

03|2008

# INFORME SOBRE EL BORRADOR DEL V PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL, 2008-2010

CES  
▶▶▶



CONSEJO  
ECONÓMICO  
Y SOCIAL  
ESPAÑA

NÚMERO 03|2008

COLECCIÓN INFORMES



**INFORME 03|2008**

SOBRE EL BORRADOR DEL V PLAN NACIONAL  
DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL,  
2008-2010

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**  
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES  
NICES: 541-2008

*Colección Informes*

Número 03/2008

La reproducción de este informe  
está permitida citando su procedencia.  
Primera edición, noviembre 2008

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico  
y Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3 de la Ley 21/1991,  
de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado  
en la Sesión ordinaria del Pleno del día 30 de septiembre de 2008.

*Edita y distribuye*

Consejo Económico y Social  
Huertas, 73  
28014 Madrid, España  
T 91 429 00 18  
F 91 429 42 57  
publicaciones@ces.es  
www.ces.es  
ISBN 978-84-8188-293-3  
D.L. M-50639-2008

*Imprime*

TF Artes Gráficas

Sesión ordinaria del Pleno de 30 de septiembre de 2008

**INFORME** 03|2008  
SOBRE  
EL BORRADOR  
DEL V PLAN  
NACIONAL  
DE ACCIÓN PARA  
LA INCLUSIÓN  
SOCIAL,  
2008-2010



CONSEJO  
ECONÓMICO  
Y SOCIAL  
ESPAÑA



# ÍNDICE

06	INTRODUCCIÓN
10	CAPÍTULO I Contenido del borrador del V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, 2008-2010
24	CAPÍTULO II Observaciones

## INTRODUCCIÓN



El día 11 de septiembre de 2008 el Consejo Económico y Social recibió un escrito del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, recabando su opinión y aportaciones sobre el borrador del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010, en el marco del método abierto de coordinación (en adelante MAC) de las políticas nacionales de inclusión social en la Unión Europea. Se recibió asimismo la siguiente documentación complementaria al Plan: un borrador de Anexo I de diagnóstico de situación de la pobreza y la exclusión social en España, un borrador de Anexo II del Informe de ejecución de las medidas incluidas en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2006-2008 así como un borrador de Anexo III, por último, sobre aportaciones del Fondo Social Europeo.

La solicitud de emisión de informe fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura para que procediera a elaborar la correspondiente propuesta.

El Plan se enmarca en el cumplimiento del compromiso de los Estados miembros de la Unión Europea de elaborar sus Estrategias Nacionales de protección social e inclusión social conforme a las directrices marcadas en el MAC en este ámbito. Cabe recordar que desde el año 2006, este proceso de intercambios políticos y de aprendizaje mutuo se aplica en el ámbito de las políticas de inclusión social, pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración.

Dentro de los objetivos comunes fijados para este nuevo periodo se encuentra el fomento de la cohesión social y la igualdad de oportunidades para todos a través de sistemas de protección social y políticas de inclusión social adecuadas, accesibles, viables desde el punto de vista financiero, adaptables y eficaces. También se pretende interactuar con los objetivos de Lisboa destinados a reforzar el crecimiento económico y la mejora cuantitativa y cualitativa del empleo, así como la estrategia de la Unión a favor del desarrollo sostenible. Por último se busca lograr una mejor gobernanza, transparencia y participación de las partes interesadas en la concepción, ejecución y seguimiento de la política. Los objetivos específicos para la inclusión social se dirigen a garantizar la inclusión activa de todos fomentando la participación en el mercado de trabajo y luchando contra la pobreza y la exclusión entre los grupos más marginados, así como actuando contra todas las formas de discriminación que conducen a la exclusión y, por último, a integrar estos objetivos en todas las políticas públicas afectadas.

Cabe recordar que en el Consejo Europeo extraordinario de Lisboa de marzo de 2000, se reconoció la inclusión social como un eje esencial de la estrategia global de la Unión Euro-

pea para alcanzar el objetivo de convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, acompañada de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social. Posteriormente, en el Consejo Europeo de Niza celebrado en diciembre del año 2000, estos objetivos se plasmaron formalmente con la aprobación de la Agenda Social Europea y de la estrategia europea de lucha contra la exclusión social y todas las formas de discriminación.

En el Consejo Europeo de Laeken se presentó la primera generación de los planes nacionales de los Estados miembros que cubría el periodo 2001-2003 y se aprobaron los 18 indicadores para facilitar la evaluación de los progresos de los Estados miembros. El CES ha tenido la oportunidad de estudiar y emitir recomendaciones sobre esta primera generación de planes<sup>1</sup>, así como de las dos generaciones siguientes (la segunda abarcaba el periodo 2003-2005<sup>2</sup> y la tercera el periodo 2005-2006<sup>3</sup>). Con anterioridad, el CES había elaborado ya por iniciativa propia un informe sobre la pobreza y la exclusión social en España<sup>4</sup>.

Como ya se apuntaba anteriormente, a partir del año 2006 el MAC se propuso ampliar la interrelación de las políticas de lucha contra la pobreza y la inclusión social con las pensiones y la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración. También se pretende mejorar la coordinación con las políticas macroeconómicas y la Estrategia Europea del Empleo (EEE). El Gobierno de España presentó el I Informe nacional sobre Estrategias de protección e inclusión social. Formando parte de este informe se incluyó el IV PNAin para el periodo 2006-2008, que antecedió al que constituye el objeto de este informe, con cinco objetivos prioritarios:

1. Fomentar el acceso al empleo.
2. Garantizar los recursos económicos mínimos.
3. Alcanzar una educación con equidad.
4. Apoyar la integración social de los inmigrantes.
5. Garantizar la atención a las personas en situación de dependencia.

Cabe hacer notar que ni este PNAin del periodo 2006-2008 ni la Estrategia de la que formaba parte fueron remitidos al CES, por lo que no tuvo oportunidad de estudiarlo ni de emitir recomendaciones al respecto.

El Comité de Protección Social de la Unión Europea, en el Informe Conjunto sobre protección social e inclusión social para 2008<sup>5</sup>, en el apartado dedicado a la evaluación de la situación

#### NOTAS

1. Informe del CES 2/2001, *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional para la Inclusión Social*.
2. Informe del CES 1/2003, *sobre el proyecto del Plan Nacional para la Inclusión Social para el periodo 2003-2005*.
3. Informe del CES 4/2005, *sobre el borrador del III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, 2005-2006*.
4. Informe del CES 8/1996, a iniciativa propia, *La pobreza y la exclusión social en España*.
5. Informe Conjunto de la Comisión Europea sobre la protección social y la inclusión social, 2008, inclusión social, pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración.

en España, destaca la buena situación financiera de la Seguridad Social, la mejora de la tasa de empleo de las mujeres; el ostentar una de las edades efectivas de salida del mercado laboral más altas de la Unión Europea (62,2 cuando la media de la Unión Europea era de 60,7 años), así como una de las esperanzas de vida sana más altas (66,8 hombres y 70,2 mujeres). Como debilidades, señala algunos aspectos directamente relacionados con la inclusión social. Así, destaca cómo pese a la aceleración registrada por el crecimiento económico en los últimos años, no se registran mejoras significativas por lo que respecta al número de personas en riesgo de pobreza; España sigue estando muy por debajo de la media de la Unión Europea en lo relativo a gasto social como porcentaje del PIB (20 por 100 en comparación con el 27,3 por 100 de la Unión Europea en 2004) y tiene una de las tasas de abandono escolar más altas de la Unión Europea, especialmente entre los chicos. Como orientaciones de futuro destaca cuatro puntos fundamentales en los que incidir y que se reflejan en el siguiente recuadro.

### INFORME CONJUNTO SOBRE PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL 2008

#### RECOMENDACIONES PARA ESPAÑA

- Romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza, en particular reduciendo la elevada tasa de abandono escolar. Aunque la nueva Ley de Educación se propone abordar esta cuestión, la consecución del objetivo previsto para 2010 (reducir el abandono escolar a la mitad, es decir, situarse en el 15 por 100) requerirá esfuerzos continuados y globales.
- Redoblar los esfuerzos destinados a promover la inclusión activa de grupos vulnerables, como los inmigrantes y los jóvenes, y de las mujeres, reduciendo desigualdades persistentes en materia de ingresos, acceso a la educación e integración laboral, y promover una vivienda asequible mediante una política de vivienda pública y de alquiler a largo plazo.
- Facilitar un mayor nivel de participación, especialmente de las mujeres y los trabajadores mayores, en el mercado laboral, lo que contribuiría a asegurar la sostenibilidad y la adecuación del sistema de pensiones.
- Abordar las diferencias regionales en la prestación sanitaria, reducir las listas de espera y fomentar la prestación de cuidados de larga duración, y mejorar la eficacia, especialmente estimulando el uso e implantación de la Atención Primaria y una utilización racional de los servicios, la tecnología y los medicamentos.

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA, COM (2008) 42 FINAL, 30 DE ENERO DE 2008.

La Comisión ha publicado para este nuevo periodo 2008-2010 una guía para la preparación de los informes de Estrategia de protección social e inclusión social 2008-2010<sup>6</sup>. Esta guía pretende ser una referencia para los Estados miembros a la hora de elaborar sus informes de Estrategias nacionales, así como un marco común que sirva de apoyo y refuerzo de la efectividad del MAC como vehículo de intercambio y aprendizaje mutuo.

6. *Guidance note for preparing national strategy reports on social protection and social inclusion 2008-2010*. European Commission, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

**CAPÍTULO I**  
CONTENIDO DEL BORRADOR  
DEL V PLAN NACIONAL DE ACCIÓN  
PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL  
2008-2010

El borrador del PNAin 2008-2010 se estructura en seis apartados que mantienen la misma denominación que ya fue dada en el IV PNAin 2006-2008. Los dos últimos apartados contienen varias tablas de indicadores sociales de pobreza y exclusión social y una tabla que resume el esfuerzo presupuestario estimado para los años 2008-2010. El borrador se acompaña de tres anexos: el primero, un diagnóstico de situación de la pobreza y la exclusión social en España; el segundo, el informe de ejecución de las medidas incluidas en el PNAin 2006-2008 y el tercero, por último, sobre aportaciones del Fondo Social Europeo. A diferencia de los anteriores planes, y de las recomendaciones del Comité de protección social de la Unión Europea para la elaboración de esta etapa de planes 2008-2010, no se ha aportado junto al Plan el correspondiente anexo de buenas prácticas.

Este Plan se sitúa en un nuevo contexto económico de crisis y reproduce el compromiso del Gobierno de seguir avanzando en el desarrollo de medidas que tratarían de prevenir el impacto que la misma pudiera tener sobre las condiciones de acceso al empleo y a las prestaciones sociales.

## Apartado 1.

### Desafíos clave, objetivos prioritarios y metas

Este apartado analiza brevemente la evolución de los principales ámbitos de la exclusión social, así como la de los grupos de población en situación o riesgo de exclusión. Se examinan aspectos como la situación económica general, el mercado de trabajo, y la viabilidad del sistema público de pensiones, así como los indicadores más básicos de exclusión social y pobreza, teniendo en cuenta los datos sobre educación, salud, vivienda, acceso a las nuevas tecnologías, envejecimiento de la población y atención a la dependencia e integración de los inmigrantes. En el anexo sobre diagnóstico de la situación se desarrollan con más detalle estas cuestiones.

En el PNAin 2008-2010 se establece una línea de continuidad que ahonda en los cinco objetivos prioritarios del Plan 2006-2008, tal y como requerían las directrices para la elaboración de los Planes nacionales.

El borrador asume la toma en consideración de la perspectiva de género, que incluye la desagregación por sexo de los datos disponibles. También se han tenido en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad en la elaboración del mismo.

En este epígrafe del borrador se establecen las siguientes metas:

- Aumentar la tasa de empleo hasta el 66 por 100 en 2010.
- Aumentar la tasa de empleo femenino hasta el 57 por 100 en 2010.
- Reducir la tasa de desempleo juvenil hasta el 18,6 por 100 en 2010.
- Incrementar el SMI hasta 800 euros al mes en 2012.
- Incrementar progresivamente el poder adquisitivo de las pensiones mínimas.
- Reducir el abandono escolar prematuro.
- Garantizar la gratuidad en el segundo ciclo y la escolarización del 100 por 100 de los niños de 3 a 6 años en 2010.
- Elevar las tasas de idoneidad escolar en educación primaria.
- Destinar anualmente, como mínimo, un 40 por 100 de los recursos del Fondo de Apoyo a la acogida e integración de los inmigrantes a los programas de integración desarrollados en el ámbito local.
- Incrementar anualmente en un 20 por 100 el apoyo a municipios con planes de integración.
- Asignar anualmente un 45 por 100 del Fondo de Apoyo a programas educativos.
- Incrementar anualmente en un 20 por 100 el apoyo mediante subvención a programas desarrollados por el tercer sector.
- Desarrollar el Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (SAAD).

## Apartado 2

### Objetivos prioritarios

En este apartado se enuncian los cinco objetivos prioritarios del V PNAin, que reproducen a su vez los ya fijados en el IV PNAin, siendo todos ellos coincidentes con los fijados en el Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2008. El borrador del PNAin enmarca dichos objetivos en dos direcciones estratégicas: fomentar la inclusión social activa y abordar el impacto en la exclusión social producido por el crecimiento de la inmigración y el envejecimiento de la población.

A) En la línea de fomento de la inclusión social activa se incluyen tres de los objetivos prioritarios:

#### **OBJETIVO 1**

##### **Fomentar el acceso al empleo: promover la participación en el mercado laboral y luchar contra la pobreza y la exclusión social**

El acceso al empleo constituye uno de los principales instrumentos para la superación de situaciones de exclusión social. Según señala el borrador, debido a la crisis económica, en 2008 se prevé una subida de las tasas de desempleo, que podría afectar a los trabajadores más vulnerables y con mayores tasas de riesgo de pobreza: jóvenes, mayores, discapacitados, in-

migrantes, parados de larga duración. Es a ellos a quienes deben ir dirigidas fundamentalmente las políticas de mercado de trabajo para evitar su exclusión social y fomentar su acceso y permanencia en el empleo. La tasa de paro de las mujeres sigue estando por encima de la media europea, por lo que será también necesario seguir reduciendo diferencias por sexo en el mercado laboral.

Entre las medidas tendentes a la consecución de este objetivo se mencionan en el borrador el Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral, diseñado por el Gobierno para 2008 y 2009, así como el refuerzo de la formación profesional para el empleo, según lo establecido en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo; la promoción del empleo femenino mediante el desarrollo de la Ley de Igualdad; propiciar la conciliación de la vida laboral y personal, ampliando de 16 a 18 semanas la duración del permiso de maternidad y hasta cuatro semanas el permiso de paternidad; el fomento de la actividad emprendedora mediante el desarrollo reglamentario del Estatuto del Trabajo Autónomo, el apoyo a las empresas de economía social y el impulso a los microcréditos; facilitar el acceso de los jóvenes a nuevas ocupaciones; la aprobación de una Estrategia global de acción para el empleo de las personas con discapacidad; la prolongación de la vida activa; desarrollar las actuaciones de inserción profesional de personas en riesgo de exclusión en el marco del Programa Operativo de lucha contra la discriminación; identificar el grado de aplicación de buenas prácticas de la Iniciativa EQUAL en las políticas activas de empleo o el desarrollo, en colaboración con ONG, de programas de acceso al empleo.

## **OBJETIVO 2**

### **Garantizar recursos económicos mínimos**

El Plan, enmarcado en el actual contexto económico de crisis, recoge diversas medidas dirigidas al mantenimiento y mejora de determinadas prestaciones sociales. Entre ellas destacan la continuidad en la política de incremento del SMI hasta alcanzar 800 euros en 2012; la mejora de las pensiones mínimas de carácter contributivo (un 26 por 100 en el periodo 2008-2012 en el caso de la pensión mínima de jubilación con cónyuge a cargo; 1.400 euros anuales para los pensionistas de viudedad que vivan solos y con bajos ingresos; así como la garantía de una renta equivalente a 1,5 veces el IPREM cuando en la unidad familiar convivan un progenitor y un huérfano) y las de carácter no contributivo de invalidez y jubilación, cuya revalorización en 2008 ha sido del 5,1 por 100; adoptar medidas normativas que permitan alcanzar la convergencia contributiva y protectora del Régimen Especial de las Empleadas de Hogar con el Régimen General de la Seguridad Social; facilitar la incorporación de los vendedores ambulantes al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos; revalorización de subsidios, como el de movilidad y compensación de gastos de transporte para los beneficiarios de la LISMI; desarrollar la cooperación técnica en materia de RMI con las comunidades autónomas o posibilitar la inclusión de nuevos beneficiarios en el Programa de Renta Activa de Inserción mediante el desarrollo de actuaciones derivadas del Real Decreto 1369/2006.

**OBJETIVO 3****Alcanzar una educación con equidad**

En este epígrafe se afirma que un sistema educativo ha de estar caracterizado por la equidad, accesibilidad y calidad, pues es un instrumento básico para contribuir a la inclusión social activa y reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Entre los objetivos prioritarios se señalan el incremento de la tasa de escolarización infantil, la mejora del dominio de las competencias básicas y el aumento del número de alumnos que cursan enseñanzas técnico-profesionales. Para alcanzar los objetivos propuestos será imprescindible la participación activa del profesorado así como una mayor implicación del alumnado y sus familias.

Entre las medidas tendentes a la consecución de dichos fines, en el borrador se menciona la mejora continua del sistema educativo español en el marco de los Objetivos Europeos para 2010, mediante el incremento del profesorado de educación infantil o el aumento de la escolarización en educación secundaria postobligatoria. En cuanto a los objetivos de equidad y gratuidad de la educación, se describen medidas tales como potenciar la educación primaria e impulsar la política de becas y ayudas, incrementándolas en un 6 por 100 de promedio. También plantea una mejora de las tasas de graduación al final de la escolarización básica y obligatoria, el refuerzo de la atención a la diversidad del alumnado, el refuerzo del aprendizaje de los idiomas extranjeros, o el impulso de la formación profesional hasta alcanzar las tasas europeas de matriculación en esta modalidad.

Entre los planes y programas que serán impulsados para estos fines se encuentran el Programa Educa3, para aumentar la oferta educativa en el primer ciclo de la educación infantil de 0 a 3 años; el desarrollo de los programas de mejora del éxito escolar y los programas dirigidos a disminuir las bolsas de abandono temprano de la escolarización, regulados mediante convenios entre el Ministerio de Educación y las comunidades autónomas; la continuidad en el desarrollo del Plan PROA, de cooperación entre el Ministerio de Educación y las comunidades autónomas a fin de reducir el fracaso escolar en zonas socialmente desfavorecidas; seguir desarrollando los programas de refuerzo de las lenguas extranjeras; iniciar la puesta en marcha de los programas de cualificación profesional inicial como alternativa para los jóvenes mayores de 16 años que no han obtenido el título de graduado en ESO y la creación del Plan para las Enseñanzas Técnico-Profesionales en coordinación con el Ministerio de Trabajo, las comunidades autónomas y los agentes sociales.

B) En la línea estratégica de afrontar el impacto de los cambios sociodemográficos sobre la pobreza y la exclusión social se incluyen los dos objetivos prioritarios restantes:

**OBJETIVO 4****Apoyar la integración social de los inmigrantes**

En este epígrafe se realiza un balance del conjunto de beneficios sociales, culturales y económicos que aporta la inmigración, reconociendo la necesidad de hacer frente a los re-



tos sociales y económicos que dicho fenómeno plantea en la actualidad. En este contexto, el borrador del Plan reconoce que la integración de los inmigrantes pasa a convertirse en un eje fundamental para la cohesión social y una herramienta más para afrontar las negativas consecuencias que pueden derivarse del aumento del desempleo y el encarecimiento de los bienes y servicios, todo ello en coherencia con las medidas contempladas en la Estrategia Europea de Inmigración y Asilo. El borrador señala como instrumento principal para llevar a cabo este objetivo el desarrollo de las medidas contenidas en el PECEI 2007-2010, en el marco de un consenso con todos los agentes implicados, que en el caso de las distintas Administraciones afectadas alcanzaría también el plano internacional, en el sentido de promover una política común entre los Estados miembros de la Unión Europea en esta materia. En el ámbito estatal, y con el objetivo de impulsar la concertación territorial, mejorando la coordinación entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, se ha constituido la Conferencia Sectorial de Inmigración. El principal instrumento financiero para potenciar las políticas públicas en materia de inmigración seguirá siendo el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos. Entre las medidas recogidas en el borrador, además del ya mencionado desarrollo del PECEI, destacan el desarrollo de acciones de integración a favor de los inmigrantes en colaboración con las comunidades autónomas y entidades locales; la firma de protocolos de prórroga de los convenios suscritos con las comunidades autónomas para la aplicación del Fondo de Apoyo a la Acogida en Integración de Inmigrantes; la firma de convenios con las ciudades de Ceuta y Melilla para la puesta en marcha de programas de acogida de menores extranjeros no acompañados; la continuidad de la financiación a entidades locales para proyectos innovadores; la concesión de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro y organizaciones públicas para la integración de los inmigrantes y la atención humanitaria a los llegados a las costas españolas; el desarrollo y aplicación del Programa de Retorno Voluntario y el impulso de programas de codesarrollo que vinculen a los inmigrantes con sus comunidades de origen.

## **OBJETIVO 5**

### **Garantizar la atención a las personas en situación de dependencia**

En el epígrafe se describe brevemente la relación entre el riesgo de pobreza y las situaciones de dependencia, dándose las mayores tasas de pobreza entre los mayores de 65 años, que a su vez acusan en mayor medida situaciones de dependencia. El desarrollo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) establecido en la Ley 39/2006 constituye el principal objetivo en esta área, al que se vinculan las principales medidas. En el borrador se hace también referencia al desarrollo progresivo de las prestaciones en un periodo de ocho años, iniciándose en 2007 el reconocimiento de prestaciones a los dependientes valorados en grado III en sus dos niveles.

Se han adoptado dos líneas estratégicas de actuación para facilitar el desarrollo de la Ley 39/2006, que consisten respectivamente en el refuerzo de la cooperación con las comunida-

des autónomas y la realización de una evaluación piloto sobre el funcionamiento del sistema, para lo que se ha creado la Comisión Especial para la mejora de la calidad del SAAD.

Entre las medidas propuestas en el borrador destacan el desarrollo reglamentario de la Ley 39/2006; favorecer la igualdad de oportunidades y equidad del Sistema garantizando la atención en entornos rurales; favorecer la formación de cuidadores familiares y profesionales y desarrollar con ONG programas de apoyo a familias. También se prevé la elaboración de un plan integral de atención para menores de 3 años con graves discapacidades y un plan de prevención de las situaciones de dependencia.

### Apartado 3

#### Otras medidas de acceso de todos a los recursos, derechos y servicios necesarios para la participación en la sociedad

En este apartado se enumeran algunas medidas que serán adoptadas en diversos ámbitos y que complementan las ya recogidas en relación con cada uno de los cinco objetivos prioritarios anteriormente mencionados. Se recoge también un subapartado denominado “Actuaciones a favor de las personas en situación de mayor vulnerabilidad”, en el que se resumen las medidas y programas que serán desarrollados en beneficio de estas personas de acuerdo a sus características específicas.

Las medidas a adoptar se distribuyen en los siguientes ámbitos:

#### **Equidad y salud**

Las principales medidas recogidas en este ámbito son la ampliación de la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud e impulsar la Atención Primaria; desarrollar acciones de impulso a la salud pública y la prevención; apoyar las actuaciones de las comunidades autónomas para la implementación de la Estrategia de Salud Mental; desarrollar estrategias de intervención encaminadas a promover la equidad y a disminuir las desigualdades en salud de grupos vulnerables; proponer acciones para reducir las inequidades en salud haciendo hincapié en las desigualdades de género; y desarrollar actuaciones específicas con colectivos especialmente vulnerables.

Las seis medidas principales anteriormente señaladas se concretarían a su vez a través de actuaciones como la aplicación del Marco estratégico para la mejora de la Atención Primaria; la elaboración de una Ley de Salud pública; la puesta en marcha del Plan de Salud Buco-dental; la realización de un informe anual sobre Salud y Género; la realización de un estudio sobre las necesidades de salud de los trabajadores y trabajadoras del sexo; el impulso del Protocolo común para la atención sanitaria ante la violencia de género; la intensificación de las actuaciones del Plan Nacional contra el VIH/SIDA; la implantación del Plan Multisectorial frente a la infección por VIH y SIDA 2008-2015 y la elaboración de la nueva Estrategia Nacional sobre Drogas 2009-2016.

## Servicios sociales

Con el objetivo de consolidar el acceso de todos los ciudadanos a las prestaciones básicas de servicios sociales, el PNAin se propone el mantenimiento de la Red Básica de Servicios Sociales, incorporando asimismo otras medidas como avanzar en la implantación del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales; desarrollar proyectos propios o concertados con corporaciones locales para la realización de programas de intervención social integral para la erradicación de la pobreza; desarrollar el Plan Estatal del Voluntariado 2005-2009; elaborar un Sistema de Indicadores de Servicios Sociales de atención primaria que sirva como referencia común de todas las administraciones e incrementar la cooperación técnica de todas las administraciones en el marco del Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales de corporaciones locales.

## Vivienda

Las medidas principales que recoge el borrador en este ámbito son la puesta en marcha del nuevo Plan de Vivienda 2009-2012; el fomento de las políticas de vivienda protegida mediante la firma de convenios con comunidades autónomas y entidades financieras; el impulso a las ayudas para el fomento de vivienda en alquiler; el incremento del parque de vivienda protegida; mejorar el parque inmobiliario existente; subvencionar a las comunidades autónomas para la adquisición y rehabilitación de edificios, barrios y cascos históricos; facilitar el acceso a la vivienda protegida en propiedad; incentivar programas de creación o mantenimiento de pisos de inserción social en colaboración con las ONG; desarrollar programas de mediación y asesoramiento, en colaboración con las ONG, para el acceso a la vivienda de grupos en riesgo o en situación de exclusión; atención a las personas más desfavorecidas; introducir la perspectiva de género en los estudios de las condiciones residenciales de las mujeres; continuar con el desarrollo de la Renta Básica de Emancipación; erradicar la infravivienda vertical y el chabolismo; recuperar los núcleos rurales a través del Programa de recuperación de pueblos abandonados y elaborar un marco regulador básico para la rehabilitación y la renovación urbana.

Una de las novedades más destacables en este ámbito es la puesta en marcha de la Comisión Asesora de Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Vivienda, cuya función consistirá en el asesoramiento y coordinación en materias relacionadas con la incorporación de la perspectiva de género en las políticas del Ministerio.

En relación a las víctimas de violencia de género, se plantean además medidas como subvenciones al alquiler o la mejora en el acceso a viviendas protegidas.

## Justicia

El borrador del Plan se propone desarrollar medidas y servicios que sigan favoreciendo el ejercicio del derecho a la asistencia jurídica gratuita entre colectivos como las mujeres maltratadas, los presos, los mayores, o los inmigrantes; promoción de estudios sociológicos y estadísticos sobre violencia de género; creación de un sistema integral de gestión de Registros Judiciales

con una sola base de datos; modificaciones legales en materia de delitos contra la libertad sexual de menores o discapacitados; modificaciones legales en relación con la trata de personas con fines de explotación sexual y laboral, e impulsar la firma y ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre la protección del niño frente a la explotación y los abusos sexuales.

### **Inclusión en la sociedad de la información**

Entre las medidas contempladas en este ámbito destacan el desarrollo del Plan Avanza, a fin de evitar la exclusión digital de personas mayores, personas con discapacidad, ciudadanos del mundo rural, niños y adolescentes; impulsar la adquisición de equipamiento y conectividad en banda ancha a través de una línea de financiación mediante préstamos con interés 0 por 100; potenciar, mediante la firma de convenios de colaboración con las comunidades autónomas, el desarrollo de actuaciones de inclusión de los ciudadanos en la sociedad de la información y extender las infraestructuras de banda ancha en zonas rurales y aisladas.

### ***Actuaciones a favor de las personas en situación de mayor vulnerabilidad***

#### **Personas mayores**

Se enuncian medidas dirigidas a las personas mayores como la elaboración del Libro Blanco sobre envejecimiento activo; promover la igualdad ante la ley evitando la discriminación por edad; el desarrollo de programas de prevención que eviten o retrasen la dependencia; impulsar el funcionamiento del Observatorio de Mayores y Dependencia; desarrollar programas de atención personal, atención nocturna, apoyo a las familias y adaptación de las viviendas en colaboración con ONG.

#### **Personas con discapacidad**

El borrador destaca entre otras medidas la elaboración del III Plan de Acción para personas con discapacidad 2008-2011; la aplicación de las medidas previstas en el Plan Nacional de accesibilidad 2004-2012; el desarrollo de las actuaciones previstas en el I Plan de Acción para mujeres con discapacidad y actuaciones para mejorar las condiciones de accesibilidad en los medios de transporte.

#### **Mujeres**

Se prevén en este epígrafe medidas para el desarrollo de la Ley Integral contra la violencia de género y la Ley de Igualdad; continuidad de las campañas de sensibilización sobre violencia de género; creación de una plataforma digital para el asesoramiento telemático de profesionales, asociaciones y expertos; convocatoria de ayudas a las pymes para la puesta en marcha de programas de igualdad; realizar un Plan Integral en relación al tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual que incluya la asistencia y protección a las víctimas y desarrollo de programas dirigidos a erradicar la violencia contra las mujeres en colaboración con ONG.

## **Jóvenes**

Entre las medidas más reseñables se encuentran la elaboración del Libro Blanco para la Juventud en España; el desarrollo del Programa de Emancipación Joven en las áreas de empleo y vivienda y el desarrollo de las actividades de investigación del Observatorio de la Juventud de España.

## **Infancia**

El borrador prevé en este ámbito, entre otras medidas, el seguimiento y evaluación del Plan Estratégico Nacional de infancia y adolescencia 2006-2009 así como el diseño y aprobación del Plan 2010-2013. En cuanto a los programas para la protección contra el maltrato y la explotación infantil el Plan se propone el seguimiento y evaluación de las medidas contenidas en el II Plan Nacional de Acción contra la explotación sexual de la infancia y la adolescencia 2006-2009 así como el diseño y aprobación del nuevo Plan 2010-2013.

## **Familias**

El borrador recoge diversas medidas dirigidas a las familias en situación o en riesgo de exclusión, como favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral mejorando la oferta de servicios a menores de tres años e impulsando medidas para extender prácticas empresariales familiarmente responsables; desarrollar programas de apoyo a familias en las que se produzcan situaciones de violencia familiar; reconocimiento del derecho al título de familia numerosa para las familias monoparentales con dos hijos y los nietos que convivan y dependan económicamente de sus abuelos cuando formen parte de una familia numerosa así como la aprobación de un Plan de educación financiera 2008-2010 para evitar el sobreendeudamiento.

## **Población gitana**

Entre las medidas dirigidas a la población gitana previstas en el borrador, se encuentran: la aprobación de un Plan de Acción para mejorar las condiciones de vida de la población gitana, así como el desarrollo de: proyectos de intervención en colaboración con las comunidades autónomas, actuaciones en relación con la igualdad de trato y oportunidades, las funciones del Consejo Estatal del Pueblo Gitano y programas de inserción social y laboral con las ONG.

## **Ciudadanía española en el exterior**

El Plan prevé garantizar el derecho a la percepción de la prestación por razón de necesidad para los españoles de origen residentes en el exterior y las prestaciones económicas a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero durante su minoría de edad como consecuencia de la Guerra Civil; promover la concesión de ayudas para atender las necesidades de los retornados que acrediten insuficiencia de recursos; mantener las pensiones asistenciales por ancianidad para españoles de origen que retornen a España; pro-

mover actuaciones dirigidas a la inserción laboral de los jóvenes españoles que deseen retornar, mediante ayudas cofinanciadas con el Fondo Social Europeo.

### **Personas sin hogar**

En este epígrafe el Plan recoge el diseño de una Estrategia Nacional de Intervención con Personas sin Hogar; desarrollar con ONG programas de acogida y alojamiento de media y larga estancia; subvencionar programas para el establecimiento de equipos ambulantes de atención, a desarrollar con ONG e impulsar una iniciativa de cooperación técnica con todas las Administraciones.

### **Personas reclusas y ex reclusas**

El borrador señala diversas medidas dirigidas a este colectivo, como el desarrollo de programas de inserción socio-laboral para internos de tercer grado y liberados condicionales; cofinanciar redes de recursos para la atención de personas sometidas a medidas de seguridad; propiciar plazas de acogida para liberados condicionales con enfermedades graves incurables y sin apoyo familiar; realizar con ONG programas de atención sanitaria y rehabilitación de internos drogodependientes; colaborar con la FEMP para la realización de trabajos a favor de la comunidad y desarrollar programas para madres y niños en centros penitenciarios.

## **Apartado 4 Gobernanza**

En este apartado se resume el proceso de preparación del PNAin 2008-2010 bajo los principios del método abierto de coordinación, señalándose como responsable de continuar con el proceso a la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, incardinada en el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

Las dos fases de trabajo han consistido en el seguimiento y evaluación del PNAin 2006-2008 y el diseño simultáneo del PNAin 2008-2010.

Se describe en este epígrafe la forma en que se ha llevado a cabo la participación y colaboración de las Administraciones públicas, así como las consultas realizadas a las organizaciones sindicales y empresariales, al CES, al Consejo Estatal de ONG de Acción Social y las organizaciones miembros del Consejo Estatal del Pueblo Gitano, con el objetivo de favorecer la participación de las ONG de Acción Social en la elaboración, seguimiento y evaluación del PNAin, tal y como propone la Estrategia Europea de Inclusión Social.

Entre las actividades descritas para el desarrollo del PNAin, destacan la elaboración de un Libro Blanco sobre la extrema pobreza; la actualización de los Planes de Inclusión Social vigentes en cada comunidad autónoma; el impulso al desarrollo de Planes de inclusión social por las corporaciones locales; la creación de la Red de Inclusión Social y la

promoción de actuaciones de apoyo a la declaración del año 2010 como Año Europeo de lucha contra la pobreza y la inclusión social.

El seguimiento y la evaluación del PNAin se realizará por el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, a través de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y atención a la Dependencia y a la Discapacidad.

Finalmente, en el borrador se hace referencia a la Presidencia española de la Unión Europea en 2010 y la importancia de consensuar los objetivos a alcanzar durante la misma por parte de todos los agentes implicados.

## Apartado 5 Indicadores

El borrador enviado al CES recoge un cuadro que refleja la evolución (2005-2007) de los valores de los indicadores de pobreza y exclusión social aprobados en el Comité de Protección Social de la Unión Europea. En el caso de las tasas de riesgo de pobreza, el periodo contemplado es 2004-2006.

## Apartado 6 Estimación del esfuerzo presupuestario

El borrador contiene una tabla relativa a una primera estimación de esfuerzo presupuestario global del PNAin 2008-2010. Para los años 2008 a 2010 se estima en 117.387.833.002 euros el esfuerzo presupuestario vinculado a los distintos objetivos del Plan, lo que supone un incremento del 10 por 100 con relación a 2007.

Destacan el incremento del 55,9 por 100 en el caso del presupuesto dedicado a la atención a la dependencia, el 21,7 por 100 en educación y el 12,8 por 100 en inclusión en la sociedad de la información, todos ellos por encima del incremento medio del 10 por 100 antes señalado.

## Anexo I Diagnóstico de situación de la pobreza y la exclusión social en España

El anexo I aporta un recorrido por la situación de la exclusión social en España, como hicieran los borradores de los Planes anteriores. En esta ocasión se enmarca en un contexto internacional de crisis financiera y de desaceleración económica, que coloca a la economía española en una situación de mayor riesgo debido al ajuste del sector inmobiliario. De acuerdo con los datos de la ECV, en 2006, el 19,9 por 100 de la población española se situaba por debajo del umbral del riesgo de pobreza, lo que supone un ligero aumento con respecto al año anterior, afectando más a las mujeres, a los más jóvenes y a las personas de más edad.

Como en los planes anteriores, el borrador estructura el diagnóstico en varios bloques; el primero referido al empleo y el acceso a los recursos, que aborda los aspectos del mercado de trabajo relacionados con la pobreza y la exclusión y así como las dimensiones económica, educativa y sanitaria de la exclusión. Partiendo de la constatación de que el riesgo de caer en la pobreza se encuentra fuertemente vinculado al trabajo, el diagnóstico repasa las relaciones entre la situación laboral y la pobreza, deteniéndose en algunas circunstancias desfavorables de los trabajadores, como el subempleo, la temporalidad, el empleo a tiempo parcial y la intensidad del trabajo (número de personas en edad laboral que trabajan en cada hogar).

El segundo, referido a la prevención de los riesgos de exclusión, hace un breve repaso a las formas de convivencia en España, y se extiende algo más en la realidad del acceso a las nuevas tecnologías.

En el último bloque se abordan las actuaciones a favor de los colectivos más vulnerables, centrandó la atención en las personas mayores, las personas con discapacidad, los niños, los drogodependientes, los enfermos de sida, la población inmigrante, los solicitantes de asilo y refugio, y la población reclusa, entre otros. La información empleada procede principalmente de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), que sustituye al Panel de Hogares de la Unión Europea y de la Encuesta de Población Activa, aunque también se han utilizado datos de los Ministerios de Trabajo, Educación e Industria.

## Anexo II

### Informe de ejecución de las medidas incluidas en el PNAin 2006-2008

El anexo contiene los resultados de ejecución de los años 2006 y 2007 y afirma que el grado de cumplimiento de las medidas del PNAin 2006-2008 ha sido muy elevado, con avances totales o parciales.

En concreto, los avances logrados en materia de empleo se relacionan con la aprobación de varias normas, como la Ley 43/2006 para la Mejora del crecimiento y el empleo, la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, el Acuerdo nacional de formación para el empleo, la aprobación del Estatuto del Trabajo Autónomo y la Ley de Empresas de inserción. Igualmente se señala el aumento del Salario Mínimo Interprofesional y de las pensiones.

En el capítulo de educación se han desarrollado preceptos de la Ley Orgánica de Educación así como el estudio "Datos básicos de la Educación en España en el curso 2006-2007". También destaca el aumento del 16,14 por 100 de las partidas destinadas a becas y ayudas al estudio en el año 2007 con respecto al año anterior.

La integración social de los inmigrantes también se recoge en el presente anexo. Se destaca el Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes así como de refuerzo educativo de los mismos que, en 2007 estaba dotado con 200 millones de euros. Otro ins-



trumento para la integración social que se destaca en el anexo es el Foro para la integración social de los inmigrantes que se constituyó en junio de 2006.

Se subraya también la importancia de la aprobación de la Ley 39/2006 de Promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia. Por último menciona los avances recogidos dentro del capítulo de “otras medidas”, entre los que se incluye la aprobación de la Ley de Suelo, la puesta en marcha del Observatorio de Salud de la Mujer así como del Consejo Estatal del Pueblo Gitano entre muchos otros.

## Anexo III

### Aportaciones del Fondo Social Europeo

El presente anexo pretende compendiar las acciones que serán llevadas a cabo a través de las contribuciones del FSE en nuestro país y define cuáles son las estrategias y los presupuestos que se van a aplicar para el desarrollo de las mismas. Las acciones a desarrollar gracias a las aportaciones del Fondo Social Europeo se organizan en una estructura mixta que contempla:

- 19 Programas Operativos de carácter regional, uno por comunidad autónoma y uno por ciudad autónoma.
- 3 Programas Operativos de carácter plurirregional para todo el territorio nacional que versarán sobre lucha contra la discriminación, adaptabilidad y asistencia técnica.

Se define la estrategia planteada para el desarrollo del FSE en España, la cual está diseñada con la finalidad de alcanzar tres objetivos principales:

- Mejorar la adaptabilidad de trabajadores, empresas y empresarios.
- Atraer a más personas al mercado laboral y fomentar la igualdad entre hombres y mujeres.
- Aumentar y mejorar el capital humano a través de una mejor educación.

De los presupuestos barajados por el FSE para España para el periodo 2007-2013 destaca la cifra destinada a la prioridad de empleabilidad, inclusión social e igualdad entre hombres y mujeres, que asciende a 4.474.859.732 euros.

## CAPÍTULO II OBSERVACIONES

Antes de abordar las observaciones al contenido del borrador del V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, hay que tener en cuenta que su elaboración se inscribe en la obligación de los Estados miembros de la Unión Europea de elaborar un Informe de Estrategia Nacional en materia de protección social e inclusión social que, según las directrices aprobadas en 2006, debería reflejar la interacción con la Estrategia Europea de Empleo a través de la conexión con los Programas Nacionales de Reformas. El CES valora positivamente que se dé cumplimiento a este compromiso, manteniendo la especificidad de las políticas de inclusión social que se visibilizan en este Plan, si bien se le plantean diversas reflexiones sobre la manera más adecuada de realizar la aportación requerida por las instituciones europeas sin perder de vista la eficacia de estos Planes, como objetivo primordial de todo el proceso.

Por otro lado, la situación relativa de España justifica la continuidad de las acciones encaminadas específicamente a prevenir la exclusión social y a erradicar la pobreza. En 2006 el 19,9 por 100 de la población se encontraba por debajo del umbral de riesgo de pobreza después de transferencias sociales, una proporción ligeramente superior a la de años anteriores y cuatro puntos más alta que la media registrada para ese mismo año en la UE-25.

Unido a lo anterior, como se reconoce en el planteamiento y en diversos apartados del documento remitido por el Gobierno, este Plan deberá aplicarse en el contexto de una situación económica desfavorable, de la que probablemente surgirán nuevas situaciones de necesidad. No obstante, hay que recordar que la capacidad de las políticas de ámbito estatal dirigidas a abordar los problemas de pobreza o exclusión social – como los Planes de inclusión social – es, en sí misma, limitada. Buena parte de las políticas sociales vinculadas a la lucha contra la exclusión social se encuentran plenamente transferidas a las comunidades autónomas y, en algunos casos, su ejecución corresponde a las corporaciones locales, existiendo problemas o factores de desigualdad muy localizados en algunas regiones. El CES considera a este respecto que debería reforzarse en el V PNA en la perspectiva de equidad interterritorial.

Antes de abordar las observaciones al contenido del Plan en concreto, este Consejo debe reiterar las recomendaciones expuestas en los pronunciamientos de este órgano sobre anteriores Planes, relativas a la necesidad de hacer más efectiva la participación en su elaboración. En este sentido, el CES considera que los agentes sociales tendrían que intervenir en todas las fases de su elaboración, lo que no se ha llegado a producir pese a

lo que afirma el borrador del PNAin 2008-2010 en el capítulo de gobernanza. Por otro lado, debe mencionarse al CES en el preámbulo del Plan junto con la enumeración del resto de agentes invitados a participar.

En opinión del CES, un estudio en profundidad de un Plan de las características del presentado, requiere de un plazo de tiempo suficientemente amplio, con el que no se ha contado en esta ocasión.

### **Procedimiento y limitaciones de partida**

La presentación del Plan al margen del Informe nacional de estrategia en protección social e inclusión social supone una limitación de partida importante a la hora de evaluar uno de los requerimientos básicos del nuevo método abierto de coordinación: la coherencia entre sí de todas las políticas y el carácter integral de las mismas. En este sentido, el Plan aborda numerosas actuaciones en determinados ámbitos, como las pensiones, la sanidad o la atención a la dependencia, que deben contar con sus propios capítulos, objetivos y medidas en dicho Informe. Por otro lado, el documento no contiene ninguna remisión al mismo ni a su contenido. Es necesario evitar solapamientos en el tratamiento de las distintas cuestiones, de manera que la estrategia nacional en protección social e inclusión social esté dotada de unidad y coherencia interna.

Por otro lado, llama la atención la ausencia en la documentación remitida al CES del anexo de buenas prácticas, que debería acompañar al documento del PNAin.

### **Enfoque y planteamiento del Plan**

El CES vuelve a poner de manifiesto su preocupación por la coincidencia de las acciones contempladas en el borrador del PNAin correspondiente al periodo 2008-2010 con las que se recogen en otras políticas, sin que llegue a distinguirse con claridad el colectivo objeto de protección. Esta tendencia, detectada ya en los borradores de los Planes remitidos al Consejo con anterioridad, diluye la especificidad de las políticas de prevención y lucha contra la exclusión social, restando eficacia al planteamiento. Por ello, se sigue echando en falta una mayor concreción en las medidas propuestas para luchar contra la exclusión social, lo que debería, además, reflejarse en una mayor desagregación del presupuesto adjunto.

Por otro lado, la falta de concreción de las medidas que se recogen en el Plan dificulta la realización de evaluaciones periódicas, lo que redundaría negativamente en la definición de los objetivos concretos en los Planes de inclusión posteriores. En este sentido, el Consejo considera que la revisión de las actuaciones ligadas a los diferentes objetivos, sujeta al cumplimiento de las que ya se definieron en los Planes anteriores, es muy importante en un entorno social de perfiles cambiantes. No obstante lo anterior, la repetición de las propuestas de actuación en Planes sucesivos puede apuntar a la necesidad de mejorar sus niveles de cumplimiento.

Las recomendaciones para la elaboración de los PNAin insistían en la necesidad de fijación de objetivos concretos y cuantificados por ámbitos de actuación prioritaria, lo que

facilitaría la evaluación de su cumplimiento. Sin embargo, en el borrador del Plan, aunque se ha incorporado una mayor cuantificación de algunos objetivos generales, sigue siendo necesario definir con más concreción las medidas intermedias.

Por otra parte, el Plan recurre en numerosas ocasiones a la colaboración de ONG para desarrollar las actuaciones en algunos ámbitos, como ocurre en los casos de las políticas activas de empleo o los servicios sociales. En opinión del CES, debe primar la intervención de los servicios públicos bajo el criterio de coordinación de las Administraciones, sin perjuicio de que se acuda a la colaboración con este tipo de entidades, en los casos en los que esté justificada.

### **Observaciones sobre objetivos prioritarios y líneas de actuación**

Cabe recordar que las directrices para la elaboración de los Planes Nacionales de Inclusión hacían hincapié en la necesidad de mantener una continuidad con el planteamiento de los Planes anteriores, dada la naturaleza estructural de los problemas de pobreza y exclusión. Como prioridades a las que se debería prestar más atención en los PNAin 2008-2010 se señalaban la pobreza infantil, la inclusión social activa así como la integración social de los inmigrantes. Asimismo, se insistía en la necesidad de centrarse en el desarrollo de políticas o programas de mayor impacto más que en la compilación de todas las acciones existentes.

#### *Inclusión social activa*

El CES comparte la necesidad de insistir en las medidas tendentes a la consecución de la inclusión social activa. En este sentido, es apreciable en el borrador del IV PNAin el reforzamiento de los capítulos orientados al acceso al empleo y a la educación, incorporando una serie de medidas que, si bien merecen en conjunto una valoración positiva, son de alcance general o no siempre están directamente vinculadas a las situaciones de riesgo de exclusión social.

#### *Acceso al empleo*

El Consejo echa en falta en el PNAin medidas que garanticen una coordinación más estrecha entre las políticas activas de empleo y las políticas de inclusión social. El CES considera que sería positiva la vinculación entre las medidas recogidas en el PNAin y las políticas de empleo, configurándose las primeras como un complemento de las segundas a través del diseño de actuaciones específicas y prolongadas en el tiempo dirigidas a la población en situación o riesgo de exclusión, todo ello en un contexto de refuerzo de los mecanismos de cooperación entre los servicios sociales y los servicios públicos de empleo.

#### *Garantizar recursos económicos mínimos*

En este ámbito sigue considerándose necesaria la homogeneización a nivel estatal de los criterios mínimos para la concesión de las rentas mínimas de inserción así como la orien-

tación de los programas de garantía de recursos mínimos a la inserción laboral. La inclusión social a través del empleo debe ser un objetivo reforzado en los programas de rentas mínimas de inserción.

Al mismo tiempo, sería también positivo lograr una mayor coordinación en la gestión de la renta activa de inserción y la renta mínima de inserción, con el fin de alcanzar una auténtica complementariedad entre ambas, distinguiendo con mayor claridad los colectivos a los que cubre cada una. Un mayor intercambio de información entre los servicios públicos de empleo y los servicios sociales evitaría la desprotección en determinados supuestos y facilitaría la transición de unas situaciones a otras.

### *Alcanzar una educación con equidad*

Uno de los desafíos de España para este Plan es el de romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza, objetivo que se pretende alcanzar reduciendo la tasa de abandono escolar. El presente Plan ha desarrollado este capítulo más detalladamente que en anteriores ocasiones, en coherencia con la importancia de la educación como área de intervención prioritaria en la lucha contra la exclusión social. Se incluyen medidas que favorezcan al sistema educativo español cumplir con los objetivos europeos para 2010, entre las que se encuentra la mejora del acceso al primer ciclo de educación infantil. El Plan se completa con medidas para alcanzar la equidad y gratuidad de la educación, medidas que aseguren el éxito de todo el alumnado, refuerzos del aprendizaje de idiomas extranjeros, medidas para impulsar la formación profesional y mejora de la política de becas. El CES entiende que, con carácter general, estas medidas pueden contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable, prevenir situaciones de exclusión social y favorecer la inclusión social activa. Ahora bien, reitera la necesidad de una ejecución adecuada de estas medidas, con indicadores que permitan evaluar correctamente su evolución y grado de cumplimiento.

### *Integración social de los inmigrantes*

Respecto a la integración social de los inmigrantes, el borrador apenas aborda nuevas medidas específicas para los inmigrantes en situación o riesgo de exclusión social limitándose a reproducir los contenidos del PECEI, dirigido a la población inmigrante en general, además de recoger la intención de mantener la continuidad de los convenios de colaboración con las comunidades autónomas y entidades locales, así como con las ONG. El CES considera más apropiado que el PNAin refleje que el aumento de población experimentado en España en los últimos años supondrá un esfuerzo añadido en materia de asignación presupuestaria y gestión del acceso de los ciudadanos a la educación, la sanidad, la vivienda o los servicios sociales, introduciendo transversalmente las medidas concretas dirigidas a facilitar la inclusión social de la población inmigrante en cada uno de estos ámbitos. De este modo, deberían recogerse determinadas situaciones de vulnerabilidad y exclusión social que afectan de manera específica a las personas inmigrantes, especialmente a aquéllas en situación irregular.

En opinión del CES, constituiría una mejora en los indicadores de pobreza la presentación de los datos desagregados por nacionalidades de origen, con el fin de obtener un diagnóstico adecuado y realizar posteriormente una correcta evaluación de la eficacia de las medidas.

#### *Atención a personas en situación de dependencia*

El Consejo es consciente de que la dependencia puede ser un factor de riesgo de pobreza y exclusión social, y valora de manera positiva los esfuerzos institucionales encaminados a prevenir las situaciones de dependencia y a mejorar las condiciones de vida de quienes las padecen, como se puso de manifiesto en su Dictamen 3/2006 sobre el Anteproyecto de Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Sin embargo, entiende que este fenómeno ya está siendo abordado a través de políticas específicas con el desarrollo del SAAD, por lo que considera que el PNAin no es el lugar adecuado para acometer el tratamiento detallado de la dependencia. Además, la especificidad de las situaciones de exclusión requiere el establecimiento de un presupuesto dirigido a su prevención y tratamiento sin que coincida con los de otras partidas.

#### *Otras medidas*

El Informe Conjunto del Comité de Protección Social de 2007 destacó como desafío futuro para España la necesidad de promover una vivienda asequible mediante una política de vivienda pública y de alquiler a largo plazo.

La vivienda en alquiler en España está muy lejos de convertirse en una alternativa viable para todas las personas en situación o en riesgo de exclusión social que no pueden acceder a la compra de vivienda. Ante esta situación, el número de viviendas de protección oficial no da respuesta a la demanda existente, además, pueden dejar fuera a un sector de la población cuyos ingresos superan los establecidos como requisitos para acceder a una VPO pero no son lo suficientemente elevados como para acceder a una vivienda en propiedad en el mercado libre. A esta situación hay que añadirle el problema de la infravivienda y el chabolismo.

El PNAin 2008-2010 recoge una serie de medidas generales en materia de vivienda que deberían concretarse para asegurar un mayor grado de cumplimiento y ejecución de las mismos. El CES estima que el Plan debería contemplar, en el ámbito de la política de viviendas sociales, el objetivo de aumentar la oferta de las mismas, favoreciendo su rehabilitación con esta finalidad e incrementando la oferta en régimen de alquiler especialmente asequible para los colectivos en riesgo o en situación de exclusión social.

En cuanto a los servicios sociales, el Plan enumera una serie de objetivos poco específicos que deberían concretarse en línea con el compromiso de desarrollar la red básica de servicios sociales. Así, deberían incrementarse las aportaciones presupuestarias del Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales y aprobarse, por parte de la Conferencia sectorial de asuntos sociales, un catálogo de servicios que sirva de referencia a todas las Administraciones.

### **Evaluación y seguimiento**

En opinión del CES, sigue siendo necesario un mayor esfuerzo en el ámbito de la evaluación y seguimiento de la efectividad de los sucesivos planes, para lo que es imprescindible avanzar en el conocimiento de la realidad de la pobreza y la exclusión social en España. A pesar de que se han producido avances destacables en el ámbito de la información estadística, como la aparición de la Encuesta de Condiciones de Vida, de periodicidad anual, al igual que en los anteriores PNAin, se mantienen las dificultades para realizar una adecuada evaluación a nivel nacional de la efectividad de las medidas contenidas en los sucesivos Planes. En especial, sigue sin reflejarse en el anexo de ejecución del anterior Plan la información detallada por comunidades autónomas, no siendo relevante a estos efectos la presentación de medias nacionales, habida cuenta de las marcadas diferencias territoriales en niveles de pobreza y en las políticas llevadas a cabo. Esta carencia ya fue apuntada por el CES en sus anteriores informes sobre esta materia, pues supone un obstáculo para la evaluación del grado de implantación y la idoneidad de las medidas de los futuros PNAin.

Por todo ello, el CES reitera la necesidad de sistematizar, seguir y evaluar la información existente sobre los niveles de pobreza y exclusión social, así como sobre las redes de atención social, medidas e iniciativas implantadas en España, independientemente del nivel territorial en que se realicen dichas actuaciones, con el objetivo de facilitar un correcto diagnóstico sobre la situación real.

En cuanto al refuerzo de la participación de las organizaciones sociales en la elaboración de las políticas de inclusión social y lucha contra la pobreza, el CES considera, como ya señaló en el informe correspondiente al PNAin 2005-2006, que sería conveniente institucionalizar esa participación de forma estable con los agentes sociales.











CONSEJO  
ECONÓMICO  
Y SOCIAL  
ESPAÑA



9 788481 882933