollar un impuesto de sociedades más justo, introduciendo una progresividad según la tipología de empresas (por ejemplo, gravar a aquellas que no realizan ninguna actividad económica productiva y son simple instrumento para aliviar la tributación del IRPF).
- ➔ Incrementar los tipos del IRPF hasta situarlos en niveles previos a 1988, aplicando criterios de progresividad, de tal modo que se reduzca la fiscalidad de las rentas más bajas y medias - bajas y aumente la de las medias - altas y altas.
- ➔ Buscar y estudiar fórmulas que consigan generar más recursos aplicando la perspectiva de la equidad y la justicia social; entre otras acciones, se sugiere profundizar en las siguientes:



- Estudiar la viabilidad de crear un impuesto sobre los grandes patrimonios.
- Revisar la tributación de todos los regímenes especiales y, en concreto, las SICAV (Sociedades de Inversión de Capital Variable) que tributan entre el 0,5 y el 1%.
- Hacer un mayor control de la economía sumergida que supone en nuestro país el 23% del PIB, lo que representa 240.000 millones de euros, según algunas estimaciones. Además, la economía sumergida es fuente de sobreexplotación de las personas menos cualificadas⁹⁸.
- Gravar con una tasa las transacciones financieras en la línea en la que está proponiendo varios países europeos (adaptación de la tasa Tobin)⁹⁹.
- Ser más efectivos en los planes antifraude. Según la Asociación Nacional de Inspectores de Hacienda, el fraude fiscal se podría cifrar entre el 20% y el 25% del PIB, el doble de la media europea¹⁰⁰. En España podría haber entre 70.000 y 90.000 millones de euros de evasión fiscal, mayoritariamente por empresas privadas y por personas con ingresos altos, de los que sólo se inspecciona el 8%. Si se tomaran medidas oportunas, se podrían recaudar entre 25.000 y 36.000 millones suplementarios al año¹⁰¹. El último caso que atrajo la atención mediática

⁹⁸ Finanzas.com (2008) "La economía sumergida mueve en España 240.000 millones, el 23% del PIB". 15 de octubre. Disponible en http://www.finanzas.com/2008-10-15/52288_gestha-cifra-240000-millones-fraude.html

⁹⁹ The Times (2010) "Merkel leads calls for global financial tax as markets continue to slide". 20 de mayo. Disponible en: <http://business.timesonline.co.uk/tol/business/economics/article7131991.ece>. Euractiv (2010) 'Germany, France push for financial transactions tax'. 12 de julio. Disponible en: <http://www.euractiv.com/en/financial-services/germany-france-push-financial-transactions-tax-news-496236>

Para un análisis histórico útil, véase:

http://en.wikipedia.org/wiki/Financial_transaction_tax#cite_note-82.

¹⁰⁰ Peláez Martos, José María (2009) "El Fraude Fiscal en España", Economía Exterior no.49. Disponible en: <http://www.redjusticiafiscal.org/competencia-fiscal/el-fraude-fiscal-en-espana.html>

¹⁰¹ Gestha, Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda (2009) Lucha eficaz contra el fraude fiscal y la economía sumergida. Prioridad y necesidad urgente. Disponible en:

<http://www.gestha.es/archivos/informacion/monograficos/2009/lucha-eficaz-contrael-fraude-fiscal-y-la-economia-sumergida.-prioridad-y-necesidad-urgente..pdf>. Parra Luna, Francisco (2009) "Un modelo axiológico para salir de la crisis". CincoDías.com. 27 de marzo. Disponible en: http://www.cincodias.com/articulo/opinion/modelo-axiologico-salir-tesis/20090327cdscdiopi_1/cdsopi/



sobre el fraude fiscal hace referencia a 3.000 ciudadanos españoles, cuyo patrimonio conjunto podría llegar a 10.000 millones de euros depositados en cuentas suizas¹⁰².

- Promover la actuación coordinada a nivel europeo o a través de organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, para evitar la fuga de capitales y controlar de manera más efectiva los paraísos fiscales. Se estima que más de un trillón de euros está depositado en paraísos fiscales sólo en el continente europeo (Luxemburgo, Liechtenstein, Suiza, Mónaco, Andorra, islas del Canal) y suponen entre 130 y 250 mil millones de euros de pérdidas fiscales al año en Europa. Se estima que entre siete y doce trillones de euros se concentran en paraísos fiscales en todo el mundo¹⁰³.
- Dadas las circunstancias especiales asociadas al envejecimiento, estudiar el posible establecimiento de un fondo especial, basado en aportaciones extraordinarias de la población ocupada y garantizado por el Estado, para consolidar una base económica que haga frente a los retos del futuro (una especie de macro-fondo de pensiones, obligatorio para el conjunto de la población asalariada y voluntario para el resto de la población). Además, podría actuar a modo de prestación complementaria a la pensión: el establecimiento de este fondo tendría la función potencial de prevenir posibles ataques especulativos como los vividos en la primera parte del año en España.

¹⁰²Cotizalia (2010) "Un chivatazo de HSBC pone a los pies de Hacienda a 3.000 fortunas con dinero en Suiza". 24 de junio. Disponible en: <http://www.cotizalia.com/en-exclusiva/hsbc-hacienda-fortunas-suiza-20100624-54194.html>

¹⁰³The Independent (2008) "Europe vs the super-rich". 4 de marzo. Disponible en: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/a-guide-to-europes-tax-havens-790860.html>. The Independent (2008) "A guide to Europe's tax havens". 4 de marzo. Disponible en: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/europe-vs-the-superrich-790863.html>. Véase también Pelaéz Martos (2009), op.cit.



Intensificar las Políticas contra la Exclusión y establecer las Líneas Rojas de la Dignidad

Meta 2: Aplicar los recursos disponibles de modo más justo y equitativo

- Ha de procederse a una revisión del gasto de acuerdo a criterios de necesidad y eficacia. Para ello se propone:
 - Hacer una revisión de gastos que no solamente resultan excesivos sino que no son prioritarios de acuerdo a las necesidades sociales y a criterios de promoción del bienestar (por ejemplo, gastos en canales públicos de televisión, inversiones poco racionales en edificios, gastos suntuosos, etc.).
 - Evaluar el gasto presupuestario desde la perspectiva del impacto social del mismo y la mejora en el progreso social y su influencia en las condiciones de vida de las personas.
 - Priorizar en las transferencias estatales y en los presupuestos municipales, la garantía de la suficiencia económica de las políticas sociales en general, y de los servicios sociales, en particular en el plano municipal.

VIVIR HOY CON DIGNIDAD EXIGE CON URGENCIA:

- Situar el gasto social en el 30% del PIB, reduciendo así el desfase existente con respecto a la media de la Unión Europea.



MEJORAR LA GOBERNANZA E IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN DEL TSAS

La gobernanza es un tema clave en las políticas de inclusión, especialmente en países como España, en donde las competencias en las políticas sociales están distribuidas entre las administraciones del plano nacional, autonómico y local; además, existen muchos otros actores privados que intervienen en las mismas. Por eso, es imprescindible sumar fuerzas mediante la búsqueda de consensos y compromisos, fomentando la cooperación y racionalizando las actuaciones. Para una buena gobernanza es fundamental contar con sistemas de información y evaluación adecuados, así como con la financiación apropiada.

La buena gobernanza no es posible sin la articulación de espacios de participación. La democracia participativa requiere reforzar la educación cívica, el compromiso social y el tejido asociativo, con objeto de que la sociedad civil se fortalezca y juegue el papel que le corresponde en las políticas públicas, como un actor imprescindible tanto en su concepción y diseño como en su implementación, seguimiento y evaluación¹⁰⁴.

El papel del TSAS es fundamental en las políticas de inclusión, y por ello, ha de ser no solamente reconocido sino impulsado, fomentando la participación de las entidades implicadas. Las entidades sociales suponen un activo imprescindible y sus potencialidades deben ser desarrolladas, puesto que forman parte de la red de apoyos a las personas. Los sistemas de

La gobernanza es un tema clave en las políticas de inclusión, especialmente en países como España, en donde las competencias en las políticas sociales están distribuidas entre las administraciones del plano nacional, autonómico y local; además, existen muchos otros actores privados que intervienen en las mismas.

¹⁰⁴ Jornadas Cívicas Europeas (2010). *Por una Ciudadanía Social Europea*. Organizadas por un colectivo de trece asociaciones y plataformas sociales españolas coordinadas por la Fundación Civies, en colaboración con Solidar y el Foro Cívico Europeo.



relación entre administraciones y TSAS han de mejorar sustancialmente, avanzando así hacia una mayor madurez, transparencia y eficacia.

4.1. UN SISTEMA DE GOBERNANZA QUE AGLUTINE Y AÚNE FUERZAS

La buena gobernanza se rige por cinco principios que se conciben como aplicables a cualquier nivel de gobierno, ya sea local, regional, nacional, europeo o internacional; así mismo, persigue hacer más democrática la formulación de las políticas y la ejecución de éstas¹⁰⁵. Del juego efectivo de estos principios (de cada uno de ellos y del conjunto) se ha de conseguir una mayor eficiencia en las políticas de inclusión:

- ➔ **El principio de apertura:** del cual se espera un funcionamiento más “abierto” de las instituciones, una comunicación más activa y eficaz de ese funcionamiento y de las correspondientes decisiones y el empleo de un lenguaje accesible al público en general. Este principio implica, que las políticas de inclusión social y las medidas y acciones que las mismas conllevan, deben ser hechas públicas y comunicadas del modo más adecuado para que sean conocidas por sus beneficiarios. Los ciudadanos han de conocer cuáles son los derechos que les amparan, los recursos que están a su disposición y la manera de acceder a los mismos.
- ➔ **El principio de participación:** con el que se apela al reforzamiento y la efectividad de la intervención de los ciudadanos en todas las fases del ciclo de las políticas (planificación, ejecución, seguimiento, evaluación), como única vía idónea para conseguir el robustecimiento de la confianza de aquellos en las instituciones y la legitimación de éstas



¹⁰⁵ Comisión Europea (2001) La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco. COM (2001) 428 final. Bruselas, 25 de julio. Disponible en: http://www.mpr.es/funcion_publica/iniciativas/mejora_reg_eu/libro_blanco/document_es/Libro_Blanco_Gobernanza.pdf

Mejorar la Gobernanza e Impulsar la Participación del TSAS

por los resultados obtenidos. La intervención de los ciudadanos así deseada y buscada, se entiende que es orientada al enfoque integrador que ha de darse a la concepción y aplicación de las políticas. Este principio implica propiciar y garantizar la participación de las entidades del TSAS en las políticas públicas, así como del conjunto de los ciudadanos, incluidos los beneficiarios de los servicios.

- **El principio de responsabilidad:** que expresa la necesidad de clarificación del papel de cada cual en los procesos legislativo y ejecutivo. Teniendo en cuenta la múltiple implicación administrativa, este principio comporta la exigencia de asunción y explicación por parte de las instituciones de las decisiones que toman y el compromiso de las otras partes interesadas con las mismas. Este principio implica también una mayor clarificación de las responsabilidades y las competencias en las políticas sociales, tanto por parte de los distintos niveles administrativos (europeo, nacional, local) como por parte de los distintos departamentos.
- **El principio de eficacia:** que pretende destacar la necesidad de asegurar la oportunidad y efectividad de las políticas y las medidas. Efectividad conlleva consecución de los resultados perseguidos sobre la base de objetivos claros y evaluación del impacto de la ejecución y, en su caso, de la experiencia en ella acumulada. El principio incluye también la exigencia de la idoneidad de la instancia decisoria y de la proporcionalidad de la medida adoptada. Este principio implica que los planes y políticas de inclusión han de ser medidos y evaluados de acuerdo a los objetivos que persiguen y contar con indicadores claros que demuestren los resultados conseguidos.
- **El principio de coherencia:** que se refiere al sentido que tienen las políticas y las acciones, así como la fácil comprensión de unas y otras. El enfoque coherente de la acción que comporta integración sectorial y pluralismo territorial, exige liderazgo político y compromiso por parte



El consenso social tiene que ser el eje vertebrador de la política social.

de las instituciones. Desde la perspectiva de los planes de inclusión social, implica una correcta adecuación entre los objetivos perseguidos y los medios y competencias de que se dispone para alcanzar los mismos.

4.1.1. LIDERAR BUSCANDO EL CONSENSO Y EL COMPROMISO

El consenso social tiene que ser el eje vertebrador de la política social. Tanto el Gobierno español como los autonómicos tienen que establecer una Estrategia Integral para la Inclusión, la Cohesión y la Participación Social en el horizonte de la próxima década. Una Estrategia consensuada, con unos objetivos sociales y laborales claros y evaluables en los que se aborde la inclusión, cohesión y participación social; pensada a largo plazo, más allá de las coyunturas económicas y de los cambios políticos, que persiga un objetivo común de mejora de la calidad de vida de todas las personas y especialmente de las más vulnerables.

Pero esto no es posible si las políticas sociales no alcanzan, dentro del debate político y de las preocupaciones de los ciudadanos, el mismo nivel de interés que las políticas macroeconómicas y si no forman parte de las mismas. **La Estrategia 2020 tiene que ir acompañada de una estrategia específica de protección e inclusión, liderada por el Gobierno al máximo nivel,** dado que la misma requiere la implicación de distintos ministerios, así como de las comunidades autónomas y municipios.

El **Método Abierto de Cooperación (MAC)**, ha demostrado ser un instrumento adecuado para reforzar las políticas de protección e inclusión social en el plano europeo, así como para concretar los compromisos individuales de cada estado miembro y los conjuntos. Además, ha permitido mejorar el ejercicio



Mejorar la Gobernanza e Impulsar la Participación del TSAS

de planificación y de evaluación, precisado progresivamente mejor los objetivos, identificando los indicadores, señalando las áreas en las que son necesarios los progresos y propiciando el aprendizaje mutuo entre países mediante estudios y revisiones mutuas¹⁰⁶.

La práctica del MAC se ha de llevar también a los ámbitos nacional, autonómico y local en lo que respecta a los planes de inclusión. Esto requiere contar con una estrategia de inclusión a largo plazo (diez años vista), que se concrete en planes periódicos plurianuales (planes de legislatura), en la que se prevean mecanismos de evaluación y seguimiento anuales con sus correspondientes informes conjuntos. A la vez, es necesario dotar al sistema de mecanismos que faciliten la información, el análisis, la investigación, la evaluación, la transferencia de experiencias y aprendizajes, etc.

El diálogo es un elemento esencial para generar las condiciones de éxito de la Estrategia. Dicho diálogo tiene que establecerse desde el punto de vista de múltiples niveles, esto es: plantearse en el plano nacional (horizontal entre los distintos ministerios), sectorial (sobre cuestiones específicas) y transversal (que implica un debate permanente sobre los temas de mayor importancia).

La Estrategia 2020 tiene que ir acompañada de una estrategia específica de protección e inclusión, liderada por el Gobierno al máximo nivel, dado que la misma requiere la implicación de distintos ministerios, así como de las comunidades autónomas y municipios.

¹⁰⁶ Desde la adopción de la Estrategia de Lisboa en el año 2000, “la UE ha vivido un proceso de inclusión social que ha constado de cinco elementos principales: un conjunto de objetivos comunes de la UE para combatir la pobreza y la exclusión social; Planes de Acción Nacionales contra la Pobreza y la Exclusión Social (PANIn) bienales, que son los medios por los que los Estados miembro traducen los objetivos comunes en políticas nacionales y que se redactan en base a un marco común; un conjunto de indicadores comunes acordados para mejorar el análisis de la pobreza y la exclusión social y para medir el progreso hacia la consecución de objetivos comunes; un proceso para controlar regularmente e informar del progreso que ha resultado en informes regulares sobre la inclusión social en la UE; un programa de acción comunitaria para destacar y reforzar el proceso y, particularmente, para fomentar el aprendizaje mutuo y el diálogo entre los Estados miembro que estimulará la innovación y la compartición de prácticas recomendadas”. Fraser, Hugh (2010). “Políticas de Inclusión Social y Pobreza en la UE”. Revista Española del Tercer Sector, No. 15 (mayo-agosto). Disponible en:

<http://www.fundacionluisvives.org/rets/15/articulos/53222/index.html>



En la situación actual es evidente que se dan grandes duplicidades en los distintos niveles de administración. Este hecho supone una pérdida de energía y de recursos.

Es al Gobierno a quien le corresponde ejercer el liderazgo en la Estrategia. Por otra parte, es necesaria la movilización y la búsqueda de alianzas que tienen que producir consensos básicos, tanto a nivel de los partidos políticos, como a nivel de los sindicatos, del mundo empresarial, de los municipios, los medios de comunicación, las asociaciones vecinales, las entidades del TSAS, etc. Esos consensos no son posibles sin un impulso y un liderazgo decididos, en los que se estrechan lazos con las universidades, los colegios profesionales y otros actores que puedan favorecer este proceso.

Además es necesaria una buena **política de comunicación** en la que se transmita a las partes interesadas y al conjunto de la sociedad los mensajes clave, los objetivos que se persiguen, los avances que se están consiguiendo, etc. No es posible conseguir la movilización y el consenso sin una buena comunicación.

4.1.2. REFORZAR LA COOPERACIÓN Y RACIONALIZAR LA ACTUACIÓN

En la situación actual es evidente que **se dan grandes duplicidades en los distintos niveles de administración.** Este hecho supone una pérdida de energía y de recursos, en un entorno de escasa eficiencia. Por otro lado, no existe una priorización de problemas ni una racionalización de los recursos, pues no se aplican con claros criterios de necesidad. En algunas ocasiones las responsabilidades no están bien definidas, dándose criterios ilógicos de competencia entre administraciones. Es más, todo se acaba delegando en la coordinación, que conlleva pérdida de eficacia. El tejido social está igualmente inmerso en esas duplicidades y falta de coordinación.

Una Estrategia de Inclusión que no esté realizada en cooperación con las comunidades autónomas difícilmente podrá tener impacto en el entramado administrativo español actual. Pero



Mejorar la Gobernanza e Impulsar la Participación del TSAS

para promover la misma, es necesario que se den al menos dos condiciones: en primer lugar, sacar el tema de la inclusión del juego político de las relaciones partidistas y de la búsqueda de rentabilidades al mismo; en segundo lugar, actuar sobre la base de la atención preferente a los territorios o colectivos que más lo necesitan, es decir, priorizar los más excluidos y dar respuestas conjuntas a los mismos.

Para ello, se hace necesario mejorar los instrumentos de coordinación existentes y **establecer nuevos mecanismos de cooperación entre los niveles administrativos**. La Conferencia Intersectorial ha de ser el espacio privilegiado en el que se aborden las políticas de inclusión de modo colegiado, bajo el liderazgo de la administración central. No obstante, este mecanismo de toma de decisiones políticas resulta claramente insuficiente si no se ve acompañado de otros de análisis, planificación, seguimiento y apoyo técnico. Se sugiere en este sentido tomar el ejemplo del Comité de Protección Social Europeo, al objeto de estudiar la posible creación de un instrumento similar en el plano español.

4.1.3. EL ENFOQUE TRANSVERSAL COMO EJE DE ACTUACIÓN

Muchas de las dificultades que se han identificado no son problemas específicos generados por la crisis sino de coordinación administrativa, es decir, de falta de armonización y articulación entre distintos ámbitos. **La cuestión del enfoque transversal o *mainstreaming* de las políticas de inclusión sigue siendo una asignatura pendiente en la administración, tanto culturalmente como en sus dificultades de aplicación operativa**. La inclusión conlleva problemas complejos e interrelacionados, a los que se da una respuesta rígida, parcial y segmentada. Aplicar un conjunto de medidas integradas, delimitando a la vez servicios y responsabilidades y potenciando formas de actuar multidisciplinares, sigue siendo el primer gran reto.

*La cuestión del enfoque transversal o **mainstreaming** de las políticas de inclusión sigue siendo una asignatura pendiente en la administración, tanto culturalmente como en sus dificultades de aplicación operativa.*



Evaluar los impactos sociales de todas las medidas políticas y legislativas, así como asegurar la inclusión de medidas transversales, es el modo más evidente de asegurar que las políticas públicas, independientemente de su ámbito, velen por la inclusión social. Los grupos más vulnerables de la población son también consumidores, estudiantes, trabajadores, personas que quieren disfrutar de su tiempo libre, utilizar servicios sanitarios, etc; por tanto, todos los ámbitos son potencialmente políticas sociales. Pero esto no es posible si las políticas públicas funcionan en paralelo.

Avanzar en la mejor coordinación del sistema de servicios sociales, con los otros sistemas y políticas sociales, es decir, conseguir que las instituciones trabajen de manera conjunta, sigue siendo el segundo gran reto: no se puede seguir haciendo compartimentos estancos según los sectores. Cada persona vive una complejidad de circunstancias que no pueden ser parceladas en función de la racionalidad burocrática, pues necesita respuestas conjuntas. Los servicios sociales tienen que trabajar más en la coordinación socio - sanitaria, socio - educativa y socio - laboral, pero delimitando su papel, dado que ellos no abarcan el conjunto de las políticas de inclusión. Lo específico que han de hacer los servicios sociales es acompañamiento social, diagnóstico, itinerarios, etc.

Hacer esto posible supone romper con restricciones que existen actualmente, tales como el horizonte presupuestario temporal, la configuración de las administraciones de forma estanca, la propia cultura organizativa, etc. Por otra parte, requiere también cambiar los procedimientos administrativos en la decisión y control del gasto, que están orientados al control administrativo y no al de los resultados. La toma de decisiones es muy lenta y la respuesta no se adapta a las necesidades que en muchas ocasiones son urgentes.



Mejorar la Gobernanza e Impulsar la Participación del TSAS

Conviene recordar que coordinarse no significa hacer de todo o actuar de modo supletorio en aquello que no hacen los demás. En demasiadas ocasiones, los servicios sociales pretenden con escasos recursos abordar problemas que les desbordan, tanto desde el punto de vista de las competencias, como desde las capacidades.

4.1.4. MEJORAR EL CICLO INFORMACIÓN ⇒ CONOCIMIENTO ⇒ EVALUACIÓN

Mejorar el conocimiento y la información sobre la exclusión es esencial para la planificación de las políticas y el impacto de las mismas. **Son necesarios diagnósticos más profundos, indicadores más fiables y un conocimiento actualizado.** En muchos servicios y planes se trabaja en el 2010 con datos del 2007, con lo que el conocimiento es obsoleto y poco útil, además de impreciso. Actualizar el conocimiento en tiempo de crisis es especialmente necesario. Más aún, en demasiadas ocasiones, los datos son parciales, carecen de un horizonte temporal y no se hacen con los mismos criterios en los distintos territorios, por lo que aportan poco valor.

Es necesario **mejorar los estándares de información y homogeneizar criterios en la recogida** de la misma, así como realizar una mayor coordinación administrativa en estas tareas. El **Plan Concertado** debe de ser una fuente importante de información, homologando bases de datos y armonizando criterios. El **Instituto Nacional de Estadística**, al igual que el **Centro de Investigaciones Sociológicas**, tienen que implicarse en mayor medida en el conocimiento de los fenómenos de la exclusión. Las universidades han de aportar valor en el análisis y la interpretación de los datos, colaborando estrechamente entre ellas y con las administraciones. Los datos estadísticos han de ser racionalizados en España: hay que aspirar a que sean datos sobre todo el territorio nacional y combinar información en diferentes ámbitos tales como el

Es necesario, por una parte, mejorar los estándares de información y homogeneizar criterios en la recogida de la información, como por la otra, realizar una mayor coordinación administrativa en estas tareas.



Las necesidades de las personas y especialmente las de aquellas que se encuentran en circunstancias extremas, no pueden esperar.

empleo, el acceso a los servicios sociales, la salud y la vivienda entre otros. Sólo de esta manera se podrá obtener una información acertada acerca de la realidad de la exclusión social.

El análisis, la investigación y la recogida de datos tienen que estar dirigidos al establecimiento de indicadores. No es necesario que sean muchos, pero sí es decisivo que sean claros: sin un conocimiento y una actualización de estos indicadores es muy difícil que una estrategia de inclusión sea precisa en sus objetivos y resultados esperados. Estos indicadores han de servir también para medir los impactos de las medidas políticas y administrativas de los mismos.

El conocimiento sobre el fenómeno de la pobreza y la exclusión social en España está aún muy disperso, es insuficientemente actualizado y no combina de modo correcto los distintos tipos de información que son necesarios (información global, local, cuantitativa, cualitativa, longitudinal basada en series de datos, temática concentrada en problemas específicos, etc.). Una estrategia de esta naturaleza ha de llevar aparejado un sistema adecuado de investigación y recogida de información.

Cualquier buena estrategia ha de establecer **objetivos a largo y a medio plazo que sean medibles** y, para ello, es necesario implantar **sistemas de evaluación**. La cultura de la evaluación ha de ser implantada en las administraciones con más rigor; una cultura que va más allá de la emisión de informes de actividades, pues ha de hacerse sobre objetivos concretos, en cascada, a distintos niveles administrativos y retroalimentando la planificación. Esta cultura de la evaluación implica también que las administraciones y las ONG se sometan a evaluaciones externas y a revisiones inter pares, que permitan un aprendizaje mutuo (o benchmarking) y faciliten la aplicación



Mejorar la Gobernanza e Impulsar la Participación del TSAS

de estos aprendizajes o de aquellas prácticas que dan mejores resultados.

4.1.5. ALINEAR LA FINANCIACIÓN CON LOS PRINCIPIOS DE LA BUENA GOBERNANZA

Debido a la crisis económica y a la falta de ingresos en las administraciones, se está tendiendo al ahorro en la gestión de los servicios públicos y, en concreto, de los servicios sociales. **No es admisible ni congruente con los principios de la buena gobernanza el proceder a recortes sociales generalizados**, sin una racionalización que conduzca a mejores criterios de gasto. Al recorte de gasto público se añade una ralentización de los mecanismos de financiación y de aplicación del gasto, con una creciente burocratización, complejización de los sistemas de control, etc.

Estas circunstancias se agravan especialmente por restricciones o inadecuaciones que tienen algunas de las normativas que regulan las partidas de gasto como son la Ley de Subvenciones y la Ley de Contratos Públicos¹⁰⁷. Entre ellas, se pueden citar por ejemplo asuntos de fiscalidad (IVA) que suponen agravios comparativos para las entidades no lucrativas, la complicación de los sistemas de justificación de subvenciones... En otras ocasiones, la propia interpretación de las normas es restrictiva, actuando a favor de la burocracia y en detrimento de los beneficiarios finales.

Las necesidades de las personas y especialmente las de aquellas que se encuentran en circunstancias extremas, **no pueden esperar** y no han de estar en función de la burocracia administrativa, por lo que es imprescindible que estas situaciones se resuelvan cuanto antes en aras de un mejor servicio. Los

Los mecanismos de financiación no pueden funcionar con la lentitud con la que lo hacen.

¹⁰⁷ Gobierno de España (2003) Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2003/11/18/pdfs/A40505-40532.pdf>
Gobierno de España (2007) Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Disponible en: <http://www.derecho.com/boe/ley-30-2007-contratos-sector-publico/>.



mecanismos de financiación no pueden funcionar con la lentitud con la que lo hacen. En el caso de las ONG, si las subvenciones se convocan y otorgan con retraso, a su insuficiencia se añade la paralización de los programas y la necesidad de recurrir al crédito, con lo que se disminuye el volumen y la calidad de los recursos disponibles para satisfacer las necesidades de los usuarios.

Es importante que en la provisión de servicios opere el mercado, si con ello se consigue ganar eficiencia y mejora en las prestaciones. Pero **no es posible que tal situación conduzca a una mercantilización de los servicios públicos**, especialmente los sociales, en la que el único, o el criterio preferente de otorgamiento de la provisión de los mismos es el precio, perdiendo así de vista el grado de satisfacción del usuario, la capacidad para generar autonomía, el compromiso con la comunidad, etc.

Los principios de la buena gobernanza han de aplicarse también a los presupuestos sociales y a la manera en que éstos se ejecutan. Por eso es imprescindible, por ejemplo, que se generalicen las **cláusulas sociales en la contratación pública y que se fomenten en la privada**, de modo que sean las propias administraciones las que favorezcan en el empleo que es inducido por las mismas, la promoción de las personas en situación de exclusión.

Los Fondos Estructurales de la UE, que son fondos para la cohesión económica y social, y especialmente el Fondo Social Europeo (FSE) **deberían ser un instrumento clave en las políticas de inclusión**. Su aplicación a largo plazo, la necesidad de cofinanciación, la capacidad que tienen de acometer políticas estructurales, actuar en el campo del empleo y en la inclusión, la posibilidad de implicar en su gestión a distintos actores públicos y privados, incluidas las ONG, tendrían que ser aprovechados al máximo. Por otra parte, deben ser usados



Mejorar la Gobernanza e Impulsar la Participación del TSAS

para generar estructuras sólidas que mitiguen el impacto de eventuales crisis futuras. Se trata de fondos que pueden ser concentrados en la mejora del desarrollo, las infraestructuras y los servicios para el conjunto de la población, al mismo tiempo que focalizan sus actuaciones en la inclusión activa de las personas más vulnerables, mediante itinerarios de inserción, no solamente orientados al empleo sino a la inclusión y protección social.

4.2. RECONOCER, IMPULSAR Y MEJORAR LA PARTICIPACIÓN DEL TSAS

4.2.1. EL TSAS COMO ACTOR CLAVE EN LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN

“El TSAS está formado por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de forma autónoma y solidaria tratando, por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y de evitar que determinados grupos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar”¹⁰⁸.

Se trata de un sector maduro y consolidado con dimensiones muy similares a las que tiene en otros países de nuestro entorno y que ha experimentado un crecimiento muy importante, especialmente en las dos últimas décadas, vinculado en buena medida al desarrollo de la sociedad civil en España. La mayor disponibilidad de recursos y su papel como provisor de servicios, tanto por la vía de la contratación como por la del fomento (convenios y subvenciones) ha influido sin duda en el crecimiento de las entidades sociales.

¹⁰⁸ Definición del Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social, 2006. Disponible en: <http://www.plataformaongs.org/biblioteca/publicaciones/planes/archivo/26430.html>.



Las entidades del TSAS han de ser actores e interlocutores clave ante cualquier política de inclusión social.

Actualmente integran el TSAS en torno a 29.000 entidades, que emplean a más de 500.000 personas (2,5% del empleo en nuestro país), cuentan con el apoyo de cerca de 900.000 voluntarios y gestionan anualmente 15.519 millones de euros, lo cual representa el 1,7% del Producto Interior Bruto (PIB) de España¹⁰⁹. Estas entidades prestan servicios de apoyo directo a más de 5.000.000 personas, mayoritariamente en situación de vulnerabilidad y exclusión. Actúan en campos tan variados como la discapacidad, la infancia, las toxicomanías, la inmigración, la población gitana, las personas sin hogar..., y desarrollan acciones muy diversas tales como la sensibilización, la investigación, el acompañamiento a las personas, la puesta en marcha de acciones de formación y empleo, centros de acogida y residenciales, asistencia directa, etc¹¹⁰.

Es evidente que **las entidades del TSAS han de ser actores e interlocutores clave ante cualquier política de inclusión social**. Esto es así por varias razones: en primer lugar, por su diversidad, no solamente en tamaño, sino en finalidades, pues trabajan prácticamente en todos los campos de la acción social; en segundo lugar, por su implantación, dado que están desarrollando acciones en el conjunto de la geografía española; y en tercer lugar, por sus opciones de actuación, pues entre ellas, unas se centran en la defensa de los derechos, otras en la denuncia y reivindicación, otras en la prestación de servicios, otras en la sensibilización en la autoayuda, etcétera.

El TSAS es un bien social que aporta un valor fundamental no sólo a las personas con las que trabaja, sino al conjunto de la sociedad y es una parte esencial del desarrollo democrático. Un TSAS fuerte y articulado es imprescindible para el desarrollo de una democracia más madura y participativa, en la que se promueva un modelo de sociedad más justo, los derechos y



¹⁰⁹ Edis (2010) *Anuario del Tercer Sector en España 2010*. Octubre (Madrid: Fundación Luis Vives).

¹¹⁰ García Delgado, José Luis (2010) *Las cuentas de la economía social. El tercer sector en España* (Madrid: Editorial Civitas).

Mejorar la Gobernanza e Impulsar la Participación del TSAS

valores sociales salgan reforzados, se canalice la solidaridad y el compromiso cívico en beneficio del conjunto de las personas. Por eso el Plan Estratégico del Tercer Sector entiende que la misión fundamental del mismo es: “Contribuir al desarrollo social y a la vertebración de la sociedad civil, promoviendo la participación plena, la defensa de la libertad y la igualdad, la inclusión y la cohesión social de todas las personas y grupos que la integran”¹¹¹.

En muchas ocasiones el TSAS es percibido por parte de las administraciones y de la sociedad como un mero actor subsidiario o compensador en la prestación de determinados servicios sociales. Sin embargo, ante una estrategia de inclusión, ha de ser reconocido como un protagonista fundamental, precisamente por la función esencial que cumple en la sociedad. Este papel social se concreta en la promoción de los derechos, el fomento de valores solidarios, el progreso y la madurez democrática, la participación de las personas y el desarrollo de su bienestar.

El TSAS además de jugar un papel imprescindible en la producción y distribución del bienestar en nuestra sociedad, entrena y facilita la experimentación de la participación democrática y en consecuencia, **ha de compartir un espacio público en el que contribuye al interés general y el bien común**, a través de la participación de las personas y el desarrollo del compromiso solidario. Su contribución al bien común se manifiesta identificando y dando respuesta a nuevas necesidades sociales, favoreciendo con ello la democracia participativa y creando canales para el compromiso altruista de los ciudadanos, la promoción e incorporación del voluntariado, así como de reivindicaciones sociales a favor de los grupos vulnerables.

Una de las funciones claves del **TSAS es fomentar el derecho constitucional a la participación** social, cultural, económica y política de las personas. La toma de decisiones constituye el

¹¹¹ Plataforma de ONG de Acción Social (2006) *Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social. Plan de Acción 2007-2010*



El TSAS debe posicionarse cada vez mejor en el tejido social y profundizar tanto en la participación hacia dentro como hacia fuera.

nudo gordiano de la participación, un proceso político en el que el TSAS ha de responsabilizarse como instrumento de participación y de empoderamiento de las personas. **El TSAS ha de tender hacia el empoderamiento de sus organizaciones y de sus beneficiarios, para así incidir en la política económica y social, tanto en España como en Europa.** Para lograr este objetivo, la participación tiene que desarrollarse individual y colectivamente, desde el ámbito local y con una visión global, fomentando una retroalimentación sistemática entre la base y los responsables de las organizaciones, lo que conlleva una corresponsabilidad entre directivos, empleados, voluntarios y beneficiarios. **El TSAS debe posicionarse cada vez mejor en el tejido social y profundizar tanto en la participación hacia dentro (participación dentro de las organizaciones) como hacia fuera (las organizaciones como instrumentos de participación de las personas):**

- ➔ La educación en ciudadanía, en conciencia individual del bien común, para generar una cultura de la participación y del protagonismo.
- ➔ La participación de sus beneficiarios, de sus voluntarios y de sus empleados en el proceso de sus propias vidas y en la prestación de servicios.
- ➔ La participación en la toma de decisiones de sus organizaciones.
- ➔ La participación en la comunidad.
- ➔ La participación en la política económica y social de las autoridades públicas.

La gobernanza del TSAS puede ser definida como participación representativa. Fomentar la participación requiere cambios conceptuales y de lenguaje: las referencias a “clientes” de nuestros servicios fomenta la pasividad de los beneficiarios, al tiempo que transmite una imagen de separación entre la organización y el tejido social, que no es característica de las entidades sociales.



Mejorar la Gobernanza e Impulsar la Participación del TSAS

La inclusión social toca al núcleo esencial de la misión de las organizaciones del TSAS y está en la base de la actividad de todas ellas. Por eso la agenda política europea en la próxima década (Europa 2020), el Programa Nacional de Reforma y en general las políticas de inclusión permiten al sector articularse y establecer una agenda común de trabajo en los próximos años, basada en un discurso comúnmente compartido en cuento a valores, modelo social, aspiraciones y prioridades en la actuación.

La concreción de la Agenda 2020 para España, en el Programa Nacional de Reforma tiene que elaborarse teniendo en cuenta las opiniones el TSAS y con una participación activa del mismo. Esta participación no puede reducirse a la mera consulta puntual en la fase de planificación, sino que implica encontrar las estructuras y mecanismos adecuados para que haya un flujo de comunicación y participación permanente en todo el proceso de desarrollo de la misma.

Es por ello que las políticas y planes de inclusión no pueden hacerse al margen de las entidades del TSAS o con una mera participación instrumental del mismo, colaborando subsidiariamente en el desarrollo de determinadas funciones. Más bien al contrario, **el sector es un actor e interlocutor clave en todas las fases del proceso y ha de formar parte esencial de dichas políticas:** en la planificación y diseño de las mismas, en la implementación y ejecución de las actuaciones, en el seguimiento de los planes y en la evaluación de las medidas. La responsabilidad última de estas cuatro funciones es pública, pero la materialización de las mismas no se puede hacer al margen de las entidades sociales.

La proximidad con las personas da al TSAS una capacidad y facilidad especiales para conocer y detectar las necesidades de éstas. Al tratarse de entidades sin ánimo de lucro, con espíritu de servicio, orientadas a la mejora de la sociedad y con estruc-



turas flexibles, estas organizaciones dan una respuesta rápida y adecuada a las necesidades emergentes, gracias a su capacidad de adaptación a los cambios. Por ello, las entidades sociales son un socio preferencial, necesario e imprescindible para las administraciones, y por tanto, se deberían priorizar convenios y acuerdos que posibiliten acciones conjuntas entre lo público y lo privado; así mismo, reforzar su participación en la contratación pública, a través de cláusulas sociales u otros sistemas de actuación preferente.

4.2.2. DESARROLLAR TODAS LAS POTENCIALIDADES DEL TSAS A FAVOR DE LA INCLUSIÓN

En el desarrollo de las políticas de inclusión social, los activos fundamentales del TSAS se concretan en los siguientes ámbitos:

- ➔ La **defensa de los derechos** de las personas más vulnerables y el acompañamiento y entrenamiento en el ejercicio de los mismos.
- ➔ La **promoción de la ciudadanía activa** y el desarrollo del compromiso cívico con la justicia y la solidaridad: las ONG, en este sentido, son una escuela de ciudadanía.
- ➔ La **estructuración de las comunidades**, creando espacios para el encuentro, la participación y el ejercicio de la democracia.
- ➔ La **defensa de una sociedad más igualitaria** y de un modelo social basado en la solidaridad.
- ➔ La capacidad de dar **respuestas tempranas y flexibles** a las necesidades sociales y convertirse en laboratorio de innovación social.
- ➔ La posición privilegiada para **aportar conocimiento de primera mano** sobre las realidades de la exclusión y sus múltiples facetas.
- ➔ La **promoción de la participación social de las personas vulnerables** y de las entidades, a través de las que canalizan sus aspiraciones y reivindicaciones.



Mejorar la Gobernanza e Impulsar la Participación del TSAS

- El fomento de la **autonomía de las personas**, que promueve la conciencia crítica, el empoderamiento y la capacidad para reaccionar ante las injusticias.
- La **capacidad de movilización de las comunidades** y de la sociedad en pro de una sociedad más justa.
- La **canalización del compromiso de las personas** a favor del bien de la comunidad desde la perspectiva de la solidaridad y la gratuidad.
- El **compromiso de las entidades en la gobernanza** y en consecuencia en la gestión de los bienes públicos.
- La **creación de opinión social y la transmisión de valores sociales**, identificando, captando y sacando a la luz pública problemas y dificultades sociales; haciéndose eco de las inquietudes ciudadanas y de los problemas de los más débiles.
- La **capacidad para dar respuestas ágiles y adaptadas**, especialmente a los colectivos más vulnerables, creación equipamientos y poniendo en marcha servicios eficaces, transparentes, orientados a las necesidades de las personas y a precios competitivos.

Es necesario repensar el concepto de ciudadanía, vinculándolo más estrechamente a la lucha contra la exclusión y las desigualdades. Una concepción de lo público como el bien común, es decir, como lo que es asunto de todos, está vinculada a una idea dinámica de ciudadanía, orientada a la participación en los asuntos públicos, donde reside la verdadera cuota de poder social de los individuos y los grupos sociales. En las experiencias plurales de innovación, desde la proximidad con las personas, los territorios y las problemáticas y dificultades presentes en ellos, es precisamente donde reside el valor añadido específico del TSAS. La participación activa y comprometida en las entidades, el voluntariado social y la participación de los propios grupos implicados en la definición, ejecución y evaluación de las intervenciones, aportan la corresponsabilización ciudadana e institucional¹¹².

Es necesario repensar el concepto de ciudadanía, vinculándolo más estrechamente a la lucha contra la exclusión y las desigualdades.

¹¹² Grupo de Investigación Institut de Govern i Politiques Públiques (2010) *Ciudadanía y las nuevas políticas de acción social contra la pobreza y la exclusión*. Documento de trabajo.



El sello del valor añadido está en la proximidad, la autonomía de las personas, la promoción a largo plazo y la conexión e implicación de éstas con la comunidad.

La prestación de servicios para el TSAS no tiene sentido si se hace sólo por obtener recursos, crecer o competir con la empresa; más bien al contrario, aporta un valor diferencial porque **está al servicio de los intereses y la garantía de los derechos de las personas, y se basa en los criterios de acompañamiento y empoderamiento**. El sello del valor añadido está en la proximidad, la autonomía de las personas, la promoción a largo plazo y la conexión e implicación de éstas con la comunidad. Tras la prestación de servicios, las entidades sociales persiguen generar procesos de cambio en las personas y conseguir cambios sociales. Lógicamente, esto sólo es posible si se cuenta con recursos suficientes y estables y si se hace mediante alianzas con las administraciones y otros actores clave, desde una perspectiva de permanencia y continuidad.

Pero para que el sector pueda tener una acción común, es necesario tener una identidad y un discurso comunes. El TSAS tiene por delante una tarea muy importante de profundizar hacia dentro, si quiere realmente tener algo que transmitir hacia fuera. Esto es, profundizar en la cultura organizativa, ahondar en sus valores y en el modelo de sociedad que quiere defender, cohesionar y activar a sus profesionales, promotores y voluntarios en esta misión, y alinear todas sus fuerzas en la misma dirección. Solamente si se hace un trabajo de aunar fuerzas y objetivos en el interior del sector, este resultará creíble para la sociedad y estará legitimado en sus propuestas y reivindicaciones. Únicamente desde esta perspectiva el sector aportará valor, se diferencia y ocupará espacios que le son naturales.

Para ello es imprescindible **mejorar la coherencia interna como sector**, desarrollar el sentido autocrítico, potenciar la transparencia y la rendición de cuentas, generar estructuras participativas dentro de las organizaciones y en definitiva, conseguir la legitimación social de las entidades. Al mismo



Mejorar la Gobernanza e Impulsar la Participación del TSAS

tiempo, hay que fomentar el trabajo en red, evitar la fragmentación y las duplicidades y seguir profesionalizando a las organizaciones para que presten servicios más eficientes y de mayor calidad, desarrollando herramientas y estilos de trabajo adaptados, y capacitándolas para acometer los nuevos retos.

El TSAS no solamente es un canal de participación de las personas excluidas sino de toda la sociedad, contribuyendo a los procesos de cambio y mejora social. Así, participa en la esfera económica, produciendo valor social dentro y fuera del mercado, en la política, mediante el ejercicio activo de la ciudadanía y en las redes sociales como expresión de la identidad y la pertenencia. **La movilización del voluntariado**, como forma de participación ciudadana de personas concretas que muestran su compromiso social, **contribuye a una sociedad más comprometida y a una democracia más participativa.**

El compromiso cívico y el refuerzo de la educación cívica son hoy más necesarios que nunca. Para las entidades del TSAS, **el desarrollo de nuevos espacios y mecanismos de participación cívica es prioritario.** Es imprescindible poner el acento sobre el papel que la sociedad civil debe jugar en esta educación cívica. Las asociaciones son una escuela de la ciudadanía y la educación es un elemento esencial de la vida democrática y del ejercicio asociativo.

La vocación transformadora es consustancial a las entidades del TSAS. La defensa de una sociedad más justa, en la que se garanticen los derechos a todas las personas y en la que se eliminen las exclusiones, es irrenunciable para las entidades y ha de estar en la impronta de las mismas. Por eso las entidades han de canalizar las preocupaciones de la sociedad, ejerciendo la función de *advocacy* o defensa de los derechos. Esta tarea ha de hacerse de modo congruente, es decir, dando ejemplo en el interior de las propias organizaciones, pues es la

La vocación transformadora es consustancial a las entidades del TSAS. La defensa de una sociedad más justa, en la que se garanticen los derechos a todas las personas y en la que se eliminen las exclusiones, es irrenunciable para las entidades y ha de estar en la impronta de las mismas.



mejor manera de hacerse creíble por el compromiso y el realismo. En su función transformadora, el sector ha de establecer alianzas y estrategias conjuntas con otros grupos sociales. El voluntariado es precisamente parte esencial de esa vocación transformadora.

La defensa de los derechos ha de partir de la idea de que éstos solamente son efectivos cuando cuentan con los medios necesarios para ser aplicados. Estos medios, para muchas personas, requieren acompañamiento y entrenamiento, pues ni siquiera son conscientes de los derechos que les amparan o de los medios que tienen para reivindicarlos. El ejercicio de los derechos está estrechamente relacionado con el compromiso en el cumplimiento de las obligaciones que todo ciudadano tiene. No hay posible compromiso si no hay derechos, pero no hay ejercicio pleno de los derechos sin cumplimiento de las obligaciones; razón por la cual **las entidades sociales han de educar y entrenar en el compromiso.**

El TSAS tiene la vocación de ser actor político. Esta vocación, necesariamente ha de ir más allá de las adscripciones ideológicas y la pertenencia a partidos políticos concretos, por encima de las cuales ha de estar. Por eso es necesario trascender los espacios habituales de participación (órganos de consulta, órgano asesor, foros, etcétera), profundizando en los mismos y buscando otros nuevos para llegar directamente al corazón del sistema político; tanto en los ámbitos en los que se deciden los mensajes políticos (partidos políticos), como en aquellos en donde se toman las decisiones políticas (parlamentos). **Es necesario, por tanto, tener una agenda política, utilizar los momentos clave para transmitirla y ponerla en valor ante el conjunto de la sociedad.**

La dimensión participativa del TSAS tiene que ir desde el plano local hasta el europeo, para lo cual, es imprescindible fortalecer el papel de la UE como un espacio democrático y soli-



Mejorar la Gobernanza e Impulsar la Participación del TSAS

dario, incrementando las competencias en materia de políticas sociales y avanzando en consecuencia en la Europa Social. **Las entidades del TSAS pueden hacer un trabajo no sólo de información, sino de conexión de la agenda europea con la local y viceversa.** Este enfoque se lleva a cabo reforzando la democracia participativa a nivel europeo, participando en sus órganos de representación, y fomentando una mayor representación de la diversidad en la sociedad civil europea (por ejemplo, en el Comité Económico y Social). Las ONG europeas y sus redes, tienen que reforzar las relaciones con las organizaciones nacionales y locales, al objeto de ganar base y respaldo social.

4.2.3. CAMBIAR LOS MECANISMOS DE RELACIÓN E INTERLOCUCIÓN ENTRE TSAS Y ADMINISTRACIÓN

La inclusión social afecta al conjunto de políticas: las estructurales, las de desarrollo, las sociales (educación, vivienda, salud) y también a los servicios sociales. **El TSAS, en consecuencia, debe hacer un esfuerzo por actuar en todas las políticas que afectan a la exclusión y a las desigualdades, no sólo en las de servicios sociales.** Las entidades sociales pueden contribuir a llevar el tema de la inclusión a otros espacios en los que hoy no está o es irrelevante: al discurso político, al debate social, a la acción cívica, al campo mediático, etc. **Los gobiernos han de garantizar, a todos los niveles, la participación del TSAS en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas de inclusión, mediante la participación activa y efectiva en los órganos consultivos y de interlocución.**

El grado de reconocimiento y participación que tiene el TSAS en la concepción, seguimiento y diseño de las políticas públicas está infra-dimensionado y no se corresponde con el papel social que está llamado a jugar. A pesar de que en los últimos años se ha ido avanzando en la creación de foros y sistemas

El TSAS, en consecuencia, debe hacer un esfuerzo por actuar en todas las políticas que afectan a la exclusión y a las desigualdades, no sólo en las de servicios sociales.



de participación, en la mayoría de las ocasiones prácticamente éstos se reducen a una consulta puntual y no implican un sistema de diálogo y participación permanente en el que las entidades tengan el estatus de interlocutor que les corresponde. Por ello se hace **necesario avanzar en tres direcciones:**

- ➔ En primer lugar, **crear las bases para que en nuestra sociedad se desarrolle el diálogo civil** como espacio donde se favorece la participación y la consulta de la ciudadanía, en los temas clave sobre el desarrollo de la sociedad y la gestión de los asuntos públicos.
- ➔ En segundo lugar, **participar en el diálogo social en aquellas cuestiones que conciernen al sector**, dado que actualmente en la mesa de diálogo social se debaten muchos asuntos en los que las entidades del TSAS y las personas a las que éstas representan, son parte interesada y en consecuencia tienen que ser consultadas.
- ➔ En tercer lugar, **profundizar y mejorar los niveles de interlocución y participación sectorial**, dando un status adecuado y mejorando el funcionamiento de los foros, consejos y sistemas de interlocución actuales, dotándoles de una agenda adecuada más estable y de los medios necesarios.

La iniciativa social y en concreto el TSAS, a lo largo de las últimas décadas ha sido en muchas ocasiones el primero en evidenciar y dar respuesta a las necesidades de los grupos vulnerables en nuestro país. La proximidad a los problemas sociales, la implicación de las personas afectadas, la sensibilidad social, la motivación y el sentido del compromiso, el altruismo y la capacidad de movilización social, entre otros factores, han hecho que sea posible. Esta realidad y el activo que la misma implica, han de ser reconocidos y traducidos en unos mecanismos adecuados de relación entre el TSAS y las administraciones, tanto en los sistemas de interlocución, como en los modos de financiación, los criterios con los que se adjudican los servicios, etc.



Mejorar la Gobernanza e Impulsar la Participación del TSAS

El marco regulatorio que ampara hoy a las entidades del TSAS no resulta adecuado para el papel que las mismas deben desempeñar en la sociedad y para los retos que han de acometer las políticas de inclusión. Esto repercute negativamente tanto en el status de las entidades, como en el reconocimiento de su función social, el papel que juegan en las políticas públicas o el sistema de financiación. **Se necesita un nuevo marco legislativo más acorde con la realidad y la evolución que el sector ha tenido en los últimos años**, que profundice y defina las características y especificidades del TSAS, sus relaciones con la administración y los canales por los que éstas se han de producir; los marcos de financiación y fiscalidad han de evolucionar acorde con el papel que cumplen las entidad. Para ello se hace necesario desarrollar una norma marco ***Ley del Tercer Sector de Acción Social***, que ponga en valor al sector de acuerdo al papel que cumple hoy en nuestra sociedad, de la función social que desempeña y del apoyo que puede prestar a la misma, especialmente en la promoción a las personas más vulnerables.

Si el TSAS forma parte de la red social y lo hace de manera específica, el modo de relación tiene que ser también adaptado y especial. Es necesario buscar un espacio de interlocución con los actores políticos, así como con otros actores clave, de cara a ser parte activa y reconocida en los planes, estrategias y medidas que se toman por el Gobierno, de modo que éstas afecten de forma positiva a las personas en riesgo de exclusión. Se está haciendo alusión no sólo en medidas de servicios sociales, sino aquellas de política social, así como otras en el ámbito económico y fiscal. La interlocución exige estar presentes en la toma de decisiones, sin poner en cuestión que la responsabilidad última en las mismas recaerá en los poderes públicos. Pero esto es imposible si no se avanza en la cohesión interna del sector, en un liderazgo conjunto del mismo y un discurso que visibilice lo común, que ha de emerger de modo independiente y ser reforzado por las administraciones

Se hace necesario desarrollar una norma marco Ley del Tercer Sector de Acción Social, que ponga en valor al sector de acuerdo al papel que cumple hoy en nuestra sociedad, de la función social que desempeña y del apoyo que puede prestar a la misma, especialmente en la promoción a las personas más vulnerables.



Es necesario encontrar un nuevo marco de financiación para que el TSAS pueda cumplir con su misión de actor clave en las políticas de inclusión social.

públicas. Todo lo cual requiere preparar a los profesionales para el liderazgo social, la negociación y la representación eficaz del sector.

La **coordinación y participación del TSAS en el ámbito local** son especialmente importantes. Se debe avanzar hacia formas de gobierno participativas y responsables, donde la mejora de la gobernanza y la activación del capital social, a través de relaciones de estrecha colaboración público - privada, se conviertan en ejes principales de actuación, que son necesarios para la correcta definición y puesta en marcha de políticas de desarrollo. Esta colaboración redundará en una mejor prestación de los servicios básicos, en el desarrollo del tejido social y en la consecución de una mayor cohesión social.

Es necesario encontrar un nuevo marco de financiación para que el TSAS pueda cumplir con su misión de actor clave en las políticas de inclusión social. El entorno de financiación en el que se mueve actualmente, en su triple dimensión (acceso a recursos, fiscalidad y capacidad de tesorería), es claramente precario y además se está deteriorando en las actuales circunstancias económicas. Por ello se requieren **avances urgentes en cuatro direcciones:**

- ➔ **Realizando aquellas modificaciones normativas necesarias que eviten que el sector esté en desventaja competitiva** y sufra agravios comparativos en el acceso a los concursos públicos (por ejemplo, en el caso del IVA) y regulando normativamente otros elementos de la contratación pública que legitiman una actuación preferencial o diferencial del sector, así como un uso del presupuesto público más inclusivo (por ejemplo, cláusulas sociales en los sistemas de contratación).
- ➔ **Consiguiendo una modificación de aquellas normativas actuales** (especialmente, la Ley General de Subvenciones) **que están suponiendo un estrangulamiento** para la actua-



Mejorar la Gobernanza e Impulsar la Participación del TSAS

ción del sector y garantizando que se realice una interpretación adecuada y no restrictiva de las mismas.

- ➔ **Encontrando un marco de financiación más estable** para aquellas actividades que desarrolla el sector, que no han de estar sometidas a régimen competitivo, de modo que no dependan de sistemas discrecionales y cortoplacistas; es decir, un sistema de financiación al sector adecuado según su actividad.
- ➔ **Identificando formulas adecuadas de acceso al crédito** (por ejemplo, vía ICO, diseño de productos financieros específicos, banca ética, etcétera), que permitan hacer frente a sus gastos corrientes con puntualidad, así como acometer inversiones, que permitan una capitalización y crecimiento del sector.

La Ley de Economía Social puede ser sin duda un avance importante, pero junto con la misma, hay que progresar en un desarrollo normativo específico adaptado al sector (Ley del Tercer Sector Social) y en el desarrollo de las **cláusulas sociales** y otros sistemas adaptados a la especificidad propia de este ámbito de lo social. En este sentido, es imprescindible llevar a cabo una **revisión completa de los procedimientos de contratación pública**, de modo que se garanticen los criterios sociales, aplicando así de modo transversal las políticas de inclusión desde la propia administración.

Se han de promover **las necesarias modificaciones en el acervo normativo de la UE** con el fin de que, respetando los principios de libre competencia establecidos en la Comunicación sobre “Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo”¹¹³, se incluyan las “cláusulas sociales” en los concursos que las administraciones convo-

¹¹³ *Comisión Europea (2007) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones que acompaña a la Comunicación “Un mercado único para la Europa del siglo veintiuno” – Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo.* COM (2007) 725 Final. Bruselas 20 de noviembre. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2007&nu_doc=725.



quen para la prestación de los servicios sociales de interés general, y que sean susceptibles de ser prestados por las organizaciones del TSAS.

Sería de gran ayuda que en el marco de la Estrategia Europa 2020, se avanzase en la definición comunitaria del concepto de Servicios Sociales, desarrollando una Directiva Sectorial de Servicios Sociales. En coherencia con esta orientación, la Ley de Economía Sostenible tendría que potenciar el desarrollo de los Servicios Sociales de Interés general y el papel de la iniciativa social sin ánimo de lucro en los mismos.





EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK **ES**

EAPN ESPAÑA
C/ Ahijones, s/n
28018 Madrid
Teléfono/Fax: +34 91 786 04 11
www.eapn.es



PLATAFORMA
DEL VOLUNTARIADO
DE ESPAÑA



Plataforma de ONG
de Acción Social

2020

