
PROPOSTAS DO TERCEIRO SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL PARA UNHA ESTRATEXIA DE INCLUSIÓN SOCIAL 2020 EN ESPAÑA

OUTUBRO DE 2010

TEXTO ELABORADO POR JOSÉ MANUEL FRESNO E ANDREAS TSOLAKIS CO APOIO DE:

Manuel Trujillo (Coordinador de Estadística CSIC Andalucía), Teresa Crespo (Vicepresidenta de Taula d' Entitats do Terceiro Sector en Catalunya e coordinadora do Grupo de Inclusión), Miguel Laparra (Director do Departamento de Traballo Social. Universidade Pública de Navarra), Pau Mari Klose (Director de estudos de CIIMU), Juan Ibarretxe (Presidente EAPN - Euskadi), Graciela Malgesini (Coordinadora de Incidencia Política EAPN-ES), Begoña Pérez (Profesora Titular da Escola Universitaria de Traballo Social. Universidade Pública de Navarra), Luís Ayala (Profesor de Economía Aplicada. Universidade Rey Juan Carlos), Luis Sanzo (Estatístico), Javier Sebastián (Xefe de Servizo de Planificación da Consellería de Benestar Social de Castela - A Mancha), Manuel Sánchez (Secretario EAPN - Andalucía), Susana Gende (Adxunta de Dirección do Departamento de Intervención Social de Cruz Roja Española), Víctor Renes (Vicepresidente de EAPN-ES e Responsable do Servizo de Estudos de Cáritas), Esteban Agulló (Vogal EAPN – Asturias y Profesor Titular da Universidade de Oviedo) e Germán Jaraiz (Profesor do Departamento de Traballo Social e Servizos Sociais. Universidade Pablo de Olavide).

Ademais, neste texto recóllense as achegas e reflexións suscitadas en tres seminarios celebrados ao redor da temática obxecto deste traballo, nos que participou un nutrido grupo composto por case que un centenar de persoas, e formado por máis de vintecinco entidades de ámbito nacional. Igualmente, para a elaboración deste documento, tivéronse en conta os contidos dos debates da *Convención do Terceiro Sector de Acción Social 2010*, na que déronse cita máis de 250 líderes e activistas de entidades sociais, xunto a diversos expertos e profesionais.

ÍNDICE

RESUMO	4
1. INVERTER AS TENDENCIAS ESTRUTURAIS XERADORAS DE EXCLUSIÓNS	9
1.1. O CRECEMENTO ECONÓMICO AGRAVOU AS DESIGUALDADES SOCIAIS	9
1.2. A POBREZA E A EXCLUSIÓN SOCIAL PERSISTEN, INCREMÉNTANSE E REPRODÚCENSE	12
1.3. ACOMETER OS PROBLEMAS ESTRUTURAIS.....	16
1.3.1. Os retos demográficos.....	16
1.3.2. Os retos asociados á educación.....	17
1.3.3. Os retos asociados ao mercado de traballo.....	19
1.3.4. O reto da cohesión territorial.....	21
1.3.5. Os retos da transición espacial da pobreza.....	22
1.3.6. O reto de mellorar as políticas sociais e a protección social.....	23
1.4. AS SAÍDAS Á CRISE ECONÓMICA ESTÁN A REPERCUTIR NEGATIVAMENTE NA POBOACIÓN MÁIS VULNERABLE	25
1.5. A ESTRATEXIA EUROPA 2020 SÓ É UNHA RESPOSTA PARCIAL Á EXCLUSIÓN	28
2. ACADAR UN MODELO SOCIAL MÁIS XUSTO E EQUITATIVO	31
2.1. A ECONOMÍA DEBE ESTAR AO SERVIZO DO BENESTAR DAS PERSOAS	31
2.2. GARANTIR OS DEREITOS FUNDAMENTAIS DE XEITO EFECTIVO E PROGRESIVO A TODAS AS PERSOAS.....	32
2.3. SITUAR Á PROTECCIÓN SOCIAL COMO PARTE ESENCIAL DA POLÍTICA ECONÓMICA E MELLORAR O MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL	35
2.4. DEFENDER A AUTONOMÍA E A LIBERDADE DAS PERSOAS COMA VALORES ESENCIAIS.....	37
2.5. PROCURAR A SINERXIA ENTRE O ESTADO E A COMUNIDADE: FACER DA PARTICIPACIÓN UN ELEMENTO ESENCIAL DAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN	38
2.6. MELLORAR OS RECURSOS PARA GARANTIR OS DEREITOS.....	39

3	INTENSIFICAR AS POLÍTICAS CONTRA A EXCLUSIÓN E ESTABLECER AS LÍÑAS VERMELLAS DA DIGNIDADE.....	40
3.1.	AS CARACTERÍSTICAS QUE DEBE TER UNHA ESTRATEXIA DE INCLUSIÓN	41
3.2.	OBXECTIVOS ESTRATÉXICOS E PROPOSTAS OPERATIVAS	45
4.	MELLORAR A GOBERNANZA E IMPULSAR A PARTICIPACIÓN DO TSAS	64
4.1.	UN SISTEMA DE GOBERNANZA QUE AGLUTINE E AXUNTE FORZAS.....	64
4.1.1.	LIDERAR NA PROCURA DO CONSENSO E DO COMPROMISO.....	65
4.1.2.	REFORZAR A COOPERACIÓN E RACIONALIZAR A ACTUACIÓN.....	66
4.1.3.	O ENFOQUE TRANSVERSAL COMA EIXO DE ACTUACIÓN.....	67
4.1.4.	MELLORAR O CICLO: INFORMACIÓN – COÑECEMENTO – AVALIACIÓN	68
4.1.5.	ALIÑAR O FINANCIAMENTO COS PRINCIPIOS DA BOA GOBERNANZA.....	69
4.2.	RECOÑECER, IMPULSAR E MELLORAR A PARTICIPACIÓN DO TSAS	70
4.2.1.	O TSAS COMA ACTOR CLAVE NAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN	70
4.2.2.	DESENVOLVER TODAS AS POTENCIALIDADES DO TSAS A PROL DA INCLUSIÓN	72
4.2.3.	CAMBIAR OS MECANISMOS DE RELACIÓN E INTERLOCUCIÓN ENTRE TSAS E ADMINISTRACIÓN	75

RESUMO

1. **As entidades do Terceiro Sector de Acción Social (en adiante TSAS), expoñen a urxente necesidade de que España conte cunha estratexia de protección e de inclusión social para a vindeira década. Esta estratexia debe servir para que as tendencias actuais cambien de signo, corrixindo as causas estruturais que incrementan as desigualdades, eliminando as formas de pobreza extrema e garantindo os Dereitos Fundamentais de modo efectivo a todas as persoas, de xeito que poidan vivir con dignidade.**
2. **No contexto do Ano Europeo de Loita Contra a Pobreza débese amosar unha vontade decidida que se traduza nun Pacto de Estado pola Inclusión Social, no que se comprometa ao conxunto de Administracións e se implique, de igual xeito á totalidade de actores sociais, moi especialmente aos do Terceiro Sector, reforzando así o seu papel de axente social. Co propósito de crear condicións axeitadas para que a Estratexia 2020 sexa máis inclusiva, dito Pacto non só debe enmarcarse na Estratexia Europa 2020, senón tamén ir máis aló dos obxectivos establecidos, partindo da realidade da sociedade española.**
3. **O crecemento económico sostido que tivemos en España durante máis de quince anos, non soamente non reduciu as taxas de pobreza, tanto a relativa como a severa, senón que ademais agravou as desigualdades entre o segmento máis rico e o segmento máis pobre da poboación. Isto é debido a que durante este longo período de bonanza económica, non se abordaron os problemas estruturais que están na mesma base das desigualdades, a saber: os desequilibrios demográficos; unha educación de baixa calidade; un mercado de traballo con altas taxas de desemprego e escasa cualificación; grandes niveis de desigualdade tanto interterritoriais como intraterritoriais; así coma un modelo económico no que primou o crecemento sobre o desenvolvemento e a cohesión social.**
4. **Hai claras evidencias de que a crise económica que estamos a padecer nos tres últimos anos, trouxo consigo un aumento da pobreza e novos fenómenos de exclusión social, discriminación e perda de dereitos; esta dinámica tende a agravarse de xeito rápido e alarmante. O noso sistema de protección social, que deu grandes pasos nas últimas décadas pero que sen dúbida está insuficientemente desenvolvido, está a ser desbordado polos efectos da crise actual e en consecuencia dá respostas limitadas á mesma.**
5. **A desigualdade, a pobreza e a exclusión social non só deterioran a calidade da nosa democracia, senón que poñen en cuestión os valores e principios que a inspiran. Por todo isto, contar cunha protección social axeitada, que garanta o benestar de todas as persoas e a dignidade de vida para todas elas, é unha aspiración irrenunciable para a nosa sociedade, que adquire, se cabe, aínda máis importancia en tempo de crise. É obriga dos poderes públicos garantir de xeito efectivo os Dereitos Fundamentais a todas as persoas. Entre eses dereitos inclúese ter unha vida digna, o cal precisa dispor de ingresos e servizos suficientes para poder vivir axeitadamente, e unha protección que permita ter expectativas de progreso futuro e a capacidade de tomar decisións libre e autonomamente.**

6. Por iso, as políticas sociais e a inclusión social, deben estar no centro da axenda no noso país, coa finalidade de alcanzar unha sociedade máis xusta e equitativa que sitúe como prioridade a loita contra a exclusión. Polo tanto, son precisos fondos cambios no noso modelo económico e de sociedade, de xeito que a economía estea ao servizo do desenvolvemento social e do benestar das persoas, optando así por un xeito de medrar máis xusto e equitativo.
7. A Estratexia Europa 2020, fixa obxectivos económicos e sociais para a Unión Europea na vindeira década, tanto en termos de crecemento, coma en materia de emprego, formación e redución da exclusión. Nembargantes, existen temores de que os seus obxectivos non se leven a cabo por falta de mecanismos e medios axeitados. A Estratexia 2020, é unha oportunidade para que España estableza no marco da mesma obxectivos ambiciosos, que dean a volta ás actuais tendencias e aborden as causas xeradoras da desigualdade e da exclusión. Para isto é imprescindible un desenvolvemento máis intenso e equilibrado dos sistemas de protección social. En ningún caso esta Estratexia pode servir para marcarse obxectivos de mínimos, orientados a cumprir os acordos europeos; pola contra ten que ir máis aló, poñendo os medios e as medidas necesarias para acadar unha sociedade máis xusta, cohesionada e con menos exclusións no ano 2020.
8. É insostible economicamente, inxusto democraticamente e inmoral socialmente, unha sociedade na que non só se agravan as desigualdades, senón na que grupos de persoas, moitos de eles nenos e mozos, non contan cos recursos imprescindibles para vivir con dignidade. Mudar as actuais tendencias, para acadar unha sociedade máis cohesionada e reducir substancialmente a exclusión na próxima década, precisa o establecemento de tres claros obxectivos:
9. En primeiro lugar, é fundamental consolidar e afondar os dereitos sociais; para acadalo é imprescindible que os dereitos aos que normativamente está obrigado o noso país pola Carta de Dereitos Fundamentais incorporada ao Tratado de Lisboa e pola propia Constitución e os Estatutos de Autonomía, sexan concretados e feitos efectivos para todas as persoas en España. É imprescindible contar co recoñecemento de bos dereitos, pero non é suficiente se os mesmos non se concretan e non se poñen en marcha os mecanismos e medios adecuados para facelos efectivos.
10. En segundo lugar, faise necesario reducir as desigualdades, as cales maniféstanse nos niveis de renda, isto implica reducir a brecha entre ricos e pobres e medrar de xeito máis equitativo. Tamén maniféstanse no acceso aos servizos, pois aínda que legalmente son universais non benefician de modo equitativo a todas as persoas. Por outra banda, as desigualdades no noso país teñen asemade unha dimensión interterritorial (entre Comunidades Autónomas) e intraterritorial (no seo das Comunidades Autónomas). Avanzar neste senso supón fixar un catálogo de servizos e prestacións mínimas que toda persoa debe recibir independentemente da parte do territorio español no que se atope. É pertinente sinalar tamén aquí, que debido á persistencia das desigualdades de xénero, segue a ser necesario avanzar nas políticas de igualdade. Ademais como ben é coñecido, as desigualdades afectan especialmente a determinados grupos de poboación

(inmigrantes, persoas con discapacidade, minorías, etcétera) polo que hai que intensificar as políticas e medidas dirixidas a estes grupos.

11. En terceiro lugar concretar medidas e actuacións específicas que supoñan avances substanciais en ámbitos coma o dos ingresos mínimos, a mellora dos niveis educativos dos grupos que actualmente obteñen peores resultados, a formación ocupacional e o emprego dos grupos desempregados ou menos cualificados, as actuacións sobre os territorios máis vulnerables, as políticas de vivenda, de saúde, o desenvolvemento dos servizos sociais e as actuacións específicas cos sectores máis vulnerables da poboación. Os principais desafíos destas medidas son:

- Erradicar a pobreza nas súas formas máis severas, así coma reducir drasticamente a pobreza infantil.
- Articular e afondar a rede de prestacións mínimas, garantindo así un sistema de ingresos mínimos para o conxunto do Estado, dando coherencia aos sistemas existentes actualmente e ampliando a cobertura.
- Loitar contra a exclusión educativa, o abandono e o fracaso escolar.
- Incrementar e mellorar a coordinación e combinación entre protección social, formación e acceso ao mercado de traballo.

12. Todo o referido ata o de agora, precisa da posta en marcha dun Pacto de Estado pola Inclusión Social, do que se derive unha Estratexia de Inclusión Social, cos seus correspondentes plans, medidas e actuacións por parte das distintas Administracións de acordo ás competencias de cada unha de elas. Os Plans de Inclusión Social desenvolvidos na última década, tanto por parte da Administración Central, coma das Comunidades Autónomas e dos Concellos, deben ser reforzados, estendidos e profundados nun marco de mellor gobernanza, maior precisión de obxectivos, instrumentos e recursos, e deben contar cunha máis ampla participación das entidades sociais.

13. A pobreza e a exclusión social están afectando severamente a moitas persoas en España, persoas que non teñen a expectativa dunha vida digna, nin tampouco a posibilidade de satisfacer as súas necesidades básicas. O noso país non pode permitir o empeoramento desta situación ou a súa prolongación, polo que é necesario atender a unha serie de problemas que deben ser resoltos de modo urxente, garantindo condicións e servizos mínimos a todas as persoas. Estes mínimos aínda non liquidados na nosa sociedade para todas as persoas e que denominamos aquí *as liñas vermellas da dignidade*, deben ser abordados sen dilación. Os referidos problemas e están vinculados por exemplo:

- Á necesidade de que todas as persoas conten cuns ingresos mínimos suficientes, e en consecuencia eliminar o número de fogares nos que non entra ningún ingreso.
- Á erradicación da *infravivenda* e ás alternativas de aloxamento ás persoas que non dispoñen do mesmo.

- **Á necesidade de que todo fogar, incluso en situación especial de endebedamento, teña garantido o acceso á subministración básica de auga, luz e electricidade.**
 - **Á necesidade de que todo neno e nena en idade obrigatoria atópese escolarizado de xeito efectivo e de que o acceso á educación preescolar sexa de balde para as familias en risco de exclusión.**
 - **Á eliminación da trata e da explotación, así coma a protección axeitada ás vítimas e aos seus fillos.**
 - **Á garantía de que toda persoa desempregada por un tempo superior aos dous anos, teña dereito a un emprego remunerado ou, alternativamente a unha formación cun ingreso asegurado.**
 - **Á continuidade do PRODI (cobertura para desempregados que xa non cobran seguro de desemprego) ata que sexa garantida outra cobertura equivalente de ingresos mínimos.**
 - **Á seguridade de que os menores tutelados non perdan o recoñecemento e a garantía dos seus dereitos polo simple feito de cumprir os 18 anos.**
- 14. Contar cos medios axeitados para afrontar estas situacións, esixe recadar máis e facelo dun modo máis xusto. A fiscalidade no noso país debe progresar de acordo aos preceptos constitucionais de progresividade e igualdade, de xeito que quen máis ten máis aporta e quen menos ten máis recibe. O gasto social, que a súa vez é unha inversión necesaria por xusta, solidaria e rendible, ha de situarse na media dos países avanzados da Europa Comunitaria, é dicir alcanzar o 30% do PIB; dito gasto debe racionalizarse en base a criterios de necesidade.**
- 15. Para mellorar os niveis de benestar social a medio prazo e reducir substancialmente os problemas de exclusión social, é necesario un sistema de gobernanza, no que cada nivel administrativo asuma as súas responsabilidades, sobre a base de compromisos mutuos e con claro liderado por parte da Administración Central. Neste sistema, o papel do TSAS é fundamental, como actor clave que defende os dereitos das persoas máis necesitadas, promove o desenvolvemento das mesmas e comparte a responsabilidade nas respostas e políticas públicas. Por iso, a súa capacidade de interlocución debe recoñecerse e reforzarse, converténdoo nun actor clave nas políticas de inclusión e no desenvolvemento democrático.**
- 16. Convencidas do imprescindible papel que desempeñan no desenvolvemento democrático, do seu permanente compromiso coa promoción dos dereitos das persoas vulnerables e da súa colaboración na atención a quen máis sofre a exclusión, as entidades do TSAS teñen decidida vontade de:**

- **Intensificar os seus esforzos traballando por un modelo social máis xusto, defendendo os dereitos dos máis débiles, denunciando aquelas situacións de inxustiza, discriminación e marxinación, e loitando decididamente pola promoción de todas as persoas, especialmente de aquelas que sofren a exclusión en maior medida.**
- **Colaborar estreitamente co conxunto das Administracións Públicas, así coma con todos os actores económicos e sociais. Esta colaboración concrétase na participación activa nas políticas de inclusión, tanto na súa concepción, como na súa execución, seguimento e avaliación, achegando todas as potencialidades e activos das súas entidades e reforzando o seu papel coma interlocutoras e coma axentes sociais.**
- **Responsabilizarse de xeito conxunto no pulo, seguimento e defensa de aquelas medidas que sexan froito do consenso co TSAS.**
- **Traballar entre as entidades con unión e coordinación, tanto no plano estatal, coma no autonómico e no local, redobrando os seus esforzos e poñendo en marcha os procesos necesarios para que esta colaboración sexa estreita e reforce o traballo de cada entidade.**

1. INVERTER AS TENDENCIAS ESTRUCTURAIS XERADORAS DE EXCLUSIÓNS

Tanto as desigualdades coma as situacións de exclusión social na sociedade española non son froito de circunstancias coxunturais, senón máis ben de problemas estruturais que é imprescindible acometer. O crecemento económico recente que viviu o noso país, non soamente non conseguiu reducir as desigualdades, senón que pola contra, incrementounas. Aínda máis estes problemas de pobreza e exclusión social persisten e medran coa crise actual, nalgúns casos e paradoxalmente polas medidas tomadas para paliar a mesma, repercutindo así negativamente nas poboacións máis vulnerables.

É polo tanto necesario que no noso país abórdense sen máis dilación os problemas estruturais que xeran desigualdade e exclusións. Problemas que están relacionados coas tendencias demográficas, as desigualdades territoriais, a educación e o mercado de traballo, así como coa mellora das políticas sociais e da protección social.

De feito, a Estratexia Europa 2020 é, neste senso, unha oportunidade para que España emprenda con carácter urxente as medidas necesarias para reducir as situacións extremas de exclusión e acometa a medio prazo as reformas que conduzan á inversión destas tendencias. Esta tarefa compete e é responsabilidade do conxunto das Administracións Públicas, pois as competencias neste ámbito son compartidas. Para isto o Goberno e o conxunto das institucións con responsabilidades en protección e inclusión social, deben ir máis aló dos obxectivos marcados pola Estratexia 2020 no contexto Europeo, abordando con valentía os problemas e carencias estruturais e poñendo os medios e mecanismos necesarios para resolvelos.

1.1. O CRECIMENTO ECONÓMICO AGRAVOU AS DESIGUALDADES SOCIAIS

Tal e coma subliñouse, **o importante crecemento económico que viviu España na última década, contribuíu sen dúbida á mellora do benestar de moitas persoas; nembargantes, non soamente non se traduciu nunha redución da pobreza, senón que xerou máis desigualdade entre o segmento máis rico e o máis pobre da sociedade española.** Entre os anos 1994 e 2007, España viviu un dos períodos da súa historia recente de maior crecemento económico sostido, con taxas de incremento do Produto Interior Bruto (PIB) anual medio superior ao 3%.¹ Este crecemento, situounos por enriba dos niveis de renda medios da Unión Europea dos 27 e traducíuse nunha maior dispoñibilidade de bens e servizos.

Mentres que o PIB case que se duplicou, o poder adquisitivo medio real, é dicir a capacidade media de compra, practicamente mantívose estancado cun incremento do 0.4% na década 1997-2006. E pertinente salientar asemade, o impacto engadido que, sobre a capacidade de gasto da poboación, tivo o incremento do custo de acceso á vivenda, non só en propiedade senón tamén en aluguer.² Ao mesmo tempo, os beneficios das empresas no tiveron retornos equivalentes en

¹ Instituto Nacional de Estadística (INE). *Producto Interior Bruto. Volumen encadenado referencia año 2000*. Datos corregidos de efectos estacionales y de calendario. A disposición 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'. A disposición en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020>

² De acordo coa Sociedade de Taxación, o prezo por metro cadrado da vivenda en España triplicouse entre 1995 e 2008, ano no que estourou a burbulla inmobiliaria: de 974 Euros pasou a 2.871 Euros. En xuño de 2010 estaba en 2.537 Euros. Fonte: Ministerio de Vivienda. Segunda fonte: <http://web.st-tasacion.es/html/menu6.php>

inversións: na última década, a porcentaxe de beneficios empresariais utilizados para investir en capacidade física, non só en España senón no conxunto de países da OCDE, foi inferior ao 40%, o que supón unha redución de oito puntos porcentuais sobre a década dos oitenta.³ Esta realidade está estreitamente relacionada coa sobre- capacidade de produción, especialmente nalgúns sectores como o da construción e a inadecuada orientación de moitos esforzos inversores previos á crise.

O importante crecemento non supuxo unha redución das desigualdades sociais; máis ben ao contrario, estas incrementáronse.⁴ Este incremento da disparidade nos niveis de renda, é especialmente rechamante cando comparamos ao segmento de poboación máis rico co máis pobre. En 2007, o cociente de ingresos entre o 10% da poboación máis rica e o 10% da poboación máis pobre era en España de 10,3 puntos; é dicir, o 10% máis rico da poboación española concentra o 26.6% do total da riqueza no país, mentres que o 10% máis pobre da poboación soamente posuía o 2.6% da mesma.⁵ O limiar relativo de pobreza segue estabilizado entre o 19 e o 20%.⁶ De feito, comparativamente España presenta niveis de desigualdades sociais moi elevados no contexto europeo.

A propia **ciudadanía non percibe de igual modo os efectos da bonanza económica.** Así, mentres o 50% das clases medias considera que o crecemento económico beneficioulles e contribuíu a mellorar o seu nivel de vida, máis do 53% das persoas excluídas consideran que as súas condicións de vida empeoraron nos últimos anos.⁷

O acontecido en España nas tres últimas décadas reflicte unha redución básica das desigualdades no período comprendido entre os anos setenta e o final da década dos oitenta. Nembargantes, na década dos noventa a desigualdade non diminuíu a pesares do importante crecemento e sobre todo do aumento das taxas de emprego. En relación ás taxas de pobreza relativa, obsérvase, “como trazo principal, a contención do ritmo de redución da pobreza dende o primeiro terzo dos anos noventa, que fixo que ao comezo da actual crise España presentara xa altos niveis de vulnerabilidade”.⁸ O crecemento dos últimos anos tampouco orixinou cambios distributivos relevantes e no que a medidas de igualdade e pobreza se refire, o proceso de converxencia coa Unión Europea detívose.⁹

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

⁴ Débese salientar que ao longo prazo (dende o ano 1973) o crecemento económico en España xerou unha redución paulatina das desigualdades. Nembargantes, ‘os niveis de desigualdade dos que se partía a comezos dos anos setenta eran moi altos, o que explica que tanto os indicadores de desigualdade coma de pobreza sigan a ser elevados no contexto comparado a pesares do crecemento das rendas e da concentración dunha parte importante das melloras nos fogares con ingresos máis baixos’. Ayala, Luis (2010) “La Pobreza en España: Tendencias y Factores de Cambio”. *Revista Española del Tercer Sector*, No.15 (maio - agosto). A disposición en: <http://www.fundacionluisvives.org/rets/15/articulos/53500/index.html>.

⁵ A desigualdade explícase en parte porque 18,3 millóns de traballadores (o 63%) en España teñen soldos inferiores a 1.100 Euros ao mes, e un 11% dos traballadores atópanse en situación de pobreza relativa. Cruz Roja (2010) *Informe de Vulnerabilidad 2008-2009* (Madrid: Cruz Roja). A disposición en: <http://www.sobrevulnerables.es/sobrevulnerables/informes.do>. De feito, o número de persoas definidas como ‘ricas’ (con 800.000 Euros en bens, excluídas casas) medrou un 12,5% no 2009 ata alcanzar 143.000 persoas en España. El Mundo (2010) “Yates, pinturas y coches de lujo: para los millonarios pasó la crisis en 2009”. A disposición en: <http://www.elmundo.es/mundodinero/2010/06/22/economia/1277219760.html>

⁶ INE. A disposición 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*. A disposición en: <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos>

Non se debe de esquecer o **carácter selectivo das políticas públicas**. Se facemos unha comparativa coa media europea no que a gasto se refire, España caracterízase por un nivel de gasto moi baixo nalgúns ámbitos relacionados coas políticas de inclusión social, como son as políticas de rendas mínimas e de apoio á familia. Exemplos que confirman esta práctica son a rapidez coa que foron eliminadas as axudas por nacemento de fillos/as no recente proceso de axuste económico e a renuncia das Administracións a gastar máis nas políticas de rendas mínimas. Nembargantes, en materia de terceira idade, os niveis están máis próximos aos europeos e en desemprego supérannos, por razóns obvias¹⁰.

O modelo de desenvolvemento español das últimas décadas estivo caracterizado pola aceptación política e social de altas taxas de paro e eventualidade. Aínda que iso foi compatible co acercamento a niveis de benestar europeos da parte favorecida e maioritaria da sociedade, tamén supuxo o mantemento e acrecentamento, en moitos períodos, dos desequilibrios sociais acentuando os procesos de exclusión na súa parte máis débil, en particular nos máis novos. Os desequilibrios demográficos son o reflexo principal dos fondos e graves desaxustes sociais e económicos, de carácter estrutural, que afectan á nosa sociedade. A temporalidade no emprego, por exemplo, estivo historicamente, e segue aínda estando, 10 puntos porcentuais por enriba da media europea (24,9% no segundo trimestre de 2010, comparado co 13,2% no conxunto da UE e só superada por Polonia, co 26,5%) e a taxa de desemprego xuvenil duplica a media da UE (42,06% en 2010, fronte a 21,4% no conxunto da UE)¹¹.

O longo período de crecemento económico non foi aproveitado para consolidar un modelo, integral e coherente, de protección social que sexa capaz de previr, controlar e reducir no longo prazo o impacto da pobreza, minimizando así as consecuencias da persistencia das estruturas de desigualdade. A ausencia dun sistema de rendas mínimas eficaz e ordenado, impediu facer fronte ás necesidades de protección dos colectivos máis débiles e de aqueles máis afectados polas novas circunstancias de crise, ofrecéndolles recursos mínimos para vivir con dignidade. Como alternativa, tivéronse que habilitar medidas extraordinarias, máis custosas e menos eficientes, como por exemplo, a achega extraordinaria de 426 euros do PRODI, para aquelas persoas que esgotaran a prestación por desemprego.

A evolución socioeconómica recente en España caracterizouse por procesos de crecente polarización social, ante os que as Administracións Públicas non tiveron vontade suficiente de intervención compensatoria. Sen dúbida, produciuse unha substancial mellora social e económica dunha parte importante da poboación, por exemplo, o acceso das clases medias a dous ou máis salarios no fogar, sen que o sistema fiscal se adaptase a esta realidade comparativamente con Europa. Ao mesmo tempo, a parte desfavorecida da sociedade non goza das políticas sociais compensatorias, amplamente difundidas nos países máis avanzados de Europa, coma son os sistemas de rendas mínimas, as políticas familiares, ou de vivenda dirixida aos mozos.

¹⁰ Contas integradas en termos de protección social SEEPROS. A disposición en: <http://www.mtin.es/ESTADISTICAS/anuario2002/CPS/Index.htm>.

¹¹ As taxas de desemprego xuvenil tenderon a duplicar as taxas de desemprego xeral na UE na última década. En paralelo coa forte expansión do paro en España, a taxa de desemprego xuvenil duplicouse dende o segundo trimestre de 2007 (17,95% en 2007). É tamén salientable que a temporalidade laboral concéntrase particularmente na poboación nova. Eurostat (2010b) *EU-27 downward employment trend flattening out. Latest Labour Market Trends – 2010 Q1 data*. A disposición en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-046/EN/KS-SF-10-046-EN.PDF. Eurostat (2010c) *Youth Unemployment Rates EU*. A disposición en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Youth_unemployment_rates_EU.PNG&fileti mestamp=20100830093744. INE (2010b) INE (2010b) *Encuesta de Población Activa Segundo Trimestre de 2010*. 30 de xullo. A disposición en: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0210.pdf>.

No actual discurso social dominante, por unha banda unha parte substancial da poboación xustifica a fraude fiscal e pola outra consolídase a tendencia a unha oposición maioritaria sobre un posible maior esforzo fiscal das clases favorecidas, isto significa en certa medida, o reflexo do fracaso da nosa sociedade, en tanto que sociedade insolidaria. **O modelo de desenvolvemento xerador destas desigualdades contribuíu tamén a consolidar unha forma de pensar afastada da aposta por unha sociedade solidaria e cohesionada**, que debería ser inspiradora do noso modelo democrático e do noso sistema de protección social.

O balance dos últimos anos evidencia que **non se debe confundir progreso con crecemento**, presupoñendo que este conduce a aquel. Nas últimas décadas, o crecemento económico pasou a seres a medida de validez e idoneidade das políticas económicas dos gobernos, entendendo que aquelas sociedades que máis medran, son tamén as que máis se desenvolven. Nembargantes, o crecemento está fundamentalmente asociado ao incremento da cantidade do produto e, en consecuencia, ao consumo, sen ter en conta os custos que isto provoca (custos por exemplo, de tipo medioambiental, ou coma os aspectos negativos sobre a distribución da renda), os cales son xeradores non só de desigualdades sociais, senón tamén de tensións que a longo prazo acaban obstaculizando o propio crecemento¹².

Se se entende o progreso en termos de desenvolvemento sostible, este debe procurar sobre todo o benestar das persoas, mediante a calidade do produto e dos servizos. Visto así, o progreso tería claras implicacións éticas para os gobernos, o empresariado e a cidadanía; e estaría estreitamente relacionado coa redución das desigualdades, a distribución dos niveis de renda, o fomento da calidade de vida das persoas, a creación de capital e tecido social, o desenvolvemento do capital humano, o fomento da cultura, do compromiso cívico, etcétera.

Dende esta perspectiva, enténdese que a protección social non está para corrixir ou compensar as disfuncións do sistema económico, senón pola contra: a economía debe estar ao servizo da calidade de vida das persoas, do desenvolvemento e da cohesión social. **O problema non é, polo tanto, de dispoñibilidade de recursos, senón de distribución dos mesmos**. De feito, non se pode esquecer que a pobreza vai normalmente da man coa desigualdade, e que as sociedades máis desiguais son, precisamente, aquelas que presentan máis exclusión e son máis regresivas fiscalmente¹³.

Fronte a quen afirman que é necesario medrar primeiro para redistribuír despois, é preciso seguir lembrando que o gran reto que ten a nosa sociedade actualmente é crecer de modo equitativo e, en consecuencia, facelo distribuindo adecuadamente. Este é o único xeito de progresar, tanto democrática como socialmente, e de seren sostibles a longo prazo.

1.2.A POBREZA E A EXCLUSIÓN SOCIAL PERSISTEN, INCREMÉNTANSE E REPRODÚCENSE

A exclusión e a pobreza non son necesariamente coincidentes; nembargantes, ambos fenómenos están interrelacionados coas condicións de vida e afectan aos procesos de participación das persoas na sociedade, fundamentalmente a traveso de tres dimensións:

¹² Para unha definición adecuada do PIB e das súas limitacións como instrumento de medición: <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, Nova Delhi. 4 de febreiro. A disposición en: http://www.cies.edu.ni/documentos/red/doc/cap-02/33634_PovertyInequalityGrowthTriangleFeb24.pdf.

- O **plano económico**, en canto á posibilidade que teñen de contribuír á produción de bens e na capacidade da que se dispón para acceder aos mesmos.
- A **dimensión política**, entendida esta coma o exercicio dos dereitos políticos e as posibilidades de exercer o compromiso cívico.
- A **dimensión social**, que facilita o acceso aos sistemas de protección e propicia redes de apoio social que, en definitiva, permitan ás persoas estar integradas no entorno.

A pesares do importante crecemento económico que viviu o noso país nos últimos anos, as taxas de pobreza mantivéronse constantes, practicamente dende a década dos noventa. Aínda máis, nos períodos de maior bonanza económica, a porcentaxe de gasto en protección social non só non se mantivo, senón que se reduciu en termos relativos¹⁴: “a crecente asunción de competencias en servizos básicos de benestar social por parte dos gobernos territoriais” foi acompañada pola “sucesión de etapas moi diferentes no ritmo de crecemento do gasto social, cun aumento importante ata o ecuador dos anos noventa e unha visible contención posterior”¹⁵. España destinou no ano 2008 o 20,8% do PIB a gasto social, unha cifra moi por baixo da media europea, que se situou no 27,2%. En 1994, ano de maior gasto social por parte do Estado, España destinaba un 22,8% do seu PIB a este fin (20,3% no 2000)¹⁶. Á necesidade de maior investimento social, únese a de executar máis eficientemente o gasto¹⁷.

A pobreza en España amosa a seguinte realidade:

- O 19,5% da poboación española atopábase baixo o limiar de pobreza relativa no 2009. A pobreza relativa alcanzaba en España a 9.162.000 persoas no 2008¹⁸.
- As taxas máis altas de pobreza moderada concéntranse nos dous extremos do ciclo vital: os menores de 16 anos (taxa de pobreza de 23,2% no 2009) e os maiores de 65 (25,7% en 2009)¹⁹.
- Os menores son os máis proclives a padecerem pobreza alta e severa. As políticas sociais protexen xeralmente ás persoas maiores da pobreza severa, pero non da moderada²⁰.

¹⁴ FOESSA (2008), op.cit., p.327-336.

¹⁵ Ayala (2010), op.cit.

¹⁶ Fonte: Eurostat. A disposición en:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social_protection/data/main_tables. Nembargantes, estímase que a fonda crise económica e a multiplicación da taxa de desemprego en España nos últimos dous anos causaron unha expansión substancial do gasto social (en parte por prestacións ao desemprego) no 2009 e 2010, ata chegares aproximadamente ao 26% do PIB. Este incremento realizouse no conxunto da UE, ata un 30,8% medio do PIB. Comisión Europea (2010a) *Comunicación da Comisión ao Consello, ao Parlamento, Europeo, ao Comité Económico e Social Europeo e ao Comité das Rexións. Proposta de informe conxunto sobre protección social e inclusión social (2010)*. COM (2010) 25 final. Bruxelas 05 de febreiro. Tamén *El Día* (2010) “España sigue entre los países de la UE con una mayor tasa de población en riesgo de pobreza, el 20%”. 4 de marzo. A disposición en: <http://www.eldia.es/2010-03-04/sociedad/7-Espana-sigue-paises-UE-mayor-tasa-poblacion-riesgo-pobreza.htm>.

¹⁷ Aos propósitos deste documento, utilizaremos en ocasións o concepto investimento social, cando tecnicamente esteamos referíndonos ao gasto social. Este uso virá motivado pola firme convicción que teñen as entidades do TSAS de que os gastos sociais non soamente son xustos, senón que resultan rendibles a medio prazo, pois reducen os costes e a perda de oportunidade (en termos de desenvolvemento dos recursos humanos, contribución económica e fiscal, etcétera) que representa para unha sociedade ter unha alta porcentaxe de persoas en risco de exclusión.

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

¹⁹ Ibid. Cabe salientar que a taxa de pobreza relativa na poboación menor e maior diminuíu entre o 2007 e o 2009, do 23,4% ao 23,2% no primeiro caso, e do 28,5% ao 25,7% no segundo. Ibid.

²⁰ FOESSA (2008), capítulo 4.

- No 2006 estimábase que a taxa de pobreza extrema comprendía entre o 2,6% e o 3,9% da poboación en España, dependendo da definición que se utilizara, e que 800.000 fogares españois estaban en situación de exclusión severa (5,3%)²¹.
- A poboación nova é unha das máis afectadas pola pobreza. Ademais, a taxa de pobreza comparativamente menos elevada do colectivo de mozos en idade de emancipación, esconde a dependencia económica dos seus pais. Non pode esquecerse o feito de que a pobreza infantil vincúlase, ante todo, á realidade de determinados fogares compostos por persoas novas (ademais do factor diferencial que supón a pobreza en familias monoparentais). O 81% dos homes e o 90% das mulleres entre 18 e 25 anos de idade viven cos seus pais en España, mentres que en Dinamarca, por exemplo, non chegan ao 50%. O 49% das mulleres e o 62% dos homes de 25 a 29 anos viven cos seus pais en España. Estas porcentaxes son inferiores ao 12% no caso das mulleres e ao 25% no dos homes da mesma idade no caso danés²².
- A sociedade española debe seguir afrontando tradicionais fenómenos de exclusión coma os que padecen as persoas con toxicomanías, as persoas sen teito, a minoría xitana, a feminización da pobreza, as persoas con discapacidade, etcétera.
- Boa parte dos fogares, case o 50%, refire ter algún tipo de privación importante na súa vida cotiá. Unha das principais razóns destas privacións, ven ocasionada porque os custos da vivenda representan unha carga importante para as familias con fillos. O 33,9% das familias tiña dificultades para afrontar gastos imprevistos e o 30,5% tiña dificultades para chegar a fin de mes no 2009; estas porcentaxes medraron respectivamente nun 5,4% e nun 3,7% respecto ao ano anterior²³.
- A pobreza xera maior exclusión social e incrementa o deterioro dos vínculos e relacións entre persoas e comunidades, fai que as persoas pobres teñan un menor capital asociativo (participan, por exemplo, un 17% menos en asociacións) e un menor capital relacional (menos actividades de ocio e unha maior perda de relacións habituais, entre outras)²⁴.
- Entre o 2007 e o 2009, estímase que 1 millón de persoas caeron nunha situación de pobreza moderada o extrema, o cal significa un aumento do 3,4%. Ademais, 2 millóns de fogares sufriron unha caída notable no seu nivel de integración social respecto a 2007 (un aumento de 13,5%). A última enquisa FOESSA estima que a principios de 2010, o 19,6% da poboación española sufría unha pobreza moderada e o 3,1% pobreza extrema; en total, estaríamos falando de algo máis de 9 millóns de persoas²⁵.
- **O núcleo duro da exclusión social non é un asunto novo ou recente no noso país** senón que, pola contra, ven de lonxe; o que fai a crise é agravalalo e introducir no mesmo a novas persoas e grupos sociais, ao tempo que presenta novos fenómenos de exclusión²⁶. Unha das principais consecuencias da crise foi a perda dunha ocupación en fogares que acceden a empregos de baixa remuneración, pero que tiñan ata ese momento máis dunha persoa ocupada. Este proceso, ao estares asociado a baixos salarios, deixou a estes

²¹ Ibid., capítulos 2 e 3. Estes datos difiren segundo se considere, respectivamente, o 25% ou 30% da renda mediana axustada.

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

²³ INE (2010d), op.cit.

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

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). A disposición 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*. Decembro. A disposición en: http://www.caritas.es/Componentes/ficheros/file_view.php?MTgyNTY%3D.

fogares nunha posición difícil, e moi especialmente se teñen que facer fronte a gastos de vivenda (aluguer ou hipoteca).

- A crise está tendo un considerable impacto nos fogares con nenos, cuxos sustentadores quedaron sen emprego; e dentro destes, moi especialmente, os fogares monoparentais, aqueles nos que os pais están separados ou os que se refiren a familias numerosas. Tamén está afectando marcadamente ás persoas novas que viven solas, debido ás altas taxas de desemprego.
- Ademais, a crise puxo a novos grupos de poboación en situación de exclusión e incrementou intensamente as demandas de axudas de subsistencia: roupa, menciñas, cueiros, cartos para facer fronte a créditos, pagos de luz, aluguer, etcétera.
- A redución de postos de traballo e o incremento do desemprego viñeron acompañados dun aumento da precariedade nas condicións laborais nos postos menos cualificados. Moitas Organizacións Non Governamentais (ONG) constatan unha falla de incentivo cara ao emprego de persoas que pasaron por procesos de inclusión e podían considerarse como *integradas*.
- Aparte dos sectores que tradicionalmente, aínda en ciclos de crecemento económico, constituían o suxeito da intervención do TSAS, estanse incorporando de xeito crecente colectivos que non se atopaban nesa situación. Estes últimos afrontan un proceso de traxectoria social descendente, cun horizonte inseguro economicamente falando e cun risco de exclusión social nun contexto de vulnerabilidade cada vez máis xeneralizada.
- Existe na actualidade un risco crecente de desestruturación das familias, nos que todos os membros da unidade atópanse en paro.
- O alto nivel de endebedamento, non só motivado pola adquisición de vivenda senón polos créditos ao consumo, trae novos problemas; un claro exemplo disto é o aumento das solicitudes de acollimento de menores en centros de protección ante a imposibilidade de soste á propia familia.
- Percíbese tamén un aumento do deterioro da situación económica e vital de moitas persoas maiores, ao ter que facer fronte ás responsabilidades contraídas polos fillos.
- Por outra banda, percíbese un incremento da discriminación, en especial pola orixe racial ou étnica no acceso aos recursos (albergues, medidas de emprego, formación, etcétera)²⁷.
- O grao de inclusión ou exclusión que teñen as persoas na sociedade e o risco que corren de seren vulnerables ou de caer na pobreza están estreitamente asociados a elementos coma o emprego, a protección social, a vivenda, a educación e a saúde. Ademais, o acceso á sociedade da información e ao funcionamento dos servizos sociais teñen maior impacto nos grupos extremadamente excluídos.
- Neste contexto de aumento do desemprego, moitas persoas que ata o de agora traballaban de modo normalizado quedaron sen emprego, ademais existe o risco dun discurso de crecente culpabilización dos parados²⁸. O problema real do emprego en España non é a activación de parados defraudados, desanimados ou non socializados; é a insuficiencia do mesmo para cubrir a toda a poboación activa ou, dito doutro xeito, o insuficiente reparto para que chegue a todos. Aínda máis, os Servizos Públicos de Emprego teñen escasa

²⁷ Gil Izquierdo, María e 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 Declaracións do Ministro de Traballo e de Inmigración, Celestino Corbacho, no contexto da obrigatoriedade de aceptar calquera formación. *El País* (2010) *El País* (2010) "Se endurecen los requisitos para beneficiarse de los 420 euros. Trabajo aumentará el control sobre quienes cobran el paro". A disposición 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

capacidade de intermediación e de éxito en procesos de colocación e están tardando en reaccionar á hora de intensificaren as políticas activas.

1.3. ACOMETER OS PROBLEMAS ESTRUTURAI

As altas taxas de pobreza e exclusión social en España están vinculadas a unha serie de problemas estruturais estreitamente interrelacionados, que fan que os efectos da exclusión sexan aínda maiores. A superación destes problemas soamente é posible na medida en que se acometan políticas globais, que terían impacto a medio prazo. A continuación ocupáronos dalgúns destes desafíos:

1.3.1. Os retos demográficos

A pobreza en España polarízase, por unha banda, na poboación infantil e, pola outra, na dos maiores; circunstancia esta que se ve influída tanto por factores de tipo demográfico coma de cambios no tecido social. O envellecemento da poboación, que é un fenómeno común en Europa, agrávase no noso país debido ás baixas taxas de natalidade; un feito que, lxicamente, inflúe nas taxas de reposición do mercado de traballo. Se non se introducen oportunamente medidas correctoras no que atinxe aos niveis de poboación activa, nun futuro, dito sector será insuficiente para contrarrestar tanto o peso fiscal como as consecuencias sociais do envellecemento da poboación e a baixa natalidade:

“Se non se toman medidas urxentes, a combinación entre envellecemento da poboación e declive relativo da forza de traballo doméstica terá consecuencias drásticas en Europa. Traducirase nunha presión insuperable sobre as pensións, os sistemas de saúde e benestar e en efectos negativos sobre o crecemento e os ingresos fiscais – minguarán a capacidade competitiva da UE”²⁹.

No noso país, a pobreza está relacionada tanto cos desequilibrios demográficos como coa falla de oportunidades das persoas novas, que acceden tarde ao mercado de traballo (moi especialmente nestes momentos, debido ás altas taxas de desemprego) e emancípanse cando son xa adultos precisamente pola carestía da vivenda. Ambas cuestións inflúen non só na súa falla de autonomía persoal senón na fertilidade, que acaba sendo menor e máis tardía do normal. Aparte de condicionar as baixas taxas de natalidade, agrávase o risco de transmisión inter-xeracional da pobreza relativa³⁰.

Aínda que o proceso de envellecemento afecta xa ao conxunto de Europa, a intensidade coa que se albisca o problema a partires de 2025 é moito maior nalgúns casos como, por exemplo, España, outros países do sur do continente e, en certa medida, algúns centroeuropeos de recente incorporación. Podería dicirse que a tendencia é dobre: por unha banda, a poboación anciá vai en aumento e, pola outra prevese unha redución da poboación activa potencial. Sen dúbida, abordar esta cuestión cun mínimo de seriedade e eficacia é un reto para España que condiciona todo o seu futuro social e demográfico.

Noutra orde de cousas, **os desequilibrios demográficos aos que estamos a referirnos inflúen tamén no incremento da debilidade do tecido social.** Así, por exemplo, as baixas

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*. Maio. p.5. Tradución dos autores.

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

taxas de fertilidade están relacionadas coas novas expresións das desigualdades de xénero no mercado laboral, as cales fan difícil a conciliación da vida laboral - familiar, especialmente nun contexto de altas taxas de desemprego, no que se pode penalizar a reprodución, e o emprego de moitas mulleres é precario. Esta situación soamente transformárase se hai máis equilibrio entre o traballo e a vida familiar, se melloran as condicións de emprego e se se incrementan os salarios como consecuencia dunha maior produtividade. É necesario, polo tanto, aumentar a presenza, a calidade, e mellorar as condicións das mulleres no mercado de traballo, transformar o proceso de xubilación e desenvolver unha política migratoria máis pro- activa, de acordo ás necesidades demográficas e do mercado de traballo³¹.

Outro dos elementos esenciais a ter en conta en España é o tema da **inmigración e a súa relación coa exclusión**. Practicamente, nun período de 15 anos, o noso país situou a porcentaxe de poboación de orixe inmigrante en máis dun 12%³². A influencia demográfica da poboación inmigrante en España foi crucial, non só no incremento da poboación e das taxas de natalidade, senón tamén na súa achega ao PIB e ao mercado laboral. Nembargantes, non se pode pasar por alto o feito de que o impacto da crise está a ser especialmente importante no desemprego da poboación inmigrante; un sector este, por outra banda, que conta cun menor número de redes sociais. Aínda máis, a esta situación únense outros problemas como a falla de dereitos laborais (renovación do permiso de traballo), a competición con outros traballadores por empregos de baixa cualificación, o crecemento da economía mergullada, así como as repercusións negativas da crise sobre a convivencia e o aumento de actitudes racistas e discriminatorias (tanto no plano político, coma nas opinións sociais).

Por unha banda, podería dicirse que a inmigración é, en boa medida, consecuencia dos desequilibrios demográficos e, pola outra, unha das vías para facer fronte aos mesmos: a inmigración, por tanto, é necesaria e positiva. Pero o déficit de poboación nova e cualificada ao que España enfrontárase no futuro, non se resolverá co tipo de inmigración coñecido ata o de agora. Por iso, ademais da necesidade de contar cunha inmigración máis cualificada no futuro, de acordo ás necesidades laborais españolas; é urxente aplicar políticas de formación e reciclaxe que favorezan as posibilidades de integración e de progreso profesional dos inmigrantes. Neste senso, resulta preciso profundar nas políticas que permitan, por unha banda, mellorar a condición social da poboación inmigrante e, pola outra, aumentar a súa capacidade de inserción competitiva na economía española.

1.3.2. Os retos asociados á educación

O noso país presenta altas taxas de fracaso, absentismo e abandono escolar con tremendas consecuencias en termos de cohesión, participación e conduta social. Para a Fiscalía de Menores, “o 90% dos menores que van a xuízo, por exemplo, teñen un denominador común: o fracaso escolar”³³. **A educación é, sen dúbida, un dos factores máis influentes na exclusión ou inclusión das persoas**. O paso polos sistemas de formación determina a posición que as persoas acadan no mercado laboral e, en boa medida, a calidade de vida das mesmas, así como as traxectorias vitais dos individuos. A relación entre risco de pobreza e nivel educativo é tamén moi estreita: a taxa de pobreza das persoas con educación primaria ou inferior ascende ao

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

³² Fonte: INE. Dispoñible 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 febreiro de 2010.

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

29,3%, a de aquelas que contan con estudos secundarios ao 13,5% e a das que teñen educación terciaria ao 8,2%³⁴.

Os altos e crecentes niveis de fracaso escolar (31,2% en 2008 e 28,9% en 2000) non son compensados por unha inversión educativa axeitada; concretamente, a porcentaxe do PIB investido en educación representa o 4,25%, mentres que a media europea atópase nun 5,3%³⁵. Ademais, prodúcese un incremento dos procesos de segregación educativa, especialmente cos inmigrantes, así como a bipolaridade en función do sistema educativo concertado/privado *versus* público³⁶.

Os baixos niveis educativos, combinados co fomento do emprego baseado na escasa cualificación (construción, turismo e outros servizos, industria de baixo nivel tecnolóxico, agricultura, fráxil base do sector secundario avanzado, etcétera) xeraron un círculo vicioso que influíron en que o nivel educativo non aumentase. Estes escasos niveis educativos, de pouca calidade e a falla de adecuación do ensino ao mercado de traballo están contribuíndo á destrución de emprego, agrandando así o impacto da mesma. Dito noutras palabras, o emprego de baixa calidade xera escasas expectativas de mellorar os niveis educativos, e os baixos niveis educativos, conducen á súa vez, ao emprego de baixa calidade³⁷.

É imprescindible polo tanto, **mellorar a calidade educativa e diminuír as desigualdades en educación, para o que debe fomentarse a educación pública de calidade, loitar contra a segregación educativa, investir preferentemente nos centros con máis necesidades, enfocar a acción no fracaso escolar e por en marcha acompañamentos complementarios con accións específicas**. A conexión na última etapa do ensino obrigatorio coa formación post obligatoria, especialmente a profesional, orientada cara ao éxito dos alumnos, é o que permitirá un acceso ao emprego de maior calidade e estabilidade.

A Estratexia Europea 2020 sitúa o éxito escolar e a mellora dos niveis educativos coma unha das prioridades fundamentais para a vindeira década. Esta prioridade tradúcese en dous claros obxectivos. O primeiro de eles persegue situar as porcentaxes de abandono escolar en 2020 por baixo do 10%. Coma é ben coñecido, as taxas de abandono escolar en España situábanse no 31,2% da poboación no 2009 (a media europea era do 14,4%) e non se reduciron nos últimos anos³⁸. As altas porcentaxes de abandono escolar están relacionadas con múltiples causas, entre as que se sinalan reiteradamente a insuficiencia de recursos no sistema educativo, a falla de adaptación destes recursos ás persoas con necesidades específicas e a escasa calidade do mesmo. De feito, o investimento educativa sitúase en niveis similares dende o ano 2000, é dicir, o 4,2% do PIB; mentres que a media europea está no 5,3%.

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

³⁵ Nembargantes, púidose observar un decrecemento do abandono escolar entre 1992 e 2000 (do 41% ao 28,9%). Datos dispoñibles en: <http://www.magisnet.com/>; e <http://www.fracasoescolar.org/2009/06/aumenta-el-fracaso-escolar-en-espana.html>. *El País* (2010b) "Casi la mitad de los alumnos que abandonan lo hace en Bachillerato". 8 de xullo.

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

³⁷ *El País*, *ibid*.

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

O segundo obxectivo ao que facíamos alusión persegue mellorar os niveis de instrución e cualificación das persoas novas, acadando que para 2020, polo menos o 40% dos mozos contén con estudos completos en Europa. As actuais taxas de persoas entre 25 e 64 anos con estudos superiores completos en España sitúanse no 29%, fronte ao 27% na UE (o 39% da poboación de 25-34 anos ten un título de estudos superiores en España, 5 puntos porcentuais por riba da media da UE). Na poboación nova (franja de idade comprendida entre os 25 e 34 anos) o 65% completou estudos polo menos no nivel de secundaria, o que indica unha evolución positiva do nivel formativo nas xeracións máis novas, aínda que siga salientablemente por baixo (17 puntos) da media europea.

Nembargantes, existen datos máis preocupantes aos que se fai referencia a continuación. En primeiro lugar, a elevada proporción de persoas con moi pouca formación educativa (estudos primarios ou secundarios de primeira etapa) unha cifra que en España representa o 49%, en comparación na OCDE significa o 29%. En segundo lugar, atopámonos coa diminución significativa da taxa de ingreso na educación universitaria entre o ano 2000 e o 2008; que en España pasou do 47% ao 41%, mentres que a media da OCDE incrementouse nun 9%³⁹. Esta diminución agrávase, por unha banda pola porcentaxe tan alta de abandono de estudos universitarios en España, que se sitúa entre o 26% e o 30%, o dobre da media europea; e pola outra, polo ineficaz aproveitamento dos estudos universitarios (o 70% dos estudantes dedica dous anos máis dos previstos a cursar os seus estudos, o cal supón un custo de 3.300 millóns de euros anualmente)⁴⁰.

1.3.3. Os retos asociados ao mercado de traballo

Como é obvio, **existe unha estreita relación entre desemprego e risco de pobreza**: a taxa de pobreza relativa das persoas empregadas é do 10,6%, a das desempregadas do 37,5% e a das xubiladas do 21,6%⁴¹. Ata o ano 2007 conseguíranse reducir as taxas de desemprego en España ao 8% da poboación, pero os efectos da crise económica amosan unha realidade alarmante no tocante ao desemprego: entre o segundo trimestre de 2007, momento no que comezou a crise financeira e o segundo trimestre de 2010, perdéronse en España 2.883.600 postos de traballo, incrementándose a taxa de desemprego ata o 20,09% (4.645.500 de persoas desempregadas). Este forte crecemento do desemprego foi acompañado do aumento da temporalidade, que se sitúa no 24,88% da totalidade das persoas asalariadas por conta allea⁴².

³⁹ Ministerio de Educación, España (2010) *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2010. Informe Español*. Dispoñible 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, José Tomás Bethencourt, Pedro Álvarez Pérez, e Míriam González Afonso (2006) "El problema del abandono de los estudios universitarios", *RELIEVE*, Vol.12, No.2. Dispoñible en: http://www.uv.es/RELIEVE/v12n2/RELIEVEv12n2_1.htm. Público (2009). "El fracaso universitario cuesta 3.300 millones al año". 10 de maio. Dispoñible en: <http://www.publico.es/espana/224664/fracaso/universitario/cuesta/millones/ano>

⁴¹ Datos de 2008. Fonte: INE. Dispoñible 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 outubro. Dispoñible en: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0307.pdf>. INE (2010b) op.cit.

O desemprego concéntrase especialmente nos mozos, xa que o 42,06% dos menores de 25 anos non teñen traballo⁴³. O crecemento do desemprego estrutural en España afecta desproporcionadamente á poboación nova e maior (menos de 30 anos e máis de 55 anos) e, na última crise, á poboación inmigrante⁴⁴. Boa parte do desemprego comeza a ser de longa duración, pois o 14,5% das persoas desempregadas non traballaron no último ano e soamente no último exercicio incrementouse o número destas persoas en 113.000. O número de fogares con todos os membros en situación de desemprego é de 1.308.000, unha cifra que continúa á alza⁴⁵. O incremento do desemprego fixo que se multiplicara por 2,6 o número de fogares sen ningún ingreso entre os exercicios 2007 e 2009, pasando de 99.100 a 257.000⁴⁶.

O mercado laboral español ten, ademais, especificidades que fan que o impacto das crises incida de xeito moi superior na destrución de emprego, presentando unha fragilidade na base produtiva, baseándose máis na precariedade que na competitividade externa. Asemade, o noso mercado **presenta unha serie de debilidades que é necesario abordar, a saber:**

- Hai unha fenda entre a demanda e a oferta da forza de traballo con cualificacións desaxustadas. Estímase que o 44% dos mozos universitarios teñen un traballo por baixo das súas cualificacións, en comparación cun 23% para o conxunto da OCDE⁴⁷.
- Existe unha porcentaxe alta de desemprego cíclico.
- Téndese a unha crecente polarización salarial: poucos que cobran moito e moitos que cobran pouco.
- Dáse unha alta taxa de temporalidade do emprego (24,88%), que implica soldos baixos, precariedade e inseguridade. Esta situación afecta de xeito máis marcado ás mulleres, á poboación nova e inmigrante, e ás persoas con discapacidade, tanto no sector público coma no privado.
- O español é un mercado con insuficiente creación de valor, entre outros motivos pola falla de empregos de alta cualificación, a existencia de traballos de baixa cualificación ocupados por persoas de alta cualificación, salarios baixos que non estimulan a actividade produtiva, un sistema educativo e de formación profesional pouco eficaz (altas taxas de fracaso en todos os niveis).
- A economía mergullada ou informal, xa de seu moi elevada, estase acrecentando.

O *boom* da construción hipotecou xeracións futuras, promovendo moito emprego na construción de vivendas privadas, feito que deixou nun nivel marxinal o fomento da vivenda social e outras alternativas de vivenda pública que son fundamentais para a redución das desigualdades. Este emprego será dificilmente recuperable e reconvertible a emprego de calidade no novo contexto económico, no que se pretende optar por empregos cualificados, normalmente menos intensivos.

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

⁴⁴ A taxa de desemprego dos traballadores estranxeiros case que se triplicou, pasando do 11,78% no terceiro trimestre de 2007 ao 30,24% no segundo trimestre de 2010. INE, *ibid.*, p.4.

⁴⁵ INE, *ibid.*

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

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

1.3.4. O reto da cohesión territorial

Dende o punto de vista territorial e espacial, o noso país ten unha serie de problemas estruturais que non soamente non se corrixen co tempo senón que se acrecentan. De feito, a dimensión territorial das desigualdades e da pobreza en España é un factor fundamental a ter en conta nas estratexias de inclusión social que se han de desenvolver na vindeira década:

- Os desequilibrios interterritoriais entre Comunidades Autónomas son extremos, ata o punto de duplicarse a renda *per cápita* nalgúns casos (como por exemplo, en Extremadura ou Andalucía co País Vasco ou Madrid)⁴⁸. Esta circunstancia incide loxicamente nos niveis de prestación e de cobertura de determinados servizos coma os educativos, os sanitarios, etcétera. Os niveis diverxentes de protección das Comunidades Autónomas agravan aínda máis as disparidades medidas en índices estatísticos como o de GINI, o custo de vida ou a taxa de pobreza relativa.
- Os desaxustes intraterritoriais (dentro das comunidades autónomas) non se reducen senón que pola contra, prodúcese unha tendencia á concentración espacial da pobreza. Un efecto, por outra banda, debido non só ao eixo rural - urbano, senón que tamén relaciónase coa localización xeográfica, as vías de comunicación, as alternativas económicas, os polos de desenvolvemento, a demografía, etcétera.
- O crecemento da pobreza supón a aparición de novas áreas xeográficas de marxinación: illamento xeográfico de poboacións vulnerables, bolsas de exclusión, e focos de conflito social, entre outras cuestións. Esta situación intensifícase ademais pola falla de vivenda social e doutros servizos⁴⁹.

Os desequilibrios territoriais son o resultado dun cúmulo de circunstancias, entre as principais sen dúbida, cabe salientar a que está relacionada coa aposta que os distintos Gobernos Autonómicos fixeron das políticas territoriais. Naquelas nas que se optou por instrumentos sociais e se incrementaron as coberturas, o impacto da crise na poboación é menor. Alí onde por exemplo as políticas de rendas mínimas contan con máis cobertura, suavízanse os efectos do desemprego repentino recente. Estas políticas, ademais, son menos custosas e máis focalizadas que certas medidas excepcionais que se habilitaron por mor da crise coma, por exemplo, o PRODI.

A configuración do sistema de autonomías en España, que tantos beneficios reportou, conduce a formas de financiamento dispares que, a pesares dos mecanismos compensadores (como é o caso do Fondo de Compensación Interterritorial), permite a unhas rexións dispor de recursos *per cápita* en contías moi desiguais. A intensa transferencia de competencias dende a administración Central cara ás Autonómicas, aínda que leva aspectos vantaxosos, debuxa un mapa de pobreza e desigualdade máis dependente de cada Goberno Autonómico e, polo tanto, susceptible de amosar importantes diverxencias ao longo do tempo. De feito, as principais medidas de política

⁴⁸ Por exemplo, o País Vasco tiña un PIB *per cápita* de 32.133 euros no 2008, mentres Extremadura estaba nos 16.828 euros *per cápita*. Obsérvase, ademais, un aumento dos desequilibrios en termos de renda *per cápita* durante os últimos 15 anos. INE (2009a) *Contabilidad Regional de España base 2000 (CRE-2000). Producto Interior Bruto regional. Año 2008*. 24 de marzo. Dispoñible en: <http://www.ine.es/prensa/np544.pdf>.

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

de loita contra a pobreza foron transferíndose ás Comunidades Autónomas, con relativo éxito nalgunhas rexións e case ausente noutras⁵⁰.

A dificultade, condicionada entre outras razóns por limitacións competenciais, á hora de consolidar procesos de mínima converxencia dos principais indicadores sociais e económicos dos distintos territorios en España, está sen dúbida na base das actuais diferenzas nos indicadores de paro e de pobreza nos distintos territorios. **Necesítase polo tanto, unha acción clara e orientada a facer realidade unha mínima converxencia no futuro, que necesariamente ten que estar impulsada dende o nivel nacional e dirixida a garantir uns mínimos para todo o territorio, o que loxicamente non limita a acción das Comunidades Autónomas.**

É coñecido que España é un dos países menos eficientes da UE reducindo as taxas de pobreza a traveso das transferencias da protección social⁵¹. Nun momento de crise e de recortes orzamentarios, é necesario primar as transferencias sociais cara os sectores máis necesitados e facelo coa suficiente intensidade como para colocalos por riba das liñas de pobreza.

1.3.5. Os retos da transcripción espacial da pobreza

Os fenómenos de exclusión social teñen manifestacións específicas nunha sociedade na que o peso do urbano é cada vez maior. As institucións comunitarias fixéronse eco desta tendencia que, sen dúbida, precisa ser acometida con medidas específicas⁵². Na análise da configuración urbana e da exclusión na mesma, os barrios, determinadas áreas xeográficas, certos enclaves, etcétera, convértense a día de hoxe nun dos *nos gordianos* da pobreza⁵³. É nas contornas urbanas, na trama urbana, onde se producen as transcripcións espaciais das novas fracturas sociais.

Nesta dirección, a consideración da pobreza dende a perspectiva dos territorios, lévanos a facer tres constatacións importantes que paga a pena ter en conta. En primeiro lugar, aínda que é certo que existe unha maior porcentaxe de fogares baixo o limiar da pobreza nos territorios rurais, a pobreza máis grave (é dicir, a pobreza severa) alzada a súa maior intensidade nas zonas urbanas. En segundo lugar, a exclusión nas áreas urbanas presenta algunhas características diferenciais coma por exemplo, que nos atopamos cunha pobreza máis nova, tanto pola media de idade coma pola porcentaxe de nenos; de aquí tamén que se observen altas porcentaxes de fracaso educativo, unha menor incorporación laboral e, en definitiva, unha maior presenza de problemas de marxinalidade (tales coma consumo de droga, alcohol, malos tratos, violencia, etcétera). En terceiro e derradeiro lugar, a contorna físico na que se produce a pobreza urbana tende a ter menor calidade, menores servizos ou servizos máis deteriorados⁵⁴.

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

⁵¹ Comisión Europea (2010b) *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010*. Febreiro. Goberno de España (2010) *Informe Nacional de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social del Reino de España (2008-2010)*. Anexo I *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2008-2010*. Ambos a disposición 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 da Comisión das Comunidades Europeas. COM (1998) 605 final. Bruxelas, 28 de outubro, 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.

A existencia de amplas zonas de vulnerabilidade en barrios con falla de oportunidades, con accesibilidade e habitabilidade degradada, que recollen poboacións con precariedade no emprego, formación inadecuada, medio social pouco motivador, etcétera, dificulta a instrumentación e a efectividade das políticas, especialmente as sectoriais, e poden facilitar a extensión de problemas agudos se os desequilibrios se manteñen. A Comisión Europea insiste na necesidade de promover un desenvolvemento sostible nas cidades, co obxecto de evitarmos que estas progresen a dúas velocidades. De tal xeito que se poda paliar nestes núcleos urbanos o crecemento das áreas vulnerables que se caracterizan, normalmente, por teren unha alta taxa de desemprego, un maior nivel de pobreza, peores condicións de vivenda, unha situación medioambiental altamente deteriorada e unha elevada taxa de criminalidade entre outros factores⁵⁵.

Precisamente en momentos de crise como o que estamos a atravesar, é cando existe un risco de maior deterioración dos barrios nas cidades, provocado polo recorte de servizos e de programas de mantemento e renovación dos mesmos. A falla dun entorno axeitado incide directamente non só na calidade de vida das persoas, senón tamén nas posibilidades de progreso que teñen estes núcleos urbanos. Por iso e especialmente ante un recorte tan significativo dos orzamentos municipais, hai unha maior probabilidade da emerxencia de *barrios en crise*, nos que se concentra a marxinación e ante o que é necesario actuar.

Nun contexto no que hai unha tendencia a abordar as problemáticas sociais dende a perspectiva da xustiza e a seguridade, **o risco é que estes barrios e os seus habitantes sexan estigmatizados, considerándoos como os causantes dos problemas existentes e, en consecuencia, facéndoos culpables daquelas situacións das que en realidade son vítimas.**

1.3.6. O reto de mellorar as políticas sociais e a protección social

Os mecanismos de protección social están orientados a corrixir as desigualdades sociais e a suplir as necesidades orixinadas pola ausencia, insuficiencia ou perda de ingresos. As transferencias sociais, a traveso de prestacións contributivas e non contributivas, xunto co resto dos sistemas de subsidios, rendas e garantías de ingreso, cumpren un papel imprescindible; aínda que se amosan limitadas para protexer fronte á pobreza por si soas. De feito, antes de todas as transferencias sociais, as taxas de pobreza eran do 41,3%, só coas transferencias das pensións situaríanse no 25%⁵⁶.

Contar cunhas condicións de vivenda digna nun entorno adecuado, é fundamental para a calidade de vida das persoas. A exclusión residencial amósase na incapacidade para resolver axeitadamente as necesidades de vivenda de determinados grupos de poboación, tanto dende a perspectiva do acceso coma a dos estándares e calidade das mesmas. O chabolismo segue a ser un problema que afecta aínda de xeito especial a determinados grupos de poboación como as persoas inmigrantes ou xitanas⁵⁷. A isto engádese a actual circunstancia, na que se da un aumento dos segmentos de poboación que quedan estruturalmente excluídos do mercado residencial. A carestía da vivenda e a especulación que se produciu en torno á mesma, fixo que os grupos menos solventes non teñan capacidade económica para liquidar as súas necesidades de vivenda, reforzando a súa dependencia nun contexto de escasa provisión de vivenda social e elevado custo do aluguer.

⁵⁵ Comisión Europea (1998), op.cit.

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

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

Os fogares españois destinan de media 296 euros mensuais aos gastos da vivenda principal, o que implica un 28% do ingreso mensual dos fogares en situación de pobreza (60% do ingreso mediano)⁵⁸. Os gastos de vivenda en España caracterízanse por teren unha menor variación en función do nivel de ingresos dos fogares e familias. Esta realidade é precisamente unha das que máis contribúen a acentuar a precariedade diferencial dos fogares e familias con escasos recursos. Entre os colectivos pobres e en ausencia de benestar, a taxa de esforzo que supón o gasto de vivenda resulta diferencialmente alta respecto á poboación con recursos normalizados; un feito que non fai máis que acentuar a precariedade diferencial dos colectivos máis desfavorecidos.

Noutro orden de cousas, **o concepto de saúde debe entenderse non soamente como a ausencia de enfermidade, senón como o benestar das persoas na súa dimensión psíquica, física e medioambiental**. Así, pódese dicir que as diferenzas na saúde están intimamente vinculadas a múltiples factores socioeconómicos. A saúde vese afectada polo tanto, por aspectos estreitamente relacionados coa estrutura social (democracia, desenvolvemento económico, etcétera), a organización institucional (sistemas sanitarios) e as condicións individuais e culturais (actitudes, identidades e crenzas, etcétera). A esperanza de vida entre os grupos máis pobres e os máis ricos en Europa difire en dez anos, para o caso dos homes e seis para o das mulleres⁵⁹. As desigualdades no campo da saúde están esencialmente relacionadas coas desigualdades no campo da educación, do emprego ou da vivenda. Unhas desigualdades que se concentran especialmente en grupos máis vulnerables como a infancia, as persoas maiores, as que presentan algunha discapacidade, as minorías étnicas (como as persoas xitanas) e nos que se engaden ademais problemas de información, discriminación e barreiras culturais.

Os servizos sociais pretenden ofrecer especial protección e apoio social ás persoas afectadas pola pobreza e a marxinación. **A pesares do importante desenvolvemento que se produciu en España nos últimos anos, estes servizos manteñen moitos factores de exclusión e desigualdade**, relacionados coa omisión de certas prestacións e coa insuficiente oferta doutras. Son evidentes as desigualdades territoriais, motivadas pola dispoñibilidade de recursos das distintas Comunidades Autónomas e polas opcións políticas para dar máis importancia e, en consecuencia, impulsar as medidas sociais. A isto hai que engadir elementos normativos e de insuficiencia de recursos que se evidenciaron de xeito especial coa última crise, nun contexto no que os procesos de exclusión son máis universais e poden afectar a calquera cidadán (por exemplo naqueles casos nos que se dan problemas de vulnerabilidade financeira e de acceso ao crédito).

Aínda que o Estado de Benestar español foi medrando e desprazándose nas últimas décadas nun fluxo continuo, progresivo e positivo, non pode dicirse que estea consolidado. Téndese no noso país a unha polarización das políticas sociais, que se manifesta en fenómenos como a heteroxeneidade das mesmas, non só en función do territorio, senón tamén por temas: algunhas moi adiantadas e outras case que subdesenvolvidas. Ademais, é pertinente sinalar que se incrementan as desigualdades internas entre rexións en asuntos como pensións, políticas de rendas mínimas, sistema de dependencia, etcétera, infrinxindo de este xeito un principio básico: **o benestar social ten que estar por riba do territorio**. O Estado ten a obriga de realizar

⁵⁸ INE (2009b). *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2008*. 21 de outubro. <http://www.ine.es/prensa/np573.pdf>. Tamén <http://www.diariojuridico.com/noticias/mas-de-la-mitad-de-los-contribuyentes-del-irpf-gana-menos-de-18000-euros-al-ano.html>. O gasto medio era de 205 euros por fogar no 2004.

⁵⁹ Comisión Europea (2009a) *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.

accións compensatorias que beneficien aos territorios máis pobres, sen que os demais véxanse forzados a limitar o seu propio desenvolvemento; isto esixe unha maior capacidade de actuación do Estado para axudar aos que menos recursos teñen ou que se atopan máis atrasados.

Se comparamos o Estado de Benestar español co doutros países no que á protección á familia se refire, pódese observar un déficit notable neste ámbito. As políticas de apoio familiar, non soamente foron escasas senón puntuais e descontinuas; non se fixeron tendo en conta as perspectivas demográficas, nin estiveron centradas naqueles grupos de poboación que máis necesidades teñen, entre outros os fogares nos que hai máis pobreza infantil.

Por outra banda, esta política non se pode limitar a favorecer os procesos de conciliación coa vida laboral. Implica tamén unha política de apoio á natalidade desexada (a desexada, sen máis, sen tratar de influír nun incremento do potencial de fecundidade) o apoio económico aos menores, en especial en familias sen grandes recursos, e o fomento dos servizos que faciliten a normalidade no desenrolo da vida social e familiar, en especial en caso de familias en situación de maior dificultade, como as monoparentais.

Os programas de loita contra a pobreza que poderían ter un impacto positivo se foran estables, estiveran ben estruturados e desenvólvanse no longo prazo; en moitos casos foron artificiais. Un dos límites do noso modelo é o de avanzar na **garantía de ingresos mínimos**: medrouse moito nas prestacións individuais, pero non hai unha política suficiente de garantía de complementos de ingresos. É necesario, neste senso, contar cunha mellor articulación dos sistemas de protección social de mínimos, dende a perspectiva nacional: subsidio de desemprego, Renda Activa de Inserción, rendas mínimas, etcétera. Ademais existe un problema cos sistemas de información sobre a pobreza, agravado pola descentralización: os datos non son sempre fiables e moi frecuentemente non están actualizados. En aras de paliar esta situación, a Administración Central debería delimitar, no marco das súas competencias, como abordar con corrección estas cuestións co obxecto de mellorar e actualizar a información dispoñible.

1.4. AS SAÍDAS Á CRISE ECONÓMICA ESTÁN A REPERCUTIR NEGATIVAMENTE NA POBOACIÓN MÁIS VULNERABLE

A crise financeira que rompeu a mediados de 2007 orixinada pola falla de regulación e a irracionalidade dos mercados, leva aparellada unha crise ética do sistema capitalista, acompañada á súa vez, dun tremendo impacto social. En realidade, atopámonos ante unha crise que ten, polo menos, tres dimensións diferenciadas:

- **Crise de oferta:** manifestada na acumulación excesiva de capital, construíndo sistemas ficticios de rendibilidade, desconectados da economía produtiva real (por exemplo, a burbulla inmobiliaria ou os instrumentos financeiros complexos).
- **Crise de lexitimidade:** posta en evidencia pola insoportable contradición entre o progreso do liberalismo individualista e a extensión da exclusión social, o crecemento da desigualdade e a concentración do excedente de capital en organismos financeiros que recompensan o risco excesivo.
- **Crise de gobernanza:** posta de manifesto na escasa responsabilidade dos gobernos e dos organismos internacionais, ao permitir a xeneralización de determinados

comportamentos financeiros como a falla de regulación dos fluxos de capital e o apoio fiscal a institucións financeiras responsables da crise⁶⁰.

As solucións á crise no curto prazo viñeron da man da aplicación dun *keynesianismo* parcial. Na fase primeira, prodúcese un endebedamento do Estado para manter a liquidez do sistema financeiro (préstamos baratos e subsidios a bancos e empresas) e aliviar o crecemento do desemprego, que afecta negativamente ao consumo e a produción. Esta resposta estivo acompañada de medidas coordinadas dos estados: expansión fiscal en China, EEUU, UE, con certa influencia dos OI, especialmente FMI; propostas de regulación internacional do sistema financeiro, escasamente materializadas polo de agora; así como certo control da evasión fiscal (paraísos fiscais). Nembargantes, os estados deixan a capacidade de decisión económica e de inversión en mans privadas.

A segunda fase da crise manifestouse na continuidade das prácticas financeiras xeradoras de burbullas (por exemplo, Goldman Sachs); a especulación contra o Euro, que provocou a necesidade de que os países interviñeran para manter a confianza dos mercados (achegas económicas dos estados ao rescate dos bancos); a asunción de políticas de estímulo que levan ao déficit e á débeda (caso español); e, posteriormente, á presión dos mercados financeiros sobre dita débeda (Grecia, España, Portugal, Bulgaria, Hungría). Isto levou a políticas de austeridade coordinadas (Reino Unido, España, Grecia e a meirande parte dos países da OCDE) e de reformas laborais con efectos negativos sobre a seguridade e a calidade do emprego (e potencialmente sobre o poder adquisitivo dos traballadores), aplicadas baixo a presión da política exterior.

No caso español, estas medidas traducíronse nun cambio substancial do Goberno respecto ás políticas de inclusión e protección social, e no **drástico recorte do gasto público para reducir o déficit**, cos conseguintes efectos negativos sobre as políticas sociais e, en consecuencia, sobre as condicións de vida das persoas. As actuais medidas de axuste do Goberno español, que afectarán a algunhas das políticas sociais máis importantes (tales como a Lei de Dependencia e as pensións) poden danar a base do Estado de Benestar, obstaculizar a reactivación económica, provocar un aumento das desigualdades e deteriorar a cohesión social. Terán repercusións potencialmente negativas, a medio prazo, sobre o crecemento do PIB e a estabilidade política. Afrontamos ademais neste contexto unha reforma das relacións laborais, de efectos aínda imprevisibles.

As solucións propostas a medio prazo para superarmos a crise pasan por un cambio do modelo económico: unha “reinvencción paradigmática do sistema”. Actualmente están emerxendo distintos debates e teorías sobre estas cuestións. Así, por exemplo, entre outras, suxeríuse a necesidade dun “decrecemento” e control do consumo en países do Norte coma elemento do desenvolvemento sostible; unha reconversión á era post-hidrocarbúrica; a necesidade de avanzar cara a sustentabilidade, garantindo a cobertura das necesidades básicas; a pertinencia dun control máis estrito do sistema financeiro (nacionalizacións de bancos, coma no Reino Unido) e modelos multilaterais de inversión de capital financeiro; a democratización do sistema produtivo e a redistribución da riqueza (control dos salarios de altos executivos en empresas privadas e bancos, impostos progresivos). Neste contexto, e en estreita

⁶⁰ Entre as numerosas análises realizadas por economistas sobre as causas estruturais da crise económica global e da súa xestión polos gobernos estadounidense e europeos, as columnas de Paul Krugman no *New York Times*, ou as columnas de Joseph Stiglitz no Project-Syndicate. A disposición en: <http://topics.nytimes.com/top/opinion/editorialsandoped/oped/columnists/paulkrugman/index.html> <http://www.project-syndicate.org/commentary/stiglitz127/English>.

relación co saneamento do sistema financeiro, se produciuse un drástico recorte do acceso ao crédito, recorte que afecta especialmente a pequenas empresas, autónomos, tamén ás ONG e ás familias con menos poder adquisitivo (hipotecas, créditos ao consumo, etcétera). Concretamente, no caso español, procedeuse a unha reconversión do sistema de Caixas de Aforro que xera serias dúbidas sobre o futuro das súas Obras Sociais.

A dimensión global da crise levou a un único discurso dominante sobre a saída da mesma, na que o modelo social europeo queda condicionado pola competitividade económica, a estabilidade monetaria e a austeridade fiscal. Os sistemas de gobernanza (mecanismos institucionais para lograr consensos entre os estados mediante cooperación) conducen a unha regulación económica a nivel europeo, na que o Estado e as Comunidades Autónomas teñen altas restricións para elaborar políticas económicas e sociais de maneira “autónoma”, pola integración das economías nacional e rexional no mercado europeo e mundial, e pola súa necesidade de coordinar accións con outros Estados Membros.

No contexto da crise volveuse a por en cuestión a viabilidade do modelo social europeo e a necesidade de adelgazar o mesmo: “a sustentabilidade do modelo económico e social europeo dependerá da habilidade para restaurar unha dinámica de equilibrio entre a dimensión económica, social e medioambiental”⁶¹. Comézase a cuestionar o carácter universal dalgúns servizos e especialmente a gratuidade dos mesmos, a necesidade de paralizar ou retardar algúns plans de incremento da protección social (sistema nacional de dependencia) ou de contar cuns servizos sociais cada vez máis restrinxidos. Esta tendencia favorece a “comodificación”: a lóxica do mercado penetra en espazos sociais anteriormente protexidos (por exemplo, a privatización de servizos públicos de carácter social).

A crise supón non soamente un novo incremento, en termos absolutos e relativos, das persoas pobres, senón unha ruptura dos equilibrios demográficos, nun contexto no que para moitas familias as fórmulas tradicionais de axuda familiar e solidariedade primaria comezan a fallar⁶². Ademais, argumentando no gasto público, medra unha concepción das políticas sociais orientada ao control e á sanción que se traduce nunha maior importancia e nun desprazamento das políticas sociais cara a xustiza e a sanidade.

O peso e a importancia real que se deu no debate sobre a saída da crise aos aspectos relacionados coa xustiza, a solidariedade, os dereitos fundamentais, as condicións mínimas de dignidade das persoas, etcétera, foron mínimos. Poderíase argumentar que, ata certo punto, a crise entraña unha concepción “invertida dos estados democráticos e sociais”; de xeito que, a quen provoca a crise (é dicir, o sistema financeiro), non se lle poñen límites no uso e na inxección de recursos públicos, e a quen a sofre (especialmente as clases baixas de desempregados e os grupos vulnerables), se lles retiran dereitos e recursos, reducíndolle en consecuencia as posibilidades de vivir con dignidade.

Máis que nunca faise preciso lembrar, educar e sensibilizar nos valores que inspiraron os dereitos sociais: é importante facer visible que un modelo económico sostible debe estar orientado ao desenvolvemento e non unicamente ao crecemento. É pertinente salientar que, precisamente porque hai crise, hai que garantir a protección social e a inversión social para

⁶¹ Project Europe 2030 (2010) op.cit., p.15. Tradución dos autores.

⁶² Olga Cantó conclúe que “O colchón familiar ao desemprego segue a xogar un destacado papel nesta crise”. Nembargantes, “a amplitude de cobertura do desemprego é cada vez máis importante para conter o incremento dos fogares sen ingresos”. Cantó, Olga (2010). “El Impacto de la Crisis Económica Sobre los Hogares Más Desfavorecidos”. *Revista Española del Tercer Sector*, No.15 (maio - agosto). Disponible en: <http://www.fundacionluisvives.org/rets/15/articulos/53468/index.html>.

fomentar a cohesión, a participación e o desenvolvemento; e que, ademais os recortes teñen custos sociais nada depreciáveis. Ao tempo, hai que asegurar que a riqueza se distribúa de xeito que permita afrontar as tendencias estruturais xa mencionadas; potenciar a contribución social, para facilitar así a distribución da renda (impostos progresivos), para contrarrestar a xeneralización da crise e para rachar coa reprodución xeracional da pobreza e a exclusión; garantir os dereitos fundamentais e fomentar a participación responsable da cidadanía e das persoas vulnerables (dereitos - obrigas) abordando as causas da pobreza e da exclusión social.

1.5.A ESTRATEXIA EUROPA 2020 SÓ É UNHA RESPOSTA PARCIAL Á EXCLUSIÓN

A Estratexia Europa 2020 definirá e condicionará as traxectorias nacionais e autonómicas nos ámbitos económico, institucional e normativo. Entre as tres prioridades que se expoñen para o crecemento, unha de elas é precisamente que sexa integradora, para o que se precisa o fomento dunha “economía con alto nivel de emprego que teña cohesión social e territorial”. Tres dos cinco obxectivos principais propostos están estreitamente relacionados coa inclusión e a cohesión social. Así, pódense salientar os seguintes puntos: (1) o 75 % da poboación de entre 20 e 64 anos debería estar empregada; (4) a porcentaxe de abandono escolar debería ser inferior ao 10% e, polo menos, o 40% da xeración máis nova debería ter estudos superiores completos; (5) o risco de pobreza debería ameazar a 20 millóns de persoas menos.

Ademais, **unha das sete iniciativas emblemáticas para acadar estes obxectivos é xustamente a creación dunha “Plataforma europea contra a pobreza”, que permita garantir a cohesión social e territorial**; de tal forma que os beneficios do crecemento e do emprego sexan amplamente compartidos e as persoas que sofren de pobreza e exclusión social podan vivir dignamente e ser parte activa da sociedade. Outra das iniciativas recollidas é a creación dunha **“Axenda de novas cualificacións e empregos”**, para modernizar os mercados laborais e potenciar a autonomía das persoas mediante o desenvolvemento de capacidades ao longo da súa vida; deste xeito tamén conseguiríase aumentar a participación laboral e axeitar a oferta e a demanda de traballos, en concreto, mediante a mobilidade laboral.

O Consello Europeo EPSSCO (“Emprego, Política Social, Sanidade e Consumo”) acordou o pasado 8 de xuño a formulación de **obxectivos cuantificables** para a inclusión social mediante a redución da pobreza, que ten que diminuír en 20 millóns de persoas⁶³. O número total de persoas en situación de risco de pobreza ou de exclusión ten que ser medido sobre a base de **tres indicadores** que reflectan as diferentes dimensións da pobreza e da exclusión:

- **O índice de risco de pobreza:** 60% do nivel de renda mediano.
- **O índice de privación material**, que fai referencia a unha situación na que as persoas están privadas dos bens e servizos considerados como necesarios para gozar dun nivel de vida decente no país onde viven. Inclúe circunstancias nas que as persoas están sometidas a unha grave presión económica, non poden permitirse mercar bens básicos duradeiros, viven en condicións de vivenda deficientes, ou non poden participar na vida social (actividades de lecer ou vacacións). As medidas de privación material proporcionan unha perspectiva da pobreza que se complementa coa determinada polas

⁶³ Consello de la UE (2010). *New European strategy for jobs and growth - progress of work*. 10772/10. Bruxelas, 8 de xuño.

medidas convencionais en relación coa renda (en principio, terase en conta a privación de catro bens básicos)⁶⁴.

- **A baixa intensidade laboral no fogar** ou proporción de persoas vivindo en fogares con persoas desempregadas (0,20).

A Comisión Europea presentou ao Consello as Directrices tanto para as políticas económicas como para as de emprego en liña cos obxectivos marcados pola Estratexia 2020⁶⁵. En concreto, no concernente ao emprego, a Directriz nº 7 persegue “aumentar a participación no mercado laboral e reducir o desemprego estrutural”, a Directriz nº 9 pretende “mellorar os resultados dos sistemas educativos e de formación en todos os niveis e incrementar a participación no ensino superior” e a Directriz nº 10 “promover a inclusión social e loitar contra a pobreza”. Transcribimos a continuación o texto da Directriz nº 10:

“Os esforzos dos Estados Membros para loitar contra a pobreza deberán promover a plena participación na sociedade e a economía e ampliar as posibilidades de emprego, aproveitando ao máximo o Fondo Social Europeo. Así mesmo deberán concentrarse en garantir a igualdade de oportunidades, entre outras cousas mediante o acceso a servizos e servizos públicos alcanzables, viables e de gran calidade (incluídos os servizos en liña, de conformidade coa directriz nº 4), e especialmente a atención sanitaria. Os Estados Membros deberán establecer medidas efectivas contra a discriminación. Do mesmo xeito, para loitar contra a exclusión social, potenciar a autonomía das persoas e promover a participación no mercado laboral, deben reforzarse os sistemas de protección social, a aprendizaxe permanente e as políticas de inclusión, a fin de crear posibilidades nas distintas etapas da vida das persoas e protexelas contra os riscos de exclusión. É necesario modernizar os sistemas de seguridade social e de pensións a fin de podelos desprezar plenamente para garantir un apoio adecuado ás rendas e o acceso á atención sanitaria - ofrecendo así cohesión social - á vez que seguen a ser viables dende o punto de vista financeiro. Os sistemas de prestacións deberán centrarse en garantir ingresos durante os períodos de transición e en reducir a pobreza, especialmente entre os grupos en risco de exclusión social, como as familias monoparentais, as minorías, os discapacitados, os nenos e os mozos, os anciáns, os inmigrantes en situación regular e as persoas sen fogar. Así mesmo, os Estados Membros promoverán activamente a economía e a innovación social en apoio das persoas máis vulnerables”.

No marco das decisións do Consello e dentro dos obxectivos xerais de redución da pobreza da Estratexia 2020 e da concreción que se faga dos mesmos, os Estados Membros teñen a liberdade de establecer obxectivos baseados en indicadores que consideren máis apropiados e acordos coas súas circunstancias e prioridades nacionais. Con todo, os seus obxectivos e prioridades nacionais teñen que contribuír a lograr os obxectivos EU 2020. Os obxectivos

⁶⁴ A privación material severa é definida como a incapacidade para facer fronte a catro das seguintes necesidades: a familia non pode permitirse: 1. facer fronte a gastos inesperados; 2. unha semana de vacacións anuais fora de casa; 3. pagar os atrasos (hipoteca ou aluguer, facturas de servizos públicos ou o aluguer de cuotas de compra ou outros créditos); 4. unha comida con carne, polo ou peixe ou o equivalente vexetariano cada dous días; 5. manter quente a súa casa axeitadamente. A familia non pode permitirse (se o quixera): 6. ter unha lavadora, ter unha televisión en cor, ter un teléfono, ter un coche persoal. A vivenda vese afectada por: 7. pingueiras no teito / paredes / chan / fundacións húmidas / marcos de ventás podrecidos; 8. aloxamento demasiado escuro; sen baño ou ducha, sen inodoro con evacuación axeitada para o uso exclusivo do fogar; 9. a falla de espazo (definido como un número insuficiente de habitacións en comparación co número de persoas). Eurostat (2010) “Glossary: Material Deprivation”. Dispoñible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Material_deprivation.

⁶⁵ Comisión Europea (2010) *Proposta de Recomendación do Consello de 27.4.2010 sobre directrices xerais para as políticas económicas dos Estados Membros e da Unión. Parte I das Directrices Integradas de Europa 2020* (COM (2010)193 final). *Proposta de Decisión do Consello de 27.4.2010 sobre directrices para as políticas de emprego dos Estados Membros. Parte II das Directrices Integradas de Europa 2020* (SEC (2010) 488 final).

nacionais concretaríanse nos Programas Nacionais de Reforma, que se prepararan en diálogo coa Comisión Europea. Un avance dos mesmos faríase público en outubro de 2010 e a presentación definitiva levaríase a cabo na primavera de 2011.

Aínda que a Estratexia 2020 está moi ligada aos asuntos económicos, nela introdúcese elementos de interese no plano do social. Entre estes, pódese salientar a idea de que o crecemento sexa máis inclusivo, o feito de que se introduza o concepto de progreso medido non soamente polo PIB e a posibilidade de facer unha *transversalización* do social no proceso de gobernanza. O feito de que se introducira unha nova cláusula social no Tratado da Unión, contribúe a que os temas da protección social e a loita contra a exclusión adquiren máis relevancia.

Nembargantes, os importantes e ambiciosos obxectivos políticos da Estratexia 2020, no plano educativo, do emprego e de redución da pobreza, poden verse truncados (do mesmo xeito que ocorreu coa Estratexia de Lisboa) **se non se poñen os mecanismos e recursos necesarios para acadar os mesmos**. Se profundamos un pouco máis na cuestión, é posible observar que, se ben a Estratexia apunta a un novo modelo de crecemento, non expón ningunha redistribución de recursos nin obxectivos de redución das desigualdades (por exemplo, mediante o índice de GINI); practicamente non fai referencia ás persoas nin aos colectivos máis vulnerables (con ou sen emprego); non expón unha transformación real nas actuacións dos mercados financeiros e nas relacións de poder entre capital financeiro e sociedade no seu conxunto.

Na mesma liña, a Estratexia tampouco da respostas sobre como deberían ser redistribuídos os beneficios do crecemento; sobre cómo as ganancias e as diferencias de renda deberían reducirse, co fin de garantir unha participación máis equitativa nos beneficios; así como sobre a necesidade de avanzar en impostos progresivos ou no reforzo da protección social e nos salarios. Por outra banda, os avances sociais propostos están inmediatamente contrarrestados polos plans de austeridade fiscal dos Estados Membros, implementados de xeito coordinado para reconfortar os mercados financeiros.

En esencia, **a Estratexia 2020 non ofrece unha resposta ás tendencias estruturais clave xa mencionadas** (crecemento das desigualdades sociais e territoriais, retos demográficos, quebra da idea de servizos universais, etcétera) **e, indirectamente, consolida algunhas delas**. España debería asumir que ocupa un lugar en niveis de desigualdade, de pobreza e de exclusión social que non se corresponden, nin polo seu nivel económico nin polas aspiracións dos seus cidadáns, con aquilo que é desexable e esixible dende a cohesión social. Ademais, nalgúns dos aspectos, parte dunha posición moi desfavorable con respecto ao resto de países, polo que debe de facer esforzos extraordinarios e máis intensos para corrixir esas desvantaxes⁶⁶.

Por conseguinte, **faise preciso que o Estado español, no marco da Estratexia europea teña a súa propia, que vaia máis aló dos obxectivos propostos no contexto europeo e que sitúe as políticas sociais coma un dos eixes de resposta á crise e de desenvolvemento para a vindeira década**. Nesta Estratexia, loxicamente, debe implicarse o conxunto das Administracións Públicas en función das súas competencias.

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

2. ACADAR UN MODELO SOCIAL MÁIS XUSTO E EQUITATIVO

As entidades do TSAS están convencidas de que é imprescindible avanzar cara a unha sociedade máis xusta e equitativa, para o que é preciso que se opere un cambio de paradigma. Tanto aqueles que toman as decisións como aqueles a quen afectan, ambos deben ter unha visión distinta da sociedade, na que as finanzas, a economía e o traballo estean ao servizo do progreso e do desenvolvemento das persoas. Este cambio de paradigma pasa por superar o fatalismo e entender e defender que a inxustiza, a ausencia de dereitos e a exclusión, non son elementos consubstanciais ao desenvolvemento humano e, nin tan sequera, males menores cos que hai que convivir.

Hai que crer que reducir as desigualdades e fomentar a cohesión social non só é posible senón preciso e, en consecuencia, bo para o conxunto da sociedade; que é imprescindible erradicar as formas extremas de pobreza e exclusión social, porque son ética e democraticamente inxustificables; que se poden frear as causas xeradoras da vulnerabilidade, garantir a todas as persoas *de facto* as condicións para exercer os seus Dereitos Fundamentais, promover a convivencia, a solidariedade e o compromiso cívico. Para conseguir isto, é imprescindible desenvolver outro xeito de gobernar, no que os asuntos sociais sexan a prioridade na axenda política e fomentar a iniciativa social e o papel da sociedade civil, convencidos de que a participación das persoas e o desenvolvemento do capital relacional é esencial no progreso social e na loita contra a exclusión. A política, polo tanto, ha de ser esencialmente política social e a política social ha de estar no centro do conxunto das políticas.

Un modelo social máis xusto e equitativo implica inspirarse nunha serie de principios, segundo os que, o desenrolo económico estea ao servizo das persoas, que se profunde na garantía dos Dereitos Fundamentais, que a protección social estea no eixo das políticas e sexa renovada, que se potencie a autonomía e a liberdade das persoas, e que exista unha sinerxía entre o estado e a comunidade, de xeito que se favoreza a participación. Para conseguir todo isto, é necesario recadar máis e gastar máis axeitadamente.

2.1. A ECONOMÍA DEBE ESTAR AO SERVIZO DO BENESTAR DAS PERSOAS

Hai que defender un modelo de sociedade orientado ao progreso e ao desenvolvemento e non só ao crecemento. O que persegue o desenvolvemento é máis calidade de vida e benestar das persoas, mentres que o crecemento o que pretende é máis cantidade de produto e máis consumo. O incremento do PIB, que foi e continúa a ser o obxectivo primordial das políticas económicas, ou o aumento da renda *per cápita* dos habitantes, non é necesariamente un bo indicador nin pode ser o determinante para medir o progreso e o benestar dunha sociedade.

A desigualdade converteuse no motor principal dunha economía inestable e insostible dende o punto de vista global. **O crecemento ten senso se mellora o benestar das persoas**; por iso hai que propoñer unha economía a escala humana, onde a racionalidade económica non se identifique co lucro, a especulación e a obtención de beneficios a toda costa. Trátase de antepoñer as persoas e o planeta aos beneficios económicos. O crecemento ten senso se implica a mellora no benestar dos seres humanos e na súa calidade de vida; ao tempo que ten que perseguir a construción de sociedades máis equitativas, nas que non caiba a exclusión.

As políticas sociais non poden estar suxeitas, condicionadas ou rexerse primordialmente polos intereses económicos, polo tanto, deben ser des-mercantilizadas. O noso modelo de benestar social, do mesmo xeito que o doutros moitos países europeos, optou por un sistema mixto de provisión de servizos no que opera a administración pública, o mercado e o sector non lucrativo; todo isto faino plural, competitivo e eficiente. No entanto, convén aclarar que aínda que é lexítimo que nunha economía de mercado obtéñanse beneficios pola prestación de servizos de protección social, o feito de que se especule cos bens sociais ou con aqueles que deben satisfacer as necesidades básicas das persoas nunca pode ser nin lexítimo, nin moralmente aceptable, nin sostible no longo prazo. Isto precisamente é o que ocorreu no noso país co acceso a bens básicos como o da vivenda; é máis, lonxe de tratarse de algo illado ou puntual, córrese o risco de que pase o mesmo noutros terreos coma o da saúde ou en determinados ámbitos dos servizos sociais.

A **inclusión das persoas non debe entenderse unicamente dende a perspectiva material**, como participación no mercado de traballo, ao obxecto de xerar e consumir bens e servizos. Como criterio xeral, pero especialmente nun momento de escaso emprego, a inclusión, ademais de implicar a activación das persoas na produción e consumo de bens sociais, debe levar consigo a participación activa das mesmas na sociedade, a súa toma de conciencia como suxeitos activos, a súa capacidade de elixir e tomar decisións, a súa implicación coma membros da comunidade, etcétera.

2.2 GARANTIR OS DEREITOS FUNDAMENTAIS DE XEITO EFECTIVO E PROGRESIVO A TODAS AS PERSOAS

Como se describiu previamente, é imprescindible que todas as persoas na nosa sociedade gocen dos **Dereitos Fundamentais**, contén cuns **ingresos mínimos garantidos e servizos** que lles permitan vivir con dignidade. Isto é especialmente importante para aqueles que se atopan en situación de pobreza e de exclusión social. Dados os niveis de riqueza e de desenvolvemento cos que a nosa sociedade conta, independentemente da coxuntura económica na que nos atopemos, non pode permitirse que determinadas persoas sufran privacións básicas ou circunstancias que non soamente representan unha debilidade para a nosa democracia, senón que son insostibles dende o punto de vista ético e dos principios que soportan o noso Estado Social.

O marco legal dos Dereitos Fundamentais desenvolveuse substancialmente en España nas últimas décadas. Á aprobación da Constitución Española, sumouse a ratificación de Tratados Internacionais, especialmente de Nacións Unidas e do Consello de Europa. España, como país membro da Unión Europea, ratificou o Tratado da Unión, no que queda incluída a Carta dos Dereitos Fundamentais. Por outra banda, os Estatutos das Comunidades Autónomas foron desenvolvendo os preceptos constitucionais que, nalgúns casos, significaron un avance importante en materia de protección social⁶⁷. Ademais, no noso ordenamento xurídico rexen os principios de dignidade, liberdade, igualdade, solidariedade, xustiza e cidadanía⁶⁸.

⁶⁷ Guillén, Encarna e Vilá, Antoni (2007). "Impacto de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia en los servicios sociales de las Comunidades Autónomas", en Demetrio Casado e Fernando Fantova (coord.) *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*. A disposición 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. A ratificación do Tratado de Lisboa polos 27 Estados Membros da UE e a súa entrada en vigor en decembro de 2009 levou tamén á entrada en vigor da Carta dos Dereitos Fundamentais.

Nun Estado democrático é imprescindible contar con boas leis, pero non é suficiente se non se garante a aplicación e o correcto cumprimento das mesmas; para o que é preciso por en marcha os mecanismos e medidas que as fagan efectivas. O marco de Dereitos Fundamentais foise construíndo con moita dificultade dende o fin da Segunda Guerra Mundial, pero a súa aplicación práctica aínda non se fixo efectiva para todas as persoas. É máis, a crise evidente de valores cidadáns no seo da sociedade europea, especialmente os de igualdade e solidariedade, pode por en risco algúns destes dereitos. Atopámonos nunha Europa na que as aspiracións individuais de éxito e riqueza persoal ou a restrición de dereitos baixo o pretexto, por exemplo, da seguridade e a orde pública, priman sobre os valores colectivos que teñen por obxectivo consolidar unha sociedade libre e democrática, e tamén máis xusta e solidaria⁶⁹.

A crise económica na que nos atopamos inmersos, cos conseguintes recortes nos orzamentos sociais, pode por en risco a aplicación efectiva dalgúns dereitos sociais. É necesario o cumprimento pleno dos dereitos constitucionais, así coma profundar nos mesmos. Para isto, aparte dun mellor funcionamento dos órganos xudiciais, hai que aplicar as medidas que os fagan efectivos, cos conseguintes recursos.

Lémbrense a continuación os dereitos esenciais para lograr unha sociedade cohesionada, madura e xusta. Máis especificamente, recóllense aqueles dereitos, tanto os constitucionais coma os incluídos no Tratado que, a día de hoxe, non son efectivos para todas as persoas.

DEREITOS CONSTITUCIONAIS QUE AÍNDA NON SON EFECTIVOS PARA TODAS AS PERSOAS
<ul style="list-style-type: none"> • “Artigo 14. Os españois son iguais ante a Lei, sen que poda prevalecer discriminación algunha por razón de nacemento, raza, sexo, relixión, opinión ou calquera outra condición ou circunstancia persoal ou social. • Artigo 27. 1. Todos teñen o dereito á educación. Recoñécese a liberdade de ensino. • Artigo 35. 1. Todos os españois teñen o deber de traballar e o dereito ao traballo, á libre elección de profesión ou oficio, á promoción a traveso do traballo e a unha remuneración suficiente para satisfacer as súas necesidades e as da súa familia, sen que en ningún caso poda facerse discriminación por razón de sexo. • Artigo 39. 1. Os poderes públicos aseguran a protección social, económica e xurídica da familia. • Artigo 40. 1. Os poderes públicos promoverán as condicións favorables para o progreso social e económico e para unha distribución da renda rexional e persoal máis equitativa, no marco dunha política de estabilidade económica. De xeito especial realizarán unha política orientada ao pleno emprego. 2. Así mesmo, os poderes públicos fomentarán unha política que garanta a formación e readaptación profesionais. • Artigo 41. Os poderes públicos manterán un réxime público de Seguridade Social para todos os cidadáns, que garanta a asistencia e as prestacións sociais suficientes ante situacións de necesidade, especialmente no caso do desemprego. A asistencia e prestacións complementarias serán libres. • Artigo 43. Recoñécese o dereito á protección da saúde. Compete aos poderes públicos organizar e tutelar a saúde pública a traveso de medidas preventivas e das prestacións e servizos necesarios. • Artigo 47. Todos os españois teñen dereito a gozar dunha vivenda digna e axeitada. Os poderes públicos promoverán as condicións necesarias e establecerán as normas pertinentes para facer efectivo este dereito, regulando a utilización do solo de acordo co interese xeral para impedir a especulación. A comunidade participará nas plusvalías que xere a acción urbanística dos entes públicos. • Artigo 49. Os poderes públicos realizarán unha política de previsión, tratamento, rehabilitación e integración dos diminuídos físicos, sensoriais e psíquicos, aos que prestarán a atención especializada que requiran e os ampararán especialmente para o goce dos dereitos que este Título outorga a todos os cidadáns.

⁶⁹ Un exemplo destas tendencias son as deportacións colectivas de xitanos que se están a producir en Francia e tamén noutros países.

- **Artigo 50.** Os poderes públicos garantirán, mediante pensións axeitadas e periodicamente actualizadas, a **suficiencia económica aos cidadáns durante a terceira idade**. Así mesmo, e con independencia das obrigas familiares, promoverán o seu benestar mediante un **sistema de servizos sociais que atenderá os seus problemas específicos de saúde, vivenda, cultura e lecer**".

OS CAPÍTULOS DA CARTA DE DEREITOS FUNDAMENTAIS	
•	“Capítulo I: dignidade (dignidade humana, dereito á vida, dereito á integridade da persoa, prohibición da tortura e das penas ou os tratos inhumanos ou degradantes, prohibición da escravitude e do traballo forzado).
•	Capítulo II: liberdade (dereitos á liberdade e á seguridade, respecto da vida privada e familiar, protección dos datos de carácter persoal, dereito a contraer matrimonio e dereito a fundar unha familia, liberdade de pensamento, de conciencia e de relixión, liberdade de expresión e información, liberdade de reunión e asociación, liberdade das artes e das ciencias, dereito á educación, liberdade profesional e dereito a traballar, liberdade de empresa, dereito á propiedade, dereito de asilo, protección en caso de devolución, expulsión e extradición).
•	Capítulo III: igualdade (igualdade ante a lei, non discriminación, diversidade cultural, relixiosa e lingüística, igualdade entre homes e mulleres, dereitos do menor, dereitos das persoas maiores, integración das persoas discapacitadas).
•	Capítulo IV: solidariedade (dereito á información e á consulta dos traballadores na empresa, dereito de negociación e de acción colectiva, dereito de acceso aos servizos de colocación, protección en caso de despido inxustificado, condicións de traballo xustas e equitativas, prohibición do traballo infantil e protección dos mozos no traballo, vida familiar e vida profesional, seguridade social e axuda social, protección da saúde, acceso aos servizos de interese económico xeral, protección do medio ambiente, protección dos consumidores).
•	Capítulo V: cidanía (dereito a ser elector e elixible nas eleccións ao Parlamento Europeo e dereito a ser elector e elixible nas eleccións municipais, dereito a unha boa administración, dereito de acceso aos documentos, Valedor do Pobo Europeo, dereito de petición, liberdade de circulación e de residencia, protección diplomática e consular).
•	Capítulo VI: xustiza (dereito á tutela xudicial efectiva e a un xuíz imparcial, presunción de inocencia e dereitos da defensa, principios de legalidade e de proporcionalidade dos delitos e as penas, dereito a non ser acusado o condenado penalmente dúas veces polo mesmo delito).
•	Capítulo VII: disposicións xerais ".

DEREITOS CONSAGRADOS NO TRATADO DE LISBOA ⁷⁰ (CARTA DE DEREITOS FUNDAMENTAIS) AÍNDA NON EFECTIVOS PARA TODAS AS PERSOAS	
DEREITO	ARTIGO
A dignidade da persoa	1
A integridade física e psíquica	3
O ensino obrigatorio gratuíto	14
Que os procedentes de terceiros países podan traballar en condicións equivalentes ás que gozan os cidadáns da Unión	15
A prohibición da discriminación de todo tipo	21
A igualdade entre homes e mulleres	23
A integración das persoas con discapacidade	26
O dereito aos servizos de colocación	29
A protección en caso de despido inxustificado	30

Os dereitos sociais efectivos son os que garanten a liberdade e a autonomía ás persoas. Cara acadar tales fins, toda lexislación debería de levar un mecanismo efectivo de aplicación ou *enforcement*, que garanta a súa viabilidade. Os dereitos teñen unha triple dimensión para as persoas excluídas: **autonomía, inclusión activa e igualdade**. Neste senso, é necesario

⁷⁰ Unión Europea (2000), op.cit.

combinar os principios de igualdade (que hai que garantir a todas as persoas), cos de autonomía (respecto á independencia e a libre decisión das persoas) e de participación (o exercicio activo de dereitos e responsabilidades):

- **A autonomía inclúe políticas sociais suficientes para ter os recursos que eviten ás persoas ser pobres e dependentes.** É necesario unha garantía de mínimos, é dicir, un salario mínimo e unhas garantías de complemento salarial. Debe exporse coma obxectivo garantir uns ingresos mínimos de inserción ao conxunto da poboación.
- **A inclusión activa debe evitar o enfoque asistencial e fomentar a capacidade de decisión das persoas,** o que require intervención social e apoios para saír da vulnerabilidade. O dereito á inclusión activa debe entenderse nos termos da Recomendación Europea; é dicir, como garantía de ingresos mínimos suficientes (servizos de apoio social), acceso ao emprego para aquelas persoas que están en condicións de traballar, e servizos adaptados suficientes e eficientes⁷¹.
- **O dereito á igualdade require non só non ser discriminado no trato, senón a compensación daquelas desvantaxes** (de condición social, culturais, físicas, etcétera) que sitúan ás persoas nunha posición inferior⁷². Para facer efectivo tal dereito, é preciso que o sistema de xustiza protexa ás persoas que son tratadas de modo desigual e que todas elas conten con medios suficientes para vivir con dignidade.

Un avance na aplicación e garantía práctica dos Dereitos Fundamentais en España nos vindeiros anos precisa:

- Que se identifiquen cales son aqueles dereitos que neste momento non son efectivos, así como as circunstancias que impiden a súa consecución.
- Que se dea un acordo ou pacto de cumprimento por parte do Estado e o conxunto de Comunidades Autónomas.
- Que se establezan prazos para acadar obxectivos con garantías concretas.
- Que se poña en marcha un sistema de reporte e avaliación sobre os avances con indicadores.
- Que se desenvolvan os mecanismos de solidariedade entre as Comunidades Autónomas.

2.3 SITUAR Á PROTECCIÓN SOCIAL COMO PARTE ESENCIAL DA POLÍTICA ECONÓMICA E MELLORAR O MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL

O Estado de Benestar en España dende finais dos anos setenta ata a actualidade estivo condicionado por complexos procesos de reestruturación de orden social, económico e político. Cunha implantación tardía, universalizou e desenvolveu en poucas décadas algúns dos seus alicerces básicos como as pensións ou a sanidade e atópase en fase de desenrolo dos servizos sociais. No contexto de crise actual, volven a abrirse debates sobre algúns dos seus elementos

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*. Dispoñible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008H0867:ES:NOT>.

⁷² Unión Europea (2000a) *Directiva 2000/43/CE do Consello de 29 de xuño de 2000 relativa á aplicación do principio de igualdade de trato das persoas independentemente da súa orixe racial ou étnica*. (Art.2 b). A discriminación indirecta está relacionada coas formas “estruturais” ou “institucionais” de discriminación, consistentes en normas, regras, costumes/hábitos, patróns ou actitudes propios das institucións e as estruturas sociais que dificultan a consecución da igualdade de dereitos e oportunidades entre a poboación maioritaria e colectivos e individuos concretos. O Consello Europeo afirma que “O dereito á igualdade ante a lei e a que toda persoa estea protexida contra a discriminación constitúe un dereito universal” (Visto, 3).

esenciais, coma é o caso, por exemplo, do mantemento das pensións. A todo isto hai que engadir, ademais, os retos da política social nos vindeiros anos: a protección da dependencia, a exclusión social e a inmigración económica, á vez que é preciso resolver as incertezas que se expoñen na construción dunha política social que garanta os dereitos sociais de cidadanía⁷³.

A protección social componse dun conxunto de transferencias económicas de diferente lóxica (contributivas e non contributivas), destinadas a garantir que os cidadáns cubran de modo autónomo as súas necesidades básicas en torno ao estándar de vida da nosa sociedade. Un conxunto de bens sociais (sanidade, educación, vivenda, atención á dependencia, etcétera), destinados a garantir unhas condicións de benestar social e calidade de vida. Ademais está apoiado nunhas estruturas institucionais con mecanismos de colaboración sólidos dos distintos niveis da administración pública (europeo, estatal, autonómico e local). Na provisión de servizos hai unha participación activa da iniciativa privada lucrativa e, nalgúns de eles, especialmente no campo do social, do TSAS.

O reto ante o que nos enfrontamos nestes intres é **incorporar o criterio de cohesión social na definición das grandes políticas económicas** (tanto na de inversións e infraestruturas, coma na monetaria, a industria e innovación, etcétera). Ademais, a **loita contra a pobreza e a exclusión social é un tema transversal** que debe ser tido en conta nas políticas clave: especialmente as relacionadas coa saúde, o emprego, a vivenda e a educación. É preciso demostrar que o resto de políticas son inclusivas e non xeradoras de exclusión (declaración de impacto social).

As políticas solidarias teñen unha dimensión económica e, en consecuencia, non supoñen unicamente un gasto senón tamén unha inversión. Isto implica que hai que concibir os seus efectos en perspectiva e ter en conta os **custos da exclusión**, é dicir, da perda de activos e de oportunidade que supón para a sociedade ter persoas excluídas. O gasto social, neste senso, pode ser economicamente eficiente e a ausencia do mesmo ineficiente en termos económicos.

Por outra banda, a protección social, tal e coma sinalou a Comisión Europea recentemente, ten un efecto de estabilizador automático, especialmente nos contextos nos que hai recesións ou crise como a que estamos atravesando actualmente. O impacto da crise, de feito, está sendo menor naqueles países nos que os seus sistemas de protección social están máis desenvolvidos ou que puxeron en marcha medidas extraordinarias.

O gasto social pode actuar de estabilizador macroeconómico na medida en que ten efectos positivos:

- Na redución das desigualdades e, en consecuencia, no fomento da cohesión social.
- Na seguridade de todas as persoas fronte ás incertezas, dado que contrarresta e palía a perda de benestar.
- Na promoción da igualdade de oportunidades que, por extensión, contribúe a optimizar decisións.
- Na protección fronte ás insuficiencias dos mercados privados.

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

Unido ao incremento da recadación, debe procederse á revisión do gasto de acordo a criterios de necesidade e eficacia. As prestacións sociais teñen que ter unha orientación universal e, polo tanto, chegar ao conxunto da poboación para que sexan xustas e cribles. Salvado este principio, **queda patente que nas transferencias sociais en España non se moven suficientes recursos de ricos a pobres**. Hai medidas que poderían ser organizadas en tramos nos seus custos ou primadas para aquelas persoas que teñen máis necesidades.

A implantación do sistema de protección social no noso país foi relativamente desordenada e é xusto nestes momentos de crise, cando hai que propoñerse a necesaria mellora do seu funcionamento, de acordo ás seguintes pautas:

- Faise preciso **trocar os modelos de traballo** e adaptalos ás actuais circunstancias.
- O **reparto do benestar en termos de necesidades** debe ser un principio a seguir, de modo que a prioridade debe ser garantir a cobertura das necesidades básicas a todos os cidadáns.
- Debe manterse o **principio da universalidade dos servizos**, o que implica xustamente que sexan servizos accesibles a calquera persoa que teña necesidade dos mesmos.
- É fundamental **revisar e clarificar a orde de competencias** dende a perspectiva das necesidades do cidadán, co obxecto de que os servizos desenvólvanse de xeito máis áxil e eficiente.
- **Os usuarios e non os servizos** deberían ser o centro das políticas.
- Hai que **recadar doutro xeito e gastar doutro xeito**.
- Hai que ir cara a **modelos e políticas flexibles**, que se adapten á pluralidade de realidades, tanto territoriais coma dos distintos grupos de poboación.
- **O TSAS ha de ser un actor clave e pode ser un motor de renovación e xeración de boas prácticas**.

2.4 DEFENDER A AUTONOMÍA E A LIBERDADE DAS PERSOAS COMA VALORES ESENCIAIS

As políticas sociais deben propiciar a autonomía das persoas, e neste senso, o seu obxectivo último é garantir a liberdade das mesmas e facilitarlles as condicións precisas para que teñan capacidade de optar e de elixir libremente. A “**boa sociedade**” está composta por cidadáns libres e comprometidos e as persoas que non teñen liberdade, non poden comprometerse nin consigo mesmo nin coa sociedade.

De igual xeito, estas políticas sociais deben estar estreitamente relacionadas coas medidas de desenvolvemento da cidadanía, da participación, do compromiso cívico, etcétera. Trátase de políticas que garantan dereitos e que promovan cidadáns responsables, con capacidade para tomar decisións sobre a súa propia vida e contribuír ao ben común. Este enfoque implica tamén aos servizos sociais, cuxo funcionamento ten que estar estreitamente coordinado e interrelacionado con outros servizos cívicos.

Para que as persoas podan elixir libremente, precisan se dean tres condicións básicas: ter garantidos os seus dereitos, contar con recursos suficientes e ter o apoio da rede de servizos. Vistos deste xeito, as medidas públicas han de ser esencialmente medidas facilitadoras e non interventoras, que se desenvolvan con carácter preventivo e que promovan a autonomía, dirixíndose ao conxunto da poboación para que o beneficio sexa xeral. Xustamente é o compromiso e a participación dos cidadáns o que pode **transformar as políticas de**

protección en políticas de prevención. Un criterio clave a ter en conta é, polo tanto, en que grao os distintos recursos que se poñen en marcha, son recursos que dan máis liberdade ás persoas, propician máis capacidade de elección e máis independencia.

A autonomía e a liberdade das persoas son valores esenciais para todas elas, incluída a poboación inmigrante. Facilitar eses dereitos ás persoas inmigrantes, incluídos os dereitos políticos, é unha condición esencial para o seu desenvolvemento persoal, a súa integración e a súa participación responsable na sociedade.

2.5 PROCURAR A SINERXÍA ENTRE O ESTADO E A COMUNIDADE: FACER DA PARTICIPACIÓN UN ELEMENTO ESENCIAL DAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN

O Estado ten que cumprir a súa función protectora de xeito eficiente, para que as persoas podan promocionarse individualmente. Isto pasa por continuar desenvolvendo o Estado de Benestar, dado que precisamente nestes momentos de crise, a protección social faise máis necesaria. A responsabilidade da protección social recae así no Estado nos seus distintos niveis administrativos e non pode ser transferida, de ningún xeito, aos cidadáns.

Non hai que esquecer que a participación é un dereito e que unha democracia participativa é aquela que implica de modo activo e directo aos cidadáns no debate e a solución dos problemas que lles conciernen. Esta participación prodúcese na comunidade e canalízase a traveso da iniciativa cívica. Para que a participación sexa posible, ten que contar con espazos, canais formais, sistemas de recoñecemento e, en definitiva, con mecanismos que a fagan efectiva.

Por iso, **hai que reivindicar e promover o valor da comunidade e do comunitario como elemento co- substancial á inclusión social.** A mellor inclusión é a que se produce na comunidade e, dende esta óptica, os servizos públicos teñen que contribuir a desenvolver o tecido social e a participación local. O **empoderamento** é unha forma de recuperar as capacidades individual e colectivamente, deica que sexa necesario xerar máis colectividade e solidariedade. É tamén responsabilidade do Estado garantir á súa vez a participación activa dos cidadáns nas políticas sociais.

Defender o valor da comunidade e do comunitario pasa por **fomentar o compromiso cívico.** Este compromiso ten que traducirse na colaboración entre os cidadáns para a defensa do ben común, incluíndo o apoio ás persoas máis necesitadas; como no desenvolvemento da iniciativa social a traveso do TSAS.

En estreita relación co anterior, pódese soste que **a participación xoga un papel esencial na prevención.** Por iso trátase dun proceso que ten que ser ordenado e debe incorporar a capacidade para influír nas decisións que afectan aos propios cidadáns, porque require corresponsabilidade e compromiso. Esta corresponsabilidade é mutua, dos cidadáns nos asuntos públicos e do Estado para cos cidadáns. Axudar ás persoas a participar é axudarlles a seren máis democráticas.

Un dos avances máis importantes do Tratado de Lisboa é precisamente que desenvolve a iniciativa cidadá, mediante a que un grupo de polo menos un millón de cidadáns dun número

significativo de Estados Membros, pode pedir á Comisión que faga propostas de lexislación⁷⁴. Isto supón un paso importante no fomento da representatividade e a participación directa nas institucións europeas, especialmente no Parlamento, mediante a activación desta acción cidadá. Na mesma liña, a Constitución Española e os Estatutos de Autonomía permiten, mediante a iniciativa popular, elevar propostas aos órganos lexislativos cando contan co apoio dun número importante de cidadáns⁷⁵.

A inclusión efectiva non é posible se non hai participación, polo tanto, a participación é o elemento esencial das políticas de activación. As políticas de inclusión non son unha actuación paralela, “segregada” da vida dos municipios e da comunidade, polo que deben estar inmersas nas redes cívicas; o local, debe estar estreitamente conectado tanto coa acción social coma coa cívica. En resumo, a participación non é posible se non se conta cunha boa gobernanza.

É necesario que a participación sexa potenciada en tres dimensións:

- Dende cada unha das **persoas** na contorna na que desenvolven as súas vidas cotiás.
- Dende as **comunidades** nas que conviven as persoas, sexan estas organizadas ou funcionen de xeito informal.
- Dende as **organizacións** de iniciativa social, fomentando canais de encontro e interlocución e desenvolvendo tanto o diálogo social coma o civil.

Tendo en conta todo o anterior, o papel do TSAS é fundamental á hora de promover a participación: as entidades sociais non só son canais de participación e de desenvolvemento da vida comunitaria, senón escolas de adestramento das persoas para a vida democrática. É máis, as entidades sociais contribúen de xeito especial á organización das comunidades e á estrutura das mesmas.

2.6 MELLORAR OS RECURSOS PARA GARANTIR OS DEREITOS

A crise económica contribuíu á consolidación dunha opinión que, ao mesmo tempo que se fai oficial, vaise xeneralizando entre moitos cidadáns. De xeito xeral, este discurso ven a manter que para garantir a viabilidade do sistema de protección social é imprescindible aplicar recortes sociais. Dende esta premisa, enténdese que os impostos son restriccións ao crecemento e á competencia, cando en realidade estes deberían ser vistos como unha forma de defender bens sociais que son froito do esforzo colectivo. **Un dos principios esenciais do Estado de Benestar, é precisamente o seu carácter solidario; segundo o cal, quen máis ten, máis aporta e quen menos ten, máis recibe.** Como se viu anteriormente, en termos xerais non houbo unha orientación progresiva, senón máis ben regresiva, da renda nos últimos anos en

⁷⁴ Descrición da iniciativa cidadá no Tratado de Lisboa. Dispoñible en: http://ec.europa.eu/news/eu_explained/100331_es.htm.

⁷⁵ Artigo 87.3 da Constitución Española: “Unha lei orgánica regulará as formas de exercicio e requisitos da iniciativa popular para a presentación de proposicións de lei. En todo caso, esixiranse non menos de 500.000 firmas acreditadas. Non procederá dita iniciativa en materias propias de lei orgánica, tributarias ou de carácter internacional, nin no relativo á prerrogativa de gracia”.

España. Xa se mencionou que nos períodos de máis bonanza económica, a porcentaxe de gasto en protección social non soamente non se mantivo, senón que se reduciu en termos relativos.

O modelo fiscal español non está axeitadamente desenvolvido nin é suficientemente redistributivo. Hai polo tanto un problema de recadación insuficiente, independentemente dunha distribución inadecuada do gasto á que xa se fixo referencia. De feito, o déficit público é xerado principalmente por falta de recadación. O imposto sobre as rendas do capital incrementouse lixeiramente en España nos anos 2009 (18%) e 2010 (19%), pero segue a ser inferior con respecto ás principais economías europeas⁷⁶. Así mesmo, suprimíronse outros impostos coma o de Transmisión de Bens Patrimoniais e danse situacións de exención de cotizacións (ou cotizacións a un tipo simbólico) dos capitais máis boiantes cando están en sociedades de inversión (SICAV). As recentes decisións de incremento do tipo impositivo ás rendas máis altas, teñen máis ben un efecto simbólico que real en termos de recadación e redistribución⁷⁷.

Os principios polos que debe guiar o noso modelo recadatorio son o da progresividade e a igualdade, tal e como establece a Constitución⁷⁸. Todos debemos de contribuír ao sostemento dos gastos públicos, de acordo coa nosa capacidade económica. A obtención de réditos políticos a partires da fiscalidade, pode estar prexudicando aos máis débiles: medidas como a supresión do Imposto de Patrimonio, a pasividade no transvasamento de rendas do IRPF ao Imposto de Sociedades, a supresión do imposto de sucesións e doazóns, a dedución dos 400 euros aplicada en 2008 coma medida para paliar os efectos da crise, etcétera, son de difícil xustificación. Mentres as persoas máis vulnerables e sen voz poden sufrir os peores axustes da crise, os grupos organizados, empresarios, banqueiros, sindicatos, agrupacións rexionais, asociacións profesionais, etcétera, poden facer presións para extraer do Estado subsidios e apoios que protexan aos seus membros do impacto das reformas.

Ante a crenza comunmente difundida de que non é posible recadar máis, é importante afirmar que non só é posible, senón que é necesario. É máis, isto non pode ser o resultado de medidas de urxencia, senón dunha política fiscal pensada a medio prazo e con perspectiva de solidariedade inter- xeracional, posto que os efectos das medidas non son inmediatos. Noutras palabras, é necesario recadar para garantir recursos suficientes para todas as persoas: o noso sistema de protección social debe seguir progresando cara a pensións e prestacións suficientes, establecendo como prioridade ás persoas que non dispoñen de recursos suficientes para manter unhas condicións de vida dignas.

3 INTENSIFICAR AS POLÍTICAS CONTRA A EXCLUSIÓN E ESTABLECER AS LIÑAS VERMELLAS DA DIGNIDADE

Se temos en conta os desequilibrios sociais que actualmente azoutan o noso país, as altas taxas de risco de pobreza (que non se reduciron nas últimas décadas) e a severa

⁷⁶ En Suecia e Francia sitúase no 30%; en Italia, no 27,5%; en Alemaña, no 25%; en Portugal, no 20% dende este ano. En EEUU situábase no 28% antes das reducións impositivas ratificadas no 2003. Dende entón, aplícase un imposto sobre as rendas do capital do 15%, que chegará aos niveis anteriores ao 2003 o vindeiro ano. Deloitte Tax Country Guides. Dispoñible en: http://www.deloitte.com/view/en_GX/global/legacypagenotfound/index.htm

⁷⁷ Segundo fontes do propio Goberno isto permitirá recadar entre 170 e 200 millóns de euros. *El País* (2010). “El Gobierno sube los impuestos a los que más ganan cuatro años después de bajarlos”. 24 de setembro. Dispoñible en: http://www.elpais.com/articulo/economia/Gobierno/sube/impuestos/ganan/anos/despues/bajarlos/elpepueco/20100924elpepueco_3/Tes

⁷⁸ Artigo 31.1 da Constitución Española.

crise que estamos atravesando (na que non soamente incrementáronse de xeito alarmante os niveis de desemprego, senón que se acrecentaron tamén os problemas sociais) faise preciso e urxente que todo o conxunto de administracións en España intensifique as políticas de inclusión na vindeira década.

Con todo isto en mente, as entidades do TSAS propoñen que se poña en marcha unha Estratexia de Inclusión Social en España na vindeira década. Dita Estratexia, que debe ser concibida dende a perspectiva estatal, e polo tanto implicar ao conxunto de administracións e actores sociais, ha de ser ambiciosa; superando así os mínimos establecidos pola Estratexia Europa 2020. Non convén esquecer as peculiaridades da realidade española e ter conciencia de que o percorrido que debemos facer é superior ao doutros países.

Esta Estratexia esixe políticas de inclusión social permanente, ademais de respostas específicas e medidas de choque ante a situación excepcional que agora estamos a vivir. Debe estar baseada en tres obxectivos: garantir, consolidar e profundar os Dereitos Fundamentais; reducir as desigualdades; e conseguir un Pacto de Estado pola Inclusión Social. Por outra banda, hai unha serie de obxectivos temáticos que deben perseguirse, que se concentran na resolución dos problemas fundamentais identificados ao longo deste documento.

3.1 AS CARACTERÍSTICAS QUE DEBE TER UNHA ESTRATEXIA DE INCLUSIÓN

- **Debe ser unha política de inclusión permanente**

As políticas activas de inclusión non son necesarias debido á crise, senón independentemente desta: **por razóns estruturais e de obxectivos democráticos, deben ter un carácter permanente.** É imprescindible polo tanto que os gobernos establezan políticas de inclusión estables e a medio prazo, independentemente das coyunturas económicas; aínda que, loxicamente, terán que ter en conta estas.

O noso país ademais ten unha serie de debilidades estruturais (relacionadas cos desequilibrios demográficos, co sistema de produción, co emprego e o mercado de traballo, co sistema de protección social, etcétera), que fan imprescindibles unhas políticas máis activas de inclusión orientadas a inverter estas tendencias.

O que fai a crise é evidenciar estes problemas, agravalos e ademais trae consigo outros; polo que agora son máis necesarias as políticas activas que incrementen a protección e palién os efectos coyunturais. **O desenvolvemento do Estado do Benestar non é renunciabile en tempos de crise, senón que aínda é máis esixible:** en materia social non é o momento de aplicar recortes sociais, senón, pola contra, de intensificalos.

As políticas de inclusión deben ser expostas de modo transversal e con perspectiva global; non son políticas dos servizos sociais, senón que deben afectar ao conxunto de políticas sociais e formar parte do núcleo da política económica. Por isto é polo que teñen que ter máxima relevancia, tanto nos medios e instrumentos dos que se dotan, como na súa dependencia orgánica e no grao de implicación dos distintos actores.

A **Estratexia Europa 2020** e a elaboración dos **Plans Nacionais de Reforma** deben ser unha razón máis para que o Goberno Central e os Autonómicos impulsen e desenvolvan políticas de inclusión en consonancia cos obxectivos marcados por aquela. Pero é importante ter en conta que, en ningún caso débese actuar coa lóxica minimalista, pensando só en cumprir os obxectivos marcados pola Unión Europea. Máis ben ao contrario, España ten que ter a súa propia estratexia, partir da realidade concreta e marcarse os obxectivos a partires das necesidades e peculiaridades da mesma, poñendo en sinerxía os seus plans cos marcados por Europa, pero non cinguíndose aos mesmos, senón con obxectivos máis ambiciosos que compensen as nosas desvantaxes.

- **Debe ter medidas a dous niveis**

Por unha banda, **é mester contar con medidas de carácter urxente**. Estas medidas teñen que estar dirixidas ás persoas con maiores necesidades ou necesidades extremas, abordando os problemas clave que padecen as mesmas. Na coxuntura actual, este tipo de accións débese orientar a paliar os efectos da crise e a responder ao seu impacto social. Non se pode esquecer que a crise tivo un impacto rápido e intenso nun amplo grupo de poboación, tal como anteriormente demostrouse.

Como xa se recolleu noutro lugar, entre os grupos máis afectados atópanse os fogares encabezados por mulleres e familias monoparentais. As minorías étnicas e as persoas inmigrantes tamén viron intensificada a súa exclusión; de feito, dáse unha asociación intensa entre etnia e exclusión, que se multiplica por tres no caso dos inmigrantes e por dez na etnia xitana. O espazo físico, en concreto o barrio, aparece como elemento importante de cronificación, polo que se precisan accións urxentes de dimensión comunitaria, actuacións integrais e urbanísticas, etcétera⁷⁹. A Cruz Roja Española, no seu último informe sobre vulnerabilidade, afirma que “dentro dos grupos sociais con menores rendas, atopamos unha taxa de persoas en idade activa en situación de desemprego crónico (un punto superior á media europea, moi superior na taxa feminina), unha gran cantidade de traballadores baixo o limiar da pobreza (unha taxa maior que a media europea) e unha poboación moi envellecida, con baixos niveis de renda e en parte baixo dito limiar (en niveis maiores que a media europea). A este contexto débese engadir o débil poder redistributivo das transferencias sociais”⁸⁰.

Por outra banda, **son necesarias medidas estruturais pensadas a longo prazo**, que terán impacto no conxunto da poboación. Tales medidas deben estar pensadas para abordar os problemas permanentes que causan exclusión e desigualdade, orientadas a corrixir os mesmos, a modificar as tendencias a medio prazo e a promover o desenvolvemento e o benestar.

- **Ten que estar proposta de xeito que todos gañen**

Os criterios polos que se han de mover as políticas sociais teñen que combinar a universalidade e a especificidade. Neste senso, deben ir dirixidas ao conxunto da poboación e ser accesibles aos cidadáns que, polas súas circunstancias persoais ou sociais, precisen de tales políticas. En definitiva, trátase de desenvolver servizos públicos universais de calidade e que, á súa vez, vaian dirixidos á redución das desigualdades. Na práctica, o acceso efectivo a determinados programas pode ser parcial, limitado aos colectivos necesitados, pero o dereito á atención e as prestacións é potencialmente universal, quedando aberto a que toda a poboación poda exercitalo en caso de necesidade.

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

⁸⁰ Cruz Roja (2010), ibid., p.13.

Se as políticas de inclusión non se fan dende a perspectiva universal, córrese o risco non só de que non resulten cribles e valoradas polo conxunto da poboación, senón que ademais supoñan enfrontamento pola disputa dos recursos das clases baixas ou medias baixas, cos colectivos en situación de pobreza.

Isto non exclúe o feito de por en marcha accións específicas dirixidas a determinados grupos de poboación ou concentradas en certos ámbitos territoriais, que teñen por obxecto minimizar o impacto da exclusión, atender a necesidades específicas ou compensar certas desvantaxes. Sexa como for, estas medidas deben ser sempre normalizadoras.

- **Debe basearse nun novo discurso en relación co económico e a fiscalidade**

Este discurso pasa por entender que o gasto social é bo para o crecemento e para o desenvolvemento e que é fundamental para a cohesión, o progreso democrático e a promoción dunha sociedade máis xusta e igualitaria. Noutras palabras, **un gasto social ben xestionado é a mellor inversión social.**

Do que se trata é de erradicar a crenza de que as políticas sociais están feitas para corrixir as disfuncións e efectos non desexados do mercado; así como aquela que parte do principio xeral de que en primeira instancia hai que medrar para despois distribuír. De feito, coma xa se mencionou anteriormente, nos anos de maiores taxas de crecemento, foi cando máis se incrementaron as desigualdades en España.

Máis ben ao contrario, o principio debe ser que hai que crecer de xeito equitativo e, polo tanto distribuíndo. É dicir, que o gasto social ben empregado non se debe entender coma unha barreira para o crecemento, porque xera condicións para a maior inversión e produtividade das sociedades e, polo tanto, ten que ser incrementado de xeito correspondente aos nosos niveis de renda (en torno ao 30% do PIB).

O mantemento dos servizos sociais e o sistema de protección social é polo tanto irrenunciable en tempos de crise. Para isto, é necesario recadar máis e gastar mellor, é dicir, contar con máis recursos económicos e xestionar mellor os mesmos. Os servizos públicos deben estar orientados ao conxunto da poboación, en función das súas necesidades e seguir un principio básico do Estado de Benestar: quen máis ten, máis aporta e quen menos ten, máis recibe.

- **Debe ser rigorosa e orientada á eficiencia**

Moitos dos plans de inclusión social que se puxeron en marcha nos últimos anos en España realizáronse ou ben polo efecto novidade ou por mimetismo, pero non garantían os mínimos de rigor que son esixibles. De feito, varios de eles non se avaliaron, outros non tiveron continuidade e nalgúns ocasións houbo intervalos de tempo entre os primeiros e segundos plans⁸¹. É necesario superar estas situacións que requiren maior responsabilidade no exercicio público, de xeito que os plans contén con:

- Un claro compromiso político.

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

- Unha dotación orzamentaria suficiente.
 - Unha identificación precisa de obxectivos, medidas e actuacións.
 - Uns indicadores e mecanismos de avaliación oportunos.
 - Uns sistemas de participación e de implicación das partes implicadas.
- **Debe perseguir a participación e o empoderamento de persoas e comunidades**

O obxectivo final é posibilitar que as persoas tomen as súas propias decisións no que aos seus destinos concierne e, en consecuencia, propiciarlles as condicións para que podan elixir. Para isto, hai que estar especialmente atento para evitar a dependencia dos recursos e a cronificación nos servizos.

O Estado debe protexer, pero protexer significa dar garantías, estratexias, apoios e oportunidades ás persoas; en ningún caso, protexer debe ser entendido coma desactivar os propios recursos persoais ou crear dependencia dos servizos.

- **Debe seguir os principios da inclusión social activa**

A recomendación da Comisión Europea sobre Inclusión Social Activa expón **catro criterios** que deben ser tidos en conta para garantir a eficacia nas políticas de inclusión⁸²:

- Un deseño político comprensivo.
- Unha implementación integrada.
- Unha boa coordinación política dos distintos niveis administrativos.
- Unha participación activa dos actores relevantes.

Ademais recomenda que se teñan en conta **cinco elementos**:

- O apoio á garantía efectiva dos Dereitos Fundamentais.
- A promoción da igualdade de xénero e de oportunidades para todas as persoas.
- A atención especial ás desvantaxes múltiples, así como as situacións e necesidades específicas dos grupos vulnerables.
- Ter en conta as circunstancias rexionais e locais para mellorar a cohesión territorial.
- Asegurar unha continuidade para romper o círculo inter- xeracional de transmisión da pobreza.

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

- Contar cun ingreso axeitado, recoñecendo o dereito individual básico a recursos e asistencia social necesaria para vivir unha vida con dignidade.
- Apoiar ás persoas que están en condicións de traballar, para que podan incorporarse ao mercado de traballo.
- Garantir uns servizos suficientes, adaptados e con condicións de acceso sen discriminación algunha.

⁸² Comisión Europea (2008b) *Comunicación da Comisión ao Consello, ao Parlamento Europeo, ao Comité Económico e Social Europeo e ao Comité das Rexións relativa a unha Recomendación da Comisión sobre a inclusión activa das persoas excluídas do mercado laboral*. Bruxelas. 3.10.2008 COM(2008) 639 final. Dispoñible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0639:ES:HTML>.

3.2. OBXECTIVOS ESTRATÉXICOS E PROPOSTAS OPERATIVAS

Como xa se argumentou previamente, as políticas de inclusión social teñen que ser políticas de Estado, nas que se implique á totalidade das administracións públicas, de acordo ás competencias que teñen atribuídas; e nas que coopere igualmente o conxunto de actores sociais, procurando unha ampla mobilización a prol das mesmas.

Proponse a continuación unha serie de obxectivos que se terían que perseguir na vindeira década e para cada un de eles suxírese un conxunto de ámbitos nos que se debería actuar con medidas de carácter prioritario. **Ditos obxectivos clasificáronse en dous grupos:** por unha banda, os **obxectivos de carácter xeral ou obxectivos marco**, en torno aos que deben vertebrarse as políticas de inclusión (estes obxectivos xerais fixéronse en tres diferenciados). Por outra banda estarían aqueles que se denominan **obxectivos temáticos**, os cales céntranse en distintos ámbitos que son fundamentais nas políticas de inclusión (neste caso concreto, seleccionáronse nove obxectivos temáticos específicos).

Todo isto, nun contexto no que se entende que existen **catro prioridades:**

- A erradicación da pobreza severa, con especial atención á infantil.
- A consolidación dunha malla de rendas mínimas.
- A loita contra a exclusión educativa.
- A mellora da protección social, combinada cunha formación axeitada e o acceso ao mercado de traballo.

No que se refire aos ámbitos de actuación para cada obxectivo, sinálanse unicamente as metas a conseguir e suxírense algunhas medidas que se deberían tomar ou resultados que se terían que obter. Ao mesmo tempo, recóllense en recadro os mínimos dos que deberían gozar todas as persoas; uns mínimos que se consideran terían que haberse alcanzados xa e que se teñen que obter coa máxima celeridade. Estas **liñas vermellas necesarias para vivir hoxe con dignidade nunca se deberían exceder por ser inxustas, inmorais e ilegais**. Dados os niveis de riqueza e de desenvolvemento cos que conta a nosa sociedade, independentemente da coxuntura económica na que nos atopemos, non é de recibo que determinadas persoas sufran privacións básicas ou circunstancias que non soamente representan unha debilidade para a nosa democracia, senón que son insostibles dende o punto de vista ético e dende os principios nos que se sustenta o Estado Social.

OBXECTIVOS XERAIS	OBXECTIVOS TEMÁTICOS
Garantir, consolidar e profundar nos Dereitos Fundamentais.	Articular e profundar a rede de prestacións mínimas.
Reducir as desigualdades.	Reducir os niveis de pobreza xeral e de pobreza infantil.
Lograr un Pacto de Estado pola Inclusión Social.	Reducir as taxas de desemprego dos grupos máis vulnerables.
	Mellorar as condicións de vivenda.
	Incrementar os niveis educativos e reducir o fracaso escolar.
	Reducir as desigualdades en saúde.
	Mellorar os niveis de integración da poboación inmigrante.

	Mellorar, profundar e reorientar a rede de servizos sociais.
	Incrementar os recursos para garantir os dereitos.

OBXECTIVO 1: GARANTIR, CONSOLIDAR E PROFUNDAR OS DEREITOS FUNDAMENTAIS

Na vindeira década en España débense consolidar, profundar e facer efectivos os dereitos actuais, ordenando e impulsando un sistema de dereitos máis garante, congruente e efectivo.

METAS E MEDIDAS:

O marco dos Dereitos Fundamentais ven determinado no noso país pola Constitución e pola ratificación do Tratado da Unión (Tratado de Lisboa), co que entra en vigor a Carta de Dereitos Fundamentais; así como polos desenvolvementos normativos que fixeron as Comunidades Autónomas nos seus respectivos Estatutos de Autonomía. Os principios de dignidade, liberdade, igualdade, solidariedade, xustiza e cidadanía inspiran eses dereitos, que deberían garantirse independentemente da localización territorial das persoas, en condicións de igualdade de acceso e calidade en todos os territorios.

Non obstante, aínda que eses dereitos están formalmente recoñecidos, na práctica hai moitos cidadáns que aínda non gozan dos mesmos. De feito, a existencia da Carta de Dereitos Fundamentais non garante *per se* a súa aplicación. Necesítanse os correspondentes desenvolvementos normativos para a súa aplicación, así coma un sistema de seguimento (observatorio) que permita a medición e o alcance real de aplicación dos dereitos na práctica. En tanto que os dereitos teñen unha dimensión económica e estes esixen os medios oportunos para facerse efectivos, é imprescindible que se progrese en tres direccións:

Meta 1: Facer efectivos aqueles dereitos que están recoñecidos ben constitucionalmente ben contemplados no Tratado da Unión, e que non están actualmente garantidos para todas as persoas. En concreto, habería que centrarse preferentemente en:

- O dereito á educación, a cal ha de ser de calidade, inclusiva e gratuíta para todas as persoas. Este dereito tería que incluír o servizo a garderías para todas as persoas con nenos (Art. 27 C.E).
- O dereito ao traballo e a unha remuneración suficiente para satisfacer as necesidades básicas. Neste caso, teríase que incluír unha orientación profesional axeitada e unha formación ocupacional a toda persoa que leve máis de seis meses en desemprego e un traballo remunerado para toda persoa que leve máis de dous anos en situación de desemprego (Art. 35 C.E). Deberán considerarse igualmente os axustes razoables para a incorporación e permanencia no emprego daqueles traballadores que o requiran.
- O dereito a unha remuneración suficiente para satisfacer as necesidades básicas propias e as da familia, establecendo un ingreso mínimo subxectivo garantido de 600 euros (incrementable progresivamente de acordo ao IPC) e unhas prestacións suficientes en caso de necesidade (Art. 35 C.E).
- O dereito a gozar dunha vivenda digna e axeitada e a un aloxamento para as persoas sen fogar.

Meta 2: Desenvolvemento legislativo a nivel nacional dos Dereitos Fundamentais. Para isto, considérase necesaria a aprobación de dúas leis:

- Unha lei integral de non discriminación e igualdade de trato, a cal prohiba a discriminación tanto directa coma indirecta por motivos de etnia ou raza, relixión, crenzas e conviccións, xénero, discapacidade, orientación sexual, idade, e que garanta a asistencia tanto xurídica como social ás vítimas.
- Un marco normativo de inclusión social que desenvolva o dereito xeral á inclusión e garanta que todas as persoas teñan cubertas as necesidades básicas e contén cos apoios necesarios para a súa promoción. Dentro deste marco teríase que recoller os servizos mínimos ou a carteira de servizos que todas as Comunidades Autónomas deberían prestar. A súa vez, é necesario que este marco normativo estableza a obriga das Comunidades Autónomas a contar con plans de inclusión, nos que se establezan medidas específicas, obxectivos cuantificables e recursos axeitados.

Meta 3: Continuar a aplicación dos desenvolvementos normativos que corren o risco de non aplicarse por falla de recursos económicos: En concreto, debe prestarse especial atención a dous tipos de normativas:

- A aplicación efectiva de acordo ao ritmo previsto da Lei de Autonomía Persoal e Atención á Dependencia, incorporando a enfermidade mental e a discapacidade intelectual nas súas prestacións.
- A aplicación efectiva das Leis Autonómicas de Servizos Sociais de segunda e terceira xeración, que inclúen carteiras de servizos e dereitos persoais garantidos.

VIVIR HOXE CON DIGNIDADE ESIXE CON URXENCIA:

- Asegurar o dereito a un ingreso mínimo garantido de 600 euros a toda persoa (ingreso garantido como dereito subxectivo).
- Erradicar a trata de persoas, dando protección ás vítimas e aos seus fillos.
- Garantir a toda persoa o dereito a que o Estado actúe de oficio ou a iniciativa do interesado, para perseguir calquera situación de discriminación por razón de nacemento, raza, sexo, discapacidade, relixión, opinión ou calquera outra condición ou circunstancia persoal ou social.

OBXECTIVO 2: REDUCIR AS DESIGUALDADES

Na vindeira década en España, teríanse que reducir catro tipos de desigualdades: as desigualdades nos niveis de renda, as desigualdades territoriais, as desigualdades no acceso aos servizos e as desigualdades entre grupos sociais.

METAS E MEDIDAS

As desigualdades sociais en España agraváronse entre o segmento máis rico e o segmento máis pobre da poboación. A pobreza está estreitamente relacionada co crecemento das desigualdades e coa distribución inxusta da riqueza e dos bens. Por iso é necesario realizar un progreso substancial nos vindeiros anos en catro direccións:

Meta 1: Avanzar substancialmente nunha redución das desigualdades nos niveis de renda e nunha distribución equitativa da riqueza. Para isto sería necesario:

- Ter un sistema fiscal máis progresivo que grave máis ás rendas altas, na procura dunha maior efectividade tributaria. Á hora de seguir este criterio, habería que ter en conta a fiscalidade cara aos artigos de luxo, aqueles consumos que levan deterioro medioambiental, así como as evasións fiscais e a economía mergullada.
- Incrementar os salarios e prestacións mínimas, ata situalos por riba do limiar de pobreza relativa.
- Mellorar a eficiencia das prestacións sociais, o seu uso e aproveitamento dos recursos, reorientándoos prioritariamente ás clases baixas, e considerando aquelas situacións de desvantaxe que supoñen un gasto adicional importante para as persoas e familiares como é o caso da discapacidade.

Meta 2: Reducir as desigualdades no acceso aos servizos: Se ben moitos servizos están abertos ao conxunto da poboación que precisa dos mesmos, na práctica, o acceso de facto é desigual. Por iso é necesario:

- Compensar as desvantaxes dos grupos de poboación máis vulnerable, mediante a posta en marcha de programas de apoio que garantan un acceso equitativo aos servizos, incluíndo aquí a aplicación de principios de accesibilidade universal.
- Racionalizar a gratuidade de determinados servizos universais en función dos niveis de renda.

Meta 3: Reducir as desigualdades territoriais non soamente entre Comunidades Autónomas, senón tamén dentro das mesmas. Para isto sería preciso:

- Garantir un nivel mínimo de dereitos (ver obxectivo 1) e de prestacións (ver obxectivo 3) a todas as persoas, independentemente do territorio no que habiten.
- Establecer a carteira de servizos básicos nas políticas clave (saúde, educación, pensións non contributivas, vivenda, prestacións e apoios ao emprego) á que ha de ter dereito toda a cidadanía, máis aló de onde habiten.
- Realizar máis inversión estatal e transferencias económicas aos territorios afectados por unha concentración espacial da pobreza e da exclusión.
- Posta en marcha dun programa marco de inversión en territorios e áreas urbanas especialmente desfavorecidas, usando os Fondos Estruturais, atendendo aos criterios de non discriminación e accesibilidade (Art. 16 do Regulamento Xeral de ditos fondos). Pero non unicamente inversión en equipamentos, senón tamén no desenvolvemento dos recursos humanos e a creación de capital social (o que implica o reforzo do *Urban*, o antigo *LEADER* e o uso de parte dos recursos dos Programas Operativos dos Fondos Estruturais para esta finalidade).

Meta 4: Redución das desigualdades que sofren os grupos sociais en desvantaxe. Para a redución das desigualdades aquí sinaladas, necesítanse medidas específicas como:

- Desenvolvemento de políticas *antidiscriminación*, que cubran os seis ámbitos referidos anteriormente, desenvolvendo os órganos de igualdade de trato de acordo ás directivas europeas; particularmente, a vixilancia do cumprimento das directivas *antidiscriminación* polos servizos públicos e as empresas privadas e a asistencia xurídica gratuíta ás vítimas.
- Desenvolvemento de políticas específicas e de acción positiva para aqueles grupos de poboación que teñen necesidades especiais (persoas maiores, persoas con discapacidade, inmigrantes, minoría xitana, persoas sen fogar, toxicómanos, poboación reclusa, mulleres, etcétera).

VIVIR HOXE CON DIGNIDADE ESIXE CON URXENCIA: - Definir o nivel de servizos e prestacións mínimas (accesibles e de calidade) coas que deberían contar as persoas en risco de exclusión, independentemente do territorio nacional no que habiten.

OBXECTIVO 3: UN PACTO DE ESTADO POLA INCLUSIÓN SOCIAL

Na vindeira década deberíase adoptar un Pacto de Estado pola inclusión, no que se comprometése ao conxunto de administracións públicas e no que se implicase á totalidade dos actores sociais.

METAS E MEDIDAS

O risco de exclusión social afecta a preto do 20% da poboación española. Esta situación mantívose constante nos últimos quince anos, a pesares do crecemento da riqueza no noso país. Ademais, máis dun millón e medio de persoas atópanse en situación de extrema exclusión. Para inverter esta tendencia, é necesario un **compromiso conxunto das administracións**, no que se implique a todas as forzas sociais. Isto esixe actuar en dúas direccións:

Meta 1: Adoptar un Pacto de Estado, con amplo consenso político, que se centre en inverter as tendencias estruturais que consolidan a situación de exclusión; poñendo en marcha medidas que se centren en:

- Cambiar o modelo de crecemento.
- Facer fronte ás problemáticas demográficas.
- Acometer os retos asociados á educación.
- Abordar os problemas da formación e do emprego.
- Corrixir as desigualdades.
- Mellorar a eficacia do sistema de protección social.

Meta 2: Desenvolver unha estratexia de inclusión social a dez anos vista, dende un punto de vista nacional, e que se concrete en plans e medidas nos distintos niveis territoriais: Estes plans deberían:

- Ser concibidos a medio prazo, é dicir, cunha duración de cinco anos.
- Identificar obxectivos e metas claras, cos seus correspondentes indicadores.
- Ter un sistema eficiente de seguimento, xeración de coñecemento e de reporte anual.
- Implicar e coordinar de xeito efectivo (gobernanza) á totalidade de interlocutores.
- Mobilizar ao conxunto de actores sociais e partes interesadas.
- Contar cunha alta implicación do TSAS.

VIVIR HOXE CON DIGNIDADE ESIXE CON URXENCIA:

- Asegurar a continuidade dos plans nacionais e autonómicos de inclusión social, mellorando o actual funcionamento dos mesmos, mediante un sistema de informe e seguimento anual.
- Converter os plans de inclusión en parte esencial do Programa Nacional de Reforma.

OBXECTIVO 4: ARTICULAR E PROFUNDAR A REDE DE PRESTACIÓNS MÍNIMAS

Na vindeira década en España deberíase articular de modo coherente, consolidar e dotar mellor a rede de prestacións mínimas, converténdose en elemento de seguridade, que

faga realidade o dereito de todas as persoas a uns recursos mínimos suficientes para facer fronte ás necesidades básicas.

METAS E MEDIDAS

A rede de prestacións mínimas debe chegar ao conxunto das persoas, con independencia do territorio no que vivan e do grupo de poboación ao que pertencen. Estas prestacións deben aplicarse tendo en conta os principios da recomendación sobre inclusión social activa⁸³; isto é, garantindo que todas as persoas teñan ingresos suficientes para vivir con dignidade, que podan acceder a un emprego se están en condicións de facelo, e que conten con servizos de apoio suficientes, adecuados, de calidade e eficientes. As prestacións mínimas para as persoas máis excluídas terían que incluír, polo menos, os seguintes elementos: un apoio económico (renda mínima), un acompañamento individualizado, e a garantía dun aloxamento e do acceso a servizos sanitarios de calidade.

Meta 1: Consolidar as políticas de rendas mínimas dende o punto de vista nacional, establecendo un sistema de ingresos mínimos como dereito garantido para todo cidadán.

Este sistema tería que responder ás seguintes características:

- Ter cobertura suficiente e contar coa dotación económica axeitada. As prestacións mínimas deberían basearse nas boas prácticas actuais (universalidade e calidade dos servizos, niveis e prestacións integrais) no territorio español; coa finalidade, dunha banda, de mellorar a calidade dos servizos e prestacións, e doutra, de reducir as desigualdades territoriais. Por poñer algún exemplo, o nivel de renda mínima varía substancialmente entre Comunidades Autónomas: dende 285 euros en Melilla, pasando por 340 euros en Madrid, ou 585 euros no País Vasco (sendo a media un importe de 376 euros)⁸⁴. Realmente, non se terían que expor ingresos mínimos por debaixo do nivel que se estableceu no País Vasco.
- Ser flexible para adaptarse ás distintas circunstancias e peculiaridades dos seus beneficiarios.
- Ter un sistema de acceso simple e áxil (criterios de accesibilidade que non actúen coma barreiras).
- Contar cun sistema de xestión eficaz, que evite demoras e non supoña un impedimento ao acceso.
- Ser transparente na información.
- Garantir un fluxo correcto das persoas entre protección, é dicir, recibir a renda e acceso ao mercado de traballo (de xeito que non sexa excluínte senón complementario), especialmente para as persoas con empregos a tempo parcial ou de curta duración.
- Facilitar programas de complemento salarial (Renda de Inserción ou de Solidariedade Activa) vinculados ás rendas mínimas (eliminando as restricións temporais que existen actualmente).
- Estar complementado con medidas de apoio social, familiar, etcétera.

Meta 2: Ordenar os sistemas de ingresos mínimos actuais de xeito máis congruente e eficiente:

- Pensións non contributivas.
- Rendas mínimas de inserción.

⁸³ Ibid.

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

- Subsidios por desemprego.
- Renda complementaria ás persoas desempregadas (PRODI).

VIVIR HOXE CON DIGNIDADE ESIXE CON URXENCIA:

- Garantir un sistema de ingresos mínimos para o conxunto do Estado, dando coherencia aos distintos sistemas actuais e ampliando a súa cobertura.
- Continuar o PRODI (cobertura para desempregados que xa non cobran seguro de desemprego) ata que se garanta outra cobertura equivalente de ingresos mínimos.

OBXECTIVO 5: REDUCIR OS NIVEIS DE POBREZA XERAL E DE POBREZA INFANTIL

Na vindeira década en España deberíanse reducir significativamente as taxas de pobreza relativa, ata colocalas por baixo das porcentaxes da media europea prevista para 2020; e reducir substancialmente as cifras de pobreza severa, ata situalas nun 50% da actual porcentaxe.

METAS E MEDIDAS⁸⁵

A fin de cumprir este obxectivo non soamente será preciso que se sigan os indicadores que finalmente se adopten na Estratexia de Lisboa, senón que ademais téñense que establecer **obxectivos e indicadores específicos, de acordo á realidade española**. Mentres os indicadores propostos pola Estratexia 2020 deben considerarse como obxectivos políticos mínimos, recoméndase o desenvolvemento de indicadores específicos para España, tendo en conta os establecidos por Laeken. Identifícanse **3 obxectivos claves: reducir os niveis de pobreza relativa nun terzo, os de pobreza infantil no 50% e os de pobreza extrema no 50%**, abordando en consecuencia o nomeado núcleo duro da exclusión. As medidas que se requiren para alcanzar estas metas teñen que se levar á práctica dende unha perspectiva de xénero, corrixindo as múltiples desvantaxes e formas de discriminación que seguen afectando ás mulleres.

Meta 1: Reducir substancialmente as taxas de pobreza relativa ata situalas por baixo da media europea, marcada de acordo aos criterios EU 2020

- Reducir as taxas de pobreza relativa nun terzo, ou sexa, situalas no 13% da poboación total en España (actualmente no 19,5%).
- Incrementar as prestacións contributivas mínimas, en concreto a prestación por desemprego e a prestación por xubilación, co obxectivo de poñelas por riba do limiar de pobreza relativa (9.839 euros de ingreso anual en 2008).

Meta 2: Reducir drasticamente a taxa de pobreza extrema ata situala no 50% da actual, de xeito que se quebre o núcleo duro da exclusión, minorando en consecuencia a pobreza inter-xeracional e a pobreza de longa duración.

- Reducir a porcentaxe de persoas en situación de pobreza extrema nun 50%, é dicir, en 750.000 persoas (actualmente estimado no 3,1% da poboación española, ou sexa, 1.450.000 persoas).

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

- Identificar aqueles grupos de poboación nos que se concentra a reprodución inter-xeracional da pobreza, así como a pobreza de longa duración ou permanente e poder así emprender medidas específicas para a redución da mesma.
- Eliminar o número de fogares nos que non entra ningún ingreso (actualmente estimado en 257.000).

Meta 3: Reducir significativamente a pobreza infantil

- Reducir a taxa de pobreza relativa infantil (actualmente no 23,2%) por baixo da taxa de pobreza xeral, ou sexa, menos do 13%.
- Diminuír o número de persoas en situación de privación material, de acordo aos obxectivos que finalmente se marquen na Estratexia 2020.
- Reducir o número de fogares con todos os membros activos en desemprego nun 75% (se actualmente a cifra sitúase en 1.308.300, preténdese deixalos en 325.000 para o ano 2020).
- Incrementar as medidas de apoio para o acceso ao emprego das mulleres novas, especialmente aquelas que teñen fillos a cargo.
- Asegurar para 2020 legalmente o acceso libre e de balde ás tecnoloxías da información, seguindo o exemplo do Estado finlandés⁸⁶. É dicir, subvencionar o acceso a ordenadores e a liñas de teléfono das persoas en situación de pobreza que así o desexen.

VIVIR HOXE CON DIGNIDADE ESIXE CON URXENCIA:

- Acadar que desapareza o número de fogares nos que actualmente non entran ningún ingreso, cifra situada en 257.000, garantíndose así que todos eles perciban ingresos.

OBXECTIVO 6: REDUCIR AS TAXAS DE DESEMPREGO DOS GRUPOS MÁIS VULNERABLES⁸⁷

Na vindeira década as taxas de desemprego en España deben situarse por baixo das taxas medias de desemprego na UE-27. Tense que reducir a porcentaxe de fogares co sustentador principal empregado e en risco de exclusión do 13,1% actual ao 5%; así como o número de fogares co sustentador principal desempregado e en risco de exclusión, pasando do 42,3% a menos do 20%⁸⁸.

METAS E MEDIDAS

Para que isto sexa posible, é necesario renovar profundamente o mercado laboral e as políticas de emprego e poñer en marcha medidas específicas centradas naqueles grupos de poboación que máis sofren o desemprego e a precariedade no mesmo.

Meta 1: Mellorar as taxas de emprego do conxunto da poboación e especialmente a dos grupos menos cualificados e en peores condicións respecto ao mercado de traballo

- Situar o desemprego xuvenil (actualmente no 42,06%), como máximo nunha porcentaxe equivalente á da media do conxunto da poboación.

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

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

⁸⁸ FOESSA (2010), ibid.

- Colocar as taxas de desemprego e especialmente de actividade das mulleres (actualmente no 20,56% e o 52,19%, respectivamente) a niveis moi similares ás taxas de desemprego e de actividade dos homes en 2010 (actualmente, no 19,72% e no 68,37%, respectivamente), asegurando así tamén a igualdade efectiva dos seus salarios⁸⁹.
- Reducir a porcentaxe de persoas empregadas en situación de pobreza relativa nun 50%, é dicir, situalo por baixo do 5%.

Meta 2: Mellorar a cantidade de emprego dispoñible e a calidade no mesmo, mediante medidas que permitan unha mellora do mercado de traballo e a activación das persoas desempregadas

- Reducir a precariedade laboral, especificamente as taxas de temporalidade nun 50% (cifra actualmente situada no 24,88%).
- Garantir unha actividade remunerada con salario digno a toda persoa que leve dous anos en situación de desemprego. A partires do primeiro ano, debería garantirse unha oferta de formación e de orientación axeitada (enténdese aquí orientación non coma atención puntual, senón coma o seguimento dun itinerario completo).
- Incrementar o salario mínimo interprofesional (actualmente en 633 euros ao mes ou 7.596 euros ao ano) ata o limiar de pobreza relativa (9.839 euros no 2008), equivalente a un incremento do 23%.
- Desenvolver políticas de activación dirixidas especialmente a mozos, persoas con discapacidade, familias monoparentais e grupos en situación de exclusión: construindo itinerarios máis longos de formación e oportunidades para o adestramento profesional, así coma accións públicas de contratación (en colaboración con administracións, empresas e ONG) para crear mellores condicións de emprego.
- Apoiar a creación de emprego social para colectivos desfavorecidos, desenvolvendo a lei de empresas de inserción, e introducindo cláusulas sociais para o acceso ao emprego na administración pública e na empresa. Ao igual que existe un 2% de contratación obrigada de discapacitados para pequenas e medianas empresas (PEME) e de equidade de xénero nos consellos de administración para empresas de máis de 250 traballadores, deberíanse estudar obxectivos para colectivos con dificultades de acceso ao mercado de traballo ou desfavorecidos.
- Considerar e aplicar os axustes razoables para a incorporación e permanencia no emprego daqueles traballadores que o requiran.
- Apoiar a iniciativa emprendedora das persoas en desvantaxe social, mediante o acceso ao crédito e o microcrédito, o desenvolvemento da economía social e as medidas de titoría e acompañamento.
- Reorientar o emprego excedente a profesións en demanda como as relacionadas co medio ambiente, saúde e coidados persoais, potenciando especialmente o auto-emprego e a economía social.
- Intensificar os espazos de inserción para o emprego: centros ocupacionais, programas de emprego protexido, empresas de inserción, etcétera.
- Potenciar e intensificar a formación profesional adaptada.

⁸⁹ Segundo a Ministra de Igualdade (2008-2010) Bibiana Aído, a brecha salarial chega actualmente ao 22% en ganancia media anual e ao 16% en ganancia media por hora traballada en España. *Ministerio de Igualdad (2010) "Presentación del estudio sobre desigualdades salariales entre mujeres y hombres"*. Bibiana Aído, "reducir a brecha salarial é un obxectivo prioritario para este Goberno". Nota de prensa. 7 de setembro. Dispoñible 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

- Implantar a obriga das cláusulas sociais na contratación pública, e incentivalas na privada.
- Desenvolver as bonificacións á contratación de persoas en risco de exclusión.

VIVIR HOXE CON DIGNIDADE ESIXE CON URXENCIA:

- Garantir que toda persoa desempregada por un tempo superior a dous anos teña o dereito a participar dunha experiencia de emprego remunerado, ofertada polos servizos públicos de emprego, por unha duración non inferior a 6 meses ou; alternatively, a un proceso especializado de actualización de coñecementos con dereito a unha remuneración situada no salario mínimo.
- Asegurar que toda persoa desempregada por un tempo superior a seis meses terá dereito a unha atención especializada e personalizada para o acceso á formación e o emprego (itinerario completo).
- Garantir que o salario mínimo interprofesional (actualmente situado en 633 euros ao mes ou 7.596 euros ao ano) incrementétese ata o limiar de pobreza relativa (9.839 euros no 2008), equivalente a un aumento do 23%.
- Implantar as cláusulas sociais de xeito obrigatorio na contratación pública e promovelas na privada.

OBXECTIVO 7: MELLORAR AS CONDICIÓNS DE VIVENDA

Na vindeira década, a vivenda e o solo deberían ser considerados en España coma bens básicos non suxeitos a especulación. A vivenda, en consecuencia, terá que ser máis accesible especialmente ás persoas en risco de exclusión, garantindo que todas teñan acceso á vivenda ou a un aloxamento digno⁹⁰.

METAS E MEDIDAS

A vivenda é un ben básico e o dereito ao goce da mesma un requisito indispensable para que as persoas podan vivir con dignidade. As transformacións operadas no mercado da vivenda nos últimos anos en España, non soamente convertérona nun obxecto de especulación, senón que dificultaron o acceso ao goce e uso da mesma de moitas persoas, debido ao esforzo económico que esta situación significou. Isto contribúe a agravar os problemas demográficos do noso país, a demorar a idade de emancipación e, por extensión, a idade de reprodución. Algúns fenómenos coma o chabolismo non se erradicaron e o problema do *senfogarismo* medra. Por iso é necesario:

Meta 1: Desenvolver unha política de vivenda máis inclusiva, baseada nun modelo de urbanismo máis sostible e accesible

- Desenvolver unha política urbanística e de ordenación do territorio inclusiva, que evite a segregación espacial, permita a accesibilidade dos equipamentos e potencie as interrelacións sociais.
- Destinar o 15% de solo nos plans de ordenamento territorial a vivendas públicas, garantindo as correspondentes dotacións e servizos.

⁹⁰ Enténdese por vivenda un local construído, transformado ou disposto para fins de aloxamento de persoas, sexa temporal ou permanente; e por aloxamento unha instalación temporal nun lugar que serve de vivenda.

- Garantir a accesibilidade na vivenda ás persoas con mobilidade reducida que o precisen, promovendo os principios de accesibilidade universal e deseño para todos. Respetar as fórmulas de accesibilidade universal precisa e adaptada ás persoas con discapacidade, asegurando así o seu dereito á vivenda e a súa autonomía persoal.
- Revisar os sistemas impositivos (gravames e desgravacións) de xeito que primen aos grupos con menos poder adquisitivo.
- Complementar e compasar as políticas de vivenda con programas de intervención social nos territorios, para garantir a participación e a cohesión social.

Meta 2: Desenvolver unha política intensa de vivenda social, así como outras formas de acceso á vivenda dos grupos de poboación con máis carencias, reducindo deste xeito o seu esforzo financeiro

- Destinar o 10% do parque de vivenda á vivenda social pública (é pertinente sinalar que entre 2005 e 2008 adicouse tan só o 2%)⁹¹.
- Desenvolver un parque público de vivenda de aluguer.
- Fomentar a accesibilidade da vivenda (aluguer) para todas as persoas, especialmente para os grupos vulnerables e, en xeral, para quen a vivenda supoña un esforzo financeiro excesivo (incluídas as persoas novas, con discapacidade e as familias numerosas ou monoparentais), dificultando este feito poder cubrir outras necesidades básicas.
- Potenciar a saída ao mercado, particularmente en réxime de aluguer, do maior número posible de vivendas desocupadas.
- Primar, nas axudas públicas (directas e fiscais), a rehabilitación, as intervencións sobre conxuntos residenciais “desfavorecidos”; vinculándoas ao desenvolvemento simultáneo de accións de traballo social, educación, formación e emprego.

Meta 3: Resolver os problemas das persoas ou familias que aínda non contan cunha vivenda ou un aloxamento digno

- Procurar solucións para as persoas ou familias que actualmente sofren os problemas de sobre- endebadamento polo custo da vivenda e que corren o risco de perder a mesma (control sobre os tipos de interese bancarios, mediación nos créditos, fórmulas alternativas de aloxamento, etcétera).
- Ampliar a rede de acollida de emerxencia (albergues e outras fórmulas) e procurar solucións ao *senfogarismo*.
- Erradicar o chabolismo.
- Utilizar as posibilidades que ofrecen os Fondos FEDER (Artigo 7.2) para eliminar asentamentos segregados e rehabilitar vivendas deterioradas, levando a cabo proxectos integrais que aborden simultaneamente os problemas de emprego, educación, etcétera.

VIVIR HOXE CON DIGNIDADE ESIXE CON URXENCIA:

- Contar cunha alternativa de aloxamento para todas aquelas persoas residentes nun contexto de chabolismo, *infravivenda* ou sen fogar; xa sexa de carácter protexido ou

⁹¹ Inurrieta Beruete, Alejandro (2007) “Mercado de vivienda en alquiler España: más vivienda social y más mercado profesional”. Documento de Trabajo 113/2007. Disponible en: http://www.spaviv.es/comunicacion/publicaciones_y_entrevistas/Lab_ALTERNATIVAS_113.pdf. O gasto en vivenda social en España estivo moi por baixo da media europea. Datos de Eurostat, dispoñibles ata o 2005, en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-DC-08-001.

supervisado polos poderes públicos, segundo sexa o caso, nun prazo de tres meses dende a detección do problema.

- Erradicar o chabolismo.

- Garantir que todo fogar, incluso en situación especial de endebedamento, teña acceso á subministración básica de auga, luz e electricidade.

OBXECTIVO 8: INCREMENTAR OS NIVEIS EDUCATIVOS E REDUCIR O FRACASO ESCOLAR

Na próxima década en España deberíanse crear as condicións para mellorar substancialmente os resultados educativos a todos os niveis, de xeito que os escasos resultados educativos no supoñan un risco de exclusión e unha desvantaxe para o acceso ao emprego das xeracións futuras. Así mesmo, teríase que fomentar a educación ao longo da vida coma un dereito cidadán.

Os altos índices de fracaso escolar en España⁹² inciden directamente nas posibilidades de éxito no mercado laboral, e polo tanto nun maior risco de exclusión social. Esta tendencia debe ser invertida, mellorando os niveis de educación e adaptando a formación aos retos que os cidadáns afrontarán nos vindeiros anos. É preciso repensar o ensino en España, os seus recursos, as súas metodoloxías, de tal xeito que a oferta educativa estea conectada e adaptada á dinámica do mundo laboral e aos retos sociais actuais e futuros.

METAS E MEDIDAS

Meta 1: Desenvolver un sistema educativo máis inclusivo e equitativo, no que se reduzan os niveis de fracaso e se compensen as desvantaxes

- Incrementar o orzamento educativo ata situalo na media europea (5,3%).
- Investir o orzamento educativo de forma máis progresiva, concentrándoo preferentemente nas etapas temperás.
- Garantir a cobertura plena de centros públicos con programas idóneos para a educación infantil, co obxecto de reducir as desigualdades de xénero, e facilitar a reincorporación máis rápida e efectiva das mulleres no mercado laboral, ao tempo que se facilita unha maior fecundidade.
- Propiciar a continuidade da educación das nenas nos niveis de educación secundaria e universitaria.
- Reforzar mecanismos de transición da escola ao traballo e viceversa. Debe garantirse unha formación básica inicial de calidade, que se complemente cunha formación e orientación profesional acorde coas demandas sociais reais. En consecuencia, débense xerar alternativas educativas que combinen educación e traballo, mediante escolas taller e diversas fórmulas de formación profesional con recoñecemento académico da experiencia profesional. Todo isto servirá para evitar o abandono e recuperar a aqueles que están fora do recoñecemento académico do sistema educativo.

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

- Establecer mecanismos de coordinación estreita entre o sistema educativo e os servizos sociais, co obxecto de dar apoio ás familias así como para fomentar espazos non formais de educación.
- Fomentar espazos para actividades extra- escolares, así como apoiar as funcións educativas das familias mediante co- participación, o acercamento ás escolas e o asesoramento.
- Dotar aos centros educativos de persoal especializado, docentes e non docentes, para traballar con alumnos en situación de risco, tanto por causas económicas como sociais. Estes recursos educativos teñen que actuar en estreita colaboración cos de tipo social.
- Fomentar a educación pública de calidade evitando a tendencia á bipolaridade actual entre escola pública e escola concertada.
- Investir en novas tecnoloxías para romper a brecha dixital e acelerar o uso das mesmas no sistema educativo, comezando por dotar aos centros de tecnoloxías informáticas e audiovisuais, acordes cos avances didácticos e experimentais.
- Introducir a atención á diversidade coma un elemento esencial no proxecto educativo e proporcionar maior formación aos profesionais da educación, que lles permita abordar problemas de conduta e de diversidade cultural e social.
- Potenciar o papel da comunidade educativa no seu conxunto e especialmente o da familia.
- Ofertar e fomentar espazos e actividades fora de horario escolar, que permitan a convivencia e a educación non formal e eviten a soidade dos nenos e nenas por circunstancias familiares.
- Previr a segregación educativa e a concentración de alumnado con factores de risco estrutural en determinados colexios.

Meta 2: Afrontar os problemas específicos daqueles contextos e grupos nos que se concentra preferentemente o fracaso educativo

- Reducir as taxas de abandono escolar a un 10% (porcentaxe fixada na Estratexia Europa 2020), a traveso de medidas de reforzo de distinto tipo (actualmente as cifras acadan o 31%).
- Dedicar esforzos particulares para loitar contra o abandono escolar prematuro e o abandono escolar dos nenos inmigrantes (actualmente no 44%) e xitanos (cuxa estimación sitúase actualmente no 80%)⁹³.
- Facilitar a reincorporación ao sistema educativo daquelas persoas que o abandonaron, con mecanismos de información e asesoramento, con deseños de itinerarios formativos acordes coa súa formación inicial, experiencia laboral e demanda social.
- Por en marcha plans específicos para as zonas e centros de maior risco social, con maior dotación de profesorado e profesionais sociais, máis recursos materiais e educativos, cocientes reducidas, etcétera.
- Evitar a concentración de poboación con desvantaxe educativa (especialmente inmigrantes e poboación xitana) nos centros educativos e a segregación de ditos centros.
- Fomentar a inclusión educativa das persoas con discapacidade, cuxos niveis formativos sitúanse moi por baixo da poboación en xeral (o 11,2% de mozos con discapacidade ten estudos de bacharelato, fronte ao 21,4% da poboación total de mozos), así como no que

⁹³ Aínda que non existan datos equiparables co abandono escolar a nivel nacional, estímase que do alumnado xitano que comeza 1º da E.S.O, aproximadamente un 80% abandona esta etapa antes de finalizar o último curso. CIDE/Instituto de la Mujer e Fundación Secretariado Gitano (2006) *Incorporación y trayectoria de niñas gitanas en la E.S.O.* (Madrid: Instituto de la Mujer).

respecta aos estudos universitarios ou equivalentes (a diferenza é de 6,1% fronte a 16,2%)⁹⁴.

- Desenvolver medidas para fomentar o acceso á universidade dos grupos que máis dificultades teñen no sistema educativo.
- Incrementar de modo substancial os programas de compensación educativa, iniciándoos dende o primeiro ciclo de primaria.
- Por en marcha medidas e programas educativos dirixidos á familia e ao alumnado, orientados a previr e abordar a drogodependencia e a conflictividade familiar.

VIVIR HOXE CON DIGNIDADE ESIXE CON URXENCIA:

- Asegurar a escolarización efectiva de toda persoa en idade de ensino obrigatorio, coa garantía de que poda ser no centro educativo máis próximo ao seu lugar de residencia.
- Garantir o dereito a unha titoría especializada e personalizada, así como os servizos de apoio precisos, para todo o alumnado que se atope en situación de atraso escolar superior ou igual a 1 ano, ou que se vexa afectado por outros factores especiais de risco.
- Asegurar o acceso gratuíto ás garderías para toda persoa que se atope en situación de risco de exclusión.

OBXECTIVO 9: REDUCIR AS DESIGUALDADES EN SAÚDE

Na vindeira década non soamente deberíanse seguir garantindo en España os actuais niveis de cobertura sanitaria universal e gratuíta para o conxunto da poboación, senón tamén corrixir aquelas desigualdades que fan que determinados grupos de poboación teñan unha menor atención sanitaria, menos esperanza de vida, maior morbilidade e en consecuencia menor calidade de vida⁹⁵.

METAS E MEDIDAS

As poboacións en maior risco de exclusión, non só teñen menor esperanza de vida, senón máis enfermidades e menor calidade de vida. Para corrixir esta situación, é preciso contar con sistemas de medición con indicadores clave de desigualdades na saúde (por exemplo, as brechas na esperanza de vida) que aporten información por xénero, así como para os grupos de poboación máis vulnerables.

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

⁹⁵ Non debería esquecerse que a universalización da asistencia sanitaria aínda non é unha realidade completamente acabada en España. 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>.

Meta1: Eliminar aqueles condicionantes que determinan as desigualdades na saúde⁹⁶.

- Intensificar as campañas preventivas e de educación en hábitos de vida saudables, dirixíndoas especialmente ás persoas que teñen peor calidade de vida.
- Intervir en contextos insalubres, mellorando os equipamentos e resolvendo os problemas estruturais que provocan a precariedade da saúde das persoas.
- Potenciar a atención domiciliaria.
- Primar as actuacións de mellora da saúde e o benestar infantil.
- Potenciar a coordinación socio- sanitaria.

Meta 2: Mellorar as condicións de saúde dos grupos de poboación que teñen menos calidade de vida

- Tomar medidas de atención específica dirixidas a aqueles grupos que teñen máis dificultades no acceso ao sistema de saúde ou que requiren dunha especial atención:
 - Persoas con discapacidade, especialmente mulleres con discapacidade.
 - Persoas con problemas de saúde mental.
 - Persoas con enfermidades raras e crónicas.
 - Persoas con drogodependencia.
 - Persoas sen fogar.
 - Minorías étnicas.

VIVIR HOXE CON DIGNIDADE ESIXE CON URXENCIA:

- Garantir que toda persoa residente no territorio español teña non só o dereito á atención sanitaria senón tamén á prestación efectiva da mesma.

OBXECTIVO 10: MELLORAR OS NIVEIS DE INTEGRACIÓN DA POBOACIÓN INMIGRANTE

Na vindeira década deberase prestar especial atención á integración das persoas inmigrantes e das súas familias en España (estimadas no 12,08% da poboación en 2009 - 5.647.000 millóns de persoas)⁹⁷ e preparar á nosa sociedade para xestionar a diversidade.

METAS E MEDIDAS

O desenvolvemento económico que tivo España durante a pasada década favoreceu a afluencia de moitas persoas inmigrantes nun curto período de tempo. Moitas destas persoas forman parte dos grupos de poboación que máis impacto sufriron a causa da crise e, polo tanto, dos que poden padecer nestes intres maiores riscos de exclusión. Ademais, é preciso facer un esforzo especial para adaptar á nosa sociedade a vivir nun contexto pluricultural.

⁹⁶ Ministerio de Sanidad y Política Social de España (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).

⁹⁷ Fonte: INE. Dispoñible en: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_migrac.htm.

Meta 1: Desenvolver as políticas de igualdade de trato e non discriminación

- Desenvolver as políticas de non discriminación, igualdade de trato e de oportunidades.
- Mellorar os procedementos e as garantías en relación ao arraigo e o permiso de traballo provisional (resolvendo os problemas de inseguridade xurídica).
- Proceder ao peche dos Centros de Internamento de Estranxeiros, buscando alternativas aos mesmos.
- Acadar que ás persoas vítimas de trata con fins de explotación laboral e sexual (particularmente ás mulleres) e aos seus fillos, garántanselles os seus dereitos e o acceso aos servizos educativos, sanitarios e laborais.
- Prestar especial atención aos menores inmigrantes, en concreto aos menores tutelados que actualmente perden o recoñecemento e a garantía de todos os seus dereitos, polo simple feito de cumprir 18 anos. Deberían ter dereito a obter a nacionalidade española ou a dobre nacionalidade.

Meta 2: Promover medidas que compensen as desvantaxes e favorezan a integración

- Desenvolver unha estratexia de formación e adaptación dos traballadores inmigrantes ás novas necesidades do mercado de traballo, recoñecendo, aproveitando e potenciando as cualificacións que teñen xa adquiridas.
- Prestar unha atención moi especial á xeración de mozos adolescentes inmigrantes e de minorías étnicas, con grandes dificultades para manterse no sistema educativo e sen posibilidade de inserción laboral, converténdose nun colectivo de alto risco.
- Desenvolver a homologación das titulacións de orixe.
- Implantar medidas que contribúan ao éxito educativo e á redución do fracaso escolar.

Meta 3: Xestionar de xeito positivo a diversidade e desenvolver a mesma coma un activo na nosa sociedade

- Xestionar a diversidade potenciando a interacción comunitaria, a visibilidade e a cultura coma valor engadido.
- Garantir os dereitos sociais ás persoas estranxeiras (educación, sanidade, servizos sociais) e avanzar na garantía de dereitos políticos (dereito ao voto).
- Promover a participación asociativa comunitaria e política dos inmigrantes.

VIVIR HOXE CON DIGNIDADE ESIXE CON URXENCIA:

- Garantir os dereitos sociais e políticos das persoas estranxeiras
- Asegurar que ningún menor tutelado perda o recoñecemento e a garantía dos seus dereitos polo simple feito de cumprir 18 anos.

OBXECTIVO 11: MELLORAR, PROFUNDAR E REORIENTAR A REDE DE SERVIZOS SOCIAIS

Na vindeira década, os servizos sociais en España deberían consolidarse como o cuarto alicerce do sistema de protección social, contando cos recursos e medios axeitados e desenvolvendo o modelo de intervención integral comunitaria, no marco das distintas competencias territoriais.

METAS E MEDIDAS

Os servizos sociais, que se foron desenvolvendo progresivamente en España nos últimos anos, teñen que consolidarse definitivamente como un sistema estable e suficientemente dotado, formando o cuarto alicerce do Estado de Benestar. Para isto, é fundamental a aplicación da Lei de Dependencia nos prazos previstos, así como unha carteira de servizos que sexan garantidos como dereitos individuais. Á súa vez, tamén é esencial a coordinación efectiva entre o conxunto do sistema de protección social, o cal constitúe un estabilizador fundamental especialmente en tempos de crise. Así as cousas, o papel do TSAS ha de ser máis activo neste armazón.

Meta 1: Desenvolver os servizos sociais plenamente e de xeito máis integrado no sistema de protección social

- Definir e garantir unha carteira de servizos mínimos en todo o territorio, desenvolvendo un acordo marco de Servizos Sociais no plano estatal (que inclúa unha normativa estatal que garanta as prestacións técnicas comúns) e fomentando un acordo interterritorial no seo da Conferencia Sectorial.
- Mellorar a coordinación e a interrelación entre o sistema sanitario e o de servizos sociais, así como co sistema educativo e o de emprego.
- Lograr uns mecanismos de coordinación máis efectivos entre todos os servizos públicos, vertical e horizontalmente.

Meta 2: Delimitar e acoutar mellor o obxecto prioritario dos Servizos Sociais

- Contar cun modelo de intervención integral e comunitaria orientada á cohesión e incorporación social, así como á convivencia.
- Traballar por procesos e itinerarios personalizados, asegurando o acompañamento, a prevención e a atención integral, e superando o modelo actual baseado esencialmente en prestacións.
- Axilizar todos os procesos administrativos e as tramitacións, especialmente as que afectan aos pagos.
- Mellorar o acceso aos servizos, tanto por parte das persoas con discapacidade coma por parte daqueles grupos de poboación que son beneficiarios prioritarios dos mesmos.
- Definir e delimitar a carteira de servizos que de xeito efectivo deben ser prestados e garantidos coma dereitos persoais.
- Desenvolver aqueles ámbitos que son consubstanciais a estes servizos e que aínda manifestan moitas debilidades, especialmente o sistema de dependencia e o de rendas mínimas.
- Dar resposta efectiva aos problemas emerxentes relacionados coas novas formas de exclusión, o impacto da crise, etcétera.
- Reforzar o papel clave do TSAS no sistema dos servizos sociais.

VIVIR HOXE CON DIGNIDADE ESIXE CON URXENCIA:

- Asegurar o dereito á atención e o seguimento personalizado por parte dos Servizos Sociais de toda persoa que se atope en situación de exclusión, coa aplicación dun programa individualizado de inclusión. Para levalo a termo, será preciso fixar igualmente os supostos a considerar.

OBXECTIVO 12: MELLORAR OS RECURSOS PARA GARANTIR OS DEREITOS

Na vindeira década en España deberíase mellorar substancialmente o nivel de recursos dispoñibles, co obxecto de garantir os dereitos sociais ao conxunto da poboación. Isto significa incrementar a recadación fiscal de xeito progresivo, co fin de aumentar o gasto social ata a media europea, en torno ao 30% actualmente (en 2008 situábase no 27,2% do PIB, mentres que en España alcanzaba o 20,8%).

METAS E MEDIDAS

A inclusión social e a redución das desigualdades precisan un esforzo colectivo compartido que sexa xusto e que se dirixa a mellorar os recursos, co obxecto de garantir os dereitos, compensando así os desequilibrios sociais e territoriais que temos en España.

Meta 1: Mellorar o nivel e a calidade dos recursos dispoñibles, recadando máis e máis axeitadamente

- Desenvolver un imposto de sociedades máis xusto, introducindo unha progresividade segundo a tipoloxía de empresas (por exemplo, gravar a aquelas que non realizan ningunha actividade económica productiva e son simple instrumento para aliviar a tributación do IRPF).
- Incrementar os tipos do IRPF ata situalos en niveis previos a 1988, aplicando criterios de progresividade, de xeito tal que se reduza a fiscalidade das rendas máis baixas e medias - baixas e aumente a das medias - altas e altas.
- Buscar e estudar fórmulas que consigan xerar máis recursos aplicando a perspectiva da equidade e a xustiza social; entre outras accións, suxírese:
 - Estudar a viabilidade de crear un imposto sobre os grandes patrimonios.
 - Revisar a tributación de todos os réximes especiais e, en concreto, as SICAV (Sociedades de Inversión de Capital Variable) que tributan entre o 0,5 e o 1%.
 - Facer un maior control da economía mergullada que supón no noso país o 23% do PIB, o que representa 240.000 millóns de euros, segundo algunhas estimacións. Ademais, a economía informal é fonte de sobre- explotación das persoas menos cualificadas⁹⁸.
 - Gravar cunha taxa as transaccións financeiras na liña na que están propoñendo varios países europeos (adaptación da taxa Tobin)⁹⁹.
 - Ser máis efectivos nos plans anti- fraude. Segundo a Asociación Nacional de Inspectores de Facenda, o fraude fiscal poderíase cifrar entre o 20% e o 25% do PIB, o dobre da media europea¹⁰⁰. En España podería haber entre 70.000 e 90.000 millóns de euros de evasión fiscal, maioritariamente por empresas privadas e por persoas con ingresos altos, dos que só se inspecciona o 8%. Se se tomaran as medidas oportunas, poderíanse recadar entre 25.000 e 36.000 millóns

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

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

Para unha análise histórica útil: http://en.wikipedia.org/wiki/Financial_transaction_tax#cite_note-82.

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

suplementarios ao ano¹⁰¹. O último caso que atraeu a atención dos medios sobre o fraude fiscal fai referencia a 3.000 cidadáns españois, cuxo patrimonio conxunto podería chegar a 10.000 millóns de euros depositados en contas suizas¹⁰².

- Promover a actuación coordinada a nivel europeo ou a traveso de organismos internacionais coma o FMI e o Banco Mundial, para evitar a fuga de capitais e controlar de xeito máis efectivo os paraísos fiscais. Estímase que máis dun trillón de euros está depositado en paraísos fiscais só no continente europeo (Luxemburgo, Liechtenstein, Suíza, Mónaco, Andorra, Illas do Canal) e supoñen entre 130 e 250 mil millóns de euros de perdas fiscais ao ano en Europa. Estímase tamén que entre sete e doce trillóns de euros concéntranse en paraísos fiscais en todo o mundo¹⁰³.
- Dadas as circunstancias especiais asociadas ao envellecemento, estudar o posible establecemento dun fondo especial, baseado en achegas extraordinarias da poboación ocupada e garantido polo Estado, para consolidar unha base económica que faga fronte aos retos do futuro (unha especie de macro- fondo de pensións, obrigado para o conxunto da poboación asalariada e voluntario para o resto da poboación). Ademais, podería actuar a modo de prestación complementaria á pensión: o establecemento deste fondo tería a función potencial de previr posibles ataques especulativos coma os vividos na primeira parte do ano en España.

Meta 2: Aplicar os recursos dispoñibles de xeito máis xusto e equitativo

- Debe procederse a unha revisión do gasto de acordo a criterios de necesidade e eficacia. Para isto proponse:
 - Facer unha revisión de gastos que non soamente resultan excesivos senón que non son prioritarios de acordo ás necesidades sociais e a criterios de promoción do benestar (por exemplo, gastos en canais públicos de televisión, inversións pouco racionais en edificios, gastos suntuosos, etcétera).
 - Avaliar o gasto orzamentario dende a perspectiva do impacto social do mesmo e a mellora no progreso social e o seu impacto nas condicións de vida das persoas.
 - Primar nas transferencias estatais e nos orzamentos municipais a garantía da suficiencia económica das políticas sociais en xeral e dos servizos sociais en particular, no plano municipal.

VIVIR HOXE CON DIGNIDADE ESIXE CON URXENCIA: - Situar o gasto social no 30% do PIB, reducindo así o desfase existente con respecto á media da Unión Europea.

¹⁰¹ Gestha, Sindicato de Técnicos do Ministerio de Facenda (2009) *Lucha eficaz contra el fraude fiscal y la economía sumergida. Prioridad y necesidad urgente*. Dispoñible en: <http://www.gestha.es/archivos/informacion/monograficos/2009/lucha-eficaz-contra-el-fraude-fiscal-y-la-economia-sumergida.-prioridad-y-necesidad-urgente..pdf>. Parra Luna, Francisco (2009) "Un modelo axiológico para salir de la crisis". *CincoDias.com*. 27 de marzo. Dispoñible en: http://www.cincodias.com/articulo/opinion/modelo-axiologico-salir-crisis/20090327cdscdiopi_1/cdsopi/

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

¹⁰³ *The Independent* (2008) "Europe vs the super-rich". 4 de marzo. Dispoñible 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. Dispoñible en: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/europe-vs-the-superrich-790863.html>. Tamén Pelaéz Martos (2009), op.cit.

4. MELLORAR A GOBERNANZA E IMPULSAR A PARTICIPACIÓN DO TSAS

A gobernanza é un tema clave nas políticas de inclusión, especialmente en países como España, onde as competencias nas políticas sociais están distribuídas entre as administracións do plano nacional, autonómico e local; ademais, existen moitos outros actores privados que interveñen nas mesmas. Tendo en conta isto, é importante sumar forzas mediante a procura de consensos e compromisos, fomentando a cooperación e racionalizando as actuacións. Para unha boa gobernanza é fundamental contar con sistemas de información e avaliación axeitados, así como co financiamento apropiado.

A boa gobernanza non é posible sen a articulación de espazos de participación. A democracia participativa require reforzar a educación cívica, o compromiso social e o tecido asociativo, co obxecto de que a sociedade civil se fortaleza e xogue o papel que lle corresponde nas políticas públicas, coma un actor imprescindible tanto na súa concepción e deseño coma na súa implementación, seguimento e avaliación¹⁰⁴.

O papel do TSAS é fundamental nas políticas de inclusión, e por isto, debe ser non soamente recoñecido senón impulsado, fomentando a participación das entidades implicadas. As entidades sociais supoñen un activo imprescindible e as súas potencialidades deben ser desenvolvidas, posto que forman parte da rede de apoios ás persoas. Os sistemas de relación entre administracións e TSAS deben mellorar substancialmente, avanzando así cara unha maior madurez, transparencia e eficacia.

4.1 UN SISTEMA DE GOBERNANZA QUE AGLUTINE E AXUNTE FORZAS

A boa gobernanza réxese por cinco principios que se conciben coma aplicables a calquera nivel de goberno, xa sexa local, rexional, nacional, europeo ou internacional; así mesmo, persegue facer máis democrática a formulación das políticas e a execución destas¹⁰⁵. Do xogo efectivo destes principios (de cada un deles e do conxunto) debe acadarse unha maior eficiencia nas políticas de inclusión. Os principios aos que se fai referencia son os seguintes:

- **O principio de apertura:** un principio do cal espérase un funcionamento máis “aberto” das institucións, unha comunicación máis activa e eficaz dese funcionamento e das correspondentes decisións e o emprego dunha linguaxe accesible ao público en xeral. Este principio implica que as políticas de inclusión social e as medidas e accións que as mesmas levan, deben ser feitas públicas e comunicadas o máis axeitadamente posible para que sexan coñecidas polos seus beneficiarios. Os cidadáns deben poder coñecer que dereitos lles amparan, os recursos que están a súa disposición e a maneira de acceder aos mesmos.
- **O principio de participación:** co que se apela ao reforzamento e á efectividade da intervención dos cidadáns en todas as fases do ciclo das políticas (planificación,

¹⁰⁴ Xornadas Cívicas Europeas (2010). *Por una Ciudadanía Social Europea*. Organizadas por un colectivo de trece asociacións e plataformas sociais españolas coordinadas pola Fundación Civies, en colaboración con Solidar e o Foro Cívico Europeo.

¹⁰⁵ Comisión Europea (2001) *La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco*. COM (2001) 428 final. Bruxelas, 25 de xullo. Dispoñible en:

http://www.mpr.es/funcion_publica/iniciativas/mejora_reg_eu/libro_blanco/document_es/Libro_Blanco_Gobernanza.pdf

execución, seguimento, avaliación), coma única vía idónea para acadar o robustecemento da confianza daqueles nas institucións e a lexitimación destas polos resultados obtidos. A intervención dos cidadáns así desexada e buscada, enténdese que se orienta ao enfoque integrador que debe imprimirse á concepción e á aplicación das políticas. Este principio implica propiciar e garantir a participación das entidades do TSAS nas políticas públicas, así coma do conxunto dos cidadáns, incluídos os beneficiarios dos servizos.

- **O principio de responsabilidade:** que expresa a necesidade de clarificación do papel de cada cal nos procesos legislativo e executivo. Tendo en conta a múltiple implicación administrativa, este principio comporta a esixencia de asunción e explicación por parte das institucións das decisións que toman o compromiso das outras partes interesadas coas mesmas. Este principio implica tamén unha maior clarificación das responsabilidades e as competencias nas políticas sociais, tanto polos distintos niveis administrativos (europeo, nacional, local) coma polos distintos departamentos.
- **O principio de eficacia:** que pretende salienta a necesidade de asegurar a oportunidade e efectividade das políticas e as medidas. Efectividade que leva consigo a consecución dos resultados perseguidos sobre a base de obxectivos claros e a avaliación do impacto da execución e, no seu caso, da experiencia nela acumulada. O principio inclúe tamén a esixencia da idoneidade da instancia decisoria e da proporcionalidade da medida adoptada. Este principio implica que os plans e políticas de inclusión deben ser medidos e avaliados de acordo aos obxectivos que perseguen e contar con indicadores claros que amosen os resultados conseguidos.
- **O principio de coherencia:** que se refire ao senso que teñen as políticas e as accións, así como a fácil comprensión dunhas e outras. O enfoque coherente da acción que comporta integración sectorial e pluralismo territorial, esixe liderado político e compromiso por parte das institucións. Dende a perspectiva dos plans de inclusión social, implica unha correcta adecuación entre os obxectivos perseguidos e os medios e competencias dos que se dispón para alcanzar os mesmos.

4.1.1 LIDERAR NA PROCURA DO CONSENSO E DO COMPROMISO

O consenso social ten que ser o eixo vertebrador da política social. Tanto o Goberno español coma os Autonómicos teñen que establecer unha Estratexia Integral para a Inclusión, a Cohesión e a Participación Social no horizonte da vindeira década. É dicir, unha Estratexia consensuada, cuns obxectivos sociais e laborais claros e avaliábeis nos que se aborde a inclusión, cohesión e participación social. Un instrumento, ademais, pensado a longo prazo, máis aló das coxunturas económicas e dos cambios políticos, que persegue un obxectivo común de mellora da calidade de vida de todas as persoas e especialmente das máis vulnerables.

Pero isto non é posible se as políticas sociais non alcanzan, dentro do debate político e das preocupacións dos cidadáns, o mesmo nivel de interese que as políticas macroeconómicas e se non forman parte das mesmas. **A Estratexia 2020 ten que ir acompañada dunha estratexia específica de protección e inclusión, liderada polo Goberno ao máximo nivel,** dado que a mesma require a implicación de distintos Ministerios, así como das Comunidades Autónomas e Municipios.

O **Método Aberto de Coordinación (MAC)**, demostrou ser un instrumento axeitado para reforzar as políticas de protección e inclusión social no plano europeo, así como para concretar os compromisos individuais de cada Estado Membro e os conxuntos. Ademais, permitiu mellorar o exercicio de planificación e de avaliación, identificando e precisando progresivamente mellor os

obxectivos, identificando os indicadores, sinalando as áreas nas que son necesarias os progresos e propiciando a aprendizaxe mutua entre países mediante estudos e revisións mutuas¹⁰⁶.

A práctica do MAC debe levarse tamén aos ámbitos nacional, autonómico e local no que respecta aos plans de inclusión. Isto require contar cunha estratexia de inclusión ao longo prazo (dez anos vista), que se concrete en plans periódicos plurianuais (plans de lexislatura) na que se prevexan mecanismos de avaliación e seguimento anuais cos seus correspondentes informes conxuntos. Á vez, é preciso dotar ao sistema de mecanismos que faciliten a información, a análise, a investigación, a avaliación, a transferencia de experiencias e aprendizaxes, etcétera.

O diálogo é un elemento esencial para xerar as condicións de éxito da Estratexia. Polo tanto, dito diálogo ten que establecerse dende o punto de vista de múltiples niveis, isto é: realizarse no plano nacional (horizontal entre os distintos ministerios) sectorial (sobre cuestións específicas) e transversal (implicando un debate permanente sobre os temas de maior importancia).

É ao Goberno a quen lle corresponde exercer o liderado na Estratexia. Por outra banda, é precisa a mobilización e a procura de alianzas que produzan consensos básicos, tanto nos partidos políticos, coma nos sindicatos, no mundo empresarial, nos concellos, nos medios de comunicación, nas asociacións veciñais, nas entidades do TSAS, etcétera. Eses consensos non son posibles sen un pulo e liderado decididos, nos que se estreiten lazos coas universidades, os colexios profesionais e outros actores que podan favorecer este proceso.

Asemade é precisa unha boa **política de comunicación** na que se transmitan ás partes interesadas e ao conxunto da sociedade as mensaxes clave, os obxectivos que se perseguen, os avances que se están acadando, etcétera. Neste senso, non é posible lograr a mobilización e o consenso sen unha boa comunicación.

4.1.2 REFORZAR A COOPERACIÓN E RACIONALIZAR A ACTUACIÓN

Na situación actual é evidente que **se dan grandes duplicidades nos distintos niveis de administración.** Este feito supón unha perda de enerxía e de recursos nun entorno de escasa eficiencia. Por outro banda, non existe unha prioridade na solución aos problemas nin unha racionalización dos recursos, pois non se aplican con claros criterios de necesidade. Nalgunhas ocasións as responsabilidades non están ben definidas, dándose criterios ilóxicos de competencia entre administracións. É máis, todo acábase delegando na coordinación, que leva consigo perda de eficacia. O tecido social está igualmente inmerso nesas duplicidades e falla de coordinación.

¹⁰⁶ Dende a adopción da Estratexia de Lisboa no ano 2000, “a UE viviu un proceso de inclusión social que constou de cinco elementos principais: 1) un conxunto de obxectivos comúns da UE para combater a pobreza e a exclusión social; 2) Plans de Acción Nacionais contra a Pobreza e a Exclusión Social bienais, que son os medios polos que os Estados Membro traducen os obxectivos comúns en políticas nacionais e que se redactan en base a un marco común; 3) un conxunto de indicadores comúns acordados para mellorar a análise da pobreza e a exclusión social e para medir o progreso cara a consecución de obxectivos comúns; 4) un proceso para controlar regularmente e informar do progreso que resultou en informes sobre a inclusión social na UE; 5) un programa de acción comunitaria para salientar e reforzar o proceso e, particularmente, para fomentar a aprendizaxe mutua e o diálogo entre os Estados Membro así coma a disposición a innovar e a compartir as prácticas recomendadas”. Fraser, Hugh (2010). “Políticas de Inclusión Social y Pobreza en la UE”. *Revista Española del Tercer Sector*, No. 15 (maio - agosto). Dispoñible en: <http://www.fundacionluisvives.org/rets/15/articulos/53222/index.html>

Unha Estratexia de Inclusión que non estea realizada en cooperación coas Comunidades Autónomas dificilmente poderá ter impacto no armazón administrativo español actual. Pero para promover a mesma, é preciso que se dean polo menos dúas condicións: en primeiro lugar, sacar o tema da inclusión do xogo político das relacións partidistas e da procura de rendibilidade; e en segundo lugar, actuar sobre a base da atención preferente aos territorios ou colectivos que máis lo necesitan, é dicir, primar aos máis excluídos e dar respostas conxuntas aos mesmos.

Para isto, faise preciso mellorar os instrumentos de coordinación existentes e **establecer novos mecanismos de cooperación entre os niveis administrativos.** A Conferencia Intersectorial debe ser o espazo privilexiado no que se aborden as políticas de inclusión de xeito colexiado, baixo o liderado da Administración Central. No entanto, este mecanismo de toma de decisións políticas resulta claramente insuficiente se non se ve acompañado doutros: de análise, planificación, seguimento e apoio técnico. Suxírese neste senso tomar o exemplo do Comité de Protección Social Europeo, ao obxecto de estudar a posible creación dun instrumento similar no plano español.

4.1.3 O ENFOQUE TRANSVERSAL COMA EIXO DE ACTUACIÓN

Moitas das dificultades que se identificaron non son problemas específicos xerados pola crise senón de coordinación administrativa, é dicir, de falla de harmonización e articulación entre distintos ámbitos. **A cuestión do enfoque transversal ou *mainstreaming* das políticas de inclusión segue a ser unha materia pendente na administración, tanto culturalmente coma nas súas dificultades de aplicación operativa.** As dificultades de inclusión son problemas complexos e interrelacionados, aos que se da unha resposta ríxida, parcial e segmentada. Aplicar un conxunto de medidas integradas, delimitando á vez servizos e responsabilidades e potenciando formas de actuar multidisciplinares, segue sendo o primeiro gran reto.

Avaliar os impactos sociais de todas as medidas políticas e legislativas, así como asegurar a inclusión de medidas transversais, é o xeito máis evidente de asegurar que as políticas públicas, independentemente do seu ámbito, velen pola inclusión social. Os grupos máis vulnerables da poboación son tamén consumidores, estudantes, traballadores, persoas que queren gozar do seu tempo de lecer, utilizar servizos sanitarios, etcétera; polo tanto, todos os ámbitos son potencialmente políticas sociais. Pero isto non é posible se as políticas públicas funcionan en paralelo.

Avanzar na mellor coordinación do sistema de servizos sociais, cos outros sistemas e políticas sociais, é dicir, acadar que as institucións traballen de xeito conxunto, continúa a ser o segundo gran reto: non se pode seguir facendo compartimentos estancos segundo os sectores. Cada persoa vive unha complexidade de circunstancias que non poden ser parceladas en función da racionalidade burocrática, pois precisa respostas conxuntas. Os servizos sociais teñen que traballar máis na coordinación socio - sanitaria, socio - educativa e socio - laboral, pero delimitando o seu papel, dado que eles non abarcan o conxunto das políticas de inclusión. O específico que deben facer os servizos sociais é o acompañamento social, o diagnóstico, os itinerarios, etcétera.

Facer isto posible supón romper coas restriccións que existen actualmente, coma o horizonte orzamentario temporal, a configuración das administracións de forma estanca, a propia cultura organizativa, etcétera. Por outra banda, require tamén cambiar os procedementos

administrativos na decisión e no control do gasto, que están orientados ao control administrativo e non ao dos resultados. A toma de decisións é moi lenta e a resposta non se adapta ás necesidades que en moitas ocasións son urxentes.

Convén lembrar que coordinarse non significa facer de todo ou actuar de modo supletorio naquelo que non fan os demais. En demasiadas ocasións, os servizos sociais pretenden con escasos recursos abordar problemas que lles desbordan, tanto dende o punto de vista das competencias, como dende a óptica das capacidades.

4.1.4 MELLORAR O CICLO INFORMACIÓN – COÑECEMENTO – AVALIACIÓN

Mellorar o coñecemento e a información sobre a exclusión é esencial para a planificación das políticas e o impacto das mesmas. **Son necesarios diagnósticos máis profundos, indicadores máis fiables e un coñecemento actualizado.** En moitos servizos e plans trabállase no 2010 con datos do 2007, co que o coñecemento é obsoleto e pouco útil, ademais de impreciso. Actualizar o coñecemento en tempo de crise é especialmente necesario. Aínda máis, en demasiadas ocasións, os datos son parciais, carecen dun horizonte temporal e non se fan cos mesmos criterios nos distintos territorios, polo que aportan pouco valor.

É preciso, dunha banda, **mellorar os estándares de información e homoxeneizar criterios na recollida** da información, como doutra, realizar unha maior coordinación administrativa nestas tarefas. O **Plan Concertado** debe de ser unha fonte importante de información, homologando bases de datos e harmonizando criterios. O **Instituto Nacional de Estatística**, ao igual que o **Centro de Investigacións Sociolóxicas**, teñen que implicarse en maior medida no coñecemento dos fenómenos da exclusión. As universidades deben aportar valor na análise e na interpretación dos datos, colaborando estreitamente entre elas e coas administracións. Os datos estatísticos deben ser racionalizados en España: hai que aspirar a que sexan datos sobre todo o territorio nacional e combinar información en diferentes ámbitos coma o emprego, o acceso aos servizos sociais, a saúde e a vivenda, entre outros. Só deste xeito poderase obter unha información acertada acerca da realidade da exclusión social.

A análise, a investigación e a recollida de datos teñen que estar dirixidos ao establecemento de indicadores. Neste senso, non é preciso que sexan moitos, mais si é decisivo que sexan claros: sen un coñecemento e unha actualización destes indicadores é moi difícil que unha estratexia de inclusión sexa precisa nos seus obxectivos e resultados esperados. Asemade estes indicadores poden servir tamén para medir os impactos das medidas políticas e administrativas dos mesmos.

O coñecemento sobre o fenómeno da pobreza e a exclusión social en España está aínda moi disperso, non está suficientemente actualizado e non combina correctamente os distintos tipos de información que se precisan (información global, local, cuantitativa, cualitativa, lonxitudinal baseada en series de datos, temática concentrada en problemas específicos, etcétera.). En resumo, unha estratexia desta natureza ha de levar de seu un sistema axeitado de investigación e recollida de información.

Calquera boa estratexia ha de establecer **obxectivos no longo e medio prazo que sexan medibles** e, para isto, é preciso implantar **sistemas de avaliación**. A cultura da avaliación debe ser implantada nas administracións con maior rigor; unha cultura que vaia máis aló da emisión de informes de actividades, pois debe facerse sobre os obxectivos concretos, en cascada, a distintos niveis administrativos e retroalimentando a planificación. Esta cultura de avaliación

implica tamén que as administracións e as ONG sométanse a avaliacións externas e a revisións *inter pares*, que permitan unha aprendizaxe mutua e faciliten a aplicación destas aprendizaxes ou daquelas prácticas que dean mellores resultados.

4.1.5 ALIÑAR O FINANCIAMENTO COS PRINCIPIOS DA BOA GOBERNANZA

Debido á crise económica e á falla de ingresos nas administracións, estase tendendo ao aforro na xestión dos servizos públicos e, en concreto, dos servizos sociais; pero **non é admisible nin congruente cos principios da boa gobernanza o proceder a recortes sociais xeneralizados**, sen unha racionalización que conduza a mellores criterios de gasto. Ao recorte do gasto público engádesse unha retardación dos mecanismos de financiamento e de aplicación do gasto, cunha crecente burocratización, complexidade dos sistemas de control, etcétera.

Estas circunstancias agrávanse especialmente por restriccións ou inadecuacións que teñen algunhas das normativas que regulan as partidas de gasto como son a Lei de Subvencións e a Lei de Contratos Públicos¹⁰⁷. Entre elas, pódense citar por exemplo asuntos de fiscalidade (IVE) que supoñen agravios comparativos para as entidades non lucrativas, a complicación dos sistemas de xustificación de subvencións, etcétera. Noutras ocasións, a propia interpretación das normas é restritiva, actuando a prol da burocracia e en detrimento dos beneficiarios finais.

As necesidades das persoas e especialmente as daquelas que se atopan en circunstancias extremas, **non poden esperar** e non deben estar en función da burocracia administrativa, polo que é imprescindible que estas situacións se resolvan canto antes en aras dun mellor servizo. Os mecanismos de financiamento non poden funcionar coa lentitude coa que o fan. No caso das ONG, se as subvencións convócanse e outórganse con atraso, a súa insuficiencia engádeselle a paralización dos programas e a necesidade de recorrer ao crédito, co que diminúe o volume e a calidade dos recursos dispoñibles para satisfacer as necesidades dos usuarios.

É importante que na provisión de servizos opere o mercado, se con iso conséguese gañar eficiencia e mellora nas prestacións. Mais **non é posible** que esta situación conduza a **unha mercantilización dos servizos públicos**, incluídos os sociais, na que o único ou o criterio preferente de outorgamento para a provisión dos mesmos sexa o prezo; perdendo así de vista o grao de satisfacción do usuario, a capacidade para xerar autonomía, o compromiso coa comunidade, etcétera.

Os principios da boa gobernanza deben aplicarse tamén aos orzamentos sociais e á maneira na que estes se executan. Por iso é imprescindible, por exemplo, que se xeneralicen as **cláusulas sociais na contratación pública e que se fomenten na privada**, de xeito que sexan as propias administracións as que favorezan no emprego inducido polas mesmas, a promoción das persoas en situación de exclusión.

Os Fondos Estruturais da UE, que son fondos para a cohesión económica e social, e especialmente o Fondo Social Europeo (FSE) **deberían ser un instrumento clave nas políticas de inclusión**. A súa aplicación no longo prazo, a necesidade de cofinanciamento, a capacidade que teñen de acometer políticas estruturais, actuar no campo do emprego e na inclusión, a posibilidade de implicar na súa xestión a distintos actores públicos e privados, incluídas as ONG, terían que ser aproveitados ao máximo. Por outra banda, deben ser usados

¹⁰⁷ Goberno de España (2003) Lei 38/2003, de 17 de novembro, Xeral de Subvencións. Dispoñible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2003/11/18/pdfs/A40505-40532.pdf>

Goberno de España (2007) Lei 30/2007, de 30 de outubro, de Contratos do Sector Público. Dispoñible en: <http://www.derecho.com/l/boe/ley-30-2007-contratos-sector-publico/>.

para xerar estruturas sólidas que mitiguen o impacto de eventuais crises futuras. Trátase de fondos que poden ser concentrados na mellora do desenvolvemento, as infraestruturas e os servizos, para o conxunto da poboación, ao mesmo tempo que focalizan as súas actuacións na inclusión activa das persoas máis vulnerables, mediante itinerarios de inserción, non soamente orientados ao emprego senón á inclusión e protección social.

4.2 RECOÑECER, IMPULSAR E MELLORAR A PARTICIPACIÓN DO TSAS

4.2.1 O TSAS COMA ACTOR CLAVE NAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN

“O TSAS está formado por entidades privadas de carácter voluntario e sen ánimo de lucro que, xurdidas da libre iniciativa cidadá, funcionan de forma autónoma e solidaria tratando, por medio de accións de interese xeral, de impulsar o recoñecemento e o exercicio dos dereitos sociais, de lograr a cohesión e a inclusión social en todas as súas dimensións e de evitar que determinados grupos sociais queden excluídos duns niveis suficientes de benestar”¹⁰⁸.

Trátase dun sector maduro e consolidado con dimensións moi similares ás que teñen outros países da nosa contorna e que experimentou un crecemento moi importante, especialmente nas dúas últimas décadas, vinculado en boa medida ao desenvolvemento da sociedade civil en España. A maior dispoñibilidade de recursos e o seu papel como provisor de servizos, tanto pola vía da contratación como pola do fomento (convenios e subvencións) influíron sen dúbida no crecemento das entidades sociais.

Actualmente integran o TSAS en torno a 29.000 entidades, que empregan a máis de 500.000 persoas (2,5% do emprego no noso país) contan co apoio de preto de 900.000 voluntarios e xestionan anualmente 15.519 millóns de euros, o que representa o 1,7% do Produto Interior Bruto (PIB) de España¹⁰⁹. Estas entidades prestan servizos de apoio directo a máis de 5.000.000 persoas, maioritariamente en situación de vulnerabilidade e exclusión. Actúan en campos tan variados coma a discapacidade, a infancia, as toxicomanías, a inmigración, a poboación xitana, as persoas sen fogar, etcétera, e desenvolven accións moi diversas tales como a sensibilización, a investigación, o acompañamento ás persoas, a posta en marcha de accións de formación e emprego, centros de acollida e residenciais, asistencia directa, etcétera¹¹⁰.

É evidente que **as entidades do TSAS deben ser actores e interlocutores clave ante calquera política de inclusión social**. Isto é así por varias razóns: en primeiro lugar, pola súa diversidade, non soamente no seu tamaño, senón nas súas finalidades, pois traballan practicamente en todos os eidos da acción social; en segundo lugar, pola súa implantación, dado que están desenvolvendo accións no conxunto da xeografía española; e en terceiro lugar, polas súas opcións de actuación, pois entre elas unhas céntranse na defensa dos dereitos, outras na denuncia e reivindicación, outras na prestación de servizos, outras na sensibilización e na auto axuda, etcétera.

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

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

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

O TSAS é un ben social que aporta un valor fundamental non só ás persoas coas que traballa, senón ao conxunto da sociedade e é unha parte esencial do desenvolvemento democrático. Un TSAS forte e articulado é imprescindible para o desenvolvemento dunha democracia máis madura e participativa, na que se promova un modelo de sociedade máis xusto, os dereitos e valores sociais saian reforzados, e se canalice a solidariedade e o compromiso cívico en beneficio do conxunto das persoas. Por iso o Plan Estratéxico do Terceiro Sector entende que a misión fundamental do mesmo é: “Contribuír ao desenvolvemento social e á vertebración da Sociedade Civil, impulsando a participación plena, a defensa da liberdade e a igualdade, a inclusión e a cohesión social de todas as persoas e grupos que a integran”¹¹¹.

En moitas ocasións o TSAS é percibido por parte das administracións ou da sociedade coma un mero actor subsidiario ou compensador na prestación de determinados servizos sociais. Nembargantes, ante unha estratexia de inclusión, debe ser recoñecido coma un protagonista fundamental, precisamente pola función esencial que cumpre na sociedade. Este papel social concrétase na promoción dos dereitos, no fomento de valores solidarios, no progreso e a madurez democrática, na participación das persoas e no desenvolvemento do seu benestar.

O TSAS ademais de xogar un papel imprescindible na produción e distribución do benestar na nosa sociedade, adestra e facilita a experimentación da participación democrática e en consecuencia, **debe compartir un espazo público no que contribúe ao interese xeral e o ben común**, a traveso da participación das persoas e o desenvolvemento do compromiso solidario. A súa contribución ao ben común maniféstase identificando e dando resposta a novas necesidades sociais, favorecendo con isto a democracia participativa e creando canles para o compromiso altruísta dos cidadáns, a promoción e incorporación do voluntariado, así coma de reivindicacións sociais a prol dos grupos vulnerables.

Unha das funcións claves do **TSAS é fomentar o dereito constitucional á participación social**, cultural, económica e política das persoas. A toma de decisións constitúe o *no gordiano* da participación, un proceso altamente político no que o TSAS debe responsabilizarse como instrumento de participación e de empoderamento das persoas. **O TSAS debe tender cara ao empoderamento das súas organizacións e dos seus beneficiarios, para así incidir na política económica e social, tanto en España coma en Europa.** Para acadar este obxectivo, a participación ten que desenvolverse individual e colectivamente, dende o ámbito local e cunha visión global, fomentando unha retroalimentación sistemática entre a base e os responsables das organizacións, o que leva unha corresponsabilidade entre directivos, empregados, voluntarios e beneficiarios. **O TSAS debe posicionarse cada vez mellor no tecido social e profundar tanto na participación interna (dentro das organizacións) coma na externa (as organizacións coma instrumentos de participación das persoas):**

- A educación en cidadanía, en conciencia individual do ben común, para xerar unha cultura da participación e do protagonismo.
- A participación dos seus beneficiarios, dos seus voluntarios e dos seus empregados no proceso das súas propias vidas e na prestación de servizos.
- A participación na toma de decisións das súas organizacións.
- A participación na comunidade.
- A participación na política económica e social das autoridades públicas.

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

A gobernanza do TSAS pode ser definida como participación representativa. Fomentar a participación require **cambios conceptuais e de linguaxe:** as referencias a “clientes” dos nosos servizos fomenta a pasividade dos beneficiarios, ao tempo que transmite unha imaxe de separación entre a organización e o tecido social, que non é característica das entidades sociais.

A inclusión social toca ao núcleo esencial da misión das organizacións do TSAS e está na base da actividade de todas elas. Por iso a axenda política europea na vindeira década (Europa 2020) o Programa Nacional de Reforma e en xeral **as políticas de inclusión permiten ao sector articularse e establecer unha axenda común** de traballo nos vindeiros anos, baseada nun discurso comunmente compartido en canto a valores, modelo social, aspiracións e prioridades na actuación.

A concreción da Axenda 2020 para España, no Programa Nacional de Reforma ten que elaborarse tendo en conta as opinións do TSAS e cunha participación activa do mesmo. Esta participación non pode reducirse á mera consulta puntual na fase de planificación, senón que implica atopar as estruturas e mecanismos axeitados para que haxa un fluxo de comunicación e participación permanente en todo o proceso de desenvolvemento da mesma.

Por isto é que as políticas e plans de inclusión non poden facerse á marxe das entidades do TSAS ou cunha mera participación instrumental do mesmo, colaborando subsidiariamente no desenvolvemento de determinadas funcións. Máis ben ao contrario, **o sector é un actor e interlocutor clave en todas as fases do proceso e debe formar parte esencial de ditas políticas:** na planificación e deseño das mesmas, na implementación e execución das actuacións, no seguimento dos plans e na avaliación das medidas. A responsabilidade última destas catro funcións é pública, pero a materialización das mesmas non se pode facer á marxe das entidades sociais.

A proximidade coas persoas dá ao TSAS unha capacidade e facilidade especiais para coñecer e detectar as necesidades destas. Ao tratarse de entidades sen ánimo de lucro, con espírito de servizo, orientadas á mellora da sociedade e con estruturas flexibles, estas organizacións dan unha resposta rápida e axeitada ás necesidades emerxentes, grazas a súa capacidade de adaptación aos cambios. Por isto, as entidades sociais son un socio preferente, necesario e imprescindible para as administracións, e polo tanto, deberíase primar unha serie de convenios e acordos que posibiliten accións conxuntas entre o público e o privado; así coma reforzar a súa participación na contratación pública, a traveso de cláusulas sociais ou outros sistemas de actuación preferente.

4.2.2 DESENVOLVER TODAS AS POTENCIALIDADES DO TSAS A PROL DA INCLUSIÓN

No desenvolvemento das políticas de inclusión social, os activos fundamentais do TSAS concréntanse nos seguintes ámbitos:

- A **defensa dos dereitos** das persoas máis vulnerables e o acompañamento e adestramento no exercicio dos mesmos.
- A **promoción da cidadanía activa** e o desenvolvemento do compromiso cívico coa xustiza e a solidariedade: as ONG, neste senso, son unha escola de cidadanía.
- A **articulación das comunidades**, creando espazos para o encontro, a participación e o exercicio da democracia.

- A **defensa dunha sociedade máis igualitaria** e dun modelo social baseado na solidariedade.
- A capacidade de dar **respostas temperás e flexibles** ás necesidades sociais e converterse en laboratorio de innovación social.
- A posición privilexiada para **aportar coñecemento de primeira man** sobre as realidades da exclusión e das súas múltiples facetas.
- A **promoción da participación social das persoas vulnerables** e das entidades, a traveso das que canalizan as súas aspiracións e reivindicacións.
- O fomento da **autonomía das persoas**, que promove a conciencia crítica, o empoderamento e a capacidade para reaccionar ante as inxustizas.
- A **capacidade de mobilización das comunidades** e da sociedade a prol dunha sociedade máis xusta.
- A **canalización do compromiso das persoas** a prol do ben da comunidade dende a perspectiva da solidariedade e a gratuidade.
- O **compromiso das entidades na gobernanza** e en consecuencia na xestión dos bens públicos.
- A **creación de opinión social e a transmisión de valores sociais**, identificando, captando e sacando á luz pública problemas e dificultades sociais; facéndose eco das inquietudes cidadás e dos problemas dos máis débiles.
- A **capacidade para dar respostas áxiles e adaptadas**, especialmente aos colectivos máis vulnerables, a creación de equipamentos e a posta en marcha servizos eficaces, transparentes, orientados ás necesidades das persoas e a prezos competitivos.

É preciso repensar o concepto de cidadanía, vinculándoo máis estreitamente á loita contra a exclusión e as desigualdades. Unha concepción do público coma o ben común, é dicir, coma o que é asunto de todos, está vinculada a unha idea dinámica de cidadanía, orientada á participación nos asuntos públicos, onde reside a verdadeira cota do poder social dos individuos e dos grupos sociais. Nas experiencias plurais de innovación, dende a proximidade coas persoas, os territorios e as problemáticas e dificultades presentes neles, é precisamente onde reside o valor engadido específico do TSAS. A participación activa e comprometida nas entidades, o voluntariado social e a participación dos propios grupos implicados na definición, execución e avaliación das intervencións, aportan a co-responsabilidade cidadá e institucional¹¹².

A **prestación de servizos para o TSAS** non ten senso se se fai só por obter recursos, medrar ou competir coa empresa; máis ben ao contrario, aporta un valor diferencial porque **está ao servizo dos intereses e a garantía dos dereitos das persoas, e baséase nos criterios de acompañamento e empoderamento**. O selo do valor engadido está na proximidade, a autonomía das persoas, a promoción ao longo prazo e a conexión e implicación destas cuestións coa comunidade. Trala prestación de servizos, as entidades sociais perseguen xerar procesos de cambio nas persoas e acadar cambios sociais. Loxicamente, isto só é posible se se conta con recursos suficientes e estables; e se isto faise mediante alianzas coas administracións e outros actores clave, dende unha perspectiva de permanencia e continuidade.

Pero para que o sector poida desenvolver unha acción común, é necesario ter unha identidade e un discurso comúns. Deica que se manteña que o TSAS ten por diante unha tarefa moi importante de profundar cara a dentro, se quere realmente transmitir algo cara fora.

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

Isto é, profundar na cultura organizativa; afondar nos seus valores e no modelo de sociedade que quere defender; cohesionar e activar aos seus profesionais, promotores e voluntarios nesta misión; e aliñar todas as súas forzas na mesma dirección; entre outras accións. Soamente se se fai un traballo de axuntar forzas e obxectivos no interior do sector, resultará crible para a sociedade e estará lexitimado nas súas propostas e reivindicacións. Unicamente dende esta perspectiva o sector aporta valor, diferénciase e ocupa os espazos que lle son naturais.

Para isto é imprescindible **mellorar a coherencia interna como sector**, desenvolver o senso autocrítico, potenciar a transparencia e a rendición de contas, xerar estruturas participativas dentro das organizacións e en definitiva, acadar a lexitimación social das entidades. Ao tempo, hai que fomentar o traballo en rede, evitar a fragmentación e as duplicidades e seguir profesionalizando ás organizacións para que presten servizos máis eficientes e de maior calidade, desenvolvendo ferramentas e estilos de traballo que aporten valor, e capacitándoos para acometer os novos retos.

O TSAS no soamente é unha canle de participación das persoas excluídas senón de toda a sociedade, que contribúe aos procesos de cambio e mellora social. Así, participa na esfera económica, producindo valor social dentro e fora do mercado, na política, mediante o exercicio activo da cidadanía e nas redes sociais coma expresión da identidade e a pertenza. **A mobilización do voluntariado**, coma forma de participación cidadá de persoas concretas que amosan o seu compromiso social, **contribúe a unha sociedade máis comprometida e a unha democracia máis participativa**.

O compromiso cívico e o reforzo da educación cívica hoxe son máis necesarios que nunca. Para as entidades do TSAS, **o desenvolvemento de novos espazos e mecanismos de participación cívica é prioritario**. Hoxe é imprescindible por o acento sobre o papel que a Sociedade Civil debe xogar nesta educación cívica. As asociacións son unha escola da cidadanía e a educación é un elemento esencial da vida democrática e do exercicio asociativo.

A vocación transformadora é consubstancial ás entidades do TSAS. A defensa dunha sociedade máis xusta, na que se garantan os dereitos a todas as persoas e na que se eliminen as exclusións, é irrenunciable para as entidades e debe ser sinal das mesmas. Por iso as entidades han de canalizar as preocupacións da sociedade, exercendo a función de *advocacy* ou defensa dos dereitos. Esta tarefa debe facerse de xeito congruente, é dicir, dando exemplo no interior das propias organizacións, pois é a mellor maneira de facerse crible polo compromiso e o realismo. Na súa función transformadora, o sector debe establecer alianzas e estratexias conxuntas con outros grupos sociais. O voluntariado é precisamente parte esencial desa vocación transformadora.

A defensa dos dereitos ten que partir da idea de que estes soamente son efectivos cando contan cos medios precisos para seren aplicados. Estes medios, para moitas persoas, requiren acompañamento e adestramento, pois nin sequera son conscientes dos dereitos que lles amparan ou dos medios que teñen para reivindicalos. O exercicio dos dereitos está estreitamente relacionado co compromiso no cumprimento das obrigas que todo cidadán ten. Non hai posible compromiso se non hai dereitos, pero non hai exercicio pleno dos dereitos sen cumprimento das obrigas; razón pola que **as entidades sociais educan e adestran no compromiso**.

O TSAS ten a vocación de ser actor político. Esta vocación, necesariamente debe ir máis aló das adscripcións ideolóxicas e a pertenza a partidos políticos concretos, por riba das cales ha de estar. Por iso é necesario transcender os espazos habituais de participación (órganos de

consulta, órgano asesor, foros, etcétera), profundando nos mesmos e procurando outros novos para chegar directamente ao corazón do sistema político; tanto nos ámbitos nos que se deciden as mensaxes políticas (Partidos Políticos), coma naqueles onde se toman as decisións políticas (Parlamentos). **É necesario, polo tanto, ter unha axenda política, utilizar os momentos clave para transmitila e poñela en valor ante o conxunto da sociedade.**

A dimensión participativa do TSAS ten que ir dende o plano local ata o europeo. Para o cal, é imprescindible fortalecer o papel da UE como espazo democrático e solidario, incrementando as competencias en materia de políticas sociais, avanzando en consecuencia na Europa Social. **As entidades do TSAS poden facer un traballo non só de información, senón de conexión da axenda europea coa local e viceversa.** Este enfoque lévase a cabo reforzando a democracia participativa a nivel europeo, participando nos seus órganos de representación, e fomentando unha maior representación da diversidade na sociedade civil europea (por exemplo, no Comité Económico e Social). As ONG europeas e as súas redes, teñen que reforzar as relacións coas organizacións nacionais e locais, ao obxecto de gañar base e respaldo social.

4.2.3 CAMBIAR OS MECANISMOS DE RELACIÓN E INTERLOCUCIÓN ENTRE TSAS E ADMINISTRACIÓN

A inclusión social afecta ao conxunto de políticas: as estruturais, as de desenvolvemento, as sociais (educación, vivenda, saúde) e tamén aos servizos sociais. **O TSAS, en consecuencia, debe facer un esforzo por actuar en todas as políticas que afectan á exclusión e ás desigualdades, non só nas de servizos sociais.** As entidades sociais poden contribuír a levar o tema da inclusión a outros espazos nos que hoxe non está ou é irrelevante: ao discurso político, ao debate social, á acción cívica, ao eido dos medios de comunicación, etcétera. **Os gobernos deben garantir, a todos os niveis, a participación do TSAS no deseño, seguimento e avaliación das políticas de inclusión, mediante a participación activa e efectiva nos órganos consultivos e de interlocución.**

O grao de recoñecemento e participación que ten o TSAS na concepción, seguimento e deseño das políticas públicas está infravalorado e non se corresponde co papel social que está chamado a xogar. A pesares de que nos últimos anos foise avanzando na creación de foros e sistemas de participación, na meirande parte das ocasións practicamente estes redúcense a unha consulta puntual e non implican un sistema de diálogo e participación permanente no que as entidades teñan a posición de interlocutor que lles corresponde. Por isto faise preciso avanzar en tres direccións:

- En primeiro lugar, **crear as bases para que na nosa sociedade se desenvolva o Diálogo Civil** coma espazo onde favorecese a participación e a consulta da cidadanía nos temas clave sobre o desenvolvemento da sociedade e a xestión dos asuntos públicos.
- En segundo lugar, **participar no Diálogo Social** naquelas cuestións que **conciernen ao sector**, dado que actualmente na mesa de diálogo social débátese moitos asuntos nos que as entidades do TSAS e as persoas ás que estas representan, son parte interesada e en consecuencia teñen que ser consultadas.
- En terceiro lugar, **profundar e mellorar os niveis de interlocución e participación sectorial**, dando un status axeitado e mellorando o funcionamento dos foros, consellos e sistemas de interlocución actuais, dotándolles dunha axenda axeitada máis estable así coma dos medios necesarios.

A iniciativa social e en concreto o TSAS, ao longo das últimas décadas foi en moitas ocasións o primeiro en evidenciar e dar resposta ás necesidades dos grupos vulnerables no noso país. A proximidade aos problemas sociais, a implicación das persoas afectadas, a sensibilidade social, a motivación e o senso do compromiso, o altruísmo e a capacidade de mobilización social, entre outros factores fixeron que fose posible. Esta realidade e o activo que a mesma implica, deben ser recoñecidos e traducidos nuns mecanismos axeitados de relación entre o TSAS e as administracións, tanto nos sistemas de interlocución, coma nos xeitos de financiamento, os criterios cos que se adxudican os servizos, etcétera.

O marco regulamentario que ampara hoxe ás entidades do TSAS non resulta axeitado para o papel que as mesmas deben desempeñar na sociedade e para os retos que deben acometer as políticas de inclusión. Todo isto repercute negativamente tanto no status das entidades, coma no recoñecemento da súa función social, o papel que xogan nas políticas públicas ou o sistema de financiamento. **Precísase un novo marco legislativo máis acorde coa realidade e a evolución do sector nos últimos anos**, que profunde e defina as características e especificidades do TSAS, as súas relacións coa administración e as canles polas que estas deben producirse; os marcos de financiamento e fiscalidade deben tamén evolucionar de xeito acorde co papel que cumpren as entidades, etcétera. Para isto faise preciso desenvolver unha norma marco ou ***Lei do Terceiro Sector de Acción Social***, que poña en valor ao sector de acordo ao papel que cumpre hoxe na nosa sociedade, da función social que desempeña e do apoio e do carácter diferencial que pode prestar á mesma, especialmente no apoio ás persoas máis vulnerables.

Se o TSAS forma parte da rede social e faino de maneira específica, o xeito de relación ten que ser tamén adaptado e especial. É preciso **buscar un espazo de interlocución cos actores políticos, así como con outros actores clave**, de cara a ser parte activa e recoñecida nos plans, estratexias e medidas do Goberno; de xeito que estas afecten de forma positiva ás persoas en risco de exclusión. Estase facendo alusión non só ás medidas de servizos sociais, senón a aquelas de política social, así coma outras no ámbito económico e fiscal. A interlocución esixe estar presentes na toma de decisións, sen por en cuestión que a responsabilidade última das mesmas recae nos poderes públicos. Pero isto é imposible se non se avanza na cohesión interna do sector, nun liderado conxunto do mesmo e nun discurso que faga visible o común, que debe emerxer de xeito independente e ser reforzado polas administracións públicas. Todo o sinalado ata aquí require preparar aos profesionais para o liderado social, a negociación e a representación eficaz do sector.

A **coordinación e participación do TSAS no ámbito local** son especialmente importantes. Así, débese avanzar cara formas de goberno participativas e responsables, onde a mellora da gobernanza e a activación do capital social, a traveso de relacións de estreita colaboración público - privada, convértanse nos principais eixes de actuación, que son necesarios para a correcta definición e posta en marcha de políticas de desenvolvemento. Esta colaboración redundará nunha mellor prestación dos servizos básicos, no desenvolvemento do tecido social e na consecución dunha maior cohesión social.

É preciso atopar un novo marco de financiamento para que o TSAS poda cumprir coa súa misión de actor clave nas políticas de inclusión social. A contorna de financiamento na que se move actualmente, na súa triple dimensión (acceso a recursos, fiscalidade e capacidade de tesourería) é claramente precaria e ademais estase deteriorando nas actuais circunstancias económicas. Por isto requírense **avances urxentes en catro direccións**:

- **Realizando aquelas modificacións normativas precisas que eviten que o sector estea en desvantaxe competitiva** e sufra agravios comparativos no acceso aos concursos públicos (por exemplo, no caso do IVE) e regulamentando outros elementos da contratación pública que lexitiman unha actuación preferente ou diferencial do sector, así coma un uso do orzamento público máis inclusivo (por exemplo, cláusulas sociais nos sistemas de contratación).
- **Conseguindo unha modificación daquelas normativas actuais** (especialmente, a Lei Xeral de Subvencións) **que están supoñendo un estrangulamento** para a actuación do sector e garantindo que se realice unha interpretación axeitada e non restritiva das mesmas.
- **Atopando un marco de financiamento máis estable** para aquelas actividades que desenvolve o sector, que non deben someterse ao réxime competitivo, de xeito que non dependan de sistemas discrecionais e *curtoplacistas*; é dicir, un sistema de financiamento ao sector axeitado en función da súa actividade.
- **Identificando fórmulas axeitadas de acceso ao crédito** (por exemplo, vía ICO, deseño de produtos financeiros específicos, banca ética, etcétera), que lle permitan facer fronte aos seus gastos correntes con puntualidade, así como acometer inversións, que permitan unha capitalización e crecemento do sector.

A **Lei de Economía Social** pode ser sen dúbida un avance importante, pero xunto á mesma, hai que progresar nun desenvolvemento normativo específico adaptado ao sector (Lei do Terceiro Sector Social) e no desenvolvemento das **cláusulas sociais** e outros sistemas adaptados á especificidade propia deste ámbito do social. Neste senso, é imprescindible levar a cabo unha **revisión completa dos procedementos de contratación pública**, de xeito que se garantan os criterios sociais, aplicando así transversalmente as políticas de inclusión dende a propia administración.

Deben promoverse **as necesarias modificacións no acervo normativo da UE** co fin de que, respectando os principios de libre concorrència establecidos na Comunicación sobre “Servizos de interese xeral, incluídos os sociais: un novo compromiso europeo”¹¹³, inclúanse as “cláusulas sociais” nos concursos que as administracións convoquen para a prestación dos servizos sociais de interese xeral, e que sexan susceptibles de seren prestados polas organizacións do TSAS.

Así as cousas, sería de gran axuda que no marco da Estratexia Europa 2020, avanzárase na definición comunitaria do concepto de Servizos Sociais, desenvolvendo unha **Directiva Sectorial de Servizos Sociais**.

¹¹³ Comisión Europea (2007) *Comunicación da Comisión ao Parlamento Europeo, o Consello, o Comité Económico e Social Europeo e o Comité das Rexións que acompaña á Comunicación “Un mercado único para a Europa do século vinteún” – Servizos de interese xeral, incluídos os sociais: un novo compromiso europeo*. COM (2007) 725 Final. Bruxelas 20 de novembro. Dispoñible 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.