

# **INCLUSIÓN, ESTRATEGIA EUROPA 2020 Y PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS**

D. José Manuel Fresno - D. Andreas Tsolakis  
Recepción: 10 de Diciembre de 2010

---

## **RESUMEN**

Las políticas de inclusión social han ido adquiriendo relevancia progresiva en la agenda de las instituciones Europeas, especialmente a partir de la estrategia de Lisboa. Sin embargo, en el caso Español (al igual que en otros muchos casos europeos), el progreso en las políticas no se ha visto acompañado por una reducción sustancial de la pobreza, sino que más bien al contrario, lo que se ha dado es un perpetuación de las tasas de pobreza y el incremento gradual y sostenido de las desigualdades. El Tratado de Lisboa refuerza los valores del modelo social europeo e introduce la cláusula transversal contra la exclusión. La nueva Estrategia Europa 2020, propone objetivos ambiciosos en materia de reducción de la pobreza, reducción del fracaso escolar y mejora en el empleo; estos objetivos han de ser aplicados y adaptados por los Estados miembros en el marco de los Planes Nacionales de Reforma. En el caso español y a partir de nuestra realidad los objetivos no solamente han de ser adaptados, sino que han de ser más ambiciosos que los marcados por la propia estrategia.

## **PALABRAS CLAVE**

España, pobreza, desigualdad, Estrategia Europa 2020, Estrategia de Lisboa, Programa Nacional de Reformas.

## **0.- Introducción.**

La lucha contra la pobreza, bajo distintas denominaciones y enfoques, pobreza en los años ochenta, exclusión en los noventa e inclusión en la primera década del presente siglo, se ha consolidado como uno de los elementos importantes de las políticas comunitarias. El Tratado de Ámsterdam, otorgó bases legales limitadas para la actuación de la Unión en esta materia, que se han consolidado recientemente con el Tratado de Lisboa: de hecho el nuevo Tratado,

refuerza los valores del modelo social europeo e introduce la cláusula transversal contra la exclusión. No obstante hemos de recordar que nos movemos en este ámbito en lo que hemos llamado políticas blandas, en la medida en que sus instrumentos legales son no vinculantes y los instrumentos de aplicación se desarrollan en el marco del Método Abierto de Coordinación social (MAC)<sup>1</sup>

En el caso español, como en el de otros muchos países de la Unión, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAin) han dado a este asunto cierta relevancia política pero no han conllevado una reducción de la pobreza. El crecimiento económico sostenido que hemos tenido en España durante más de quince años, no solamente no ha reducido las tasas de pobreza, tanto la relativa como la severa, sino que además ha agravado las desigualdades entre el segmento más rico y el segmento más pobre de la población. Ello es debido a que durante este largo período de bonanza económica, no se han abordado los problemas estructurales que están en la base de las desigualdades: los desequilibrios demográficos, una educación de poca calidad, un mercado de trabajo con altas tasas de desempleo y poca cualificación, grandes niveles de desigualdad tanto interterritoriales como intraterritoriales, así como un modelo económico en el que ha primado el crecimiento sobre la cohesión social.

Las desigualdades y situaciones de exclusión social en la sociedad española no son fruto por tanto de circunstancias coyunturales, sino de problemas estructurales que es imprescindible acometer. Hay claras evidencias de que la crisis económica que hemos estado padeciendo en los tres últimos años ha traído consigo un aumento de la pobreza y nuevos fenómenos de exclusión social, y de que esta dinámica tiende a agravarse en los próximos años. Nuestro sistema de protección social, que ha dado grandes pasos en las últimas décadas, pero que sin duda está insuficientemente desarrollado, está siendo desbordado por los efectos de la crisis

---

<sup>1</sup> Fresno, José Manuel y Tsolakis, Andreas. 2010a. 'Cohesión social e inclusión social en la Estrategia Unión Europea 2020', *Documentación Social* 157. Abril-junio: 29-43.

actual y en consecuencia da respuestas limitadas a la misma. Los ajustes fiscales que ha tenido que tomar el Gobierno, están sin duda repercutiendo negativamente en las poblaciones más vulnerables y es previsible que el impacto se haga más visible aún en los próximos años.

La Estrategia Europa 2020, fija ambiciosos objetivos económicos y sociales para la Unión Europea (UE) en la próxima década tanto en términos de crecimiento, como en materia de empleo, formación y reducción de la exclusión. La crisis económica mundial, que ha borrado una década de crecimiento e intensificado las desigualdades y la exclusión social,<sup>2</sup> está teniendo un efecto contradictorio sobre el desarrollo y la implementación de la Estrategia 2020: por un lado, ha condicionado su diseño, obligando los Estados miembros y la Comisión Europea a priorizar el ‘crecimiento inclusivo’ – poniendo énfasis en la inclusión social y la reducción de la pobreza; por el otro, las respuestas políticas a la crisis dificultan profundamente la puesta en marcha de la Estrategia. Además, existen temores de que sus objetivos no se lleven a cabo por la falta de mecanismos y medios adecuados.

La Estrategia 2020, es una oportunidad para que España se fije en el marco de la misma objetivos ambiciosos, que inviertan las tendencias actuales, aborden las causas generadoras de la desigualdad y de la exclusión. Para ello es imprescindible un desarrollo más intenso y equilibrado de los sistemas de protección social. En ningún caso esta estrategia puede servir para marcarse objetivos de mínimos, orientados a cumplir los acuerdos europeos; todo lo contrario: ha de ir más allá, poniendo los medios y medidas necesarias para conseguir en 2020 una sociedad más justa, cohesionada y con menos exclusiones.

Este artículo defiende una doble vía para reducir la pobreza y las desigualdades en España: en primer lugar, se necesita acometer los problemas

---

<sup>2</sup> Comisión Europea. 2010. Comunicación de la Comisión Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM(2010) 2020. Bruselas: 3 de marzo.

estructurales generadores de exclusión ya mencionados (desequilibrios demográficos y territoriales, altos niveles de desempleo y predominancia del empleo de baja cualificación, altas tasas de abandono escolar...). Para ello, se requiere un cambio fundamental del patrón de desarrollo de España, primando el bienestar, la cohesión social y la garantía efectiva de los derechos fundamentales sobre el crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB). La implementación de medidas universales, integradas y sostenibles, orientadas a reducir el abandono escolar, a mejorar la calidad del empleo, a fomentar la igualdad de trato y a encontrar un equilibrio '*work-life*' tiene que constituir el núcleo del Programa Nacional de Reformas (PNR) que el Gobierno de España ha ido diseñando en los últimos meses.

En segundo lugar, se requiere trabajar activamente y a largo plazo con las franjas de población que padecen una extrema vulnerabilidad y pobreza, mediante una combinación de ingreso mínimo adecuado, y políticas activas de inclusión.<sup>3</sup> En este contexto, hay una serie de problemas que han de ser resueltos de modo urgente y unas condiciones mínimas de vida que han de ser garantizadas a todas las personas. Estos mínimos que aún no están resueltos en nuestra sociedad para todas las personas y que llamamos *las líneas rojas de la dignidad*, no admiten mayor dilación y conciernen por ejemplo a aspectos como la necesidad de que todas las personas cuenten con unos ingresos mínimos suficientes, la erradicación del chabolismo y las alternativas de alojamiento a las personas que no lo tienen, eliminación de la trata y la explotación, etc.

Se plantea, pues, un cambio estructural, que requiere una combinación de medidas de protección universales por un lado, junto con medidas específicas '*targeted*' concentradas en determinadas problemáticas y grupos de población y

---

<sup>3</sup> Fresno, José Manuel y Tsolakakis, Andreas. 2010b. *Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una Estrategia de Inclusión Social 2020 en España*. Madrid: EAPN.

orientadas al desarrollo y el bienestar.<sup>4</sup> La necesaria mayor inversión social, requiere recaudar más y ejecutar de modo más eficiente el gasto, pero será la única manera de mejorar las condiciones de vida de las personas excluidas y avanzar hacia una sociedad más cohesionada.<sup>5</sup>

Estructuramos el trabajo en tres bloques: en primer lugar, se explican brevemente los desarrollos previos a la estrategia de Lisboa y las dos fases que definieron la misma. En segundo lugar, se analiza la evolución de la desigualdad y la pobreza en España en la última década, los problemas estructurales generadores de la exclusión en España, y el impacto de la crisis en la sociedad española. En tercer lugar, se presenta la Estrategia Europa 2020 describiendo sus objetivos e instrumentos y se hacen algunos comentarios al Avance del PNR actualmente en fase de elaboración definitiva.

## **1.- De la Estrategia de Lisboa a la Estrategia Europa 2020.**

La Europa de la postguerra optó por un modelo de desarrollo basado en la economía de libre mercado simultaneada con el protagonismo del Estado (Estado Social) y que implicaba el desarrollo de los sistemas de protección social *Welfare State*; este sistema convirtió a Europa en las décadas de los sesenta y setenta en el área de mayor prosperidad económica y justicia social del mundo. Este sistema es el que ha inspirado la progresiva construcción de la UE y ha estado en la base del modelo social europeo, caracterizado por tener unidad en los valores y una diversidad de sistemas. Entre los valores comúnmente compartidos están la preservación de la paz, la justicia social, la igualdad, la solidaridad, la promoción

---

<sup>4</sup> Fresno y Tsolakis. 2010b. Ibid.

<sup>5</sup> Utilizaremos aquí el concepto inversión desde la perspectiva de que un gasto social adecuado no solamente es justo, sino que resulta rentable a medio plazo pues reduce los costes y la pérdida de oportunidad (en términos de desarrollo de los recursos humanos, contribución económica y fiscal, etc.) que representa para una sociedad tener a un alto porcentaje de personas en riesgo de exclusión, en línea con las tesis defendidas en estudios de organismos como el Banco

de la libertad y de la democracia y el respeto a los derechos humanos. Sin embargo la aplicación práctica de dichos valores es distinta en función de las tradiciones culturales y situación socio-económica de los países. En efecto la literatura al respecto distingue el modelo nórdico, anglosajón, centroeuropeo, y mediterráneo, al que se une ahora el de los países del este de reciente incorporación a la UE.<sup>6</sup>

Las competencias de la UE en la materia de inclusión y protección social son como es sabido limitadas. El Tratado de Ámsterdam, en vigor cuando se aprobó la Estrategia de Lisboa, supuso un paso decisivo a la hora de otorgar bases legales a la Unión para actuar en esta materia.<sup>7</sup> El artículo 136 dice que “*la comunidad y los Estados miembros tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones*”. Amparándose en este artículo, la UE puede tomar la iniciativa en materia de inclusión social, pero con una capacidad operativa limitada al desarrollo de la cooperación, el aprendizaje, el intercambio y el fomento de la innovación. Estamos por lo tanto en el marco de una política *soft* o blanda y no en una política *hard* o dura que implique obligaciones para los Estados. Bien es cierto que el Tratado de Niza amplía las competencias de la Unión en ésta materia siempre desde la óptica del complemento y apoyo.<sup>8</sup>

---

Mundial. Véase Pérez de Castillo, Cecilia. 1998. ‘Economic Analysis of Social Investment Fund Projects’. 23 de abril.

<sup>6</sup> Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press. Moreno, Luis. 1997. *Unión Europea y Estado del Bienestar*. Madrid: CSIC.

<sup>7</sup> Unión Europea. 1997. *Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, Los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos (97/C 340/01)*. Diario Oficial n° C340 de 10 de noviembre.

<sup>8</sup> Unión Europea. 2001. *Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, Los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos (2001/C 80/01)*. Diario Oficial n° C80 de 10 de marzo. Artículo 137.

La Agenda de Lisboa adoptada en el año 2000,<sup>9</sup> se marcó como objetivo para el 2010 “*Convertir a la UE en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de tener un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*”. Los objetivos de Lisboa se centran en tres pilares; el crecimiento económico: se pretende hacer de Europa la economía más desarrollada y competitiva del mundo. El empleo: se fija como uno de los objetivos conseguir una tasa de actividad del 70% de la población. La cohesión social: en concreto se afirma que “*el alcance de la pobreza y la exclusión es inaceptable y se plantea su erradicación para 2010*”.

Con objeto de erradicar la pobreza el Consejo de Niza planteará cinco desafíos relacionados con la pobreza infantil, los mercados inclusivos, el derecho a una vivienda digna, la lucha contra la discriminación y la exclusión financiera y el endeudamiento. Los Estados miembros a partir de éste marco pusieron en marcha sus PNAIn.

En el año 2005 tras el informe Kok,<sup>10</sup> los objetivos de Lisboa fueron revisados con objeto de ajustarlos al nuevo contexto social y económico determinado por aspectos geoestratégicos (impacto de la globalización), demográficos (cambios generacionales y fenómenos migratorios) y políticos (ampliación de la UE y en consecuencia el incremento de las disparidades). La falta de efectividad, de mecanismos serios de implementación, de medios y de realismo, restó sin duda credibilidad a la Agenda de Lisboa. De este modo la Estrategia de Lisboa renovada adoptaría como lemas *pasar de los grandes principios a la implementación y de los grandes objetivos a los instrumentos y puesta en práctica de los mismos*. Si en el año 2000 los Objetivos de Lisboa se habían asentado sobre tres pilares

---

<sup>9</sup> Consejo Europeo. 2000. *Consejo Europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo 2000 Conclusiones de la Presidencia*. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm).

<sup>10</sup> Grupo de Alto Nivel del Consejo Europeo. 2004. *Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok*. Noviembre.

(crecimiento, empleo y cohesión), en el año 2005 la cohesión quedaría integrada en el empleo y aparecería un nuevo pilar llamado gobernanza.

El MAC a partir de 2005 no se centraría ya solo en la inclusión, sino que se ampliaría a nuevos ámbitos de la protección social en torno a tres objetivos: 1) Contribuir decisivamente a la erradicación de la pobreza y la exclusión. 2) Garantizar pensiones adecuadas y viables que mantengan la calidad de vida de las personas, lo cual requiere unas finanzas públicas saneadas y sistemas de pensiones transparentes. 3) Garantizar una atención sanitaria y cuidados de larga duración, que sean accesibles para las personas, que cuenten con calidad adecuada y sean viables.

La Estrategia de Lisboa renovada propone una nueva agenda social europea 2005-2010 que lleva aparejada en consecuencia nuevos objetivos e indicadores. Para garantizar su cumplimiento por parte de los Estados miembros éstos tendrán que poner en marcha sus Planes Nacionales de Reforma, que se desarrollarán con carácter trienal, estructurados en torno a veinticuatro directrices y que serán objeto de un *Informe Conjunto* liderado por la Comisión. Se produce por lo tanto un doble efecto en cuanto a la protección y la inclusión social; por una parte pierde diferenciación y por otra amplía sus objetivos. Esta segunda dimensión es lo que se denominará *streamlining*, en síntesis una nueva estrategia racionalizada y sincronizada sobre la inclusión y la protección social, de modo que pasarán a integrarse en un solo informe la inclusión social, la protección social, la salud y los cuidados de larga duración, intentando así hacer más eficientes los procesos de coordinación, seguimiento y evaluación.

En relación al objetivo de contribuir decisivamente a la erradicación de la pobreza y la exclusión (nótese que el objetivo es mucho más matizado que el establecido en el año 2000, en el que se hablaba de *erradicar*), emergen tres ideas fuerza en torno a las cuales se articula el mismo: en primer lugar el concepto de

inclusión social activa<sup>11</sup> vinculada a la promoción, la participación en el mercado laboral y la lucha contra la pobreza de las personas más excluidas. En segundo lugar la de garantizar el acceso de todas las personas a los derechos, recursos y servicios sociales básicos y abordando todas las formas de discriminación. Por último la necesidad de asegurar la buena coordinación de las políticas de inclusión implicando a todos los niveles de gobierno y a todos los agentes pertinentes (gobernanza).

Los PNAin son la herramienta fundamental para trasladar los objetivos de Lisboa al plano nacional y ponen en práctica en cada uno de los Estados miembros los objetivos establecidos para el conjunto de la Unión. Inicialmente los planes nacionales se estructuraron en torno a cuatro objetivos comunes: facilitar la participación en el empleo y el acceso a todos los recursos, derechos, bienes y servicios; prevenir los riesgos de exclusión; ayudar a los grupos más vulnerables; movilizar a todos los agentes. Todos ellos deben responder a tres criterios fundamentales:

- *Enfoque exhaustivo y multidimensional*: deben prever la integración de acciones y políticas en los distintos ámbitos que afectan a los ciudadanos
- *Enfoque coherente y planificado*: deben basarse en un análisis completo de la situación y definir objetivos claros y específicos
- *Definición de las metas*: deben establecer metas precisas que permitan alcanzar el objetivo de la erradicación de la pobreza y de la exclusión social para 2010

El primer conjunto de Planes nacionales se presentó en junio de 2001, basándose en los objetivos comunes que había acordado la UE en Niza en diciembre de 2000 en materia de pobreza y exclusión social. Son los relativos al periodo 2001-2003. En ellos se expusieron las prioridades y los esfuerzos

---

<sup>11</sup> Comisión Europea. 2008. *Recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral*. C(2008) 5737. Bruselas.

realizados para fomentar la inclusión social y combatir la pobreza y la exclusión social. En diciembre de 2002 se revisaron los objetivos comunes.

La segunda ronda de planes nacionales se presentó en julio de 2003, basándose en los nuevos objetivos comunes en materia de pobreza y exclusión social. Son los relativos al periodo 2003-2005. Los planes se elaboraron a partir del modelo de un “esquema común” en el que cada Estado miembro expuso sus prioridades y acciones previstas para dicho periodo. En 2004 los 10 nuevos Estados miembros presentaron los denominados “*Memorandos conjuntos sobre inclusión*” (JIM) equivalentes a los PNAIn.

La tercera se presentó en septiembre de 2005 con carácter bienal (2005-2006). Los nuevos planes incorporaron como aspectos fundamentales las principales tendencias y desafíos detectados desde el plan anterior así como una evaluación general de los objetivos, las prioridades y las metas clave del Plan 2003-2005.

El cuarto conjunto de planes nacionales va de 2006-2008, e incorpora dos importantes novedades: la primera es que los 25 países siguen el mismo proceso, al que rápidamente se unirán Rumanía y Bulgaria. Además se incorporan los objetivos de la Estrategia revisada de Lisboa, abarcando conjuntamente medidas en el ámbito de pensiones así como de cuidados de larga duración.

A partir de ese momento se produce un cambio sustancial dado que, en línea con la ampliación de la estrategia europea al ámbito de la protección social, se aprueba un nuevo grupo de objetivos comunes, más amplios, que se reflejan en un nuevo documento: el *Informe Nacional de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social*; dentro de este documento de orientaciones queda incluido el PNAIn que resume la estrategia política nacional en la materia. Este giro supone un cambio cualitativo en línea con la Estrategia de Lisboa renovada dado que, por una parte, se persiguen objetivos que van más allá de la exclusión y, por otra, las políticas de inclusión se enmarcan en las medidas de protección social.

Una de las constataciones de la Estrategia Europea de Inclusión, es su escaso impacto en el plano local.<sup>12</sup> Del hecho de que los Estados elaborasen periódicamente Planes Nacionales y sometiesen los mismos a revisión, no necesariamente se deducía que éstos tuviesen impacto y consecuencias concretas en el terreno. Por eso, ya a partir de la segunda ronda de planes nacionales, se lanzaron dos ideas fuerza que deberían incorporar los Estados: por una parte *llevar la estrategia de inclusión al plano local* como mejor vía para conseguir que ésta fuese realmente efectiva; por otra, *movilizar al conjunto de los actores* dada la escasa notoriedad y capacidad de arrastre que aquella estaba teniendo.

En el caso español este asunto ha diferido con la mayoría de los países, dado que desde finales de los años 90 y principios del 2000 la mayoría de los gobiernos autonómicos habían promovido planes para luchar contra la pobreza y la exclusión social en sus territorios. En 13 de las 17 Comunidades Autónomas (CCAA) se ha aprobado al menos un plan de inclusión social. Este hecho es debido al alto nivel de descentralización administrativa existente en España, y al efecto mimético entre las autonomías. Del hecho de que las CCAA tengan sus planes de inclusión no necesariamente se ha de deducir que han sido activas en esta materia. Uno de los argumentos que avalan esta afirmación es que actualmente varios de esos planes han finalizado y por el momento no han sido evaluados ni se han puesto en marcha otros nuevos que los sustituyan. Conviene aclarar que en sus denominaciones y enfoques algunos de estos planes han seguido la estrategia europea pero otros muchos no.

El último ciclo de la Estrategia de Lisboa 2008 – 2010,<sup>13</sup> se resume en el lema *mantener el ritmo de cambio*. Cuatro son las prioridades que se establecen en

---

<sup>12</sup> Utilizamos aquí la acepción *local* en el sentido en el que la toman la mayoría de documentos comunitarios, es decir refiriéndose a aquellos niveles administrativos que están por debajo de los Estados.

<sup>13</sup> Comisión Europea. 2007. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo - Informe estratégico sobre la estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo: lanzamiento del nuevo

esta última fase: invertir en las personas y modernizar los mercados laborales, liberar el potencial empresarial en particular el de las Pequeñas y medianas empresas (PYMES), invertir en conocimiento e innovación y potenciar las energías renovables combatiendo el cambio climático. Ello implica para España la aplicación efectiva de las reformas educativas, la modernización de la protección al desempleo, la integración de las personas inmigrantes en el mercado laboral, el apoyo a la asistencia infantil y las reformas en el sistema de pensiones y en el sistema sanitario.

La Estrategia de Lisboa, tiene entre sus activos fundamentales haber conseguido mantener los temas de la inclusión y de la protección social en la agenda política, que en el caso español se ha traducido en que buena parte de las CCAA pongan en marcha sus Planes de Inclusión Social. Además hoy en día no solamente se conoce más, cuantitativa y cualitativamente sobre el fenómeno de la protección y de la inclusión social, sino que se han creado instrumentos de planificación y de coordinación entre los Estados Miembros y en el plano comunitario que facilitan el emprendimiento de nuevas políticas. Sin embargo, los ambiciosos, pero ambiguos objetivos de la Estrategia de Lisboa en materia de protección e inclusión social, no fueron acompañados de instrumentos financieros.

El Tratado de Lisboa, entrado recientemente en vigor, refuerza las bases legales de la Unión para promover la inclusión social pues, además de dar pleno valor a la Carta de los Derechos Fundamentales<sup>14</sup>, permite que la lucha contra la exclusión tenga un enfoque transversal en el conjunto de las políticas de la Unión. Por otra parte no se ha de olvidar que tres de cada cuatro ciudadanos europeos, desean que la UE actúe más activamente en esta materia.<sup>15</sup>

---

ciclo (2008-2010) - Mantener el ritmo del cambio. COM(2007) 803 final. Bruselas: 11 de diciembre.

<sup>14</sup> Unión Europea. 2000. *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (2000/C 364/01). Diario Oficial de las Comunidades Europeas. 18 de diciembre.

<sup>15</sup> Eurobarómetro. 2010. *Report Poverty and Social Exclusion*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. Eurobarómetro 321. Febrero.

## 2.- Pobreza y desigualdad en España en la última década.-

Del año 1994 al 2007, España vivió uno de los períodos de su historia reciente de mayor crecimiento económico sostenido, con tasas de incremento del PIB anual medio superior al 3%.<sup>16</sup> Este crecimiento, nos ha situado por encima de los niveles de renta medios de la UE de los 27 y se ha traducido en una mayor disponibilidad de bienes y servicios. Este importante crecimiento económico ha contribuido sin duda a la mejora del bienestar de muchas personas. Sin embargo no solamente no se ha traducido en una reducción de la pobreza, sino que ha generado más desigualdad entre el segmento más rico y más pobre de la sociedad española.

Mientras que el PIB casi se ha duplicado, el poder adquisitivo medio real, es decir la capacidad media de compra, prácticamente se ha mantenido estancada con un incremento del 0.4% en la década 1997-2006. Se debe de destacar, además, el impacto añadido que, sobre la capacidad de gasto de la población, ha tenido el incremento del coste de acceso a la vivienda, no sólo en propiedad sino también en alquiler.<sup>17</sup> Al mismo tiempo, los beneficios de empresas no han tenido retornos equivalentes en inversiones: en la última década, el porcentaje de beneficios empresariales utilizados para invertir en capacidad física, no solo en España sino en el conjunto de países de la OCDE, ha sido inferior al 40%, lo que supone una reducción de ocho puntos porcentuales sobre la década de los ochenta.<sup>18</sup> Esta realidad está estrechamente relacionada con la sobrecapacidad de producción,

---

<sup>16</sup> Instituto Nacional de Estadística (INE). *Producto Interior Bruto. Volumen encadenado referencia año 2000 Datos corregidos de efectos estacionales y de calendario*. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxiBD/tabla.do?per=03&type=db&divi=CNTR&idtab=9>. Eurostat. 2010a. 'Growth rate of GDP volume - percentage change on previous year'. Disponible en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020>

<sup>17</sup> De acuerdo con la Sociedad de Tasación, el precio por metro cuadrado de la vivienda en España se ha triplicado entre 1995 y 2008, año en el que estalló la burbuja inmobiliaria: de 974 Euros pasó a 2.871 Euros. En junio de 2010 llegó a 2.537 Euros. Fuente: Ministerio de Vivienda. Véase también <http://web.st-tasacion.es/html/menu6.php>

<sup>18</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2008. Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: Desigualdades de Renta en la era de la finanza global. Ginebra: OIT. 2008.

especialmente en algunos ámbitos como el de la construcción y la orientación inadecuada de esfuerzos inversores previos a la crisis.

El incremento de la disparidad en los niveles de renta, es especialmente llamativo cuando se compara al segmento de población más rico con el más pobre.<sup>19</sup> En 2007, el ratio de ingresos entre el 10% de la población más rica y el 10% de la población más pobre era de 10,3 en España; es decir, el 10% más rico de la población española concentra el 26.6% del total de la riqueza en el país, mientras que el 10% de la población más pobre solamente poseía el 2.6% de la misma.<sup>20</sup> El umbral relativo de pobreza sigue estabilizado entre el 19 y el 20%.<sup>21</sup> De hecho, comparativamente España presenta niveles de desigualdades sociales muy elevados en el contexto europeo.

España tuvo una reducción de las desigualdades en el período comprendido entre los años setenta y el final de la década de los ochenta. Sin embargo, en la década de los noventa la desigualdad no disminuyó a pesar del importante crecimiento y sobre todo del aumento de las tasas de empleo. En relación a las tasas de pobreza relativa, se observa, "como rasgo principal, la contención del ritmo de reducción de la pobreza desde el primer tercio de los años noventa, que hizo que al comienzo de la actual crisis España ya presentara altos niveles de

---

<sup>19</sup> Se debe de enfatizar que a largo plazo (desde el año 1973) el crecimiento económico en España generó una reducción paulatina de las desigualdades. Sin embargo, 'los niveles de desigualdad de los que se partía a comienzos de los años setenta eran muy altos, lo que explica que tanto los indicadores de desigualdad como de pobreza sigan siendo elevados en el contexto comparado a pesar del crecimiento de las rentas y la concentración de una parte importante de las mejoras en los hogares con ingresos más bajos'. Ayala, Luis. 2010. 'La Pobreza en España: Tendencias y Factores de Cambio', *Revista Española del Tercer Sector* 15. Mayo-agosto. Disponible en: <http://www.fundacionluisvives.org/rets/15/articulos/53500/index.html>.

<sup>20</sup> La desigualdad se explica en parte porque 18,3 millones de trabajadores (el 63%) en España tiene sueldos inferiores a 1.100 Euros al mes, y 11% de los trabajadores se encuentran en situación de pobreza relativa. Véase Cruz Roja. 2010. *Informe de Vulnerabilidad 2008-2009*. Madrid: Cruz Roja. Disponible en: <http://www.sobrevulnerables.es/sobrevulnerables/informes.do>. De hecho, el número de personas definidas como 'ricas' (con 800.000 Euros en bienes, excluidas casas) creció un 12,5% en el 2009 hasta alcanzar 143.000 personas en España. *El Mundo*. 2010. 'Yates, pinturas y coches de lujo: para los millonarios pasó la crisis en 2009'. 23 de enero. Disponible en: <http://www.elmundo.es/mundodinero/2010/06/22/economia/1277219760.html>.

<sup>21</sup> Véase INE. Disponible en: [http://www.ine.es/inebmenu/mnu\\_nivel\\_vida.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_nivel_vida.htm).

vulnerabilidad".<sup>22</sup> El crecimiento de los últimos años tampoco ha originado cambios distributivos relevantes; en lo que a medidas de igualdad y pobreza se refiere, el proceso de convergencia con la UE se ha detenido.<sup>23</sup> Más aún, en los períodos de más bonanza económica, el porcentaje de gasto en protección social no solamente no se ha mantenido, sino que se ha reducido en términos relativos.<sup>24</sup>

La función redistributiva del gasto social es esencial en la reducción de las desigualdades. España destinó el 20,8% del PIB a gasto social en el 2008, muy por debajo de la media europea, que se situó en el 27,2%. Este gasto además no está adecuadamente distribuido. Comparativamente con la media europea España se caracteriza por un nivel de gasto muy bajo en algunos ámbitos relacionados con las políticas de inclusión social, como son las políticas de rentas mínimas y de apoyo a la familia; sin embargo en materia de tercera edad y gastos en desempleo los niveles están más cercanos a los europeos.

El largo período de crecimiento económico no ha sido aprovechado para consolidar un modelo, integral y coherente, de protección social capaz de prevenir, controlar y reducir a largo plazo el impacto de la pobreza, minimizando las consecuencias de la persistencia de las estructuras de desigualdad. Habiendo crecido paulatinamente desde el año 2000 (cuando alcanzaba a 18% de la población española, el 19,5% en 2009), la pobreza relativa alcanzaba en España a 9.162.000 personas en el 2008.<sup>25</sup> Las tasas más altas de pobreza moderada se concentran en los dos extremos del ciclo vital: los menores de 16 años (tasa de pobreza de 23,2%

---

<sup>22</sup> Ayala. 2010. Op.cit.

<sup>23</sup> Fundación Alternativas. 2009. Informe sobre la democracia en España 2009. Disponible en: <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos>

<sup>24</sup> FOESSA. 2008. VI Informe sobre la exclusión y desarrollo social en España. Madrid: FOESSA. pp.327-336.

<sup>25</sup> INE. 2010a. Encuesta de Condiciones de Vida. Año 2009. Datos provisionales. 17 de marzo. Disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np589.pdf>. Eurostat. 'At risk of poverty rate by gender'. Disponible en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi010&plugin=1>.

en el 2009) y los mayores de 65 (25,7% en 2009).<sup>26</sup> Los menores son los más proclives a padecer pobreza alta y severa. Las políticas sociales generalmente protegen a las personas mayores de la pobreza severa, pero no de la moderada.<sup>27</sup> En el 2006 se estimaba que la tasa de pobreza extrema comprendía entre el 2,6% y el 3,9% de la población en España, dependiendo de la definición que se utilizara, y que 800.000 hogares españoles estaban en situación de exclusión severa (5,3%).<sup>28</sup> Además, la sociedad española debe seguir afrontando tradicionales fenómenos de exclusión como los que padecen las personas con toxicomanías, las personas sin techo, la minoría gitana, la feminización de la pobreza, las personas con discapacidad, etcétera.

La ausencia de un sistema de rentas mínimas eficaz y ordenado, ha impedido hacer frente a las necesidades de protección de los colectivos más débiles y de aquellos más afectados por las nuevas circunstancias de crisis, ofreciéndoles recursos mínimos para vivir en dignidad. Recuérdese que el gasto en España en rentas mínimas se situaba en 2008 en torno a 500 millones de Euros de los cuales casi el 50% es invertido por la Comunidad Autónoma vasca. Las tasas de cobertura de las rentas mínimas de facto son irrelevantes en relación a la pobreza extrema y el porcentaje del PIB autonómico gastado en las mismas ya que se sitúa en casi todos los casos por debajo del 5%.<sup>29</sup> Como alternativa se han tenido que habilitar medidas extraordinarias, más costosas y menos eficientes, como son la aportación extraordinaria de 426 del PRODI para aquellas personas que han agotado la prestación por desempleo.

---

<sup>26</sup> INE. *Ibid.*. Cabe destacar que la tasa de pobreza relativa en la población menor y mayor ha disminuido entre el 2007 y el 2009, del 23,4% al 23,2% en el primer caso, y del 28,5% al 25,7% en el segundo.

<sup>27</sup> FOESSA. 2008. *Op.cit.* capítulo 4.

<sup>28</sup> *Ibid.*, capítulos 2 y 3. Estos datos difieren según se considere, respectivamente, el 25% o el 30% de la renta mediana ajustada.

<sup>29</sup> Laparra, Miguel. 2009. 'El sistema de garantía de ingresos mínimos en España: un "sistema" poco sistemático'. Proyecto de inclusión social "A favor de la inclusión social local: integractúa. Seminario intermedio. 1 de diciembre.

## **2.1.- Los problemas estructurales generadores de la exclusión en España.**

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

### **2.1.1.- Desequilibrios demográficos.-**

Los desequilibrios demográficos, son una de las amenazas para el conjunto de Europa: *“Si no se toman medidas urgentes, la combinación entre envejecimiento de la población y el declive relativo de la fuerza de trabajo doméstica tendrá consecuencias drásticas en Europa. Se traducirá en una presión insuperable sobre las pensiones, los sistemas de salud y bienestar y en efectos negativos sobre el crecimiento y los ingresos fiscales – mermarán la capacidad competitiva de la UE”*.<sup>30</sup> La pobreza en España se polariza, por un lado, en la población infantil y, por el otro, en las personas mayores; una circunstancia ésta que se ve influida tanto por factores de tipo demográfico como de cambios en el tejido social. El envejecimiento de la población, que es un fenómeno común en Europa, se agrava en España debido a las bajas tasas de natalidad, lo que influye en las tasas de reposición del mercado de trabajo.

Los problemas demográficos se agravan en España por la falta de oportunidades de las personas jóvenes, que acceden tarde al mercado de trabajo (muy especialmente en estos momentos, debido a las altas tasas de desempleo) y se emancipan cuando ya son adultos precisamente por la carestía de la vivienda. Ambas cuestiones influyen no sólo en su falta de autonomía personal sino en la

---

<sup>30</sup> Project Europe 2030. 2010. *Challenges and opportunities. A Report to the European Council by the Reflection Group on the Future of the EU 2030*. Mayo. p.5. Traducción de los autores.

fertilidad, que acaba siendo menor y se da más tarde de lo normal. Aparte de condicionar las bajas tasas de natalidad, agravan el riesgo de transmisión inter-generacional de la pobreza relativa.<sup>31</sup>

La perspectiva de género tiene como es sabido especial importancia en el equilibrio demográfico: las bajas tasas de fertilidad están relacionadas con las desigualdades de género en el mercado laboral, las cuales hacen difícil la conciliación de la vida laboral-familiar, especialmente en un contexto de altas tasas de desempleo, en el que se puede penalizar la reproducción y confinar a muchas mujeres a empleos precarios. Esta situación solamente se transformará si hay más equilibrio entre el trabajo y la vida familiar, si mejoran las condiciones de empleo y si se incrementan los salarios como consecuencia de una mayor productividad y en proporción del capital acumulado.<sup>32</sup>

La inmigración es, en buena medida, consecuencia de los desequilibrios demográficos y una de las vías para hacer frente a los mismos. La influencia demográfica de la población inmigrante en España ha sido crucial, no sólo en el incremento de la población y de las tasas de natalidad, sino también en su aportación al PIB y al mercado laboral. Prácticamente, en un período de 15 años, España ha situado el porcentaje de población de origen inmigrante en más de un 12%.<sup>33</sup> Sin embargo, no se puede pasar por alto el hecho de que el impacto de la crisis está siendo especialmente importante en el desempleo de la población inmigrante; un sector éste, por otra parte, que cuenta con un menor número de redes sociales. Más aún, a esta situación se le une otros problemas tales como la falta de derechos laborales (renovación del permiso de trabajo), la competición con otros trabajadores por empleos de baja cualificación, el crecimiento de la economía

---

<sup>31</sup>INE. 2008. *Transmisión inter-generacional de la pobreza*. Disponible en: [http://www.ine.es/daco/daco42/sociales/transmision\\_g.pdf](http://www.ine.es/daco/daco42/sociales/transmision_g.pdf)

<sup>32</sup> Instituto de la Mujer. 2005. *Conciliación de la vida familiar y la vida laboral: Situación actual, necesidades y demandas (Informe de resultados)*. Disponible en: [http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/mujeres/estud\\_inves/Estudio%20conciliacion.pdf](http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/mujeres/estud_inves/Estudio%20conciliacion.pdf)

sumergida, así como las repercusiones negativas de la crisis sobre la convivencia y el aumento de actitudes racistas y discriminatorias (tanto en el plano político, como en las opiniones sociales).

## **2.2.- Escasos resultados educativos.-**

Nuestro país presenta altas tasas de fracaso, absentismo y abandono escolar con tremendas consecuencias en términos de cohesión, participación y comportamiento social. La educación es, sin duda, uno de los factores más influyentes en la exclusión o inclusión de las personas. La relación entre riesgo de pobreza y nivel educativo es también muy estrecha: la tasa de pobreza de las personas con educación primaria o inferior asciende al 29,3%, la de aquellas que cuentan con estudios secundarios al 13,5% y la de los que tienen una educación terciaria llega al 8,2%<sup>34</sup>. Los riesgos de exclusión y vulnerabilidad crecen con el fracaso educativo; para la Fiscalía de Menores, “el 90% de los menores que van a juicio, por ejemplo, tienen un denominador común: el fracaso escolar”<sup>35</sup>. Los altos y crecientes niveles de fracaso escolar (31,2% en el año 2008 y el 28,9% en el 2000) no son compensados en nuestro país por una inversión educativa adecuada; el porcentaje del PIB invertido en educación representa el 4,25%, mientras que la media europea se encuentra en un 5,3%<sup>36</sup>. Además, se produce un incremento de los procesos de segregación educativa, especialmente con los inmigrantes, así

---

<sup>33</sup> Fuente: INE. Disponible en: [http://www.ine.es/inebmenu/mnu\\_migrac.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_migrac.htm). Cita de *El País*. 2009. “El padrón registró más de 5,5 millones de extranjeros en 2009”. 8 de febrero de 2010.

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

<sup>35</sup> *El País*. 2010a. “Absentismo escolar, tolerancia cero”. 19 de abril. Disponible en: <http://www.elpais.com/sociedad/educacion/>

<sup>36</sup> Sin embargo, se pudo observar un decrecimiento del abandono escolar entre el 1992 y el 2000 (del 41% al 28,9%). Datos disponibles en: <http://www.magisnet.com/>; y <http://www.fracasoescolar.org/2009/06/aumenta-el-fracaso-escolar-en-espana.html>. *El País*. 2010b. “Casi la mitad de los alumnos que abandonan lo hace en Bachillerato”. 8 de julio.

como la dualización en función del sistema educativo concertado/privado *versus* público<sup>37</sup>.

Se produce un círculo vicioso entre fracaso educativo y desempleo: el empleo de poca calidad genera escasas expectativas de mejorar los niveles educativos y los bajos niveles educativos, conducen, a su vez, al empleo de poca calidad<sup>38</sup>. Los bajos niveles educativos, combinados con el fomento del empleo basado en la escasa cualificación (construcción, turismo y otros servicios, industria de bajo nivel tecnológico, agricultura, frágil base del sector secundario avanzado, etcétera) han generado un círculo vicioso que influye en que el nivel educativo no haya aumentado. Estos escasos niveles educativos, de poca calidad y la falta de adecuación de la enseñanza al mercado de trabajo, están influyendo especialmente en los procesos de destrucción de empleo, agrandando así el impacto de los mismos.

### ***2.3.- Un mercado de trabajo precario.-***

El modelo de desarrollo español de las últimas décadas ha estado caracterizado por la aceptación política y social de altas tasas de paro y eventualidad. Si bien eso ha sido compatible con el acercamiento a niveles de bienestar europeos de la parte favorecida y mayoritaria de la sociedad, ha mantenido y agravado en muchos periodos los desequilibrios sociales que han acentuado los procesos de exclusión en su parte más débil, en particular en los más jóvenes. La temporalidad en el empleo por ejemplo, ha estado históricamente y sigue estando por encima de 10 puntos porcentuales que la media europea (24,9% en el segundo trimestre de 2010, comparado con el 13,2% en el conjunto de la UE

---

<sup>37</sup> Calero, Jorge, Álvaro Choi y Sebastián Waisgrais. 2010. "¿Qué determina el fracaso escolar en España? Un estudio a través de PISA-2006". Disponible en: <http://www.um.es/dp-hacienda/eep2010/comunicaciones/eep2010-6..pdf>. *El País*. 2010c. "Análisis: La sostenibilidad del Estado de Bienestar. No existe inversión más rentable". 26 de abril. Disponible en: [http://www.elpais.com/articulo/economia/existe/inversion/rentable/elpepueco/20100426elpepueco\\_9/Tes](http://www.elpais.com/articulo/economia/existe/inversion/rentable/elpepueco/20100426elpepueco_9/Tes)

y solo superada por Polonia con el 26,5%) y la tasa de desempleo juvenil duplica la tasa media en la UE (42,06% en 2010 frente a 21,4% en el conjunto de la UE).<sup>39</sup>

Se da una estrecha relación entre desempleo y riesgo de pobreza: la tasa de pobreza relativa de las personas empleadas es del 10,6%, la de las desempleadas del 37,5% y la de las jubiladas del 21,6%<sup>40</sup>. Hasta el año 2007 se habían conseguido reducir las tasas de desempleo en España al 8% de la población, pero los efectos de la crisis económica nos muestran una realidad alarmante en lo que se refiere al desempleo: entre el segundo trimestre de 2007, momento en el que comenzó la crisis financiera y el cuarto trimestre de 2010, se han perdido en España 3.004.600 puestos de trabajo, incrementándose rápidamente la tasa de desempleo hasta el 20,33% (4.696.600 de personas desempleadas). Este fuerte crecimiento del desempleo ha ido acompañado del aumento de la temporalidad, que se ha situado en el 24,82% de la totalidad de las personas asalariadas por cuenta ajena.<sup>41</sup>

El crecimiento del desempleo estructural en España afecta desproporcionadamente a la población joven y mayor (menos de 30 años y más de

---

<sup>38</sup> *El País*, ibid.

<sup>39</sup> Las tasas de desempleo juvenil han tendido a duplicar las tasas de desempleo general en la UE en la última década. En paralelo con la fuerte expansión del paro en España, la tasa de desempleo juvenil se ha duplicado desde el segundo trimestre de 2007 (17,95% en 2007). Se nota también que la temporalidad laboral se concentra particularmente en la población joven. Eurostat. 2010b. EU-27 downward employment trend flattening out. Latest Labour Market Trends – 2010 Q1 data. Disponible en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-10-046/EN/KS-SF-10-046-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-046/EN/KS-SF-10-046-EN.PDF). Eurostat. 2010c. Youth Unemployment Rates EU. Disponible en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Youth\\_unemployment\\_rates\\_EU.PNG&filetimestamp=20100830093744](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Youth_unemployment_rates_EU.PNG&filetimestamp=20100830093744). INE. 2010b. Encuesta de Población Activa Segundo Trimestre de 2010. 30 de julio. Disponible en: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0210.pdf>.

<sup>40</sup> Datos de 2008. Fuente: INE. Disponible en:

<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t25/p453/a2008/&file=pcaxis>

<sup>41</sup> INE. 2007. *Encuesta de Población Activa. Tercer Trimestre de 2007*. 26 de octubre. Disponible en: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0307.pdf>. INE. 2011. *Encuesta de Población Activa Cuarto Trimestre de 2010*. 28 de enero. Disponible en: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0410.pdf>

55 años) y, en la última crisis, a la población inmigrante.<sup>42</sup> Buena parte del desempleo comienza a ser de larga duración, pues el 12,2% de las personas desempleadas no han trabajado en el último año y solamente en el último año se ha incrementado el número de estas personas en 572.000 (un aumento de 38,7%). El número de hogares con todos los miembros en desempleo es de 1.328.000, una cifra que continúa al alza.<sup>43</sup> El incremento del desempleo hizo que se multiplicará por 2,6 el número de hogares sin ningún ingreso entre los ejercicios 2007 y 2009, pasando de 99.100 a 257.000.<sup>44</sup>

El mercado laboral español además de enfrentarse en la actualidad a un muy alto nivel de desempleo cíclico, presenta además otras debilidades bien conocidas: la brecha entre demanda y oferta de fuerza de trabajo con cualificaciones desajustadas; se estima que el 44% de los jóvenes universitarios tienen un trabajo por debajo de sus cualificaciones, en comparación con un 23% en la OCDE.<sup>45</sup> La dualización salarial: pocos que cobran mucho y muchos que cobran poco, con un inevitable incremento de la desigualdad material. Las altas tasas de temporalidad, que conlleva sueldos bajos, precariedad e inseguridad; esta situación afecta de manera más marcada a las mujeres, la población joven e inmigrante, y a las personas con discapacidad tanto en el sector público como privado. El alto porcentaje de economía sumergida o informal, fuente de sobre-explotación de las personas menos cualificadas, que supone en España el 23% del PIB, lo que

---

<sup>42</sup> La tasa de desempleo de los trabajadores extranjeros casi se ha triplicado, pasando del 11,78% en el tercer trimestre de 2007 al 30,40% en el cuarto trimestre de 2010. Véase INE. 2011. Ibid.

<sup>43</sup> INE. 2011. Ibid.

<sup>44</sup> El Economista. 2009. "Un total de 257.000 familias españolas sobreviven sin ningún tipo de ingresos". 22 de noviembre. Disponible en:

<http://www.economista.es/economia/noticias/1715947/11/09/Un-total-de-257000-familias-espanolas-sobreviven-sin-ningun-tipo-de-ingresos.html>

<sup>45</sup> Ministerio de Educación, España. 2010. *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2010. Informe Español*. Disponible en:

<http://www.educacion.es/dctm/ministerio/horizontales/prensa/documentos/2010/septiembre/pg-informe-espanol-panorama-de-la-educacion-2010-ver-6sep.pdf?documentId=0901e72b803fbabb>

representa 240.000 millones de euros, según algunas estimaciones.<sup>46</sup> La insuficiente creación de valor: entre otros motivos por la falta de empleos de alta cualificación, la extendida ocupación de puestos de trabajo de baja cualificación por personas de alta cualificación, y los salarios bajos que no estimulan la actividad productiva.

#### ***2.4.- El impacto de la crisis***

La crisis financiera originada a mediados de 2007 por la desregulación y la irracionalidad de los mercados, ha conllevado una crisis ética del sistema capitalista, acompañada a su vez, de un tremendo impacto social. Entre el 2007 y el 2009, se estima que 1 millón de personas han caído en una situación de pobreza moderada o extrema en España, lo cual significa un aumento del 3,4%. Además, 2 millones de hogares han sufrido una caída notable en su nivel de integración social respecto a 2007 (un aumento de 13,5%).<sup>47</sup> El núcleo duro de la exclusión social no es un asunto nuevo o reciente en España sino que, por el contrario, viene de lejos; lo que hace la crisis es agravarlo e introducir en el mismo a nuevas personas y grupos sociales, a la vez que presenta nuevos fenómenos de exclusión.<sup>48</sup> Una de las principales consecuencias de la crisis ha sido la pérdida de una ocupación en hogares que acceden a empleos de baja remuneración, pero que tenían hasta ese momento más de una persona ocupada. Este proceso, al asociarse a bajos salarios, ha dejado a estos hogares en una posición difícil, y muy especialmente si tienen que hacer frente a gastos de vivienda (alquiler o hipoteca).

---

<sup>46</sup> Finanzas.com (2008) "La economía sumergida mueve en España 240.000 millones, el 23% del PIB". 15 de octubre. Disponible en [http://www.finanzas.com/2008-10-15/52288\\_gestha-cifra-240000-millones-fraude.html](http://www.finanzas.com/2008-10-15/52288_gestha-cifra-240000-millones-fraude.html)

<sup>47</sup> FOESSA. 2010. *El primer impacto de la crisis en la cohesión social. Un análisis provisional a partir de las encuestas Foessa 2007-2009*. Madrid: FOESSA. Disponible en: <http://www.foessa.org/estudios/investigaciones/index.php?MjA%3D&Mg%3D%3D&MTc1Ng%3D%3D&Q3Jpc2lz>

<sup>48</sup> Cáritas. 2009. "La Acción Social Ante la Crisis. IV Informe Observatorio de la Realidad Social". Diciembre. Disponible en: [http://www.caritas.es/Componentes/ficheros/file\\_view.php?MTgyNTY%3D](http://www.caritas.es/Componentes/ficheros/file_view.php?MTgyNTY%3D).

La crisis está teniendo un considerable impacto en los hogares con niños, cuyos sustentadores se han quedado sin empleo; y dentro de éstos, muy especialmente, los hogares mono parentales, aquellos en los que los padres están separados o los que se refieren a familias numerosas. También está afectando de forma marcada a las personas jóvenes que viven solas, debido a las altas tasas de desempleo. Además, la crisis ha puesto a nuevos grupos de población en situación de exclusión y ha incrementando intensamente las demandas de ayudas de subsistencia, (ropa, medicinas, alimentos, dinero para hacer frente a créditos, pagos suministros, alquileres, etc.).

La reducción de puestos de trabajo y el incremento del desempleo han venido acompañados de una precarización de las condiciones laborales en los puestos menos cualificados que agrava su vulnerabilidad. Estos últimos afrontan un proceso de trayectoria social descendente, con un horizonte inseguro económicamente hablando y con un riesgo de exclusión social en un contexto de vulnerabilidad cada vez más generalizada. El riesgo de desestructuración de las familias es creciente, especialmente cuando todos los miembros de la unidad se encuentran en paro. Por otra parte, se percibe un incremento de la discriminación, en especial por origen racial o étnico en el acceso a los recursos (albergues, medidas de empleo, formación, etcétera).<sup>49</sup>

Si bien, tal como lo menciona el gobierno español en su actual PNR, ‘la economía española ha empezado a ajustar los desequilibrios macroeconómicos, asociados al sobredimensionamiento del sector inmobiliario’, con una reducción del peso de este sector sobre el conjunto del PIB de 7,6% en 2007 al 4,3% en el segundo trimestre de 2010 (a nivel de la media europea), la caída de la inversión inmobiliaria ha permitido reducciones en las importaciones (con efectos positivos sobre la balanza comercial y el endeudamiento privado de España), pero ha

---

<sup>49</sup> Gil Izquierdo, María y Ortiz Serrano, Salvador (2009) “Determinantes de la pobreza extrema en España desde una doble perspectiva: Monetaria y de privación”, *Estudios de Economía Aplicada* 27 (2): 437-462.

causado un tremendo incremento del desempleo (más de un millón de puestos en un año), que no se prevé absorber a corto plazo por la creación de empleos en otros sectores productivos.<sup>50</sup>

La crisis supone no solamente un nuevo incremento, en términos absoluto y relativo, de las personas pobres, sino una ruptura de los equilibrios demográficos, en un contexto en el que para muchas familias las fórmulas tradicionales de ayuda familiar y solidaridad primaria comienzan a fallar.<sup>51</sup> Además, argumentando en el gasto público, crece una concepción de las políticas sociales orientada al control y a la sanción, que se traduce en un mayor protagonismo y desplazamiento de las políticas sociales hacia la justicia y la sanidad.

### **3.- Estrategia Europa 2020 y programa nacional de reformas.**

La Estrategia Europa 2020 definirá y condicionará las trayectorias nacionales y autonómicas en los ámbitos económico, institucional y normativo en la presente década. Propone un crecimiento para Europa en el futuro que tendrá que tener tres características: inteligente, es decir, basado en una economía del conocimiento y de la innovación; sostenible, es decir, haciendo un uso más eficaz de los recursos (economía verde); e integrador, para lo cual se requiere el fomento de una “economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial”. Tres de los cinco objetivos principales propuestos están estrechamente relacionados con la inclusión y la cohesión social. (1) el 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada; (4) el porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10% y, al menos, el 40% de la generación más joven debería tener

---

<sup>50</sup> Gobierno de España. 2010. Avance Programa Nacional de Reformas. Diciembre, p.2

<sup>51</sup> Olga Cantó concluye que “El colchón familiar al desempleo sigue jugando un destacado papel en esta crisis”. Sin embargo, “la amplitud de cobertura del desempleo es cada vez más importante para contener el incremento de los hogares sin ingresos”. Cantó, Olga. 2010. “El Impacto de la Crisis Económica Sobre los Hogares Más Desfavorecidos”. Revista Española del Tercer Sector 15. Mayo-agosto. Disponible en:

<http://www.fundacionluisvives.org/rets/15/articulos/53468/index.html>.

estudios superiores completos; (5) el riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

Además, una de las siete iniciativas emblemáticas para alcanzar estos objetivos es justamente la creación de una “Plataforma europea contra la pobreza”, que permita garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social puedan vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad. Otra de las iniciativas recogidas es la creación de una “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos”, para modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida; de esta manera también se conseguiría aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajos, en concreto, mediante la movilidad laboral.

El Consejo Europeo EPSSCO (“Empleo, Política Social, Sanidad y Consumo”) acordó el 8 de junio la formulación de objetivos cuantificables para la inclusión social mediante la reducción de la pobreza, que tiene que alcanzar a 20 millones de personas.<sup>52</sup> El número total de personas en situación de riesgo de pobreza o de exclusión tiene que ser medido sobre la base de tres indicadores que reflejan las diferentes dimensiones de la pobreza y de la exclusión:

- El índice de riesgo de pobreza (60% del nivel de renta mediano).
- El índice de privación material, que hace referencia a una situación en la que las personas están privadas de los bienes y servicios considerados como necesarios para gozar de un nivel de vida decente en el país donde viven. Incluye circunstancias en las que las personas están sometidas a una grave presión económica, no pueden permitirse comprar bienes básicos duraderos, viven en condiciones de vivienda deficientes, o no pueden participar en la

---

<sup>52</sup> Council of the European Union. 2010. New European strategy for jobs and growth - progress of work. 10772/10. Bruselas, 8 de junio.

vida social (actividades de ocio o vacaciones). Las medidas de privación material proporcionan una perspectiva de la pobreza que se complementa con la proporcionada por las medidas convencionales en relación con la renta (en principio, se tendrá en cuenta la privación de cuatro bienes básicos).<sup>53</sup>

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

La Comisión Europea ha presentado al Consejo las Directrices tanto para las políticas económicas como para las de empleo en línea con los objetivos marcado por la Estrategia 2020.<sup>54</sup> En concreto, en lo concerniente al empleo, la Directriz nº 7 persigue “*aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural*”, la Directriz nº 9 pretende “*mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior*” y la Directriz nº 10 “*promover la inclusión social y luchar contra la pobreza*”. Transcribimos a continuación el texto de la Directriz nº 10:

*“Los esfuerzos de los Estados miembros para luchar contra la pobreza deberán promover la plena participación en la sociedad y la economía y ampliar las*

---

<sup>53</sup> La privación material severa es definida como la incapacidad para hacer frente a cuatro de las siguientes necesidades: La familia no puede permitirse: 1. hacer frente a gastos inesperados; 2. una semana de vacaciones anuales fuera de casa; 3. pagar los atrasos (hipoteca o alquiler, facturas de servicios públicos o el alquiler de cuotas de compra u otros créditos); 4. una comida con carne, pollo o pescado o el equivalente vegetariano cada dos días; 5. mantener adecuadamente su casa caliente. La familia no podía permitirse (si lo quisiera): 6. tener una lavadora, tener una televisión en color, tener un teléfono, tener un coche personal. La vivienda se ve afectada por: 7. goteras en el techo / paredes / suelos / fundaciones húmedas / marcos de ventanas podridos; 8. alojamiento demasiado oscuro; sin baño o ducha, sin inodoro con evacuación adecuada para el uso exclusivo del hogar; 9. la falta de espacio (definido como un número insuficiente de habitaciones en comparación con el número de personas). Eurostat. 2010d. “Glossary: Material Deprivation”. Disponible en:

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Glossary:Material\\_deprivation](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Material_deprivation).

<sup>54</sup> Comisión Europea. 2010. *Propuesta de Recomendación del Consejo de 27.4.2010 sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión. Parte I de las Directrices Integradas de Europa 2020*. COM (2010)193 final. *Propuesta de Decisión del Consejo de 27.4.2010 sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. Parte II de las Directrices Integradas de Europa 2020*. SEC (2010) 488 final.

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

En el marco de las decisiones del Consejo y dentro del objetivos generales de reducción de la pobreza de la Estrategia 2020 y de la concreción que se haga de los mismos, los Estados miembros tienen la libertad de establecer objetivos basados en indicadores que consideren más apropiados y acordes con sus circunstancias y prioridades nacionales. Sin embargo, sus objetivos y prioridades nacionales tienen que contribuir a lograr los objetivos EU 2020. Los objetivos nacionales se concretarán en los PNR, que se prepararan en diálogo con la Comisión Europea. Un avance de los mismos se ha hecho público a finales de 2010 y la presentación definitiva se llevará a cabo en la primavera de 2011.

La Estrategia 2020 introduce importantes objetivos en el plano social. Entre éstos, se puede destacar la idea de que el crecimiento sea más inclusivo, el hecho de que se introduzca el concepto de progreso medido no solamente por el PIB y la posibilidad de hacer un *mainstreaming* de lo social en el proceso de gobernanza. El hecho de que se haya introducido una nueva cláusula social en el Tratado de la Unión, contribuye que los temas de la protección social y la lucha contra la exclusión adquieran más relevancia. Sin embargo, los importantes y ambiciosos objetivos políticos de la Estrategia 2020, en el plano educativo, del empleo y de reducción de la pobreza, pueden verse truncados (al igual que ocurrió con la Estrategia de Lisboa) si no se ponen los mecanismos y recursos necesarios para conseguir los mismos. Por otra parte si bien la Estrategia apunta a un nuevo modelo de crecimiento, no plantea ninguna redistribución de recursos ni objetivos de reducción de las desigualdades (por ejemplo, mediante el índice GINI); prácticamente no hace referencia a las personas ni a los colectivos más vulnerables (con o sin empleo); y no plantea una transformación real en las actuaciones de los mercados financieros y en las relaciones de poder entre capital financiero y sociedad en su conjunto.

El Avance de PNR presentado por el Gobierno Español a finales de 2010, plantea cinco principales retos macroeconómicos para España e la próxima década: consolidación fiscal y sostenibilidad de las finanzas públicas; mejora del funcionamiento del mercado laboral; mejora de los sistemas de fijación de salarios; mejora del crecimiento de la productividad y reducción de los márgenes; corrección de los equilibrios en el sector inmobiliario y refuerzo del sistema financiero. Además plantea cinco retos temáticos en línea con los Objetivos de la Estrategia Europea (empleo, investigación y desarrollo, energía y clima, educación, pobreza/inclusión social).<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Gobierno de España. 2010. Op.cit.

Partiendo de que el Gobierno Español tendrá que presentar el PNR en la próxima primavera y de que por el momento se cuenta con un avance provisional del mismo, sujeto a modificaciones, hacemos a continuación unos breves comentarios sobre en qué medida los objetivos y medidas prevista en el mismo se ajustan a los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020 y abordan los problemas estructurales generadores de exclusión que hemos descrito previamente:

### ***3.1.- Educación e inclusión en el PNR.-***

La Estrategia Europa 2020 ha situado el éxito escolar y la mejora de los niveles educativos como una de las prioridades fundamentales para la próxima década. Esta prioridad se traduce en dos claros objetivos. El primero de ellos persigue situar los porcentajes de abandono escolar en 2020 en menos del 10%. Como es sabido, las tasas de abandono escolar en España se situaban en el 31,2% de la población en el 2009 (la media europea era del 14,4%) y no se han reducido en los últimos años.<sup>56</sup> Los altos porcentajes de abandono escolar están relacionados con múltiples causas, entre las que se señalan de forma reiterada la insuficiencia de recursos en el sistema educativo, la falta de adaptación de estos recursos a las personas con necesidades específicas y la escasa calidad del mismo. De hecho, la inversión educativa se sitúa en niveles similares desde el año 2000, es decir, el 4,2% del PIB; mientras la media europea es del 5,3%.

Algunas tendencias en España son preocupantes en éste campo: en primer lugar, la elevada proporción de personas con muy poca formación educativa (estudios primarios o secundarios de primera etapa); una cifra que en España representa el 49%, en comparación con el 29% en la OCDE; en segundo lugar, nos encontramos con la disminución significativa de la tasa de ingreso en la educación universitaria entre el año 2000 y el 2008 que en España ha pasado del 47% al 41%,

---

<sup>56</sup> Eurostat. 2010e. "Early school-leavers - Percentage of the population aged 18-24 with at most lower secondary education and not in further education or training". Disponible en:

mientras que la media de los países de la OCDE se ha incrementado en un 9%.<sup>57</sup> Esta disminución se agrava, por un lado, por el porcentaje tan alto de abandono de estudios universitarios en España, que se sitúa entre el 26% y el 30%, el doble de la media europea; y por el otro, por el ineficaz aprovechamiento de los estudios universitarios (el 70% de los estudiantes dedica dos años más de los previstos a cursar sus estudios, lo cual supone un coste de 3.300 millones de euros anualmente).<sup>58</sup>

El avance de PNR fija como objetivo para España la reducción de la tasa de abandono escolar prematuro en 2020 hasta dejarla en el 15%. Si bien esto significa reducirla a menos de un 50% de la actual, no podemos dejar de constatar que ese objetivo es un 50% menos ambicioso del establecido por la UE. Las medidas a las que hace referencia el avance en éste objetivo, son las que se están llevando a cabo actualmente (programas de refuerzo orientación y apoyo PROA, de cualificación profesional inicial PCPI, de reducción del abandono escolar...) que se verán reforzados en el marco de la Ley de Economía Sostenible. Estos programas son claramente insuficientes para acometer los problemas educativos que hemos definido previamente y al menos en su avance hemos de constatar que la cuestión educativa no se aborda de modo adecuado para corregir las deficiencias estructurales. Probablemente la ausencia de un amplio pacto político e institucional en esta materia, es uno de los problemas fundamentales.

## **2.1. Empleo e inclusión en el PNR**

La situación de desempleo en España, con tasas superiores al 20% es la más alta de Europa. Desde el inicio de la crisis, se han destruido cerca de dos millones y medio de empleos, casi el 50% en el sector de la construcción residencial. La

---

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsisc060>

<sup>57</sup> Ministerio de Educación, España. 2010. Op.cit.

<sup>58</sup> Cabrera, Lidia, José Tomás Bethencourt, Pedro Álvarez Pérez, y Miriam González Afonso. 2006. "El problema del abandono de los estudios universitarios", RELIEVE, 12 (2). Disponible en: [http://www.uv.es/RELIEVE/v12n2/RELIEVEv12n2\\_1.htm](http://www.uv.es/RELIEVE/v12n2/RELIEVEv12n2_1.htm). Público. 2009. "El fracaso universitario

Estrategia 2020, define que el crecimiento de futuro ha de ser sostenible, inteligente e integrador. El sistema de protección social en el futuro, solamente será sostenible en la medida en que contemos con una economía equilibrada, que sea no solamente cuidadosa con el medio ambiente y cree empleos verdes, que sea altamente competitiva y en consecuencia que genere excedentes suficientes para hacer políticas sociales. Esto implica una adaptación permanente del mercado de trabajo y una recualificación en línea con las nuevas tendencias, que combine adecuadamente flexibilidad con protección *flexicurity*. Una cuestión clave para España es en qué medida, el excedente de mano de obra actual en alto porcentaje poco cualificado, va a ser capaz de adaptarse a los nuevos empleos, muchos de ellos, al menos en corto plazo poco intensivos en mano de obra.

El avance de PNR propone llegar a un índice de ocupación para 2020 del 74% de las personas entre 20 y 64 años; este objetivo está muy cercano al establecido por la Estrategia 2020 que se sitúa en el 75%. Para conseguir este objetivo, se pretende incrementar especialmente la participación de las personas jóvenes y mayores en el mercado laboral, al igual que los trabajadores con bajas cualificaciones y los inmigrantes. La reforma laboral y en el marco de la misma y la transformación de las políticas activas de empleo serán pasos importantes en ésta dirección. Si bien los objetivos apuntan en la buena dirección, no parece que sea posible reducir sustancialmente las tasas de desempleo y en consecuencia incrementar los niveles de población activa si no se procede a reformas importantes en el tejido productivo en línea con los objetivos de economía verde, economía inteligente y economía integradora. Por otra parte el PNR no aporta respuestas al desempleo estructural y al desempleo de larga duración que está ya por encima de los dos millones de personas y previsiblemente seguirá creciendo a corto plazo.

---

cuesta 3.300 millones al año". 10 de mayo. Disponible en:  
<http://www.publico.es/espana/224664/fracaso/universitario/cuesta/millones/ano>

### ***3.3.- Pobreza e inclusión en el PNR.-***

En relación a los objetivos de reducción de los niveles de pobreza relativa, buena parte de los hogares, casi el 50%, refiere tener algún tipo de privación importante en su vida cotidiana. Una de las principales razones para estas privaciones, viene ocasionada porque los costes de la vivienda representan una carga importante para las familias con hijos. El 33,9% de las familias tenía dificultades para afrontar gastos imprevistos y el 30,5% tenía dificultades para llegar a fin de mes en el 2009; estos porcentajes aumentaron respectivamente en un 5,4% y un 3,7% respecto al año anterior<sup>59</sup>. Si se toman en consideración de modo acumulado los tres indicadores de pobreza previsto en la Estrategia Europa 2020, la tasa de pobreza en España pasa del 19,6% al 22,9% en 2008, cuando la crisis empezó a afectar el tejido social español.

España se encuentra, por lo tanto, en una situación de debilidad estructural a la hora de cumplir los objetivos relativos a la reducción de las tasas de pobreza, máxime si se tiene en cuenta que no hay una previsión de reducción sustancial del desempleo a corto plazo y que existe una estrecha relación entre desempleo y riesgo de pobreza: el 37% de las personas desempleadas están en situación de pobreza en España. La reducción de las tasas de pobreza relativa en España se encontrará, por lo tanto, profundamente dificultada por el alto nivel de desempleo, la baja intensidad laboral en el hogar, y la expansión de la economía sumergida.

El Avance de PNR no fija objetivos de reducción de pobreza, dado que la definición de los mismos está pendiente del acuerdo con la comunidad autónoma. Sin embargo sí que define los cuatro ámbitos en los que se pretende actuar y define medidas para cada uno de ellos. Esos cuatro ámbitos se orientan a (1) incrementar la renta de los hogares con miembros en edad de trabajar, (2) promover la inclusión activa, (3) reducir el riesgo de pobreza en determinados grupos de población, (4)

garantizar el acceso a la vivienda o a un alojamiento digno. La fisionomía de la pobreza en España, como hemos descrito tienen características muy particulares y se echa de menos una identificación de acciones y medidas orientadas a eliminar las situaciones de pobreza extrema, que se ha incrementado sustancialmente con la crisis.

Eliminar la extrema pobreza implica ordenar los sistemas de pensiones no contributivas, extender y armonizar la red de rentas mínimas, dotándolas de cuantías suficientes y estableciéndolas como derecho subjetivo, de modo que actúen como la malla de protección que evita que las personas no traspasen la línea roja de la dignidad. Implica también definir una serie de situaciones que han de ser necesariamente eliminadas antes de 2020, porque no son moralmente aceptables en una sociedad desarrollada: entre ellas por ejemplo la erradicación del chabolismo, la eliminación de la trata de personas, garantizar que no haya hogares en los que no entra ningún ingreso (actualmente más de 250.000), que todos los hogares con personas en exclusión tengan garantizados los suministros básicos de agua, luz y gas, etc.

#### **4.- Conclusiones.-**

La etapa que hemos cerrado de más de diez años de crecimiento económico sostenido en el conjunto de la UE, no trajo consigo una reducción de las desigualdades, sino que más bien agravó estas.<sup>60</sup> La década de la Estrategia de Lisboa, no ha conseguido reducir las tasas de pobreza relativa, al contrario: la pobreza no solo persiste, sino que se agrava y se complejiza y la desproporción entre pobreza y riqueza es cada vez mayor. Esta constatación pone en cuestión un modelo económico que ha estado basado en el crecimiento (más producción y más consumo medido por el PIB) y no en el desarrollo (más bienestar, más calidad de

---

<sup>59</sup> INE. 2010a. Op.cit.

vida). El desarrollo económico, no es un fin en sí mismo, sino que es un instrumento para el progreso de las personas. El nuevo modelo de desarrollo económico, si quiere seguir manteniendo las aspiraciones del modelo social europeo habrá de tener como meta el bienestar de todas las personas.

El balance de los últimos años nos demuestra que no se debe de confundir progreso con crecimiento, presuponiendo que éste conduce a aquel.<sup>61</sup> En las últimas décadas el crecimiento económico ha sido la medida de validez e idoneidad de las políticas económicas de los gobiernos, presuponiendo que aquellas sociedades que más crecen son también las que más se desarrollan. Sin embargo el crecimiento está fundamentalmente asociado al incremento de la cantidad del producto y en consecuencia al consumo, sin tener en cuenta los costes que esto conlleva, por ejemplo, de tipo medioambiental, o los aspectos negativos en la distribución de la renta, que son generadores no solo de desigualdades sociales, sino también de tensiones que a largo plazo acaban obstaculizando el propio crecimiento.<sup>62</sup>

El progreso, tiene claras implicaciones éticas para los gobiernos, el empresariado y la ciudadanía y está estrechamente relacionado con la reducción de las desigualdades, la distribución de los niveles de renta, el fomento de la calidad de vida de las personas, la creación de capital y tejido social, el desarrollo del capital humano, el fomento de la cultura, del compromiso cívico, etc. Desde esta perspectiva, se entiende que la protección social no está para corregir o compensar las disfunciones del sistema económico, sino más bien al contrario: la economía ha de estar al servicio de la calidad de vida de las personas, del desarrollo y de la cohesión social. El problema no es por tanto de disponibilidad de recursos sino de distribución de recursos. De hecho, no hemos de olvidar que la pobreza en las

---

<sup>60</sup> Fresno y Tsolakis. Op.cit. pp.16-22.

<sup>61</sup> Ayala. 2010. Op.cit.

<sup>62</sup> Para una definición adecuada del PIB y de sus limitaciones como instrumento de medición, véase: <http://www.econlink.com.ar/dic/pib.shtml>.

sociedades correlaciona normalmente con la desigualdad y que las sociedades más desiguales son precisamente aquellas que son más excluyentes y más regresivas fiscalmente.<sup>63</sup>

Frente a quienes afirman que es necesario crecer primero para redistribuir después, es necesario seguir recordando que el gran reto que tiene nuestra sociedad actualmente es crecer de modo equitativo y en consecuencia crecer distribuyendo. Esta es la única manera de que nuestra sociedad progrese tanto democrática como socialmente y que sea sostenible en el largo plazo. Invertir las tendencias actuales, para tener una sociedad más cohesionada y reducir sustancialmente la exclusión en la próxima década, requiere consolidar y profundizar los derechos sociales, que están en la esencia de la construcción de la UE. No es posible el progreso en los derechos sociales si no se reducen las desigualdades, que no solo se manifiestan en los niveles de renta, sino también en el acceso a los servicios, que aunque normativamente son universales no benefician de modo equitativo a todas las personas y que también tienen una dimensión interterritorial (entre CCAA) e intraterritorial (en el seno de las CCAA), afectando especialmente a determinados grupos de población (inmigrantes, personas discapacitadas, minorías, etc.

Los problemas de pobreza y exclusión social en España, obedecen como hemos visto a situaciones complejas de carácter estructural, algunas de las cuales se han ido perpetuando en las últimas décadas. El tremendo impacto de la crisis, no solamente está evidenciando estos problemas sino que además está agravando los mismos. Salir de esta situación pasa por abordar de una parte medidas de carácter estructural dirigidas a corregir las tendencias pasadas y por otra parte por tomar medidas de carácter urgente orientadas especialmente a corregir y eliminar las situaciones de extrema exclusión.

---

<sup>63</sup> FOESSA. 2008. Op.cit; Bourguignon, François. 2004. 'The Poverty-Growth-Inequality Triangle'. Indian Council for Research on International Economic Relations. Nueva Delhi. 4 de febrero. Disponible en:

[http://www.cies.edu.ni/documentos/red/doc/cap-02/33634\\_PovertyInequalityGrowthTriangleFeb24.pdf](http://www.cies.edu.ni/documentos/red/doc/cap-02/33634_PovertyInequalityGrowthTriangleFeb24.pdf)

Existe en el plano europeo una contradicción entre medidas de austeridad y los ambiciosos objetivos de la Estrategia 2020. No obstante, la Estrategia Europa 2020 es una oportunidad para que España emprenda con carácter urgente las medidas necesarias para reducir las situaciones extremas de exclusión y acometa a medio plazo las reformas que conduzcan a la inversión de éstas tendencias. Esta tarea compete y es responsabilidad del conjunto de administraciones públicas, pues las competencias en este ámbito son compartidas. Para ello el Gobierno y el conjunto de instituciones, buscando una implicación activa y movilización de la sociedad civil, han de ir más allá de los objetivos marcados por la Estrategia 2020 a nivel Europeo, abordando con valentía los problemas y carencias estructurales y poniendo los medios y mecanismos para resolver los mismos.

La complejidad administrativa y política de nuestro Estado, exige en este ámbito al igual que en otro mejorar los sistemas de gobernanza. Esta gobernanza debería de conducir a un Acuerdo por la Inclusión del que se derive una Estrategia de Inclusión Social, con sus correspondientes planes, medidas, financiación y actuaciones por parte de las distintas administraciones. Los Planes de Inclusión Social, que se han puesto en marcha en la última década, tanto por parte de la administración central, como de las CCAA y de los municipios, tienen que ser reforzados, extendidos y profundizados en un marco de mejor gobernanza y mayor participación de las entidades sociales. Cada administración ha de asumir sus responsabilidades, sobre la base de compromisos mutuos, pero esto no es posible sin el liderazgo por parte de la administración central.