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

OCTUBRE DE 2010

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 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 (Responsable del Área estadística del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco), Javier Sebastián (Jefe de Servicio de Acción Social 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, Victor Renes (Vicepresidente de EAPN-ES y Responsable del Servicio de Estudios de Cáritas), Estaban Agulló (Vocal EAPN-Asturias) y Germán Jaraiz (Profesor del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad Pablo de Olavide)

Además incluye las reflexiones de tres seminarios, en el que participaron casi un centenar de personas y las aportaciones de un grupo de más de veinticinco entidades de ámbito nacional que han participado en la discusión del mismo, así como los contenidos de los debates de la *Convención del Tercer Sector de Acción Social 2010*, en la que participaron más de 250 líderes y activistas de entidades sociales, junto con expertos y profesionales.

INDICE

RESUMEN.....	5
1. INVERTIR LAS TENDENCIAS ESTRUCTURALES GENERADORAS DE EXCLUSIONES	10
1.1. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO HA AGRAVADO LAS DESIGUALDADES SOCIALES	10
1.2. LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL PERSISTEN, SE INCREMENTAN Y REPRODUCEN	13
1.3. ACOMETER LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES.....	17
1.3.1. Los retos demográficos	17
1.3.2. Los retos asociados a la educación	18
1.3.3. Los retos asociados al mercado de trabajo	20
1.3.4. El reto de la cohesión territorial	21
1.3.5. Los retos de la transcripción espacial de la pobreza	23
1.3.6. El reto de mejorar las políticas sociales y la protección social	24
1.4. LAS SALIDAS A LA CRISIS ECONÓMICA ESTÁN REPERCUTIENDO NEGATIVAMENTE EN LA POBLACIÓN MÁS VULNERABLE.....	26
1.5. LA ESTRATEGIA EUROPA 2020 ES SOLO UNA RESPUESTA PARCIAL A LA EXCLUSIÓN	28
2. ALCANZAR UN MODELO SOCIAL MAS JUSTO Y EQUITATIVO.....	32
2.1. LA ECONOMÍA HA DE ESTAR AL SERVICIO DEL BIENESTAR DE LAS PERSONAS	32
2.2. GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE MODO EFECTIVO Y PROGRESIVO A TODAS LAS PERSONAS	33
2.3. SITUAR A LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO PARTE ESENCIAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y MEJORAR EL MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL.....	37
2.4. DEFENDER LA AUTONOMÍA Y LA LIBERTAD DE LAS PERSONAS COMO VALORES ESENCIALES	38
2.5. BUSCAR LA SINERGIA ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD: HACER DE LA PARTICIPACIÓN UN ELEMENTO ESENCIAL DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN	39
2.6. MEJORAR LOS RECURSOS PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS	40

3	INTENSIFICAR LAS POLÍTICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN Y ESTABLECER LAS LÍNEAS ROJAS DE LA DIGNIDAD	42
3.1	LAS CARACTERÍSTICAS QUE HA DE TENER UNA ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN	42
3.2.	LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y PROPUESTAS OPERATIVAS.....	46
4.	MEJORAR LA GOBERNANZA E IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN DEL TSAS	66
4.1	UN SISTEMA DE GOBERNANZA QUE AGLUTINE Y AÚNE FUERZAS	66
4.1.1	LIDERAR BUSCANDO EL CONSENSO Y EL COMPROMISO	67
4.1.2	REFORZAR LA COOPERACIÓN Y RACIONALIZAR LA ACTUACIÓN	69
4.1.3	EL ENFOQUE TRANSVERSAL COMO EJE DE ACTUACIÓN	69
4.1.4	MEJORAR EL CICLO INFORMACIÓN – CONOCIMIENTO – EVALUACIÓN	70
4.1.5	ALINEAR LA FINANCIACIÓN CON LOS PRINCIPIOS DE LA BUENA GOBERNANZA ..	71
4.2	RECONOCER, IMPULSAR Y MEJORAR LA PARTICIPACIÓN DEL TSAS	72
4.2.1	EL TSAS COMO ACTOR CLAVE EN LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN.....	72
4.2.2	DESARROLLAR TODAS LAS POTENCIALIDADES DEL TSAS A FAVOR DE LA INCLUSIÓN.....	75
4.2.3	CAMBIAR LOS MECANISMOS DE RELACIÓN E INTERLOCUCIÓN ENTRE TSAS Y ADMINISTRACIÓN	77

RESUMEN

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 garantice los derechos fundamentales de modo efectivo a todas las personas, de modo que puedan vivir con dignidad.
2. En Año Europeo de Lucha Contra la Pobreza ha de demostrar una voluntad decidida, que se traduzca en un Pacto de Estado por la Inclusión Social, en el que comprometan el conjunto de administraciones y se implique al conjunto de actores sociales, en especial al Tercer Sector, reforzando su papel de agente social. Este Pacto de Estado se ha de enmarcar en la Estrategia Europa 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 las 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 el segmento más pobre de la población. Ello es debido a que durante este largo período de bonanza económica, no se han abordado los problemas estructurales que están en la base de las desigualdades: los desequilibrios demográficos, una educación de poca calidad, un mercado de trabajo con altas tasas de desempleo y poca cualificación, 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; esta dinámica 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 da respuestas limitadas a la misma.
5. La desigualdad, la pobreza y la exclusión social no solamente deterioran la calidad de nuestra democracia, sino que ponen en cuestión los valores y principios que la inspiran. Por 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, si cabe, 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. Para ello, son necesarios profundos cambios en nuestro modelo económico y de sociedad, de modo que la economía esté al servicio del desarrollo social y del bienestar de las personas, optando 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 fije en el marco de la misma objetivos ambiciosos, que inviertan las tendencias actuales, 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; todo lo contrario: ha de ir más allá, poniendo los medios y medidas necesarias para conseguir para 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 solo se agravan las desigualdades, sino en la que grupos de personas, muchos de ellos niños y jóvenes, no cuentan con los recursos imprescindibles para vivir con dignidad. Invertir las tendencias actuales, para conseguir una sociedad más cohesionada y reducir sustancialmente la exclusión en la próxima década, requiere marcarse tres objetivos:
9. En primer lugar consolidar y profundizar los derechos sociales; para ello 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 tener 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 reducir las desigualdades. Las desigualdades se manifiestan en los niveles de renta, lo cual implica reducir la brecha entre ricos y pobres y crecer de manera más equitativa. También se manifiestan en el acceso a los servicios, que aunque normativamente son universales no benefician de modo equitativo a todas las personas. Las desigualdades en nuestro país tienen también una dimensión interterritorial (entre comunidades autónomas) e intraterritorial (en el seno de las comunidades autónomas); avanzar en éste sentido supone fijar un catálogo de servicios y prestaciones mínimas que toda persona ha de recibir independientemente del la parte del territorio español en el que se encuentre. Persisten las desigualdades de género, por lo que es necesario avanzar en las políticas de igualdad. Además como bien es sabido, las desigualdades afectan

especialmente a determinados grupos de población (inmigrantes, personas discapacitadas, minorías, etc.) por lo que hay que intensificar las políticas y medidas dirigidas a éstos grupos.

11. En tercer lugar 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 grupos 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 grupos 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 ello 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, precisión de objetivos instrumentos y recursos, y mayor 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 ésta situación se agrave en el tiempo y por eso hay 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 hemos denominado *las líneas rojas de la dignidad*, han de ser abordados ya, y 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 en los que no entra ningún ingreso.

- La erradicación del chabolismo y las alternativas de alojamiento a las personas que no disponen de este
 - 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 es gratuito para las familias en riesgo de exclusión.
 - La eliminación de la trata y la explotación y la protección adecuada a las víctimas y a sus hijos.
 - La necesidad 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 garantizado.
 - 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 pierden 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 asume 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 en las políticas de inclusión y en el desarrollo democrático.
16. Las entidades del TSAS, convencidas del papel imprescindible que juegan en el desarrollo democrático, su compromiso permanente en la promoción de los derechos de las personas vulnerables y su colaboración en la atención a quienes más sufren la exclusión 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 decididamente por la promoción de todas las personas, especialmente de aquellas que sufren en mayor medida la exclusión.
- Colaborar estrechamente con el conjunto de las administraciones públicas, así como con todos los actores económicos y sociales, participando activamente en las políticas de inclusión, tanto en su concepción, como es su ejecución, seguimiento y evaluación, aportando 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.

1. INVERTIR LAS TENDENCIAS ESTRUCTURALES GENERADORAS DE EXCLUSIONES

Las desigualdades y situaciones de exclusión social en la sociedad española no son fruto de circunstancias coyunturales, sino de problemas estructurales que es imprescindible acometer. El crecimiento económico reciente, no solamente no ha conseguido reducir las desigualdades, sino que las ha incrementado, de modo que las situaciones de pobreza y exclusión social persisten y crecen con la actual crisis; además las medidas tomadas ante la misma están repercutiendo negativamente en las poblaciones más vulnerables.

Es imprescindible que en nuestro país se acometan los problemas estructurales que generan desigualdad y exclusiones; estos problemas 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 una oportunidad para que España emprenda con carácter urgente las medidas necesarias para reducir las situaciones extremas de exclusión y acometa a medio plazo las reformas que conduzcan a la inversión de éstas tendencias. Ésta tarea compete y es responsabilidad del conjunto de administraciones públicas, pues las competencias en este ámbito son compartidas. 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 a nivel Europeo, abordando con valentía los problemas y carencias estructurales y poniendo los medios y mecanismos para resolver los mismos.

1.1. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO HA AGRAVADO LAS DESIGUALDADES SOCIALES

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. Del año 1994 al 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 estancado con un incremento del 0.4% en la década 1997-2006. Se debe de destacar, además, el impacto añadido que, sobre la capacidad de gasto de la población, ha tenido el incremento del coste de acceso a la vivienda, no sólo en propiedad sino también en alquiler.² Al mismo tiempo, los beneficios de empresas no han tenido retornos equivalentes en inversiones: en la última década, el porcentaje de beneficios

¹ Instituto Nacional de Estadística (INE). *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 (2010) '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>

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 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>

empresariales utilizados para invertir en capacidad física, no solo en España sino 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 ochenta.³ 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 estas se han incrementado.⁴ 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, el 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; es decir, el 10% más rica 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 misma.⁵ El umbral relativo de pobreza sigue estabilizado entre 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: mientras 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 relación 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; en lo que a medidas de igualdad y pobreza se refiere, el proceso de convergencia con la Unión Europea se ha detenido.⁹

No se ha de olvidar el **carácter selectivo de las políticas públicas**. En términos de gasto y comparativamente con la media europea, España se caracteriza por un nivel de gasto muy bajo

³ Organización Internacional del Trabajo (OIT) *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: Desigualdades de Renta en la era de la finanza global* (Ginebra: OIT).

⁴ Se debe de 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 tiene sueldos inferiores a 1.100 Euros al mes, y 11% de los trabajadores se encuentran en situación de pobreza relativa. Véase Cruz Roja (2010) *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*. <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos>

en los 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 la 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, ha mantenido y agravado en muchos periodos 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 estando 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 solo superada por Polonia con el 26,5%) y la tasa de desempleo juvenil duplica la tasa media en la UE (42,06% en 2010 frente a 21,4% en el conjunto de la UE).¹¹

El largo período de crecimiento económico no ha sido aprovechado para consolidar un modelo, integral y coherente, de protección social capaz de prevenir, controlar y reducir a largo plazo el impacto de la pobreza, minimizando 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 en dignidad. Como alternativa se han tenido que habilitar medidas extraordinarias, más costosas y menos eficientes, como son la aportación extraordinaria de 426 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 la 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.

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

¹¹ Las 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 (2010) *EU-27 downward employment trend flattening out. Latest Labour Market Trends – 2010Q1 data*. Disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-046/EN/KS-SF-10-046-EN.PDF. Eurostat (2010) *Youth Unemployment Rates EU*. Disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Youth_unemployment_rates_EU.PNG&fileti mestamp=20100830093744. INE (2010) *Encuesta de Población Activa Segundo Trimestre de 2010*. 30 de julio. Disponible en: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0210.pdf>.

El discurso social dominante actualmente, en el que al mismo tiempo que una parte sustancial de la población justifica el fraude fiscal y se consolida en paralelo la tendencia a una oposición mayoritaria a un esfuerzo fiscal superior de las clases favorecidas, es en cierta forma el reflejo del fracaso de nuestra sociedad en tanto que sociedad insolidaria. **El modelo de desarrollo generador de estas desigualdades ha contribuido 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 nos demuestra que **no se debe de 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, por ejemplo, de tipo medioambiental, o los aspectos negativos en la distribución de la renta, que son generadores no solo de desigualdades sociales, sino también de tensiones que a largo plazo acaban obstaculizando el propio crecimiento.¹²

El progreso, entendido como desarrollo sostenible, ha de buscar sobre todo el bienestar de las personas, mediante la calidad del producto y de los servicios; tiene claras implicaciones éticas para los gobiernos, el empresariado y la ciudadanía y está 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 disponibilidad de recursos sino de distribución de recursos**. De hecho, no hemos de olvidar que la pobreza en las sociedades correlaciona normalmente con la desigualdad y que las sociedades más desiguales son precisamente aquellas que son más excluyentes y más regresivas fiscalmente.¹³

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 crecer distribuyendo. Esta es la única manera de progresar tanto democrática como socialmente y ser sostenibles en el 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 inter relacionados con las condiciones de vida y afectan a los procesos de participación de las personas en la sociedad fundamentalmente en tres dimensiones:

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

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.

- 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 esta como el ejercicio de los derechos políticos y las posibilidades de ejercer el compromiso cívico.
- La **dimensión social**, aquella que facilita el acceso a los sistemas de protección y propicia redes de apoyo social que en definitiva les permite estar integradas en el entorno.

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 periodos 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:**¹⁴ “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 el 20,8% del PIB a gasto social en el 2008, 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 22,8% del 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 gasto.¹⁷

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 2008.¹⁸
- 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

¹⁴ FOESSA (2008), op.cit., pp.327-336.

¹⁵ Ayala (2010), op.cit.

¹⁶ Fuente: 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 ha 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 (2010) *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>.

¹⁷ A 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, etc.) que representa para una sociedad tener a un alto porcentaje de personas en riesgo de exclusión

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

¹⁹ Cabe destacar que la tasa de pobreza relativa en la población menor y mayor ha disminuido entre el 2007 y el 2009, de 23,4% a 23,2% en el primer caso, y de 28,5% a 25,7% en el segundo. INE (2010), *ibid*.

- 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 moderada.²⁰
- Se estima que en el 2006 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. 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 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. Estos porcentajes son inferiores al 12% en el caso de las mujeres y al 25% en el caso 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%, manifiesta 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 tenían dificultades para afrontar gastos imprevistos y el 30,5% tenían dificultades para llegar a fin de mes en el 2009; estos porcentajes aumentaron respectivamente en un 5,4% y de 3,7% respecto al año anterior.²³
- 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 tengan menos capital relacional: ocio, pérdida de relaciones habituales.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 que significa un aumento de 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 en España sufría una pobreza moderada y el 3,1% pobreza extrema, en total más de 9 millones de personas.²⁵

El núcleo duro de la exclusión social viene de lejos en nuestro país; la crisis lo que hace es agravarlo e introducir a nuevas personas y grupos sociales en el mismo, a la vez que presenta **nuevos fenómenos de exclusión**.²⁶ Una de las principales consecuencias de la crisis ha sido la

²⁰ FOESSA (2008): capítulo 4.

²¹ FOESSA (2008): capítulos 2 y 3. Estos datos difieren según se considere, respectivamente, el 25% o el 30% de la renta mediana ajustada.

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

²³ INE (2010), op.cit.

²⁴ Vidal, Fernando *Actuar ante la exclusión. Análisis de las políticas y herramientas para la inclusión social* op.cit.: capítulo 6.

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.

pérdida de una ocupación en hogares que acceden a empleos de baja remuneración pero que tenían hasta ahora más de una persona ocupada. Este proceso, al asociarse a bajos salarios, ha dejado a estos hogares en una posición difícil, en especial si tienen que hacer frente a gastos de vivienda (alquiler o hipoteca).

- La crisis está teniendo impacto especialmente en los hogares con niños cuyos sustentadores se han quedado sin empleo y dentro de ellos los hogares monoparentales, hogares cuyos padres están separados o que son familias numerosas. También está afectando de modo especial 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...
- La reducción de puestos de trabajo y el incremento del desempleo, ha venido acompañada de una precarización de las condiciones laborales en los puestos menos cualificados. Muchas ONG constatan un desincentivo hacia el empleo de personas que habían pasado por procesos de inclusión y se podían considerar como *integradas*.
- Además de los sectores que tradicionalmente, aún en ciclos de crecimiento económico, constituían el sujeto de la intervención del TSAS, se están incorporando crecientemente sectores que no se encontraban en esa situación. Estos últimos afrontan un proceso de trayectoria social descendente, con horizonte inseguro a nivel económico y con riesgo de exclusión social en un contexto de vulnerabilidad cada vez más generalizada.
- Existe un riesgo creciente de desestructuración de las familias, con todos sus miembros en paro.
- El alto nivel de endeudamiento, no solo motivado por la adquisición de vivienda sino por los créditos al consumo, trae nuevos problemas; ejemplo de los mismos 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 un aumento del deterioro de la situación económica y vital de muchas personas mayores, por tener que hacer frente a las responsabilidades contraídas por los hijos.
- Por otra parte se percibe un aumento de la discriminación, en especial por origen racial o étnico en el acceso a los recursos (albergues, medidas de empleo, formación).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 asociado 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 especial impacto en los grupos extremadamente excluidos.

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 parados.²⁸ El problema real del empleo en España no es la activación de

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.

²⁸ Declaraciones del Ministro de gobierno 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_del_paro/el_paro/endurecen/requisitos/beneficiarse/420/euros/elpepueco/20100821claclaeml_1/Tes

parados defraudadores, desanimados o asociales; es la insuficiencia del mismo para cubrir a toda la población activa, o su insuficiente reparto para que llegue a todos. Además 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 mayores. La superación de estos problemas solamente es posible en la medida en que se acometan políticas globales que tendrán impacto a medio plazo. Nos referimos a continuación a algunos de estos retos:

1.3.1. Los retos demográficos

La pobreza en España se polariza en la población infantil y en la población mayor; en ello influyen circunstancias demográficas y cambios en el tejido social. El envejecimiento de la población, que es un fenómeno común en Europa, se agrava en nuestro país debido a las bajas tasas de natalidad; esto lógicamente influye en las tasas de reposición del mercado de trabajo. Los niveles de población activa, si no se introducen medidas correctoras, serán en el futuro insuficientes para contrarrestar el peso fiscal así 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

La pobreza está relacionada en nuestro país con los desequilibrios demográficos y falta de oportunidades de las personas jóvenes, que acceden tarde al mercado de trabajo, especialmente en estos momentos, debido a las altas tasas de desempleo y que se emancipan cuando ya son adultos por la carestía de la vivienda. Ambas cuestiones influyen no solo en su falta de autonomía personal sino en la fertilidad, que es menor y se da más tarde de lo normal; además de condicionar las bajas tasas de natalidad, agravan el riesgo de transmisión inter-generacional de la pobreza relativa.³⁰

Aunque el proceso de envejecimiento afecta al conjunto de Europa, la intensidad con que se plantea el problema en algunos casos, como en España, otros del sur de Europa y en cierta medida algunos centroeuropeos de reciente incorporación, a partir de 2025, es mayor. La tendencia es doble: por una parte la población anciana va en aumento y por 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 influyen por otra parte 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 que hacen difícil la

²⁹ Project 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.

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

conciliación de la vida laboral-familiar, especialmente en un contexto de altas tasas de desempleo en el que se puede penalizar la reproducción y 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 se incrementan los salarios como consecuencia de una mayor productividad; es necesario 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 trabajo.³¹

La inmigración es otro de los elementos esenciales a tener en cuenta en España en 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 en su aportación al PIB y al mercado laboral. Sin embargo, el impacto de la crisis está siendo especialmente importante en el desempleo de la población inmigrante; por otra parte este grupo de población, cuenta con menos redes sociales. Además se acrecientan problemas tales como la falta de derechos laborales (renovación del permiso de trabajo), la competición con otros trabajadores por empleos con 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.

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 una la necesidad de 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 escolar.*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

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.

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

educación primaria o inferior es del 29,3%, de las de educación secundaria el 13,5% y de las de educación terciaria es 8,2%.³⁴

Los altos, y crecientes niveles de fracaso escolar (31,2% en el 2008, 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 es un 5,3%).³⁵ Además se incrementan los procesos de segregación educativa especialmente con los inmigrantes, así como la dualización en función del sistema educativo concertado/privado versus público.³⁶

Los bajos niveles educativos combinados con el fomento del empleo basado en escasa cualificación (construcción, turismo, muchos otros servicios, industria de bajo nivel tecnológico, agricultura, frágil base del sector secundario avanzado...) han generado un círculo vicioso que influye en que el nivel educativo no haya aumentado. Estos escasos niveles educativos y de poca calidad y adecuación de la enseñanza al mercado de trabajo, influyen especialmente en los procesos de destrucción de empleo, agrandando el impacto de los mismos. **El empleo de poca calidad, genera escasas expectativas de mejorar los niveles educativos y los bajos niveles educativos, conducen al empleo de poca calidad.**³⁷

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 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 años.³⁸ Los altos porcentajes de abandono escolar están relacionados con múltiples causas entre las que se apunta reiteradamente a 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 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

³⁴ Datos de 2008. INE <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 (de 41% a 28,9%). Véase: <http://www.magisnet.com/>; <http://www.fracasoescolar.org/2009/06/aumenta-el-fracaso-escolar-en-espana.html>. *El País* (2010) 'Casi la mitad de los alumnos que abandonan lo hace en Bachillerato'. 8 de julio.

³⁶ Calero, Jorge, Choi, Álvaro y Waisgrais, Sebastián (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* (2010) '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

³⁷ *El País* (2010), ibid.

³⁸ Eurostat (2010) '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>

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 (25-34 años), el 65% ha completado estudios al menos secundarios, lo que 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 proporción muy alta de personas con muy poca formación educativa (estudios primarios o secundarios de primera etapa); este porcentaje 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 año 2008; 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 muy 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 ineficaz 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 bien es 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 ajena.⁴²

El desempleo se concentra especialmente a los jóvenes, ya que el 42,06% de los menores de 25 años no tienen trabajo.⁴³ 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 inmigrante.⁴⁴ 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

³⁹ Ministerio de Educación (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>

⁴⁰ Cabrera, Lidia, Bethencourt, José Tomás, Álvarez Pérez, Pedro y González Afonso, Miriam (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/año>

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

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

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

⁴⁴ La tasa de desempleo de los trabajadores extranjeros ha casi triplicado de 11,78% en el tercer trimestre de 2007 a 30,24% en el Segundo trimestre de 2010. Véase INE (2010), *ibid.*, p.4.

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 y continúa al alza.⁴⁵ 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 257.000.⁴⁶

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. **Presenta además una serie de debilidades que hay que corregir:**

- 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 OCDE.⁴⁷
- Hay 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, inseguridad, afectando especialmente 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.
- Se produce un crecimiento de la economía sumergida o informal ya de por sí muy alta.

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 (Ej. Extremadura o Andalucía con el País Vasco o Madrid).⁴⁸ Esta circunstancia incide lógicamente en los niveles de

⁴⁵ INE (2010), *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 (2010), *op.cit.*

⁴⁸ Por 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

prestación y de cobertura de determinados servicios como los educativos, los sanitarios, etc. Los niveles divergentes de protección de las CCAA 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 CCAA) no se reducen; más bien al contrario hay una tendencia a la concentración espacial de la pobreza, no solamente debido al eje rural – urbano, sino en función de la ubicación geográfica, vías de comunicación, alternativas económicas, polos de desarrollo, demografía, etc.
- El crecimiento de la pobreza conlleva la aparición de nuevas áreas geográficas de marginación: aislamiento geográfico de poblaciones vulnerables; bolsas de exclusión, focos de conflicto social. Esta situación se ve intensificada además por la falta de vivienda social y de otros servicios.⁴⁹

Los desequilibrios territoriales son el resultado de un cúmulo de circunstancias; una de las principales sin duda está relacionada con 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 costosas 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 aspectos ventajosos que 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 otras.⁵⁰

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 orientada a hacer realidad una mínima convergencia en el futuro, que necesariamente tiene que ser impulsada desde el plano 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 social.⁵¹ En un momento de crisis y de

cápita durante los últimos 15 años. INE (2009) *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>.

⁴⁹ FOESSA (2008), op.cit.: Capítulo 3.

⁵⁰ Jurado Málaga, Antonio y Pérez Mayo, Jesús (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>.

⁵¹ Comisión Europea (2010) *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010*. Febrero. Gobierno de España (2010) *Informe Nacional de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social del Reino de España*

recortes presupuestarios es necesario priorizar las transferencias sociales hacia los sectores más necesitados y hacerlo con la suficiente intensidad como para colocarles 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 ésta tendencia, que necesita ser acometida con medidas específicas.⁵² En el análisis de la configuración urbana y de la exclusión en la misma, los barrios, determinadas áreas geográficas, ciertos enclaves, etc. se convierten en unos de los nudos gordianos de la pobreza hoy.⁵³ Es en los entornos urbanos, en la trama urbana, en 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: en primer lugar, si bien es cierto que hay mayor porcentaje de hogares bajo el umbral de la pobreza en los territorios rurales, sin embargo la pobreza más grave (la pobreza severa) es más intensa en las zonas urbanas. En segundo lugar, los rasgos que caracterizan a la exclusión en las áreas urbanas son distintos: la pobreza es más joven, tanto por la media de edad como por el porcentaje de niños; por eso se producen altos porcentajes de fracaso educativo, menor incorporación laboral, mayor presencia de problemas de marginalidad (ej. consumos de droga, alcohol, malos tratos, violencia, etc.). En tercer lugar, el entorno físico en el que se produce la pobreza urbana tiende a tener menor calidad, menores servicios, o servicios más deteriorados.⁵⁴

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, etc., 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 para evitar que éstas progresen a dos velocidades, de modo que se eviten en las mismas 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, una tasa de criminalidad elevada, etc.⁵⁵

Precisamente en momentos de crisis como el que estamos atravesando, hay 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 solo en la calidad de vida de las personas, sino en las posibilidades de progreso que tienen las mismas. 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.

(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

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

⁵⁵ Comisión Europea (1998), op.cit.

En un contexto en el que hay una tendencia a abordar los problemas 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 sociales 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%. Solo con las transferencias de las pensiones serían del 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 el que hay 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 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. Este aspecto, que no hace sino acentuar la precariedad diferencial de los colectivos más desfavorecidos.

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. Las diferencias en la salud están relacionadas con múltiples factores

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

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

⁵⁸ INE (2009) *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.

socioeconómicos. En ello influyen aspectos relacionados con la estructura social (democracia, desarrollo económico, etc.), la organización institucional (sistemas sanitarios), así como las condiciones individuales y culturales (actitudes, identidades y creencias). La esperanza de vida entre los grupos más pobres y los más ricos en Europa difiere en diez años en el caso de los hombres y seis en el de las mujeres⁵⁹. Las desigualdades en el campo de la salud están esencialmente relacionadas con las desigualdades en el campo de la educación, del empleo, de la vivienda. Dichas desigualdades se concentran especialmente en grupos más vulnerables como la infancia, las personas mayores, personas con discapacidad, minorías como las personas gitanas, en las que se añaden 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 (ej. problemas de vulnerabilidad financiera y de acceso al crédito).

El Estado de bienestar no está consolidado en España si bien se ha movido en las últimas décadas, en un flujo continuo, progresivo y positivo. **Se tiende en nuestro país a una dualización de las políticas sociales, que se manifiesta en fenómenos como la heterogeneidad de las mismas, no solo en función de territorios, sino también por temas: algunas muy avanzadas y otras casi subdesarrolladas.** Además se incrementan las desigualdades internas entre regiones: pensiones, políticas de rentas mínimas, sistema de dependencia... infringiendo 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.

La protección a la familia, presenta un déficit notable en el Estado de Bienestar Español con respecto a otros países. 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.

⁵⁹ Comisión 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.

Los programas de lucha contra la pobreza que pueden tener un impacto positivo si son estables, están bien estructurados y se desarrollan 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 avanzado mucho en las prestaciones individuales pero no hay una política suficiente de garantía de complementos de ingresos. Es necesario articular mejor los sistemas de protección social de mínimos desde la perspectiva nacional: subsidio de desempleo, Renta Activa de Inserción, rentas mínimas, etc. 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; 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 con un tremendo impacto social. En realidad nos encontramos ante **una crisis que tienen al menos tres dimensiones**:

- **Crisis de oferta**: manifestada en la acumulación excesiva de capital construyendo sistemas ficticios de rentabilidad (ej. burbuja inmobiliaria, instrumentos financieros complejos) desconectados de la economía productiva real.
- **Crisis de legitimidad**: manifestada en la insoportable 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**: manifestada en la escasa responsabilidad de los gobiernos y los organismos internacionales al permitir la generalización de determinados comportamientos financieros: desregulación de los flujos de capital y apoyo fiscal a instituciones financieras responsables de la crisis.⁶⁰

Las soluciones a la crisis a corto plazo han venido de la mano de la aplicación de un Keynesianismo parcial. En la primera fase un endeudamiento del Estado para mantener la liquidez del sistema financiero (prestamos baratos y subsidios a bancos y empresas) y aliviar el crecimiento del desempleo, que afecta negativamente el 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 (Ej. Goldman Sachs); especulación contra el Euro que ha provocado la necesidad de que los países intervengan para mantener la confianza de los mercados

⁶⁰ Véase, entre los numerosos análisis 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>.

(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 (UK, España, Grecia y buena parte de los países de la OCDE) y de reformas laborales con efectos negativos 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 éste 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 *reinversión paradigmática del sistema*. Actualmente emergen distintos debates y teorías: 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-hidrocarbúrica; la necesidad de avanzar hacia una sostenibilidad garantizando la cobertura de las necesidades básicas; la necesidad 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 estrechamente en relación con el saneamiento del sistema financiero, se ha producido un drástico recorte del acceso al crédito, que afecta especialmente a pequeñas empresas, autónomos, también a las ONG, a las familias con menos poder adquisitivo (hipotecas, créditos al consumo...); 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 a la misma en la que el modelo social europeo queda condicionado por la competitividad económica, la estabilidad monetaria y 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 CCAA 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 medioambiental.*⁶¹ Se comienza a cuestionar el carácter universal de algunos servicios y especialmente la gratuidad de los mismos, la necesidad de paralizar o

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

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 (Ej. privatización servicios públicos de carácter social).

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 fallar.⁶² 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 corrimiento 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, etc. ha sido mínimo. 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 clases bajas 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 de estar orientado al desarrollo y no solo al crecimiento; que precisamente porque hay crisis hay que garantizar la protección social y la inversión social para fomentar cohesión, participación y desarrollo; que además los recortes tienen costes sociales. Al mismo tiempo hay que asegurar que hay una distribución de la riqueza para afrontar las tendencias estructurales ya mencionadas; potenciar la contribución social para facilitar 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 SOLO 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 uno de ellas es 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: (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

⁶² Olga 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>.

más joven debería tener estudios superiores completos, (5) el riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

Además, una de las **7 iniciativas emblemáticas para alcanzar estos objetivos es la creación de una *Plataforma europea contra la pobreza***, para 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 pueden vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad. Otra de las iniciativas 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 con el fin de aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajos, en particular 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 personas.⁶³ 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: designa 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 situaciones 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, 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 principio se tendrá en cuenta la privación de cuatro bienes básicos);⁶⁴
- 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 la Directrices para las políticas económicas y las Directrices para las políticas de empleo en línea con los objetivos marcados por la Estrategia 2020.⁶⁵ En concreto en lo referente al empleo la Directriz nº 7 persigue *augmentar la participación*

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

⁶⁴ La 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 quería): 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). Fuente: Eurostat (2010) Glossary: Material Deprivation. Disponible en:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Material_deprivation.

⁶⁵ *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).

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 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 objetivo general 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 prepararan en diálogo con la Comisión Europea; un avance de los mismos se hará público en otoño de 2010 y la presentación definitiva en la primavera de 2011.

La Estrategia 2020, está muy ligada a los asuntos económicos, si bien introduce elementos de interés en el plano de lo social. Entre ellos podemos 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. Además 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 no 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 inmediatamente 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...) e **indirectamente, consolida algunas de ellas**. España debería de asumir que ocupa un lugar en niveles de desigualdad, de pobreza y de exclusión social que no se corresponden, 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 desventajas.⁶⁶

Se hace necesario por lo tanto que el Estado español, en el marco de la estrategia Europea tenga su propia estrategia, que vaya más allá de los objetivos planteados a nivel 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 de implicarse el conjunto de las administraciones públicas en función de sus competencias.

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

2. ALCANZAR UN MODELO SOCIAL MAS 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 afectan, ambos han de tener una visión distinta de la sociedad, en la que las finanzas, la economía y el trabajo están 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 males menores con los que hay que convivir.**

Más bien al contrario, hay que creer que no solo es posible sino necesario y en consecuencia bueno para el conjunto de la sociedad, reducir las desigualdades y fomentar la cohesión social; que es imprescindible erradicar las formas extremas de pobreza y exclusión social, porque son ética y democráticamente injustificables; que 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 son 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 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 de acuerdo a los cuales el desarrollo económico ha de estar al servicio de las personas, se profundice en la garantía de los derechos fundamentales, la protección social esté en el eje de las políticas y sea renovada, se potencia la autonomía y la libertad de las personas y exista una sinergia entre el Estado y la comunidad, de modo que se favorezca la participación; para ello 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 solo al crecimiento. Lo que persigue el desarrollo es más calidad de vida así como el 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 a nivel 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 identifica con el lucro, la especulación y la obtención de beneficios a toda costa. Se trata de anteponer las personas y el planeta a los beneficios económicos. El crecimiento tiene sentido si se mejora el bienestar de las personas y su calidad de vida y tiene que perseguir sociedades más equitativas en las que no quepa la exclusión.

Las políticas sociales no pueden estar sujetas ni condicionadas a los intereses económicos, ni regirse primordialmente por los mismos y por lo tanto han de ser desmercantilizadas. 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.

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; en algunos casos han significado un avance importante en materia de protección social.⁶⁷ En nuestro ordenamiento jurídico rigen los principios de dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, justicia y ciudadanía.⁶⁸

⁶⁷ Vila, A. y Gullén, E. (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 D. Casado y F. Fantova (coords.) *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia* (Madrid: Fundación FOESSA, Cáritas).

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

En un Estado democrático es imprescindible contar con buenas leyes, pero no es suficiente si no se garantiza 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 trabajosamente desde el final de la Segunda Guerra Mundial, pero su aplicación práctica no se ha hecho efectiva para todas las personas. Más aún, 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. Estamos en una Europa donde 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 solidaria.⁶⁹

La crisis económica, 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 además de un mejor funcionamiento de los órganos judiciales, hay que aplicar las medidas que los hagan efectivos, con los consiguientes recursos.

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

DERECHOS CONSTITUCIONALES QUE AÚN NO SON EFECTIVOS PARA TODAS LAS PERSONAS
<ul style="list-style-type: none"> • <i>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.</i> • <i>Artículo 27. 1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.</i> • <i>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.</i> • <i>Artículo 39. 1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.</i> • <i>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.</i> • <i>Artículo 41. Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.</i> • <i>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.</i> • <i>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.</i>

Estados Miembros de la UE y su entrada en vigor en diciembre de 2009 conllevó 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.

- **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 CAPÍTULO 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 LISBOA ⁷⁰ (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 terceros países puedan trabajar en condiciones equivalentes a las que disfrutan 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

⁷⁰ Unión Europea (2000), op.cit.

Los derechos sociales efectivos son los que garantizan la libertad y la autonomía a las personas. Para ello 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, igualdad**. Hay que combinar los principios de igualdad (que hay que garantizar a todas las personas), con los principios 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 así como 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: garantía de ingresos mínimos suficientes, que han de estar vinculado al derecho a la inclusión (servicios de apoyo social), acceso al empleo para aquellas personas que están en condiciones de trabajar y servicios adaptados suficientes y eficientes.⁷¹
- **El derecho a la igualdad requiere no solo no ser discriminado en el trato, sino la compensación de aquellas desventajas** (de condición social, culturales, físicas...) que sitúan a las personas en una posición inferior.⁷² Para hacer efectivo el mismo es necesario que el sistema de justicia proteja a las personas que son tratadas de modo desigual y que todas las personas 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 cuales son aquellos derechos que en este momento no son efectivos y las circunstancias que lo impiden.
- 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.

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 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).

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 está en fase desarrollo de los servicios sociales. En el contexto de crisis actual, emergen de nuevos los debates sobre algunos de sus elementos esenciales como es el 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 ciudadanía.⁷³

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...), 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).

Las políticas solidarias tienen una dimensión económica y en consecuencia no son solamente un gasto sino 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 puede ser económicamente eficiente y la ausencia de gasto social puede ser económicamente ineficiente.

La protección social por otra parte, 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:

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

- 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 palió la pérdida de bienestar.
- En la promoción de la igualdad de oportunidades que en consecuencia contribuye a optimizar decisiones.
- En la protección frente a las insuficiencias de los mercados privados.

Junto con un 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, es claro que en las transferencias sociales en España no mueven insuficientes 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 España, ha sido relativamente desordenada y en estos momentos de crisis es necesario mejorar su funcionamiento de acuerdo a las siguientes pautas:

- Se hace necesario **cambiar los modelos de trabajo** y adaptarles 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**; esto implica que sean servicios accesibles a cualquier persona que tenga necesidad de los mismos.
- Es necesario **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 por lo tanto 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.**

Las 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 afecta 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: tener garantizados sus derechos, contar con recursos suficientes y tener el apoyo de la red de servicios. Las medidas públicas han de ser por tanto 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 ganen. Es el compromiso y la participación de los ciudadanos lo que puede transformar las políticas de protección en políticas de prevención. Un criterio clave por lo tanto es en qué medida los distintos recursos que se ponen en marcha, son recursos que dan más libertad a las 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, incluidas las personas inmigrantes. 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 por lo tanto es del Estado en sus distintos niveles administrativos y no puede ser transferida 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. Ésta 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 mecanismos que la hagan efectiva.

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 por lo tanto 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 y por eso es necesario generar más colectividad y más solidaridad. Es también responsabilidad del Estado garantizar la participación activa de los ciudadanos en las políticas sociales.

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 por otra parte juega un papel esencial en la prevención. Por eso es un proceso que debe de ser ordenado y tiene que 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 legislación.⁷⁴ Esto supone un paso importante para fomentar la representatividad y participación directa en las instituciones europeas, especialmente en el Parlamento, mediante la activación de la participación ciudadana. 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 ciudadanos.⁷⁵

La inclusión efectiva no es posible si no hay participación y por ello 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 de estar inmersas en las redes cívicas; lo local, ha de estar estrechamente conectado con la acción social y con la acción cívica. La participación no es posible si no se da una buena gobernanza.

Es necesario que la participación sea potenciada en tres dimensiones:

- De cada una de las **personas** en el entorno en el que desarrolla su vida cotidiana.
- De las **comunidades** en las que conviven las personas, sean estas organizadas o funcionen de modo informal.
- De las **organizaciones** de iniciativa social, fomentando canales de encuentro e interlocución y desarrollando tanto el diálogo social como el diálogo civil.

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

2.6 MEJORAR LOS RECURSOS PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS

La crisis económica ha contribuido a generar una opinión, que al mismo tiempo que es oficial, se va generalizando entre muchos ciudadanos, según la cual es imprescindible aplicar recortes sociales si se quiere garantizar la viabilidad del sistema de protección social. Esta manera de pensar, entiende que los impuestos son restricciones al crecimiento y a la competencia, cuando en realidad los impuestos deberían de ser vistos como una forma de defender bienes sociales

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

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.*

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 regresiva de la renta en los últimos años en España. Ya hemos mencionado que en los periodos 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 nos hemos referido. 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 el 2009 (18%) y el 2010 (19%), pero sigue siendo inferior a las principales economías europeas.⁷⁶ Así mismo se han suprimido otros impuestos como el de Transmisión 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 redistribución.⁷⁷

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 Constitución.⁷⁸ 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 etc. son de difícil justificación. *Mientras los más débiles y sin voz pueden sufrir los peores ajustes de la crisis, los grupos organizados, empresarios sindicatos, banqueros, agrupaciones regionales, asociaciones profesionales, etc.) pueden hacer presiones para extraer del Estado subsidios y apoyos que protejan a sus miembros del impacto de las reformas.*⁷⁹

Ante la creencia comúnmente difundida de que no es posible recaudar más, es importante afirmar que no solo es posible sino que es necesario; además 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-generacional, puesto que los efectos de las medidas no son inmediatos. 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.

⁷⁶ En 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

⁷⁷ Según 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

⁷⁸ Artículo 31,1 Constitución Española.

⁷⁹ (*D S El País*)

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

Las desequilibrios sociales que tenemos en España, junto con las altas tasas tanto de riesgo de pobreza que no se han reducido en las últimas décadas, unidos a 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 incrementado los problemas sociales, hacen necesario y urgente que en España, el conjunto de administraciones de modo conjunto intensifiquen las políticas de inclusión en la próxima década.

Por ello 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 de ser concebida a nivel de Estado 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 debe 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 Pacto de Estado por la Inclusión Social. Además, hay una serie de objetivos temáticos que se han de perseguir, 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 estas.

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 pallen los efectos coyunturales. **El desarrollo del Estado de Bienestar no es renunciabile 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 económica. 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** ha de ser una razón más para que el Gobierno nacional y los autonómicos impulsen y desarrollen políticas de inclusión en línea con los objetivos marcados por aquella; pero en ningún caso se ha de actuar con lógica minimalista pensando solo en cumplir los objetivos marcados por la Unión Europea. Más bien al contrario España tiene que tener su propia estrategia, partir de la realidad 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 que son de carácter urgente; estas medidas tienen que estar dirigidas a las personas con mayores necesidades o con necesidades extremas, abordando los problemas clave que padecen las mismas. En la coyuntura actual este tipo de acciones se deben 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.

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 etnia y exclusión que se multiplica por 3 en el caso de los inmigrantes y por 10 en la etnia gitana. El espacio físico, en concreto el barrio, aparece como elemento importante de cronificación, por lo que se requieren de modo urgente acciones de dimensión comunitaria, actuaciones integrales y urbanísticas, etc.⁸⁰ La Cruz Roja, 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.*⁸¹

Por otra parte son necesarias medidas estructurales pensadas a largo plazo, que tendrán impacto en el conjunto de la población; éstas 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 las mismas. **Se trata de desarrollar servicios públicos universales de calidad y dirigidos a la reducción de las desigualdades.** En la práctica el acceso efectivo a determinados programas

⁸⁰ Cruz Roja (2010), op.cit.; FOESSA (2008), op.cit.

⁸¹ Cruz Roja (2010), op.cit.: 13.

puede ser parcial, limitado a los colectivos necesitados, pero el derecho a la atención y las prestaciones es potencialmente universal, quedando abierto a que toda la población pueda ejercitarlo en caso de necesidad.

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

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 necesario para la cohesión, el progreso democrático y la promoción de una sociedad más justa e igualitaria. Un gasto social bien gestionado es la mejor inversión social.**

Se trata de eliminar la creencia de que las políticas sociales están para corregir las disfunciones y efectos no deseados del mercado y también aquella que parte del principio de que primero hay que crecer para luego distribuir (de hecho, como ya se mencionó anteriormente, en los años de mayores tasas de crecimiento, es cuando más se incrementaron las desigualdades en España).

Más bien al contrario, el principio ha de ser que hay que crecer de modo equitativo y por lo tanto distribuyendo, que el gasto social bien empleado no es una barrera para el crecimiento porque genera condiciones para la mayor inversión y productividad de las sociedades y que por lo tanto, ha de ser elevado de manera correspondiente a nuestro 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 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 otros casos ha habido intervalos de tiempo entre los primeros y segundos planes.⁸² Es necesario superar estas situaciones que requieren mayor responsabilidad en el ejercicio público, de modo que los planes cuenten con:

⁸² Fresno, José Manuel (Coord.) *Poniendo en práctica la estrategia europea para inclusión social: Del plano europeo al plano local*, Cuaderno Europeo No.4, Fundación Luis Vives. 2007.

- Claro compromiso político.
 - Dotación presupuestaria suficiente.
 - Identificación clara de objetivos, medidas y actuaciones.
 - Indicadores y mecanismos de evaluación.
 - Sistemas de participación y de implicación de las partes que son concernidas.
- **Ha de perseguir la participación y el apoderamiento de personas y comunidades**

El objetivo final es posibilitar a las personas que tomen las decisiones sobre su propio destino 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 inclusión:⁸³

- 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 la igualdad de oportunidades para todas las personas.
- 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.

⁸³ Comisión Europea (2008) *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>.

- Apoyo a las personas que están en condiciones de trabajar para que puedan incorporarse al mercado de trabajo.
- La garantía de unos servicios suficientes, servicios adaptados y con condiciones de acceso sin discriminación.

3.2. LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y PROPUESTAS OPERATIVAS

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

Se proponen a continuación una serie de objetivos que se deberían de perseguir en la próxima década y para cada uno de ellos se sugieren una serie de ámbitos en los que se debería de actuar con medidas de carácter prioritario. Dichos objetivos se han clasificado en dos grupos: por una parte los que denominamos **objetivos de carácter general, u objetivos marco** en torno a los cuales han de vertebrarse las políticas de inclusión; estos objetivos generales 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 hay 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 de tomar o resultados que se deberían obtener. Al mismo tiempo se marca en recuadro los mínimos de los que deberían de disfrutar todas las personas y que se considera que cuanto antes deberían de haber sido alcanzadas todas ellas. Estas **líneas rojas para 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 puede permitirse 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 que soportan en 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
	Mejorara 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 de consolidar, profundizar y hacer efectivos los derechos actuales ordenando e impulsando un sistema de derechos más garantista, congruente y efectivo.

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, y 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 ubicación territorial de las personas su localización, 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 *por se* su aplicación; se necesitan los correspondientes desarrollos normativos para su aplicación, así como un sistema de seguimiento (observatorio), que permita la medición y alcance real de aplicación de los derechos en la práctica; los derechos tienen una dimensión económica, pues exigen medios para hacerse efectivos. Por eso es imprescindible que para que estos derechos se hagan efectivos se progrese en tres direcciones:

Meta 1: Hacer efectivos aquellos derechos que están reconocidos constitucionalmente o 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 que ha de ser de calidad, inclusiva y gratuita para todas las personas. Este derecho debería de incluir el servicio a guarderías para todas las personas con niños (art 27 C.E).
- Derecho al trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer las necesidades básicas. Este derecho debería 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 los ajustes razonables para la incorporación y permanencia en el empleo de aquellos trabajadores que lo requieran.

- 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 a unas prestaciones suficientes en caso de necesidad (Art 35 C.E).
- 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 tienen cubiertas las necesidades básicas y cuentan con los apoyos necesarios para su promoción. Este marco debería de contener los servicios mínimos o cartera de servicios que todas las Comunidades Autónomas deberían de prestar. Este marco normativo debería de establecer la obligatoriedad de las 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 normativas:

- 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:

Garantizar 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 deberían de 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.

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 vulnerable 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 independientemente de donde 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). No solamente inversión en equipamientos sino en el desarrollo de los recursos humanos y la creación de

capital social (implica refuerzo del *Urban*, antiguo *LEADER* y 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 su 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...).

VIVIR HOY CON DIGNIDAD EXIGE CON URGENCIA:

Definir el nivel de servicios y prestaciones mínimas (accesibles y de calidad) con las que deberían de 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 de adoptar un Pacto de Estado por la inclusión en el que se comprometiese al conjunto de administraciones públicas y se implicasen todos los actores sociales.

METAS Y MEDIDAS

El riesgo de exclusión social afecta a cerca del 20% de la población española; ésta situación se ha mantenido constante en los quince últimos 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 pacto de Estado, con amplio consenso político, que se centre en invertir las tendencias estructurales que consolidan la situación de exclusión. Tomando medidas que se centren en:

- Cambiar el modelo de crecimiento.
- Abordar los retos demográficos.
- 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 de inclusión social a diez años vista, a nivel nacional, que se concrete en planes y medidas en los distintos niveles territoriales: Estos planes deberían de:

- 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) al conjunto de interlocutores.
- Movilizar al conjunto de actores sociales y partes e 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. Los Planes de Inclusión deberán de convertirse 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 de articular de modo coherente, consolidar y dotar mejor, la red de prestaciones mínimas cómo 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 de aplicarse teniendo en cuenta los principios de la recomendación sobre inclusión social activa,⁸⁴ es decir 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 prestaciones mínimas para las personas más excluidas deberán de 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 a nivel nacional estableciendo un sistema de ingresos mínimos como derecho garantizado para todo ciudadano. Dicho sistema tendría que responder a las siguientes características:

- Tener cobertura suficiente y contar con la dotación económica adecuada. . Las prestaciones mínimas deberían de basarse en las buenas prácticas actuales (universalidad y calidad de los servicios, niveles e integralidad de prestaciones) en el territorio español, con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios y prestaciones y de reducir las desigualdades territoriales: por ejemplo, el nivel de renta mínima varía substancialmente entre CCAA, desde 285 Euros en Melilla, 340 Euros en Madrid a 585 Euros en el País Vasco (media: 376 Euros).⁸⁵ No se debería de 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 beneficiario/as.

⁸⁴ Comisión Europea (2008) *ibid.*

⁸⁵ 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>

- Tener un sistema de acceso simple y ágil (criterios de accesibilidad que no actúen como barreras).
- Tener un sistema de gestión eficaz, que evite demoras y no actúe como impedimento al acceso.
- Ser transparente en la información.
- 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 de desempleo;
- Renta complementaria a las personas desempleadas (PRODI).

VIVIR HOY CON DIGNIDAD EXIGE CON URGENCIA:

Garantizar un sistema de ingreso 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 de reducir significativamente las tasas de pobreza relativa hasta situarlas por debajo de los porcentajes de la media europea prevista para 2020 y reducir sustancialmente los porcentajes de pobreza severa hasta situarles en un 50% del porcentaje actual.

METAS Y MEDIDAS⁸⁶

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 de considerarse como objetivos políticos mínimos, se recomienda el desarrollo de indicadores específicos para España, teniendo en cuenta los indicadores de Laeken. Se identifican **3 objetivos claves: reducir los niveles de pobreza relativa en un tercio, los niveles de pobreza infantil en el 50% y los niveles de**

⁸⁶ Datos: INE (2010a), op.cit.; INE (2010b), op.cit.; FOESSA (2010), op.cit.

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 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).

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, es decir 1.450.000 de 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 23,2%) por debajo de la tasa de pobreza general – o sea menos de 13%.
- Reducir 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 1.308.300, es decir dejarlos en 325.000 en 2010).
- Incrementar las medidas de apoyo al acceso al empleo de las mujeres jóvenes, especialmente aquellas que tienen hijos a cargo.
- Asegurar para 2010 legalmente el acceso libre y gratuito a las tecnologías de la información, siguiendo el ejemplo del Estado finlandés.⁸⁷ Subvencionar el acceso a ordenadores y a líneas de teléfono de las personas en situación de pobreza que lo deseen.

VIVIR HOY CON DIGNIDAD EXIGE CON URGENCIA:

El número de hogares en los que no entra ningún ingreso, actualmente 257.000 deberá de desaparecer de modo que se garantice que en todos ellos entran ingresos.

OBJETIVO 6: REDUCIR LAS TASAS DE DESEMPLEO DE LOS GRUPOS MÁS VULNERABLES⁸⁸

⁸⁷ *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>.

En la próxima década las tasas de desempleo en España deben de 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%, y el porcentaje de hogares con sustentador principal desempleado y en riesgo de exclusión del 42,3% a menos del 20%.⁸⁹

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 de los grupos menos cualificados y en peores condiciones respecto al mercado de trabajo:

- Situar el desempleo juvenil (actualmente 42,06%) como máximo en un porcentaje equivalente al de la media del conjunto de la población.
- Situar las tasas de desempleo y especialmente de actividad de las mujeres (actualmente 20,56% y 52,19% respectivamente) a niveles muy similares a las tasas de desempleo y de actividad de los hombres en 2010 (actualmente 19,72% y 68,37% respectivamente), asegurando la igualdad efectiva de sus salarios.⁹⁰
- 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% (actualmente 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 orientación no como atención puntual sino el seguimiento de un itinerario completo).
- Incrementar el salario mínimo interprofesional (actualmente 633 Euros al mes o 7596 Euros al año) hasta el umbral de pobreza relativa (9,839 Euros en el 2008), equivalente a un incremento de 23%.
- Desarrollar políticas de activación especialmente dirigidas a jóvenes, personas con discapacidad, familias monoparentales y grupos en situación de exclusión: construyendo itinerarios más largos de formación y oportunidades para el entrenamiento profesional, así

⁸⁸ Datos: INE (2010a), op.cit.; INE (2010b), op.cit.; FOESSA (2010), op.cit.

⁸⁹ FOESSA (2010), op.cit.

⁹⁰ De acuerdo a la Ministra de Igualdad Bibiana Aído, la brecha salarial llega actualmente a 22% en ganancia media anual y a 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

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 PYMES 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.
- Potenciar e intensificar la formación profesional adaptada.
- Desarrollar 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:

Toda persona desempleada por un tiempo superior a dos años tendrá que tener garantizado 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.

Toda persona desempleada por un tiempo superior a seis meses tendrá derecho a una atención especializada y personalizada para el acceso a la formación y el empleo (itinerario completo).

El salario mínimo interprofesional (actualmente 633 Euros al mes o 7596 Euros al año) deberá de elevarse hasta el umbral de pobreza relativa (9,839 Euros en el 2008), equivalente a un incremento de 23%.ele

Las cláusulas sociales se implantarán de modo obligatorio en la contratación pública y serán promovidas en la privada.

OBJETIVO 7: MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIVIENDA

En la próxima década la vivienda y el suelo deberían de ser considerados en España como bienes básicos no sujetos a especulación; la vivienda en consecuencia debería de ser

más accesible especialmente a las personas en riesgo de exclusión, garantizando que todas tienen acceso a la vivienda o a un alojamiento digno.⁹¹

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 en 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 por el esfuerzo económico necesario. Esto contribuye a agravar los problemas demográficos de nuestro país, a retrasar la edad de emancipación y en consecuencia de la edad de fertilidad. Algunos fenómenos como el chabolismo no se han erradicado y el problema del sin hogarismo 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 así como 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 de otras formas de acceso a la vivienda de los grupos de población con más carencias reduciendo su esfuerzo financiero:

- Destinar el 10% del parque de vivienda a vivienda social pública (se dedicó el 2% entre 2005 y 2008).⁹²
- Desarrollar un parque público de vivienda de alquiler.
- Fomentar la accesibilidad de la vivienda (alquiler) para todas las personas, especialmente para los grupos vulnerables, especialmente para quienes la vivienda supone un esfuerzo financiero excesivo incluidas las personas jóvenes, personas con discapacidad y las familias numerosas o monoparentales, de modo que les priva de cubrir otras necesidades básicas.
- Potenciar la salida al mercado, particularmente en régimen de alquiler, del mayor número posible de viviendas desocupadas.

⁹¹ Se 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.

⁹² 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 2005, en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-DC-08-001.

- 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.

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 sobreendeudamiento 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...)
- 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, rehabilitar viviendas deterioradas, llevando a cabo proyectos integrales que aborden simultáneamente los problemas de empleo, educación... etc.

VIVIR HOY CON DIGNIDAD EXIGE CON URGENCIA:

A toda persona residente en un contexto de chabolismo, infravivienda o sin hogar deberá de ofrecérsele una alternativa de alojamiento, en su caso protegido o supervisado, por los poderes públicos, en un plazo de tres meses desde la detección del problema.

El chabolismo deberá de ser erradicado

Todo hogar, incluso en situación especial de endeudamiento debe tener garantizado el 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 de 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 debería de fomentar la educación a lo largo de la vida como un derecho ciudadano.

Los altos índices de fracaso escolar en España⁹³ inciden directamente en las posibilidades de éxito en el mercado laboral y en consecuencia 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 que la oferta educativa esté conectada y adaptada a la dinámica del mundo laboral y a los retos sociales actuales y futuros.

⁹³ Ministerio de Educación (2010) op.cit.

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 mientras facilita una fecundidad mayor.
- 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 de fermentar 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 para 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 recursos sociales.
- 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 formación 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, actualmente llegan a 31%) mediante medidas de refuerzo de distinto tipo.
- Dedicar esfuerzos particulares para luchar contra el abandono escolar prematuro y el abandono escolar de los niños inmigrantes (actualmente 44%) y gitanos (se estima actualmente en el 80%).⁹⁴
- 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.
- Evitar la concentración de población con desventaja educativa (especialmente inmigrantes y población gitana) en los centros educativos y la segregación de los centros escolares.
- 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 a nivel de estudios universitarios o equivalentes (la diferencia es de 6,1% frente al 16,2%).⁹⁵
- 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 el conflictividad familiar.

VIVIR HOY CON DIGNIDAD EXIGE CON URGENCIA:

Toda persona en edad de enseñanza obligatoria deberá encontrarse efectivamente escolarizada/o, con la garantía de que pueda ser en el centro educativo más cercano a su lugar de residencia.

El alumnado que se encuentren en situación de retraso escolar superior o igual a 1 año, o que se vean afectados por otros factores especiales de riesgo, tendrá derecho a una tutoría especializada y personalizada, así como los servicios de apoyo necesarios.

El acceso a las guarderías deberá de ser gratuito para toda persona en situación de riesgo de exclusión.

⁹⁴ Aunque 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).

⁹⁵ CERMI (2008) *Los jóvenes con discapacidad en España. Informe de situación 2010* (a partir de datos de la EDAD 2008).

OBJETIVO 9: REDUCIR LAS DESIGUALDADES EN SALUD

En la próxima década no solamente se deberían de seguir garantizando en España los niveles actuales de cobertura sanitaria universal y gratuita para el conjunto de la población, sino que se 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 vida.⁹⁶

METAS Y MEDIDAS

Las poblaciones en mayor riesgo de exclusión, no solo 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 (ej. 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 salud⁹⁷

- 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.
- 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 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:

Toda persona residente en el territorio español tendrá derecho a la atención sanitaria gratuita y una garantía efectiva de que se presta la misma.

⁹⁶ No debería olvidarse que la universalización de la asistencia sanitaria todavía no es una realidad completamente acabada en España. Véase Europapress (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-primer-tramite-parlamentario-apoyo-todos-partidos-20100324141053.html>.

⁹⁷ Ministry 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).

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

En la próxima década se deberá de 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, es decir 5,647.000 millones de personas),⁹⁸ y preparar nuestra sociedad para gestionar la diversidad.

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 (y particularmente a las mujeres) víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral y sexual 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 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.
- Desarrollar 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

⁹⁸ Fuente : INE. Disponible en : http://www.ine.es/inebmenu/mnu_migrac.htm. Citado en *El País* (2010) 'El padrón registró más de 5,5 millones de extranjeros en 2009'. 8 de febrero.

- 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

Ningún menor tutelado deberá de perder 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 deberían de 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, deben de 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 que sea garantizados como derechos individuales; también es necesaria la coordinación efectiva con el conjunto del sistema de protección social que es un estabilizador fundamental, especialmente en tiempos de crisis. El papel del TSAS ha de ser más activo en éste entramado.

Meta 1: Desarrollar los servicios sociales plenamente 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 a nivel estatal (que incluya una normativa estatal que garantice las prestaciones técnicas comunes) y fomenta un acuerdo interterritorial en el seno de la Conferencia Sectorial.
- Mejorar la coordinación y la interrelación entre el sistema sanitario y el sistema 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, verticalmente y horizontalmente.

Meta 2: Delimitar y acotar mejor el objeto prioritario de los servicios sociales

- Trabajar con un modelo de intervención integral y comunitaria orientada a la cohesión e incorporación social, y a la convivencia.
- Trabajar por procesos e itinerarios personalizados asegurando el acompañamiento, la prevención y la atención integral 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 sistema de rentas mínimas.
- Dar respuesta efectiva a los problemas emergentes relacionados con las nuevas formas de exclusión, el impacto de la crisis, etc.
- Reforzar el papel clave del TSAS en el sistema de los servicios sociales.

VIVIR HOY CON DIGNIDAD EXIGE CON URGENCIA:

Toda persona que se encuentre en situación de exclusión tendrá derecho a la atención y seguimiento personalizado, con aplicación de un programa individualizado de inclusión, por parte de los servicios sociales (para ello 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 de 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 27,2% del Producto Interior Bruto, 20,8% en España).

METAS Y MEDIDAS:

La inclusión social y la reducción de las desigualdades necesitan un esfuerzo colectivo compartido que tiene que ser justo, y que se dirige a mejorar los recursos para garantizar los derechos, compensando 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 (Ej. 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 modo que se reduzca la fiscalidad de las rentas más bajas y medias bajas y aumentar el 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 se sugiere 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 sobre-explotación de las personas menos cualificadas.⁹⁹
 - Gravar con una tasa las transacciones financieras en la línea en la que está proponiendo varios países europeos (adaptación de la tasa Tobin).¹⁰⁰
 - 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 que la media europea.¹⁰¹ En España podría haber entre de 70.000 y 90.000 millones de Euros de evasión fiscal, mayoritariamente por empresas privadas y por personas con ingresos altos, de los que solo se inspecciona el 8%; se podrían recaudar entre 25.000 y 36.000 millones suplementarios al año.¹⁰² El último caso que atrajo atención mediática sobre la fraude fiscal se refiere a 3.000 ciudadanos españoles, cuyo patrimonio conjunto podría llegar a 10,000 millones de Euros depositados en cuentas Suizas.¹⁰³
 - 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 1 trillón de Euros están depositados en paraísos fiscales solo 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 7 y 12 trillones de Euros se concentran en paraísos fiscales en todo el mundo.¹⁰⁴

⁹⁹ 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

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ 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>

¹⁰² 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-contr-el-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-crisis/20090327cdscdiopi_1/cdsopi/

¹⁰³ Cotizalia (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>

¹⁰⁴ *The 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 Peláez Martos (2009), op.cit.

- 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 macrofondo 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.

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 (Ej. gastos en canales públicos de televisión, inversiones poco racionales en edificios, gastos suntuosos...)
 - Evaluar el gasto presupuestario desde la perspectiva del impacto social del mismo y la mejora en el progreso social y su impacto 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:

El gasto social deberá de situarse en el 30% del PIB reduciendo así el desfase que hay respecto a la media de la Unión Europea.

4. MEJORAR LA GOBERNANZA E IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN DEL TSAS

La gobernanza es 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 hay otros muchos actores privados que intervienen en las mismas. Por eso es importante sumar fuerzas mediante la búsqueda de consensos y compromisos, fomentando la cooperación y racionalizando las actuaciones. Para una buena gobernanza es necesario 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 evaluación.¹⁰⁵

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. Las entidades sociales suponen un activo imprescindible y sus potencialidades deben de ser desarrolladas, puesto que forman parte de la red de apoyos a las personas. Los sistemas de relación entre administraciones y TSAS han de mejorar sustancialmente avanzando 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 entienden aplicables a cualquier nivel de gobierno local, regional, nacional, europeo o internacional y persigue hacer más democrática la formulación de las políticas y la ejecución de éstas.¹⁰⁶ 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:** de este principio 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 de 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.

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ 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

- **El principio de participación:** Este principio 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 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 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 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. El Gobierno Español y los Gobiernos 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. Una estrategia pensada a largo plazo, más allá de las coyunturas económicas y de los cambios políticos, que persigue 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 se 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 de planificación y de evaluación, identificando y 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 mutuas.¹⁰⁷

La práctica del MAC, se ha de llevar también al plano nacional, autonómico y local en 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. Este diálogo tiene que ser multinivel, es decir 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).

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 decidido, en el que se estrechan lazos con las universidades, los colegios profesionales y otros actores que puedan favorecer éste 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.

¹⁰⁷ Desde la adopción de la Estrategia de Lisboa en el año 2000, "la UE ha vivido un proceso de inclusión social que ha conestado 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>

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. Esto supone una pérdida de energía y de recursos, en un entorno de escasa eficiencia. Además no hay priorización de problemas ni 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. Todo se delega a la coordinación que conlleva pérdida de eficacia. El tejido social está también inmerso en esas duplicidades y falta de coordinación.

Una estrategia de inclusión que no esté realizada en cooperación con la Comunidades Autónomas difícilmente podrá tener impacto en el entramado administrativo español actual. Pero 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 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, éste mecanismo de toma las decisiones políticas, resulta claramente insuficiente si no se ve acompañado de otros de análisis, planificación, seguimiento y apoyo técnico; se sugiere en éste 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

Muchos de los problemas 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. Los problemas de inclusión son 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 multidisciplinarias, sigue siendo el primer gran reto.

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, velan por la inclusión social. Los grupos más vulnerables de la población son también consumidores, estudiantes, trabajadores, quieren disfrutar de su tiempo libre, utilizan 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...

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 control de resultados. La toma de decisiones es muy lenta y la respuesta no se adapta a las necesidades que en muchas ocasiones son urgentes.

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 el punto de vista de 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. Además, 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 una mayor coordinación administrativa en esta tarea.** 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**, tiene 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 como el empleo, el acceso a los servicios sociales, la salud y la vivienda entre otros; ésta es la única manera de obtener una información acertada sobre la realidad de la exclusión social.

El análisis, la investigación y la recogida de datos tienen que ir orientados al establecimiento de indicadores; no es necesario que sean muchos pero sí que sean claros, Sin un conocimiento y actualización de los mismos es muy difícil que una estrategia de inclusión sea precisa en sus objetivos y resultados esperados. Los indicadores pueden 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, información local, información cuantitativa, información cualitativa, información longitudinal basada en series de datos, información temática concentrada en problemas específicos.etc.). Una estrategia de inclusión ha de llevar aparejado un sistema adecuado de investigación y recogida de información.

Una estrategia ha de llevar **objetivos a largo plazo y objetivos a medio plazo que sean medibles**. Para ello es necesario implantar **sistemas de evaluación**. La cultura de la evaluación ha de ser implantada en las administraciones con más rigor; esa cultura 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. La cultura de la evaluación pasa también porque 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 de los 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 de 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 Públicos.¹⁰⁸; entre ellas podemos 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, etc. 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 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 ello conduzca a **una mercantilización de los servicios públicos**, incluidos los sociales en la que el único, o el

¹⁰⁸ 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/l/boe/ley-30-2007-contratos-sector-publico/>.

criterio preferente de otorgamiento de la provisión de los mismos es el precio, perdiendo 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 estos 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 favorecen 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 de 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, deberían de ser aprovechados al máximo. Por otra parte, deben de ser usados 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.¹⁰⁹

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 vía del fomento (convenios y subvenciones) ha influido sin duda en el crecimiento de las entidades sociales.

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 España.¹¹⁰ Estas entidades prestan servicios de apoyo directo a más de 5.000.000 de personas, mayoritariamente en situación de vulnerabilidad y exclusión.

¹⁰⁹ Definición del Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social, 2006. Disponible en: <http://www.plataformaongs.org/biblioteca/publicaciones/planes/archivo/26430.html>.

¹¹⁰ Edis (2010) *Anuario del Tercer Sector en España 2010*. Octubre (Madrid: Fundación Luis Vives).

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 variadas 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, etc.¹¹¹

Es evidente que **las entidades del TSAS han de ser actores e interlocutores clave ante cualquier política de inclusión social**. Esto es así por su diversidad, no solamente en su tamaño, sino en sus finalidades, pues trabajan prácticamente en todos los campos de la acción social, por su implantación dado que están desarrollando acciones en el conjunto de la geografía española y 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 auto ayuda, etc.

El TSAS es un bien social que aporta un valor fundamental no solo 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 promueve un modelo de sociedad más justo, los derechos y valores sociales salen reforzados, se canaliza 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, promocionando 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.*¹¹²

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, dado 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 nudo gordiano de la participación, un proceso altamente político en el que 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 incidir en la política económica y social en España como en Europa.** Para lograr este objetivo, la participación tiene que desarrollarse individualmente y

¹¹¹ García Delgado, José Luis (2010) *Las cuentas de la economía social. El tercer sector en España* (Madrid: Editorial Civitas).

¹¹² Plan Estratégico de ONG de Acción Social. Plataforma de ONG de Acción Social (2006)

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 beneficiario/as. **El TSAS debe de posicionarse cada vez mejor en el tejido social y profundizar tanto 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 se definiría 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, mientras transmite una imagen de separación entre la organización y el tejido social, que no es característica de las entidades sociales.

La inclusión social toca al núcleo esencial de la misión de las organizaciones del TSAS y está en la esencia 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 cuanto 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 hacerse 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 especial de conocer y detectar las necesidades de estas. Al tratarse de entidades sin ánimo de lucro, con espíritu de servicio, orientadas a la mejora de la sociedad y con estructuras 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 debería priorizar y convenios y acuerdos que posibiliten acciones conjuntas entre lo público y lo privado, así como 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 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 ágiles** 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.
- 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 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 co-responsabilización ciudadana e institucional.¹¹³

La prestación de servicios para el TSAS no tiene sentido si se hace solo 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 las personas 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 es solo posible si se cuenta con recursos suficientes y estables, 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 común; por eso el TSAS tiene por delante una tarea muy importante de profundizar hacia dentro, si quiere realmente tener algo que transmitir hacia afuera: profundizar la cultura organizativa, profundizar en sus valores y en el modelo de sociedad que quiere defender, cohesionar y activar a sus profesionales, promotores y voluntarios en esta misión, alinear todas su fuerzas en la misma dirección. Solamente si se hace un trabajo de aunar fuerzas y objetivos en el interior del sector, resultará creíble para la sociedad y legitimado en sus propuestas y reivindicaciones. Únicamente desde esta perspectiva el sector aporta 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 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 que aporten valor, 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; por eso, 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 con la sociedad, **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.** Hoy es imprescindible poner el acento sobre el papel que la sociedad civil debe de jugar en la 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.

¹¹³ Grupo de Investigación Institut de Govern i Polítiques Públiques (2010) *Ciudadanía y las nuevas políticas de acción social contra la pobreza y la exclusión*. Documento de trabajo.

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 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 que éstos solamente son efectivos cuando cuentan con los medios 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 reivindicarles. 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 y por eso **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 la cual ha de estar. Por eso es necesario transcender los espacios habituales de participación (órganos de consulta, órgano asesor, foros), profundizando 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 plano europeo. Para ello es imprescindible fortalecer el papel de la UE como un espacio democrático y solidario, incrementando las competencias en materia de políticas sociales, avanzando en consecuencia en la Europa Social. **Las entidades del TSAS pueden hacer un trabajo no solo 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, fomentando mayor representación de la diversidad en la sociedad civil europea (Ej. 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 de hacer un esfuerzo por actuar en todas las políticas que afectan a la exclusión y a las desigualdades, no solo 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 de participación, en la práctica en la mayoría de las ocasiones 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 en 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 deben de 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 y el altruismo, la capacidad de movilización social han hecho esto 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.

El marco regulatorio que ampara hoy a las entidades del TSAS no resulta adecuado para el papel que las mismas deben de 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 del 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 entidades, etc. 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 y el valor diferencial que puede prestar a la misma, especialmente en el apoyo 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. Estamos refiriéndonos no solo 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 corresponde a 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 públicas. Ello requiere preparar a los profesionales para el liderazgo social, para la representación, la negociación y la representación eficaz del sector.

La **coordinación y participación del TSAS en el ámbito local** es especialmente importante. Se debe de 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 (Ej. 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 (Ej. cláusulas sociales en los sistemas de contratación).
- **Consiguiendo una modificación de aquellas normativas actuales** (especialmente Ley General de Subvenciones) **que están suponiendo un estrangulamiento** para la actuación del sector y garantizando que se realiza 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 a su actividad.
- **Identificando formulas adecuadas de acceso al crédito** (Ej. vía ICO, diseño de productos financieros específicos, banca ética), 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 del sector. 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”,¹¹⁴ se incluyan las “cláusulas sociales” en los concursos que las administraciones convoquen para la prestación de los servicios sociales de interés general, que sean susceptibles de ser prestados por las organizaciones del TSAS. En éste sentido 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.

¹¹⁴ 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.