

DICTAMEN 1/1998
DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS,
PRECEPTIVO, SOLICITADO POR EL GOBIERNO DE CANARIAS,
SOBRE EL PLAN DE INTEGRACIÓN SOCIAL CONTRA LA POBREZA Y LA
EXCLUSIÓN SOCIAL EN CANARIAS

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la Ley 1/1992, de 27 de abril, previa tramitación de la Comisión Permanente de Política de Bienestar Social, y de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de diciembre, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por unanimidad, en sesión del día 19 de marzo de 1998, con los requisitos que establece el artículo 10.1.c) de la precitada Ley 1/1992, de 27 de abril, el siguiente,

D I C T A M E N

I. ANTECEDENTES

1.- El día 09 de Diciembre de 1997, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5.1, de la Ley 1/1992, de 27 de Abril, de creación del CES, solicita del Consejo, a instancia del titular del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, informe previo sobre el **Plan de Integración Social contra la Pobreza y Exclusión Social en Canarias**, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4.2 a) de la Ley citada. **Plan** tomado en consideración por el Consejo del Gobierno en sesión celebrada el día 16 de octubre de 1997.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 5.3, de la Ley 1/1992, de 27 de abril, el dictamen habrá de ser emitido en el plazo de un mes, contado desde la fecha de la solicitud formulada.

2.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 5.2 de la misma Ley 1/1992, citada, con la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación:

- Certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno.
- Plan de Integración Social contra la Pobreza y Exclusión Social en Canarias:

Tomo I.- *Parte primera.*

Presentación.

Introducción.

Marco legal.

Parte segunda.

Análisis de las necesidades y de los recursos sociales en la Comunidad Autónoma Canaria.

Sociedad Canaria.

Pobreza y Exclusión.

Estado actual de la pobreza en Canarias.

Tomo II.- *Parte Primera.*

Líneas estratégicas de actuación.

Principios y criterios de actuación.

Objetivos generales.

Objetivos específicos.

Destinatarios del Plan.

Propuestas de estrategias de actuación.

Parte segunda.

Temporalización.

Financiación.

Seguimiento y evaluación.

Consideraciones finales.

Documentación consultada.

Con fecha 02 de marzo de 1998 (número de Registro de Entrada 109) el titular del departamento de Empleo y Asuntos Sociales envía al Consejo copia del *Decreto por el que se regulan las ayudas económi-*

cas básicas, aprobado por el Gobierno de Canarias en sesión celebrada el 05 de febrero, para conocimiento del Consejo y a fin de que se entienda integrado en el **Plan de Lucha contra la Pobreza**.

3.- La Secretaría General del Consejo informa sobre la admisión a trámite de la solicitud del dictamen. El Presidente del Consejo, tal y como establece el artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social, acuerda remitir la solicitud del dictamen

previo y sus antecedentes a la Comisión Permanente de Trabajo de Política de Bienestar Social, para la preparación del Proyecto de Dictamen y su posterior valoración y emisión del Dictamen, en su caso, por el Pleno del Consejo.

La Comisión competente celebró sesiones de trabajo los días 09 de febrero y 13 de marzo de 1998. En la última de las sesiones de trabajo citadas la Comisión aprobó por unanimidad el Proyecto de Dictamen analizado por el Pleno.

II. CONTENIDO DEL PLAN DE INTEGRACIÓN SOCIAL CONTRA LA POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN CANARIAS

1.- Señala el Gobierno que el **Plan** sometido a dictamen parte del *compromiso contenido en el programa presentado al Parlamento de Canarias* y con el propósito de abordar, en materia de política social, un *conjunto de medidas intersectoriales* dirigidas a combatir los fenómenos de la pobreza y la exclusión social en Canarias. El **Plan** se presenta como *resultado de la participación de las áreas del Gobierno de Canarias directamente relacionadas con el bienestar social*, en especial, los departamentos de Empleo y Asuntos Sociales; de Sanidad y Consumo; de Educación, Cultura y Deportes y de Obras Públicas, Vivienda y Aguas.

2.- La documentación en que se contiene el **Plan** lo estructura en torno a los siguientes apartados:

- *Exposición del marco normativo y conceptual.*
- *Análisis global y diagnóstico general de la realidad de Canarias, tanto en lo que se refiere a la demanda de recursos sociales como al estado actual de indicadores de pobreza.*
- *Objetivos y medidas propuestas para la erradicación de la pobreza y la exclusión social.*
- *Temporalización. Procedimientos y*

fórmulas de evaluación y seguimiento del Plan. Financiación.

Finalmente el **Plan** destaca que, en atención a la fuerte concentración de las cifras indicativas de pobreza en los grandes núcleos urbanos del Archipiélago, es conveniente articular sendas *propuestas de actuación específicas para las áreas geográficas de Santa Cruz de Tenerife, La Laguna y Las Palmas de Gran Canaria*.

2.1. *El marco conceptual y normativo* incluye referencias a declaraciones, recomendaciones y decisiones de organismos internacionales que destacan la creciente importancia que en el plano internacional se da a la configuración de medidas que vayan dirigidas a la eliminación de la pobreza: *declaración universal de los derechos humanos*, aprobada por la Asamblea General de la O.N.U. en diciembre de 1948; *pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales*, adoptado por la Asamblea General de la O.N.U. en diciembre de 1966; *declaración sobre el progreso y el desarrollo social*, Asamblea General de la O.N.U., diciembre de 1969; *declaración sobre el progreso y el desarrollo social, de la Cumbre Mundial sobre el desarrollo*

social, de marzo de 1995, que propugnó que el año 1996 fuera considerado como año internacional de la lucha contra la pobreza.

2.1.1. En el entorno europeo *la Carta Social Europea*, en vigor en España a partir de julio de 1980; *el Tratado de Maastricht*, que revisa los tratados de la Unión Europea, firmado en febrero de 1992, avanza en las ideas relativas de las políticas sociales de los Estados miembros, dando origen a dos protocolos: el primero de ellos, desarrolla *compromisos orientados a la promoción del empleo*, firmado por los doce estados que formaban entonces la Comunidad, el segundo, sin la participación del Reino Unido, *promueve junto a la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores, la lucha contra las exclusiones sociales*.

Las dos últimas décadas del proceso de integración europeo significa la puesta en marcha de acciones temporales y tratamientos específicos de los problemas derivados de la pobreza en Europa así, las *decisiones del Consejo de julio de 1975* (aplicable en el período que va de 1975 a 1980) y *la de diciembre de 1985* (de 1985 a 1989). La Comisión de la Comunidad Europea introduce el *“programa pobreza 3”* previsto para el período 1989-1994. Un informe de la Comisión sobre la aplicación de este último programa *constata la aparición de nuevas formas de marginación y la existencia de cincuenta y dos millones de personas que vivían en situación de pobreza en la Comunidad*, lo que justifica se proponga un programa de acción a medio plazo (julio de 1994 a diciembre de 1999) para luchar contra la exclusión social y promover la solidaridad. El **Plan de Integración Social contra la Pobreza y Exclusión Social en Canarias** continúa con una prolífica referencia a instrumentos declarativos de acciones comunitarias sobre el fenómeno de la pobreza y exclusión

social, concluyendo con referencias a las orientaciones de la política social europea incluidas en *el Libro verde de la Comisión sobre “Política Social Europea: opciones para la Unión”*, de diciembre de 1993, en *el Libro blanco sobre “Crecimiento, competitividad y empleo”* (1993) y en el documento *“Política Social Europea: un paso adelante para la Unión”*, de julio de 1994. El **Plan** también incluye el modo en que se reflejan los planteamientos contenidos en los instrumentos citados en el contexto de la aplicación de las políticas estructurales de la Comunidad y la progresiva incorporación de estos objetivos a las iniciativas financiadas con los fondos estructurales.

2.1.2. El Plan de Integración Social contra la Pobreza y Exclusión Social en Canarias detalla los aspectos más relevantes de la política estatal en materia de asistencia y prestaciones sociales a través del análisis de la Ley de Bases de Régimen Local, de los mecanismos de delegación de competencias previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, para concluir con un estudio *pormenorizado de los instrumentos que en desarrollo del marco de las competencias transferidas del Estado a la Comunidad Autónoma Canaria en materia social, se dirigen a combatir la pobreza y la exclusión social en Canarias*. Así se relacionan un conjunto de disposiciones básicas de la Comunidad Autónoma en el área de servicios sociales dirigidos a combatir aquellas situaciones:

- * Ley 9/87, de 28 de abril, de Servicios Sociales.
- * Decretos que regulan las ayudas económicas básicas.
- * Decretos que regulan ayudas y subvenciones en el área de servicios sociales.
- * Subvenciones a las Corporaciones Locales en materias de prestaciones básicas.

- * Ley de accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación; Ley de participación de las personas mayores y de solidaridad entre las generaciones; Ley integral del menor, y otras disposiciones en trámite de elaboración.
- * Ley del voluntariado, informada por el CES de Canarias.

2.1.3. El **Plan**, en función del carácter estructural con que se presenta, hace también *reseña de la normativa básica de otras áreas que tienen especial incidencia en el ámbito de las condiciones de pobreza y la exclusión social*. Así, se refiere a las áreas de Empleo y Seguridad Social, con referencias al Instituto Canario de Formación y Empleo y a los programas que ejecuta; a la de Educación, en el contexto del marco de la Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, y su desarrollo en el ámbito de la Comunidad Canaria; a la de Salud, atendiendo las previsiones de la Ley 4/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y el desarrollo de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma por R.D. 446/1994, de 11 de marzo, esencialmente a través de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias; o, entre otras más, a la de la Vivienda, fundamentalmente al considerar la ejecución de los sucesivos Planes Canarios de Vivienda y sus distintos programas específicos.

2.2. El Plan de Integración Social contra la Pobreza y Exclusión Social en Canarias incluye un *análisis de la dinámica reciente y las transformaciones en la estructura de la población canaria*. Analiza la población y tasas de crecimiento medio anual de la población de hecho de Canarias, período 1900-1990. Incluye una proyección de la población de Canarias por grupos de edad, años 1991-2021, la evolución de los índices demográficos estructurales

de la población canaria, años 1940-2021, y las diferencias interinsulares en relación a todos estos aspectos globales. Estudia el fenómeno de la concentración de la población en relación a la creciente importancia de determinadas actividades económicas y su ubicación espacial, lo que permitiría, según el **Plan**, hablar de polos específicos de concentración demográfica. El **Plan** concluye en este apartado incluyendo datos en torno a las tasas de crecimiento proyectadas en Canarias para los distintos tipos de Municipios.

2.2.1. *El desarrollo económico y los elementos caracterizadores de la economía canaria*. El mercado laboral, los mecanismos de oferta de trabajo y desempleo, la distribución espacial y personal de la renta, y la estratificación social de Canarias, constituyen otras cuestiones que se incluyen en este apartado del **Plan**. De igual forma, la cultura canaria, la educación, el desarrollo y el bienestar, constituyen según indica el **Plan**, elementos fundamentales con que se pretende abordar el estudio de las desigualdades y la exclusión.

2.2.2. El **Plan** se detiene especialmente en el estudio de los conceptos de pobreza y exclusión y en señalar el hecho de que los sistemas de bienestar social están llamados cada vez más a cumplir, junto al papel tradicional enfocado al apoyo a los ingresos, un segundo papel innovador que implica la reducción de la dependencia mediante el aumento de la posibilidad de elección, la participación y la integración social.

2.2.3. *El final de la primera parte del Plan se dedica a hacer un diagnóstico del estado actual de la pobreza en Canarias*. Así, se incluyen estudios comparativos entre los niveles de pobreza por provincias e islas en el Archipiélago Canario. La localización de la población

con pobreza severa por provincias y zonas en Canarias. Concluyendo con un cuadro resumen de datos socioeconómicos de la población bajo el umbral de la pobreza en Canarias. Por último la información la completa el **Plan** con una aproximación *al modo en que se utilizan los servicios sociales* por parte de la población bajo el umbral de la pobreza.

2.3. El Plan de Integración Social contra la Pobreza y Exclusión Social en Canarias considera necesario actuar en tres líneas estratégicas básicas: *prevención, integración y asistencia*, que irían previamente acompañadas de un *bloque de actuaciones de carácter institucional y procedimental*, que faciliten que las líneas estratégicas se desarrollen con la coordinación de los procedimientos y órganos cuyas funciones están encaminadas a la erradicación de las condiciones de desfavorecimiento que se presentan en la población canaria.

2.3.1. La *prevención* significa que los servicios públicos deberán articular sus actuaciones sobre la base de *prevenir de los aspectos negativos o perjudiciales a las personas de su entorno*, ya sean estos físicos, económicos o sociales, actuando directamente sobre las causas que generen o puedan generar situaciones no deseables para los individuos o la comunidad. El **Plan** dispone la adopción de medidas preventivas específicas dirigidas a grupos de mayor riesgo.

2.3.2. Toda política de acción social que se enmarque en los principios constitucionales desarrollados en los distintos estatutos y leyes sectoriales, debe tener como principal objetivo *la integración social promoviendo la participación en la esfera de la producción y en el consumo de bienes y servicios*.

2.3.3. Por último, la tercera línea es-

tratégica definida, *la asistencia, contempla las acciones que en función de las necesidades específicas que determina un alto grado de exclusión y dependencia requieren servicios de atención a las necesidades básicas de las personas*.

2.3.4. El Plan de Integración Social contra la Pobreza y Exclusión Social en Canarias, dentro de los principios que enmarca la política social en la Comunidad Autónoma Canaria, se inspiraría en los siguientes: el de *solidaridad social* que extiende a toda persona que se encuentre en la Comunidad Autónoma el ámbito de cobertura de los servicios de las Administraciones Públicas Canarias; el de *responsabilidad pública y corresponsabilidad social*, por el que los poderes públicos garantizan el derecho de los ciudadanos a su desarrollo personal en condiciones de vida digna, promoviendo actuaciones de prevención y eliminación de las causas que determinen marginación y exclusión social. Ha de considerarse al conjunto de la sociedad como corresponsable en la tarea de prevención y erradicación de la pobreza; se pretende fomentar la solidaridad natural que se manifiesta a través de grupos familiares o del entorno más inmediato de las personas. Se ha de reconocer y potenciar la actuación de las instituciones privadas sin ánimo de lucro, se debe promocionar la aportación de criterios encaminados a la consecución de medidas de erradicación de la pobreza y exclusión social, a todo esto se refiere el *principio de complementariedad y coordinación*; las actuaciones deben plantearse desde una *perspectiva integral*; *deberán utilizarse los recursos disponibles de la forma más eficaz posible*, propiciando su rentabilidad social y optimización; el *principio de información*, de tal forma que se facilite la difusión y conocimientos públicos de los programas prioritarios, y, por último, habrá de garantizarse, *principio de ra-*

cionalidad de la financiación, la continuidad de aquellos recursos que se muestren con mayor eficacia en relación a las necesidades existentes.

2.3.5. En definitiva, el **Plan** define *un objetivo general* que sería el de *promover las condiciones de igualdad, desarrollo y bienestar mediante la prevención de situaciones de desigualdad, así como la asistencia, promoción e integración social de individuos o grupos*, con mayores limitaciones o dificultades para acceder al ejercicio pleno y efectivo de los derechos sociales y de ciudadanía.

El **Plan** profundiza en las que se han definido como líneas de actuación concreta, propuestas de medidas específicas y, por último, define a las personas, las familias y los grupos de la Comunidad Autónoma Canaria cuyo grado de fragilidad les hace *destinatarios del conjunto del Plan y de los programas y proyectos encargados de desarrollar sus medidas.*

2.3.6. *Propuesta de medidas estratégicas de actuación.* De acuerdo con los objetivos generales, los principios y los criterios, el **Plan** define las siguientes líneas de actuación:

A) Medidas de carácter institucional y procedimental.

Medida A.1	Requisitos normativos de integralidad de las acciones del Gobierno de Canarias en Política Social
Medida A.2	Comisión Especial Delegada
Medida A.3	Medidas de mejora de la calidad de la respuesta administrativa
Medida A.4	Requisitos de complementariedad en los proyectos de intervención social
Medida A.5	Homologación para la Formación Ocupacional
Medida A.6	Sistema Informático Común
Medida A.7	Observatorio Canario de Pobreza y Exclusión Social
Medida A.8	Armonización de los criterios y orientaciones en las convocatorias de subvenciones en materia social
Medida A.9	Ayudas económicas básicas: rentas de inserción / rentas de subsistencia

B) Medidas de carácter preventivo.

Señala el **Plan** que la función preventiva representa uno de los ejes sustanciales de la política social. Su incidencia, que se proyecta sobre el conjunto de la población, centra sus máximos esfuerzos en aquellas materias y colectivos de mayor vulnerabilidad. La rentabilidad social y económica de

las acciones, enmarcadas dentro de la prevención, permiten el ahorro considerable de esfuerzos humanos y económicos en la asistencia y en la integración social, evitando el deterioro de la calidad de vida de los individuos, grupos o comunidades en situación de riesgo.

Medida B.1	Fracaso Escolar
Medida B.2	Potenciar los programas de Educación Compensatoria y Garantía Social
Medida B.3	Programas específicos de Promoción de la Salud
Medida B.4	Reservas de viviendas para proyectos convivenciales tutelados
Medida B.5	Rehabilitación de viviendas
Medida B.6	Rentabilizar uso de locales públicos en promociones de viviendas para actividades comunitarias
Medida B.7	Potenciar la función preventiva de los Centros de Servicios Sociales
Medida B.8	Detección y seguimiento de situaciones de Fragilidad Social
Medida B.9	Prevención de enfermedades infectocontagiosas y drogodependencias
Medida B.10	Apoyo formativo a las familias
Medida B.11	Mejora de la oferta de Comedores y Residencias Escolares
Medida B.12	Información sobre vías de acceso al sistema productivo

C) Medidas dirigidas a la Promoción e Integración Social.

De entre las distintas fórmulas de organización de las medidas integradas en este apartado, el **Plan** opta por una estructuración basada en criterios relacionados con las condiciones de autonomía o dependen-

cia de la población objeto del mismo, definidas según el grado de menor o mayor dependencia o necesidad de atención y normalización de sus condiciones de participación económica y social.

Medida C.1	Recursos Públicos, Convenios de Colaboración.
Medida C.2	Educación de Adultos / Yacimientos de Empleo
Medida C.3	Promoción de Empleo / Proyectos de Utilidad Social
Medida C.4	Potenciación de nuevos yacimientos de empleo
Medida C.5	Ayudas a la movilidad laboral interinsular
Medida C.6	Ayuda a domicilio
Medida C.7	Centros de Día
Medida C.8	Programas de Respiro Familiar
Medida C.9	Programas de Acogimiento Familiar y Pisos Tutelados
Medida C.10	Diversificación de la Atención al Drogodependiente y a su entorno sociofamiliar
Medida C.11	Programas de adaptación de ex-reclusos a la vida comunitaria
Medida C.12	Orientación al inmigrante
Medida C.13	Estabilización de los Programas Integrales de integración socio-laboral de colectivos y etnias especialmente vulnerables
Medida C.14	Programa de erradicación del chabolismo y la infravivienda

D) Medidas de carácter asistencial.

Las medidas que el **Plan** incluye en este apartado van dirigidas a la parte de Servicios Sociales que se ocupa específicamente de atender a las particulares necesidades de determinados grupos (margina-

dos, ancianos, discapacitados, etc.) y facilitar la adaptación recíproca de la persona o del medio social, elevar la calidad de vida y promover el bienestar individual o colectivo.

Medida D.1	Centros Especiales de Acogimiento
Medida D.2	Cobertura de Plazas Residenciales
Medida D.3	Mejora de la infraestructura y la calidad asistencial a colectivos con condiciones extremas de marginación o exclusión social

2.4. El Plan de Integración Social contra la Pobreza y Exclusión Social en Canarias establece un periodo no inferior a cuatro años para el desarrollo de las medidas previstas al objeto, se indica, de implementar mecanismos de evaluación y acompañamiento de las acciones diseñadas en el mismo, de tal forma que se garanticen su transparencia y la capacidad autocorrectora de

los dispositivos previstos. En cualquier caso el **Plan** tiene una *proyección a lo largo de dos periodos cuatrianuales a partir de 1998*. La fecha de inicio de la puesta en marcha de la mayor parte de las medidas que se han descrito queda supeditada, según indica el propio **Plan**, a la fecha efectiva de aprobación del mismo.

CALENDARIO DE ACTUACIÓN

Medidas de carácter institucional, organizativo y procedimental

Medidas	1997				1998				1999				2000				2004			
	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr
A.1																				
A.2																				
A.3																				
A.4																				
A.5																				
A.6																				
A.7																				
A.8																				
A.9																				

Medidas de carácter preventivo

Medidas	1997				1998				1999				2000				2004			
	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr
B.1																				
B.2																				
B.3																				
B.4																				
B.5																				
B.6																				
B.7																				
B.8																				
B.9																				
B.10																				
B.11																				
B.12																				

Medidas dirigidas a la promoción e integración social

Medidas	1997				1998				1999				2000				2004			
	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr
C.1																				
C.2																				
C.3																				
C.4																				
C.5																				
C.6																				
C.7																				
C.8																				
C.9																				
C.10																				
C.11																				
C.12																				
C.13																				
C.14																				

Medidas de carácter asistencial

Medidas	1997				1998				1999				2000				2004			
	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr	1Tr	2Tr	3Tr	4Tr
D.1																				
D.2																				
D.3																				

2.4.1. En función de las diferentes modalidades de actuación, tipos de prestaciones y demás instrumentos de integración, establece el **Plan de Integración Social** su financiación: con cargo a las partidas presupuestarias consignadas en los *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias*, específicamente destinada a los fines previstos en el **Plan** a través de las distintas Consejerías del Gobierno de Canarias; a través de los fondos que con los mismos fines se consignen en los presupuestos de las Corporaciones Locales; asignaciones económicas provenientes de la Administración del Estado; aportaciones económicas procedentes de los fondos estructurales europeos; los recursos económicos aportados al sistema público por fundaciones, asociaciones y entidades privadas; las contribuciones económicas de los usuarios de programas o servicios, cuando así se determinara legal y reglamentariamente, y cualesquiera otros recursos económicos que puedan atribuirse al **Plan**.

2.4.2. El **Plan de Integración Social contra la Pobreza y Exclusión Social en Canarias** incluye en este apartado de la financiación una llamada a la conveniencia de profundizar el debate sobre la necesaria ampliación de la financiación local, y la articulación de un nuevo equilibrio de viabilidad y concentración entre las haciendas locales y la economía privada. La escasez de los recursos públicos hace necesario centrar los esfuerzos

en los criterios de asignación y priorización de los mismos, se señala.

2.4.3. El **Plan de Integración Social contra la Pobreza y Exclusión Social en Canarias** dispone la evaluación de la ejecución de sus medidas desde dos niveles de seguimiento: el que pueda ser realizado por la Comisión Especial delegada del Gobierno de Canarias, prevista en el artículo 11, de la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales. El **Plan** prevé que esta comisión pueda adoptar decisiones en torno a la ejecución del mismo creando equipos técnicos de trabajo en relación a las funciones de coordinación de las acciones a desarrollar, de la incorporación de nuevas medidas o la variación de las ya existentes, sobre la supervisión de la programación y funciones de las mesas técnicas departamentales que también describe el Plan y para la elaboración de informes y formular propuestas del Gobierno sobre la evolución de la pobreza en el Archipiélago Canario. Un segundo nivel de seguimiento y evaluación del **Plan** vendría dado por el que se efectúe a través de los equipos técnicos departamentales creados en cada Consejería con funciones en las materias que inciden en procesos de pobreza y exclusión social. Las acciones, propuestas e informes que estos equipos realicen serían enviados a la Comisión Especial delegada al objeto de que esta realice sus funciones generales de evaluación y coordinación.

III. OBSERVACIONES AL PLAN DE INTEGRACIÓN SOCIAL CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN CANARIAS

1. De carácter previo.

El CES ha tratado de forma reiterada en sus *Informes Anuales*, preferentemente, el fenómeno de la pobreza y la exclusión social en Canarias, analizando e identificando los problemas y aportando, en ocasiones, propuestas de actuaciones y recomendaciones. Así, ya en nuestro primer *Informe Anual sobre el año 1992* el CES expresaba lo siguiente:

"12. El Consejo muestra su preocupación por la degradación social, el grado de marginación y la falta de oportunidades para la integración, que se muestra agravada por la escasez de servicios y equipamientos sociales. Siendo tan generalizada la situación, el Consejo llama particularmente la atención sobre la escasa operatividad del salario social y los mecanismos de integración ahí contemplados, recomendando una mayor información y agilización burocrática.

13. Los maltratos a niños y mujeres y la falta de centros de protección y reforma exigen una mayor sensibilidad de la Administración. La situación general de los mayores sin atención, de los niños sin guardería y de los jóvenes sin orientación ocupacional son otras preocupaciones prioritarias del Consejo. En tal sentido, se recomienda el pleno desarrollo de la Ley de Servicios Sociales."

Con el *Informe Anual sobre la situación económica, social y laboral de Canarias en 1993*, el Consejo expuso:

"16ª. El Consejo Económico y Social, sugiere un esfuerzo a las administraciones con nivel de corresponsabilidad, en la búsqueda de fórmulas para que los mecanismos de acceso a las prestaciones y programas de reinserción social se realicen con mayor celeridad. El Consejo apoyará la creación y urgente constitución de la Comisión Especial de la Pobreza y Marginación, como instrumento que contribuya a delimitar las necesidades de la población afectada y el fomento, entre la misma, de los programas específicos de sanidad, educación y empleo, con vocación esencialmente integradora y normalizadora."

O las consideraciones vertidas en nuestro *Informe Anual sobre 1994*.

"19.- El bienestar social y la calidad de vida no pueden ser considerados de manera unidireccional observando aisladamente cada uno de sus componentes (económico, sanitario, educacional, etc...), sino más bien como el equilibrio en el desarrollo conjunto de todos ellos, lo que exige contemplar la política social como un conjunto de medidas coherentes, coordinadas e integradas. El CES valoraría como altamente positivo que la política social de la Comunidad Autónoma se diseñara con una visión amplia e interrelacionada, más que como un conjunto de acciones aisladas de efectos dudosos en el medio y largo plazo.

20.- La base demográfica de Canarias juega un papel determinante en la caracterización del problema social. El crecimiento de la población, los cambios en su estructura y la distribución de los asentamientos en el territorio constituyen una dimensión ineludible para la planificación de los servicios públicos. La sensibilidad a este hecho lleva ya a la continua referencia a los "mapas" de población, sanitario, de servicios sociales, etc."

En este mismo *Informe Anual*, el Consejo llamó la atención sobre la,

"... deficiente coordinación entre los distintos niveles de la Administración actuantes en materia social que adquiere especial relevancia en los aspectos relacionados con la protección social, siendo necesario un esfuerzo conjunto entre la Comunidad Autónoma, los Cabildos y los Ayuntamientos para afrontar y resolver este problema, que se agrava por la excesiva lentitud con que son tramitadas algunas de las ayudas básicas concedidas y por la escasa dotación de centros en las islas menores."

Además, señalamos:

"41.- En líneas generales este Consejo reconoce los significativos avances que se han producido en la protección social en Canarias, aunque desea señalar la existencia de múltiples carencias y deficiencias que impiden que la asistencia llegue a aquellas personas que la necesitan, existiendo importantes bolsas de marginación, especialmente en los barrios periféricos de las ciudades, donde la actuación es limitada.

Las bolsas de marginalidad son difícilmente solubles sólo con la política asistencial, puesto que la problemática social se encuentra muy vinculada con las deficiencias en otros ámbitos como el cultural, el de la formación y el económico. La existencia de elevadas tasas de desempleo, junto con el alcoholismo y otras drogodependencias, generan un entorno que se autoalimenta y que limita los efectos de la intervención.

42.- De los estudios sobre distribución personal de la renta en Canarias el CES deduce la persistencia de una pronunciada desigualdad: el 10% de los hogares con mayores ingresos reúne más del 25% de los ingresos totales, mientras que en el otro extremo el 10% de los hogares con menores ingresos sólo cuenta con un 2,7% de los ingresos. Esta situación, correspondiente a 1991, es consecuencia de un proceso de mejora hacia mayor igualdad en la distribución de la renta durante la década de los sesenta y de los setenta, que ha quedado interrumpida durante los años ochenta. Se detecta importantes barreras de salida de la pobreza por la baja movilidad social ascendente de los estratos de renta más baja.

Teniendo en cuenta que las Encuestas de Presupuestos Familiares se realizan cada 10 años y que son las únicas fuentes para realizar este tipo de análisis de la sociedad canaria, el CES sugiere al Gobierno de Canarias las gestiones necesarias para elevar los tamaños de las muestras y resolver problemas de metodología que dificultan análisis conclusivos. El Instituto de Estadística de Canarias debe jugar en este proceso un papel determinante.

43.- Uno de los aspectos sobre los que el CES se muestra particularmente sensible es en lo relativo al nivel de pobreza. Aún teniendo en cuenta las distintas fuentes y metodologías existente para medirla y los dispares resultados a que se llegan, Canarias ocupa uno de los lugares de mayor nivel de pobreza, cualquiera que sea su conceptualización: pobreza severa o relativa, pobreza tradicional o nuevas formas de pobreza, pobreza rural o urbana. Cada una de estas formas de pobreza exige un conjunto particular de acciones integradas que el Consejo reclama como necesario, al constatar la insuficiencia del Plan de Lucha contra la Pobreza presentado en el Parlamento Canario, de la ampliación de las infraestructuras destinadas a la prestación de servicios sociales y de la fijación del salario social.

La fuerte relación existente entre los niveles de pobreza y los niveles culturales-educativos, la situación de desempleo y los crecientes problemas de vandalismo y delincuencia juvenil, así como el particular ensañamiento de la pobreza con algunos colectivos como la Tercera Edad aconsejan un análisis pormenorizado y

continuado de esta temática en el que de nuevo el ISTAC y las organizaciones implicadas deben aunar esfuerzos y cumplir una función metodológica y analítica de primer orden."

Sobre estas ideas básicas expuestas, el CES insistió en el *Informe Anual sobre 1995*:

"La protección social se enfrenta en sistemas de referencia y a finales del siglo XX, a una situación difícil debido a la necesidad de reducir los déficits públicos y a la creciente demanda de recursos hacia las prestaciones sociales. Por ello, son prioritarias las labores de sensibilización social acerca de la importancia de la protección social, así como fomentar las tareas de planificación y coordinación a fin de incrementar la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles.

El Consejo Económico y Social extrae de su Informe Anual, 1995, las siguientes conclusiones sobre el **sistema de protección social** en nuestra Comunidad:

"1. A pesar de los avances realizados a lo largo de los últimos años tanto en lo referente al incremento en el número de pensiones, contributivas y no contributivas, como en las ayudas a la integración social de determinados colectivos desfavorecidos, es preciso destacar que el importe de estas prestaciones es relativamente bajo y su gestión, en el caso de las que corresponden a la Comunidad Autónoma, excesivamente lenta.

2. Para el CES, el volumen de infraestructuras vinculadas a los servicios sociales existentes en Canarias no es tan escaso como las deficiencias que se observan en la gestión de dichos recursos, la escasez de personal, la falta de planificación y de coordinación entre los diferentes ámbitos de la administración involucrada y entre estos ámbitos y otros agentes de intervención.

3. Existen focos de marginalidad en las zonas periféricas de las grandes ciudades que requieren una mayor atención y una coordinación entre las diferentes vías de intervención. Los problemas de estas zonas no se resuelven mediante intervenciones puntuales de tipo asistencial, siendo necesario un trabajo social continuado con un fomento de las labores preventivas.

4. Es necesaria una mayor coordinación de los servicios sociales con los educativos y sanitarios. Existe una duplicación de intervenciones y una deficiente utilización de los recursos debido a que las deficiencias en la calidad de algu-

no de estos servicios incide negativamente en los demás. Además, la transferencia de información entre ellos es escasa.

5. La sociedad canaria debe incrementar su sensibilización en torno a la problemática que padecen todos los colectivos que sufren problemas de integración social. Esta toma de conciencia podrá plasmarse en una mayor contribución económica de la Administración Pública. No obstante, a fin de que los resultados globales sean satisfactorios, esta mayor contribución de la administración no debe significar una reducción en la participación de las familias, vecinos, amistades u Organizaciones no Gubernamentales en la atenuación de los problemas que padecen colectivos como los ancianos, menores, minusválidos, drogodependientes, etc."

Además, la Distribución de la Renta y la Pobreza en Canarias fue objeto de un especial seguimiento en el Informe Anual sobre 1995:

"En opinión del CES, ya expresada con las precisiones metodológicas que se incluyeron en nuestro anterior Informe Anual sobre Canarias, 1994, al tratar de estos aspectos, la pronunciada desigualdad en la distribución personal de la renta y los elevados niveles de pobreza, están vinculados con la mayoría de los problemas sociales existentes en la sociedad canaria: un nivel económico suficiente para satisfacer las necesidades personales, familiares y sociales, es una de las categorías definitorias del bienestar social."

Con el Informe Anual sobre 1995, el CES se centró en los aspectos relacionados con la distribución personal y territorial de la renta, la primera sólo brevemente, en la medida en que ya fue tratada en nuestro Informe sobre 1994, y al no disponer entonces de información estadística más reciente. El CES analizó la evolución de la pobreza y sus características en Canarias, extrayendo, en aquel momento, las siguientes conclusiones:

"1. En opinión del Consejo, la distribución personal de la renta tiene una pronunciada desigualdad, que se ha resistido, a pesar del desarrollo del Estado de Bienestar Social, a bajar de forma substancial: existe un riesgo de empobrecimiento de la clase media-baja, especialmente en las familias que sufren el impacto del paro de larga duración.

2. El CES constata, también, una desigual distribución territorial de la renta, contando los municipios turísticos y capitalinos con mayores niveles de renta. Sin embargo, el CES advierte sobre el inconveniente de orientar, exclusivamente, por estas diferencias en las rentas estimadas, las cuestiones de la solidaridad interterritorial, con sus consecuentes transferencias de renta: la problemática y las necesidades de los distintos municipios no se pueden reducir a este único indicador.

3. El CES constata que el alcance cuantitativo de la pobreza relativa en Canarias es amplio y que, además, muestra una pronunciada resistencia a la baja.

4. En opinión del Consejo Económico y Social, la estimación de dicha alcance cuantitativo sigue sufriendo los efectos de serios problemas metodológicos, siendo, además, los datos disponibles más aptos para caracterizar la pobreza que para estimar su cuantía absoluta. En este sentido, el CES concluye indicando que las metodologías empleadas tienden a sobrestimar el porcentaje de la población pobre en Canarias.

5. Para el Consejo, el binomio cualificación-ocupación constituye el principal eje explicativo de la pobreza. Los elevados niveles de desempleo, la escasa formación de los pobres y la importancia de la economía informal en este colectivo, contribuyen de forma destacada a los fenómenos de marginación social.

6. El progresivo envejecimiento de la población canaria incrementará la demanda de servicios sociales del colectivo de ancianos que ya constituyen uno de los principales colectivos de la población pobre.

7. El CES observa que en la atención a la pobreza severa se han conseguido mejoras, reduciéndose el porcentaje de la población canaria que se encuentran en esta situación claramente deficitaria. Sin embargo, en la pobreza moderada se observa una resistencia a la baja, existiendo el riesgo de un empobrecimiento progresivo de las familias afectadas especialmente por el desempleo de larga duración."

Por último, también en nuestro Informe Anual sobre 1996 el CES expresó, entre otras cuestiones, a propósito de la protección social que:

"24. ... constata la existencia de bolsas de marginación social en los cinturones de las grandes ciudades, donde el nivel de cobertura de las prestaciones sociales y económicas es muy escaso.

La desigual distribución insular de las solicitudes y acciones en materia de protección social favorece la acumulación de las ayudas en aquellas zonas en que el nivel de bienestar alcanzado ha superado el mínimo necesario para acceder independientemente al amplio abanico de programas sociales existente, en detrimento de las que, por su situación de precariedad extrema, desconocen y desestiman este tipo de ayudas, lo que indica la necesidad de acciones encaminadas a dar a conocer este tipo de ayudas a la población más marginada.

Además, la existencia de deficiencias tanto en la dotación como en el número de centros geriátricos, situación que, con el envejecimiento poblacional paulatino, puede alcanzar mayor gravedad.

25. Además de la insuficiente dotación económica y técnica de los servicios de asistencia social, se siguen observando carencias en la gestión de los recursos, planificación de los programas y coordinación entre y dentro de los diferentes niveles administrativos.

La necesaria integración o coordinación de los programas de protección social con los de educación, sanidad, empleo y vivienda, tanto desde la perspectiva de la transferencia de información como desde la de realización de acciones conjuntas, permitiría la activación de una política social integral y con una perspectiva multifocal, así como la mejor gestión de los recursos y mayor calidad de los servicios."

El Consejo, en relación a la *articulación social y la cultura en Canarias*, sostuvo (Informe Anual sobre 1996) que:

"... el desempleo constituye el principal problema que afecta a la articulación social. Una sociedad en la que, especialmente en el caso de los jóvenes, las expectativas de acceso a un empleo estable son escasas, pagará un alto coste en términos de rechazo o desinterés por parte de los jóvenes hacia los valores básicos en los que se fundamenta la convivencia, lo que se traduce frecuentemente en problemas más concretos de delincuencia y marginación."

Igualmente llamamos la atención sobre la *situación de los menores* en Canarias, afectada de forma negativa en los últimos años por el *aumento de la precariedad socioeconómica* de los segmentos de población en las zonas periféricas urbanas, así como por los modelos de ocio y trabajo observados en las zonas turísticas. En este sentido, ya entonces el CES destacó la

conveniencia de la *urgente puesta en marcha de medidas de prevención y de promoción de las condiciones de vida de los menores y de sus familias* (recomendación 27, Informe Anual 1996).

El Consejo, por último, llamó la atención sobre el hecho de que:

"Los ancianos constituyen otro segmento de población especialmente vulnerable, siendo precarias en muchos casos sus condiciones de vida. Esta precariedad se relaciona con los bajos niveles de ingreso, pero también con la insuficiencia de medios materiales y humanos para llevar a cabo las tareas asistenciales."

Además, a pesar de los avances de los últimos años,

"... la mujer sigue padeciendo una importante discriminación en la sociedad, que se manifiesta en múltiples ámbitos como el laboral, el de la representación política, la cultura o el hogar. El CES ha acordado recientemente acometer la elaboración de un dictamen sobre la problemática de la mujer en Canarias.

29. La rápida transformación de la economía y la sociedad canaria a lo largo de las últimas décadas ha provocado situaciones de desarraigo cultural y marginalidad social, especialmente en las zonas periféricas de las grandes ciudades. Asimismo, las mejoras en la educación de la población no han permitido una asimilación suficiente de determinados hábitos de asistencia a manifestaciones culturales y artísticas."

2. Observaciones de carácter general.

2.1. El Consejo Económico y Social apuesta decididamente por inscribir la adaptación-integración del sistema de *Protección Social* de Canarias en el contexto de las *estrategias para el crecimiento del empleo*: potenciar la capacidad de creación de puestos de trabajo para una proporción cada vez mayor de la población en activo, reduciendo por tanto el índice de dependencia, es de vital importancia para la continuidad de los sistemas de protección social. En opinión del CES, el aumento de las oportunidades para encontrar empleo o reintegrarse al trabajo constituye un requisito previo a la adopción de medidas de protección social pura. El Consejo apuesta, con-

siguientemente, por un **Plan de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión Social** que incluya como *uno de los objetivos esenciales* avanzar en la sensibilización sobre *la política social como factor productivo*, aspecto sobre el que volveremos en las conclusiones del presente dictamen.

2.2. *Hacia una protección social más favorable al empleo.* La "Declaración de Dublín sobre el Empleo", adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 1996 e inspirada en el *Pacto de Confianza para el Empleo*, en su recomendación de acelerar la reforma de los sistemas de empleo, subraya la necesidad de una fiscalidad y de sistemas de protección más favorables al empleo, para lo que *convendría abordar* alguna de las medidas siguientes: se deben incluir, en cualquier Plan que afronte de manera integral el fenómeno de la pobreza y la exclusión social, medidas que brinden, a las personas que buscan trabajo, incentivos claros para aceptar un puesto de trabajo o participar en actividades favorables al empleo *sin dejar de garantizar una red de seguridad social para los desempleados*. En opinión del Consejo, la búsqueda permanente de una *mejora de la articulación entre los sistemas económicos y fiscales y de protección social*, constituye un factor esencial en la medida en que tal articulación permite limitar el riesgo de que aumente la dependencia respecto a la protección social.

2.3. *Transformación de las medidas paliatorias de las situaciones de pobreza y exclusión en instrumentos que promuevan la aptitud para el empleo.* Según datos de la Comisión Europea, en el conjunto de la Unión sólo se ofrece actualmente la posibilidad de reciclaje del 7% de los desempleados. En una economía que se basa cada vez más en el conocimiento es notoria la dificultad para una gran mayoría de la población excluida de encontrar trabajo *al disponer de cualificaciones desfasadas*. Han de buscarse mejores efectos a la acción combinada de los sistemas de subsidio de desempleo durante un tiempo determinado

y las ayudas de asistencia (salario social, etc...) que garanticen rentas mínimas. Se trataría, en opinión del CES, de facilitar la adopción de medidas que ayuden a los desempleados a adquirir nuevas cualificaciones y a actualizar las que ya poseen, en un marco de protección social que prevenga de la pobreza y de la exclusión del mercado de trabajo y de la sociedad en general.

2.4. *La protección social como instrumento para promover la integración.* Aunque la protección social no puede por sí sola remediar todas las situaciones de exclusión, su cometido consiste, no sólo en garantizar a las personas excluidas una renta que les permita vivir conforme a la dignidad humana, sino también, en *contribuir a su reintegración social*. Principio esencial caracterizador del Plan y de cuya relevancia hace también el CES especial pronunciamiento. En efecto, *tanto los sistemas de subvención por desempleo como los mecanismos de asistencia social*, en particular las redes de seguridad destinadas a garantizar un nivel mínimo de renta a todos los ciudadanos, deberían convertirse en *instrumentos esenciales de una estrategia de lucha activa contra la exclusión*. En opinión del CES, deben evitarse, en la línea apuntada por el Consejo ya desde 1992, los riesgos de que los regímenes de ayuda (salario mínimo, etc...) se conviertan en una especie de indemnización por (para) la exclusión, de no asociarse decididamente con estrategias activas de (para) la integración.

3. Observaciones de carácter particular.

3.1. El CES quiere llamar la atención sobre el hecho de que el **Plan de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión Social** debería profundizar en el tratamiento que sobre la integración social como objetivo hace. *El tratamiento social de la integración social no puede ser únicamente el de los excluidos*, ya que estaríamos haciéndolo sólo a favor del último eslabón de la cadena de un proceso donde existen diferentes zonas de cohesión social: zona de integración, zona de vulnerabilidad y zona

de exclusión. Por lo tanto, *un Plan de Integración Social no puede definir la exclusión como un estado o situación en sí misma.*

Sin dejar de intervenir en todo el proceso de la pobreza y exclusión social, lo esencial en un **Plan** que se defina como de integración social es *intervenir en la zona de vulnerabilidad, a la que están llegando aquellos que habían estado perfectamente integrados en el orden de trabajo y el empleo seguros, personas y colectivos que seguirán engrosando, de forma irremediable, las bolsas de excluidos en nuestras ciudades si no se interviene a estos niveles.* Es, en definitiva, poner en relación la pobreza severa, la marginalidad con las situaciones de vulnerabilidad en la que están inmerso cada vez más personas y colectivos, caracterizada por la precariedad en los empleos, fragilidad de las redes sociales ..., y que, con cada vez mayor frecuencia, terminan en la exclusión social.

En opinión del CES, en este **Plan de Integración Social** habría que realizar un estudio más minucioso de esta zona de vulnerabilidad, zona límite entre la exclusión y la integración social, para atajar o evitar precisamente la caída hacia el extremo de la exclusión. Es, por lo tanto, **fundamental el intervenir en la zona de exclusión, pero sin dejar de actuar en la zona de vulnerabilidad.**

En esta línea, el CES advierte sobre algunas contradicciones en que el **Plan** incurre, así, en algún momento se indica que el mismo va dirigido a la población que se encuentra en situación de *'pobreza severa'*, y en otros parece que se dirige al resto de población que está bajo el llamado *"umbral de la pobreza"*.

En este mismo sentido, se puede apreciar en el contenido del **Plan** que para designar a la población destinataria se establece una medición y evaluación de la pobreza fundamentalmente basado en el método de *"línea de pobreza"*, es decir, el ba-

sado en los niveles de ingreso y/o consumo, y no en su conjunción con el método de *"necesidades básicas insatisfechas"*.

3.2. Por otra parte, establecer que el proceso que se está llevando a cabo para el análisis del Borrador o Proyecto del **Plan de Integración Social**, no se considera el más apropiado. Desde el CES no se entiende *que instancias para la participación de relevancia institucional como el Consejo Económico y Social o aún otros organismos como pueda serlo el Consejo General de Servicios Sociales, se pronuncien en relación a los contenidos del Plan de Integración Social antes de concluir el debate social del mismo contando con la participación de otras instancias.* Hay que tener en cuenta que este **Plan de Integración Social** afecta o puede afectar a una población de aproximadamente 450.000 personas, según las estadísticas (siempre y cuando el mismo no se limite a la población que se encuentre en situación de pobreza severa). Se debería establecer en primer lugar una fase de consultas dirigida a los profesionales en ayuntamientos, organizaciones sindicales, empresariales y sociales, para extender la participación, conocer la opinión expresada por éstos, descubrir e incorporar nuevas perspectivas... (esta fase sí se ha realizado en parte por la Dirección General de Servicios Sociales, pero habría que hacerla extensiva a otras unidades como puedan ser el resto de ayuntamientos) y por otra parte, recoger la opinión de la sociedad a través de la integración con grupos sociales representativos de cada municipio, para así conocer las necesidades sentidas directamente por la población afectada. Finalizando este proceso en una jornada de debate y donde se establezcan las posibles modificaciones a la propuesta que se vaya generando en el proceso anteriormente citado. El proceso de participación, justamente en atención a la posición institucional del Consejo, debería cerrarse con nuestro dictamen preceptivo sobre el **Plan de Integración Social** que hoy, en la fase que se conoce, analizamos.

3.3. El CES echa de menos datos que establezcan la relación entre pobreza y cultura, a pesar de los datos generales de alfabetización que se indican, quizás esta variable, la sociocultural en relación directa con la economía, puede alumbrar más la dimensión del segmento mayoritario de los destinatarios del **Plan** y las medidas a aplicar.

A la hora de explicar los elementos educativos que acompañan el desarrollo de la LOGSE, se olvida el **Plan** de destacar el importante papel de la educación infantil, fuera de toda cobertura legal y administrativa, que comienza generando las primeras trabas de desigualdad social. Cuando menciona la Educación de Adultos y las órdenes que regulan este tipo de oferta, no pueda concretar medidas claras para el problema que nos ocupa porque no existen.

3.4. El CES llama la atención sobre la conveniencia de hacer un esfuerzo adicional por establecer mecanismos de coordinación que no dejen en solitario medidas de acción compensatorias que no harían, sin aquel esfuerzo adicional, sino subvencionar la exclusión.

3.5. De la misma manera, el programa de calidad educativa que se menciona como importante aportación a las zonas más necesitadas, falta de presupuestos, plantillas y recursos permanentes, no hace sino describir lo mucho que hay por hacer si no se ponen a trabajar las diferentes Consejerías y los servicios concurrentes.

En cuanto a la formación y el empleo, que deberían de formar una pareja indisoluble, en un **Plan de Integración Social** se tendría que hacer hincapié en la formación, pero a la vez que se realiza un esfuerzo en formar para el empleo, hay que realizarlo, también, para su creación.

3.6. Por otra parte, sería deseable que el **Plan de Integración Social de Canarias**, documento que quiere aglutinar las estrategias dirigidas a la *mejora de la calidad de vida de un sector de la población canaria*

que se encuentra en unas condiciones desfavorables para su participación y dirigido a disminuir los niveles de pobreza en las islas, llevándolas como mínimo a los niveles que poseen otras Comunidades Autónomas con un mismo nivel de crecimiento económico, recogiera las peculiaridades de cada isla (**la dimensión insular de la pobreza y la exclusión social**) determinando los aspectos diferenciales que puedan existir en relación, no sólo a la problemática a la que el **Plan** pretende dar soluciones, sino también en relación a los recursos disponibles y la asignación de los mismos. Sólo a partir de que se completen estos datos podrían ponerse en marcha los **Planes Insulares de Integración Social**.

También, exige el CES, concreción en relación a determinadas medidas del **Plan**, que habrían de incluir contenidos específicos para ser dirigidas, también, a colectivos muy determinados y con alto grado de vulnerabilidad social: mujeres maltratadas con bajísimos niveles de renta, menores especialmente vulnerables, minusválidos, excluidos, refugiados, inmigrantes, etc...

3.7. En opinión del CES, es necesario establecer unos mecanismos o criterios de evaluación que permitieran a las instancias evaluadoras previstas en el **Plan** establecer unos objetivos operativos que puedan ser determinables temporal, espacial y económicamente. En opinión del CES, sería importante disponer de una *evaluación de los programas que hasta la fecha se han aplicado* y su previsible impacto en la corrección de las situaciones de desequilibrio. En esta misma línea, el CES llama la atención sobre la conveniencia de disponer en el marco de la Comunidad Autónoma de la existencia de unos *indicadores de aproximación a la medición del Bienestar Social y el reparto de la riqueza*. **La determinación del nivel de bienestar social debe ser un objetivo alcanzable y una prioridad política, aun admitiendo las dificultades de tal determinación** debido fundamentalmente a los aspectos subjetivos que afectan al Bienestar Individual y que se trasladan al Bienestar Colectivo o Social. Sostie-

ne el CES, a este respecto, que el Gobierno de Canarias no debería ahorrar esfuerzos para avanzar en el proceso para la conformación de esos Indicadores, propiciando el fortalecimiento de los centros y organismos con competencias específicas en la materia, caso del Instituto Canario de Estadística.

En esta línea, el CES ve también conveniente promover, para el ámbito de la Comunidad Canaria, un estudio serio y riguroso sobre *el alcance de la Economía Sumergida y su incidencia en aspectos que puedan estar relacionados con una determinación rigurosa de los niveles de exclusión social y pobreza en Canarias*.

3.8. El Consejo apuesta por un decidido fortalecimiento de la participación de los agentes sociales en el proceso de ejecución y seguimiento del **Plan**, en el contexto de los contenidos que al respecto se inclu-

yen en el recientemente firmado *III Acuerdo de Concertación Social de Canarias*. En este sentido, el CES apuesta por *trascender la fórmula* (al menos en su exclusividad) *de evaluación retrospectiva de resultados, para ir a una evaluación concurrente* de sistemas de implementación del **Plan** y resultados. Se trata de controlar el proceso en vez (exclusivamente) de los resultados, lo que permitiría además un enfoque flexible de la ejecución del **Plan** y la posibilidad de trazar oportunamente medidas correctoras.

3.9. A propósito de la financiación del **Plan de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión Social**, el CES cree conveniente, dentro del contexto definido al respecto en el mismo, avanzar en la concreción de las cantidades, lo que expresaría también un mayor compromiso por parte de las Administraciones intervinientes.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. En opinión del Consejo Económico y Social, **la protección social constituye uno de los rasgos componentes y fundamentales del modelo de sociedad anclada en valores democráticos y de cohesión social**.

El CES valora positivamente el **Plan de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión Social en Canarias** en lo que tiene de voluntad expresa del Gobierno de Canarias de configurar una estrategia que busque la **convergencia de determinadas políticas sectoriales, propiciando un esquema de actuación conjunta en relación al fenómeno de la pobreza y la exclusión social en Canarias**. El CES llama especialmente la atención sobre la conveniencia de que el **Plan** acabe conformándose, también, como **un producto resultante del consenso de las fuerzas políticas: no deben, consecuentemente, ahorrarse esfuerzos para la concreción de ese**

consenso. Ello limitaría la consideración de la acción pública (en torno a la exclusión y la pobreza) como un conjunto de políticas azarosas y permitiría extender la legitimidad de las mismas como opciones técnicamente sostenibles e ineludibles, con un alto componente de racionalidad económica y socialmente necesaria. **Se trata de avanzar, conjugando, la articulación política y la cohesión social con la modernización económica**.

2. En opinión del CES, cualquier reforma del sistema de protección social, en el ámbito de disposición competencial de que disponga la Comunidad Autónoma, debe inscribirse **en el contexto de las estrategias de creación del empleo y de la mejora de la formación para acceder al mismo sin olvidar su compatibilidad con el mantenimiento de las medidas correctoras y disuasoras de los estados de exclusión y pobreza**

social. En este sentido, el CES apuesta por que el **Plan de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión Social** estimule los efectos mutuamente beneficiosos de las políticas sociales y para el crecimiento económico y del empleo.

3. El CES valora positivamente el enfoque que el Plan da, en el sentido de **abandonar el planteamiento tradicional de la asistencia social**, indemnizatoria de las situaciones de exclusión social y pobreza, para centrarse en una perspectiva de integración que permite ofrecer a los excluidos niveles mínimos de estabilidad junto a la posibilidad de integrarse socialmente. El CES pide, en este sentido, que tanto los sistemas de subvención por desempleo como los mecanismos de asistencia social, en particular las redes de seguridad destinadas a garantizar un nivel mínimo de renta, se conviertan, también, en instrumentos esenciales de lucha activa contra la exclusión.

4. El CES quiere llamar la atención sobre el hecho de que el **Plan de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión Social** debe profundizar sobre el tratamiento que hace de la integración social, de tal forma que debería propiciar la *intervención en la zona de vulnerabilidad* a la que están llegando, cada vez más, aquellos que habían estado integrados, con trabajo y empleo, por la precariedad del empleo o la fragilidad de las redes sociales, entre otras razones.

5. El CES llama la atención sobre la errática forma de articular el proceso de participación de los agentes sociales en la fase de diseño del **Plan** y de sus medidas: instituciones como el CES de Canarias deberían contar, previamente, con las modulaciones que en todo caso al contenido del **Plan** se hiciera en una fase previa de consulta por otros componentes del tejido asociativo o de sectores directamente relacionados con la política social en Canarias.

En lo que respecta al proceso de participación, en la fase de ejecución del Plan que se dictamina, el CES reclama **se incluya a los agentes sociales a través de su presencia en las comisiones especializadas que pudieran crearse al respecto.**

6. En opinión del Consejo, se olvida el **Plan** de recoger la relación entre pobreza y exclusión social y la cultura: la variable sociocultural puesta en relación con la economía puede esclarecer la dimensión de los destinatarios del **Plan** y, eventualmente, la corrección de alguna de sus medidas de actuación.

En este contexto, el CES advierte sobre la conveniencia de mantener una actitud vigilante en torno a cualquier manifestación social que exprese nuevos modos y formas de exclusión.

7. Especial insistencia hace el CES, al expresar su opinión en torno al **Plan de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión Social**, en la conveniencia de disponer de una evaluación de los efectos de los programas de política social aplicados hasta la fecha, y de su previsible impacto en la corrección de los desequilibrios advertidos.

Con igual insistencia, el CES reclama que pueda disponerse, en el ámbito de Canarias, de la existencia de unos Indicadores que nos aproximen a la medición del Bienestar Social y el reparto de la riqueza en nuestras islas. Ello debe ser un objetivo alcanzable y una prioridad política, a la vez que un elemento esencial en el estudio de la distribución de la riqueza, y donde se trate, además, la dimensión "isla" como elemento esencial para articular Planes Insulares sobre la Pobreza y la Exclusión.

En opinión del CES abordar, desde la perspectiva con que habría que configurar estos *Indicadores del Bienestar So-*

cial en Canarias, valores relacionados con la autorealización y la satisfacción personal y social acudiendo a variables de salud, educación, empleo, vivienda, etc..., permitiría situar en el contexto de las Regiones Europeas a Canarias, convirtiéndose en un elemento clave para la toma de decisiones de los agentes políticos y sociales en la definición de las políticas sociales.

8. **El Consejo reclama se facilite, mediante los pertinentes estudios, y se ponga a disposición de la Comunidad Canaria, el alcance que la economía irregular sumergida tiene en Canarias.** Ello permitiría la formulación de unos rigurosos diagnósticos sobre el alcance del fenómeno de la pobreza y la exclusión social, y una mayor eficacia en la asignación y gestión de los recursos para combatir esas situaciones.

EL PRESIDENTE
DEL CONSEJO
Fdo.: Francisco Oramas Tolosa

EL SECRETARIO GENERAL
DEL CONSEJO
Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez