

Informe 4/2005

► Informe sobre el borrador
del III Plan Nacional de Acción
para la Inclusión Social del
Reino de España, 2005-2006

Sesión ordinaria del Pleno de 20 de julio de 2005

Colección Informes



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones

NICES: 439-2005

Colección Informes
Número 4/2005

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 20 de julio de 2005.

La reproducción de este Informe está permitida citando su procedencia.

Primera edición: septiembre de 2005

Edita y distribuye:
Consejo Económico y Social.
Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.
Información en Internet: <http://www.ces.es>

ISBN: 84-8188-244-5
Depósito legal: M. 35.570-2005

Imprime: Imprenta Fareso, S. A. Paseo de la Dirección, 5. Madrid

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. CONTENIDO DEL BORRADOR DEL III PNAin 2005-2006	13
Capítulo 1. Principales tendencias y desafíos desde 2003	13
Capítulo 2. Evaluación general de objetivos, prioridades y metas claves del PNAin 2003-2005.....	14
Capítulo 3. Evaluación de medidas políticas y disposiciones institucionales del PNAin 2003-2005.....	15
Capítulo 4. Buenas prácticas	17
Capítulo 5. Actualización de medidas para 2005-2006.....	17
CAPÍTULO II. OBSERVACIONES	25
ANEXO: SITUACIÓN DE ESPAÑA RESPECTO A LOS INDICADORES COMUNES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL	33

INTRODUCCIÓN

El día 13 de junio de 2005 el CES recibió una solicitud de la Secretaría de Estado de Asuntos Sociales, recabando su opinión y aportaciones sobre el borrador del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2005-2006, en el marco del método abierto de coordinación de las políticas nacionales de inclusión social en la Unión Europea.

Posteriormente se recibió la siguiente documentación complementaria al Plan: un borrador de Anexo I, sobre principales tendencias y desafíos desde 2003, un primer borrador de evaluación del PNAin 2003-2005, una tabla de indicadores sociales de pobreza y exclusión social aprobados en el Comité de Protección social de la Unión Europea y una tabla que resume el esfuerzo presupuestario estimado para los años 2004-2005.

El CES ha analizado y emitido sus recomendaciones sobre el problema de la pobreza y la exclusión social en varias ocasiones. Tras la aprobación en 1996 de su informe a iniciativa propia sobre la pobreza y la exclusión social en España, el CES ha emitido sendos informes a petición del Gobierno sobre los documentos de base de los Planes Nacionales para la Inclusión Social 2001-2003 y 2003-2005 que precedieron al borrador objeto del presente informe¹.

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* e Informe del CES 1/2003, *sobre el Proyecto de Plan Nacional para la Inclusión Social para el periodo 2003-2005*.

La obligación de los países miembros de la Unión Europea de elaborar PNAin procede de los compromisos adoptados en el Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000, en el que se instó a los Estados miembros y a la Comisión a adoptar medidas que tuvieran un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza a más tardar en 2010. En el Consejo Europeo de Niza, de diciembre del año 2000, se estableció formalmente una estrategia europea de lucha contra la exclusión social y todas las formas de discriminación. El Consejo aprobó una serie de objetivos para la lucha contra la pobreza y la exclusión social e invitó a los Estados miembros a presentar PNAin para un periodo de dos años, que comprendieran un sistema de indicadores y procedimientos de verificación de los progresos realizados. Al igual que otros ámbitos de la política social, como las pensiones, las políticas de lucha contra la exclusión social debían fundamentarse en un método abierto de coordinación que combine los planes de acción nacionales con un programa de acción presentado por la Comisión para favorecer la cooperación en este ámbito.

En 2001 se produjeron dos acontecimientos importantes con relación a este proceso. En primer lugar, el Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de ese año, aprobó 18 indicadores acordados en común para medir la pobreza y la exclusión social, a fin de controlar los progresos y evaluar la eficacia de los esfuerzos políticos. Los indicadores nacionales deberían seguir utilizándose en aquellos ámbitos donde no se ha conseguido definir todavía una base común significativa, como la vivienda. En segundo lugar, se adoptó el primer programa de acción comunitario para promover la coordinación de la lucha contra la exclusión social. También en Laeken se aprobó el primer informe conjunto sobre la inclusión social, que contenía las principales conclusiones del análisis de los PNAin, realizado por la Comisión y los Estados miembros.

Cabe recordar que los objetivos de lucha contra la pobreza y la exclusión social que han de orientar la elaboración de los respectivos Planes Nacionales son los siguientes:

1. Fomento de la participación en el empleo y del acceso de todos a los recursos, derechos, bienes y servicios.
2. Prevención de los riesgos de exclusión.
3. Actuación a favor de los más vulnerables.
4. Movilización de todos los órganos correspondientes.

LAS NUEVAS PRIORIDADES Y RETOS

Estos objetivos generales se han consolidado en los PNAin, si bien tras su evaluación en los sucesivos informes conjuntos, se ha potenciado la importancia de otros ámbitos. Así, para la segunda ronda de PNAin se subrayó la importancia de que los Estados miembros fijaran objetivos concretos basados en los indicadores de Laeken, reforzaran la perspectiva de género y destacaran los riesgos de pobreza y exclusión social derivados de la inmigración. Para la tercera generación de Planes, el Informe Conjunto de la Comisión y del Consejo sugiere los esfuerzos necesarios que, con carácter general, deberían abordarse en los próximos años, señalando una serie de prioridades que se añaden a los objetivos generales mencionados. La Comisión Europea ha reconocido la necesidad de avanzar aún en algunas cuestiones, como la fijación de objetivos más específicos y el aseguramiento de que esos objetivos se tengan en cuenta en el establecimiento de las prioridades de gasto en las distintas instituciones implicadas en la lucha contra la exclusión (cuadro 1).

CUADRO 1

**PRINCIPALES CONCLUSIONES EN EL INFORME CONJUNTO
SOBRE LA INCLUSIÓN SOCIAL****Esfuerzos necesarios para los próximos años**

- Un enfoque verdaderamente pluridimensional obligará a prestar mayor atención a cuestiones como la vivienda, el aprendizaje permanente, la cultura, la integración electrónica (e-inclusión) y el transporte.
- La fijación de objetivos debe mejorarse de modo que éstos sean más específicos, cuantificados y ambiciosos.
- Debe hacerse mayor hincapié en conseguir y controlar la eficacia y la calidad de las medidas para tratar de resolver el problema de la pobreza y la exclusión social.
- Los progresos realizados en la integración de la inclusión social mediante el refuerzo de las disposiciones institucionales deben profundizarse, en particular, para asegurar que los objetivos en materia de inclusión social se tengan en cuenta al establecer las prioridades generales de gasto.
- El aumento de la participación de la sociedad civil debe extenderse más allá de la preparación de los Planes de Acción, a su aplicación y su seguimiento.
- Deben realizarse mayores esfuerzos para garantizar la sinergia de las políticas económicas, sociales y de empleo.

CUADRO 1 (Continuación)
**PRINCIPALES CONCLUSIONES EN EL INFORME CONJUNTO
 SOBRE LA INCLUSIÓN SOCIAL**

Principales prioridades para los próximos dos años (PNAin 2005-2006)

1. Promover la inversión en medidas activas de mercado de trabajo y adaptarlas para responder a las necesidades de las personas con mayores dificultades para acceder al empleo.
2. Garantizar que los sistemas de protección social sean suficientes y accesibles para todos y que proporcionen incentivos de trabajo efectivos para las personas que pueden trabajar.
3. Aumentar el acceso de las personas más vulnerables y con mayor riesgo de exclusión social a una vivienda adecuada, una salud de calidad y a oportunidades de aprendizaje permanente.
4. Realizar esfuerzos concertados para prevenir el abandono escolar prematuro y promover una transición sin problemas de la escuela al mundo laboral.
5. Desarrollar el objetivo de erradicación de la pobreza infantil.
6. Impulsar la reducción de la pobreza y la exclusión social de los inmigrantes y las minorías étnicas.

Fuente: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Informe Conjunto sobre la inclusión social en el que se resumen los resultados del examen de los planes nacionales de acción en favor de la inclusión social (2003-2005)*. COM (2003) 773 final.

Respecto al caso español, a propósito de la evaluación del PNAin 2003-2005, la Comisión advertía que el Plan del Reino de España para ese periodo, habiendo mejorado con respecto al anterior en cuanto a la concreción de los objetivos, seguía adoleciendo de una gran generalidad en su planteamiento y de un elevado grado de indefinición en la redacción de muchas de las medidas propuestas. Tal como sugirió el CES en su Informe sobre dicho Plan², la Comisión señalaba que hubiera sido deseable una identificación más clara sobre las acciones directamente relacionadas con la lucha contra la pobreza y la exclusión y una concreción de los presupuestos vinculados a ellas, reflejándose en el capítulo dedicado al esfuerzo presupuestario.

² Informe del CES 1/2003, *sobre el Proyecto del Plan Nacional de Inclusión Social para el periodo 2003-2005*.

CUADRO 2

**EL PNAIN 2003-2005 DE ESPAÑA: MEJORAS REGISTRADAS
Y PUNTOS DÉBILES**

(Principales conclusiones recogidas en el Informe Conjunto
sobre la inclusión social)

Mejoras registradas en 2001-2003

- La situación económica y los avances registrados en las políticas activas de empleo han permitido la reducción de las tasas de desempleo de larga y muy larga duración.
- Se ha producido un avance significativo al ampliar a los gobiernos regionales y locales la estrategia de lucha contra la exclusión social.
- La introducción de nueva legislación ha fijado los cimientos para el desarrollo de medidas más concretas.
- Se han registrado mejoras en la cooperación entre los servicios sociales y de empleo y en la puesta a disposición de recursos para los grupos vulnerables.
- Se ha ampliado la cobertura de las prestaciones de garantía de ingresos mínimos y la reforma del sistema de pensiones se ha centrado en personas que presentan ingresos más bajos.
- En el ámbito de la política de salud el avance más significativo es el reconocimiento de la asistencia sanitaria social en el marco del sistema nacional de salud.
- Se ha mejorado en la oferta de programas de tecnologías de la información y la comunicación para los grupos más desfavorecidos, al igual que el uso de los mismos en el sistema educativo.
- La mejora del análisis sobre la cuestión del género en el nuevo Plan posibilita que se haga un seguimiento del resultado de las medidas destinadas a los grupos específicos en relación con el género.

Puntos débiles

- El Plan describe una amplia gama de medidas, aunque no queda claro como se aplican.
- La falta de objetivos sigue siendo un problema, especialmente en los ámbitos de la salud, la vivienda y la educación.
- Las políticas sociales siguen estando altamente estructuradas en torno a grupos específicos, lo que dificulta la introducción de cuestiones horizontales.
- Aún se requiere la coordinación y la cooperación entre los distintos niveles administrativos y el seguimiento de los avances a nivel local y regional.
- Existe la necesidad de reforzar la participación de los interlocutores sociales.

Fuente: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Informe Conjunto sobre la inclusión social en el que se resumen los resultados del examen de los planes nacionales de acción en favor de la inclusión social (2003-2005)*, COM (2003) 773 final.

EL FUTURO DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Los Planes Nacionales para el periodo 2005-2006 serán los últimos de estas características, a lo que responde su distinto periodo de vigencia, dos años en vez de tres, con relación a los anteriores. En efecto, la inclusión social se integrará a partir de 2006 en una nueva estructura racionalizada de coordinación política en el ámbito de la protección social³. El calendario de entrada en vigor de esta nueva estructura implicará la sincronización de la acción de todos los países miembros tras la última ampliación de la Unión Europea. La tercera generación de PNAin (primera para los nuevos Estados miembros) ha tenido una vigencia distinta para los antiguos países miembros (que los aprobaron en julio de 2003 con una vigencia hasta 2005) que para los diez nuevos Estados miembros (que presentaron sus PNAin en julio de 2004 con vigencia hasta 2006).

En 2006, en el marco del método abierto de coordinación de las políticas de protección social de los Estados miembros, está previsto definir nuevos objetivos comunes y una mayor interrelación tanto de naturaleza interna, entre los tres pilares relativos a los tres ámbitos de la protección social (pensiones; asistencia sanitaria y cuidados de larga duración y políticas de lucha contra la pobreza e inclusión social), como externa, en relación con la coordinación de las políticas macroeconómicas y la Estrategia Europea de Empleo (EEE) así como con el uso de indicadores comunes y la mejora de la información estadística.

Como instrumento clave del nuevo proceso racionalizado, la Comisión y el Consejo elaborarán a partir de 2005 un único informe conjunto sobre la protección social, mientras que en 2006 los Estados miembros prepararán un informe sobre la protección social y la inclusión social en el que expondrán sus estrategias para alcanzar los objetivos comunes. Este informe sustituirá a los PNAin y a los informes de estrategia nacional para las pensiones. En 2007 y 2008, los informes presentados se centrarán en los progresos logrados en la aplicación de las estrategias, que deberán funcionar paralelamente a las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) y a la Estrategia Europea de Empleo.

Esa conjunción o funcionamiento paralelo de las distintas estrategias, incluyendo la inclusión social, tendrá que sortear importantes dificultades. Por una

³ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *Refuerzo de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa: racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social*. COM (2003) 261 final.

parte, la revisión intermedia de los Objetivos de Lisboa puso de manifiesto su improbable consecución y la necesidad de adoptar un nuevo enfoque. En el ámbito de la inclusión social parece muy lejana la posibilidad de cumplir el objetivo de «dar un impulso definitivo a la erradicación de la pobreza antes de 2010». El posterior relanzamiento de la Estrategia de Lisboa se ha basado en la concentración de esfuerzos en el ámbito del empleo y el aprendizaje permanente, identificando estos aspectos como los principales mecanismos de inclusión social. La cohesión social, concebida en los inicios de la EEE como uno de los tres pilares de la misma, ha ido desdibujándose como objetivo diferenciado y transversal de la Estrategia. Así, en las Conclusiones del último Consejo Europeo celebrado el 22 y 23 de marzo de 2005, el fomento de la inclusión social aparece como una meta fundamentalmente vinculada a la consecución de las prioridades en materia de empleo. No obstante, a diferencia de la propuesta inicial presentada por el Presidente de la Comisión, que omitía cualquier referencia a esta materia, las conclusiones del Consejo recogen la obligación de la Unión Europea y de los Estados miembros de impulsar la política de inclusión social, teniendo en cuenta un enfoque multidimensional, centrándose en objetivos específicos como la pobreza infantil y la situación de los jóvenes más vulnerables, e incluyendo iniciativas para prevenir el fracaso escolar.

Por su parte, las perspectivas financieras de la Unión Europea atraviesan un momento de incertidumbre, cuyo desenlace influirá decisivamente en la aplicación de las políticas nacionales de inclusión social. En el marco de los instrumentos financieros vinculados a la Estrategia de Lisboa la Comisión presentó la iniciativa «PROGRESS», un programa único que pretende racionalizar los instrumentos financieros actuales en el ámbito social y del empleo. Dotado con 628,8 millones de euros, sustituiría a los anteriores y abarcaría de 2007 a 2013 para apoyar las actuaciones en los ámbitos del empleo, la exclusión social y la protección social, las condiciones de trabajo, la discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres. Éste es uno de los aspectos cuya entrada en funcionamiento deberá definirse durante la presidencia británica en el segundo semestre de 2005.

CAPÍTULO I

CONTENIDO DEL BORRADOR DEL III PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL 2005-2006

El borrador del PNAin 2005-2006 se estructura en cinco capítulos, si bien uno de ellos —el capítulo 4 relativo a Buenas Prácticas— carece de contenido. Se enuncian asimismo dos apartados referentes respectivamente a Presupuesto y a Indicadores, cuyo contenido tampoco se incorpora en el propio borrador, aunque posteriormente sí se recibieron. Con posterioridad a la solicitud inicial de aportaciones se recibieron dos Anexos al PNAin 2005-2006.

CAPÍTULO 1. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS DESDE 2003

Este capítulo realiza un breve análisis de la evolución de los principales ámbitos de la exclusión social, así como la de los grupos de población en situación o riesgo de exclusión. Estas cuestiones se desarrollan con más detalle en el Anexo I al PNAin 2005-2006. Se examinan someramente aspectos tales como la situación económica general, el empleo, y la protección social a través 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, y nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Como novedades respecto a las tendencias y desafíos apuntados en el anterior Plan, destacan la introducción de un nuevo indicador sobre la pobreza en el trabajo, la refe-

rencia a la importancia tanto de la sostenibilidad como de la adecuación del sistema de pensiones, y la inclusión específica de la infancia y los jóvenes entre los grupos en situación o en riesgo de exclusión. Además de la dimensión de género se tiene en cuenta la de la edad, cuando es pertinente y significativa.

CAPÍTULO 2. EVALUACIÓN GENERAL DE OBJETIVOS, PRIORIDADES Y METAS CLAVE DEL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL 2003-2005

En este capítulo se evalúa el planteamiento estratégico adoptado por el anterior Plan centrado en la multidimensionalidad de la atención a la exclusión social. En este epígrafe se recapitulan, asimismo, los avances respecto a los siguientes objetivos clave:

- La mejora de la coordinación de las políticas de empleo e inserción social. Se considera un exponente de ello la presentación en el Parlamento en junio de 2004 del informe sobre el impacto de la exclusión social y la estrategia política correspondiente así como las diferentes iniciativas parlamentarias de control de la actividad del Gobierno en este ámbito.
- Los dos objetivos que abordan la movilización de los agentes interesados para la mejora de la eficacia de la política de inclusión, es decir, el fomento del intercambio de buenas prácticas y el de participación de la sociedad civil, especialmente de las ONG, los propios afectados, y de otros actores implicados, entre los que se incluyen las empresas y el Parlamento. Como medidas tendentes a la consecución de estos fines, en el borrador se menciona, entre otras medidas, la modificación de la regulación del Consejo Estatal de las ONG de acción social así como la creación a instancias del Congreso de los Diputados de una Subcomisión técnica de expertos para potenciar la responsabilidad social de las empresas.

Finalmente, se enumeran los programas específicos existentes para grupos con especial vulnerabilidad durante la ejecución del PNA en 2003-2005 y se señalan los nuevos Planes iniciados durante ese periodo, así como los principales desarrollos normativos de medidas que los complementan. A título de ejemplo, se mencionan el Plan de acción para las personas mayores 2003-2007, el Plan nacional de accesibilidad 2004-2012 y el IV Plan de oportunidades entre hombres y mujeres. Entre las iniciativas legislativas se mencionan la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de protección integral contra la violencia de género y el Real De-

creto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

CAPÍTULO 3. EVALUACIÓN DE MEDIDAS POLÍTICAS Y DISPOSICIONES INSTITUCIONALES DEL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL 2003-2005

En este capítulo se enumeran las principales iniciativas legislativas y políticas desarrolladas durante el periodo de vigencia del anterior Plan, aludiendo a algunos de sus resultados. El borrador de Anexo II que se recibió con posterioridad a la solicitud de aportaciones del CES contiene información más exhaustiva sobre el desarrollo de los distintos objetivos.

Al inicio del capítulo se advierte de la revisión de algunas medidas emprendidas durante la vigencia del anterior Plan tras el cambio de Gobierno, así como del inicio de otras nuevas en el ámbito de la educación (paralización del calendario de aplicación de la Ley Orgánica de Calidad de la educación), de la vivienda (Plan de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo de julio de 2004), de la garantía de recursos económicos (incremento de las pensiones más bajas por encima de lo previsto), o en materia de inmigración (proceso de normalización de trabajadores extranjeros); recogidas asimismo en la actualización de medidas para 2005-2006 contenida en el capítulo 5 del borrador.

Objetivo 1.1. Fomento del acceso al empleo para las personas en situación o en riesgo de exclusión

Se enuncian las medidas adoptadas en este ámbito, refiriéndose a los Planes nacionales de acción para el empleo 2003 y 2004, cuyas líneas de intervención son coincidentes en muchos casos con las del PNAin, así como a otras iniciativas legislativas, como la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo o del ámbito del diálogo social, como la Declaración conjunta sobre competitividad, empleo estable y cohesión social.

Objetivo 1.2. Fomento del acceso de las personas en situación o riesgo de exclusión a todos los recursos, derechos, bienes y servicios

Se refieren algunas medidas adoptadas en materia de garantía de recursos (entre otras, el Real Decreto 1425/2002, de 27 de diciembre, que elevó las cuantías de las pensiones mínimas de jubilación para beneficiarios menores de 65 años, las pensio-

nes de viudedad para menores de 65 años, así como las pensiones no concurrentes del SOVI); de los servicios sociales de atención primaria (implantación del sistema de información de usuarios de servicios sociales en 15 Comunidades Autónomas); del acceso a la vivienda (Plan de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo de julio de 2004), o del acceso a una educación global e integradora (entre las que se mencionan actuaciones dirigidas a personas vulnerables como el Aula Mentor del Ministerio de Educación y Ciencia, programas específicos y el incremento presupuestario del programa destinado a becas y del de educación compensatoria). Entre las medidas adoptadas con relación a las políticas de salud se alude al reconocimiento de la atención sociosanitaria en la Ley 16/2003, de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. Por último, entre las medidas encaminadas al fomento de acceso a la justicia se menciona el Convenio suscrito con el Consejo General de la Abogacía para la prestación de la asistencia jurídica gratuita y la existencia de 17 servicios de orientación jurídica especializados en diversos grupos vulnerables.

Objetivo 2. Prevención de riesgos de exclusión

Esta parte del borrador se refiere a las principales actuaciones territoriales, a las medidas a favor de la familia y a las relativas al fomento del acceso a las nuevas tecnologías. Entre las actuaciones territoriales, se repasan las relativas a la consolidación en cada Comunidad Autónoma de los PNAin, del impulso para la elaboración de planes en el ámbito municipal y al desarrollo de actuaciones integrales en zonas rurales, urbanas y barrios afectados por situaciones de exclusión. Respecto a las segundas, se mencionan las medidas llevadas a cabo para incentivar la conciliación de la vida familiar y laboral, incluyendo la mención específica a la deducción fiscal de 100 euros para madres trabajadoras o los programas de apoyo a familias cuidadoras de personas dependientes, dotados con 12 millones de euros, así como algunas medidas relativas al desarrollo de las actuaciones contempladas en el Plan integral de apoyo a la familia y a la protección a las familias numerosas. Finalmente, se examinan las medidas encaminadas a facilitar el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a las personas excluidas o en riesgo de exclusión, y de su extensión en el ámbito rural, de la formación y el empleo, y de las ONG.

Objetivo 3. Actuaciones a favor de grupos específicos de las personas más vulnerables

Se enuncian las medidas dirigidas a las personas mayores desfavorecidas en el marco del Plan de acción para las personas mayores (2003-2007) y la elabo-

ración del Libro Blanco de la Dependencia, así como las actuaciones enmarcadas en el Plan de acción para personas con discapacidad, la Ley de Igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad, la Ley de Protección patrimonial de las personas con discapacidad, y el Plan nacional de accesibilidad. También son examinados en este objetivo los resultados de las actuaciones de apoyo a las mujeres desfavorecidas a través del Plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (2003-2006) y del Plan integral contra la violencia doméstica (2001-2004), junto a las dirigidas a los jóvenes, la infancia y las familias en situación o en riesgo de exclusión, la población gitana, los inmigrantes, los emigrantes retornados, las personas sin hogar, y las reclusas y ex reclusas.

Objetivo 4. Movilización de todos los agentes

Se enumeran en este punto las medidas adoptadas dirigidas a aumentar la implicación de la sociedad civil, de las Administraciones y de todos los agentes implicados en las políticas de inclusión social. Por ello, se mencionan las actuaciones encaminadas hacia una mayor implicación y participación de las diferentes instituciones del Estado, de las ONG, de las empresas, de los propios afectados en los programas de inclusión social y del voluntariado, como la actividad de diversos organismos de cooperación y coordinación interadministrativa y con los distintos agentes implicados, así como algunas actuaciones relativas a la mejora de la formación y motivación de los profesionales, al progreso en el conocimiento de la situación de la exclusión social y a una mayor sensibilización, difusión y debate sobre este tema.

CAPÍTULO 4. BUENAS PRÁCTICAS

El borrador enviado al CES no incorpora contenido alguno en este punto.

CAPÍTULO 5. ACTUALIZACIÓN DE MEDIDAS PARA 2005-2006

En este capítulo se establecen las líneas estratégicas de actuación para el periodo 2005-2006, así como las medidas concretas vinculadas a cada uno de los objetivos de lucha contra la pobreza y la exclusión social que, según el Programa de acción comunitario, han de orientar la elaboración de los planes nacionales.

Las diez líneas estratégicas del nuevo Plan hacen referencia a objetivos generales como la reducción de las desigualdades, la mejora de las condiciones de vida, la igualdad de oportunidades contra todas las formas de discriminación, la creación de empleo para personas con dificultades o asegurar la atención sanitaria para las personas más vulnerables. Como novedades destacables se contemplan el impulso al sistema nacional de atención a la dependencia, el fomento de la vivienda protegida y el alquiler o la elevación progresiva del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) a las pensiones más bajas y a las ayudas de emergencia social.

Posteriormente, el capítulo enumera una serie de medidas políticas en torno a cuatro objetivos:

Objetivo 1. Empleo y acceso a los recursos

Este objetivo se subdivide en otros dos:

- a) El fomento al empleo para las personas en situación o riesgo de exclusión. Se señalan aquí una serie de medidas activas y preventivas a favor de personas desempleadas e inactivas en situación o riesgo de exclusión social. A título de ejemplo, se plantea el establecimiento de nuevos incentivos y bonificaciones a las empresas que contraten a personas en riesgo o situación de exclusión y mecanismos de cooperación entre Administraciones Públicas y ONG. Asimismo, se prevé la regulación legal de las empresas de inserción y la modificación de la normativa del Plan de formación e inserción profesional.
- b) El fomento del acceso a todos los recursos, derechos, bienes y servicios. Se trata de una serie de medidas dirigidas a proporcionar medios de subsistencia y garantizar el derecho a los recursos básicos a la población en situación o riesgo de exclusión bajo criterios de equidad y calidad. Se dividen las propuestas en seis apartados:
 1. Garantía de recursos. En este apartado se contempla el incremento de las cuantías de las pensiones y la promoción de criterios básicos comunes en materia de renta mínima de inserción.
 2. Salud. Se menciona la futura promulgación del Real Decreto que define la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud; medidas en materia de prevención y sensibilización y el desarrollo de actuaciones específicas dirigidas a determinados grupos de población especialmente vulnerable, como la Estrategia Nacional de Salud Mental y el

incremento de programas de recursos asistenciales y de reinserción en el marco de la Estrategia Nacional sobre Drogas.

3. Educación. Se contempla la aprobación de la Ley Orgánica de la Educación y la adopción de medidas tendentes a prevenir el fracaso escolar y el apoyo a grupos vulnerables, así como el establecimiento de programas de cualificación profesional inicial y de mediación socioeducativa.
4. Servicios sociales. Se prevé el desarrollo de una red de equipamientos que proporcione servicios adecuados para la cobertura de las necesidades sociales emergentes, que prevenga la marginación y propicie la inclusión social. Asimismo, se contempla la aprobación de una Ley estatal que regule la atención a personas en situación de dependencia.
5. Vivienda. En el Plan se prevé la promoción de la vivienda de alquiler mediante la creación y puesta en marcha de la Sociedad Pública de Alquiler, la promoción de la reserva de suelo para viviendas de promoción pública en los planes urbanísticos y la subvención del acceso a la vivienda mediante ayudas directas.
6. Justicia. El Plan se propone el desarrollo del protocolo de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Consejo General del Poder Judicial para llevar a cabo acciones conjuntas dirigidas a impulsar el servicio de teleasistencia móvil para la protección de víctimas de la violencia de género, así como la creación de juzgados especializados en violencia sobre la mujer. Asimismo, se plantea la instauración de medidas que faciliten y amplíen el acceso a la justicia gratuita para los grupos de mayor vulnerabilidad.

Objetivo 2. Prevención de los riesgos de exclusión

Contempla una serie de medidas en tres planos de actuación:

- a) El estudio y actuaciones territoriales, entre las que se prevén el avance en la implantación de planes en el ámbito regional y local y la elaboración de la Ley de Orientación para el desarrollo rural y la agricultura, incentivando la participación y reconocimiento de la mujer y los jóvenes.
- b) Las acciones a favor de la familia; entre las que se encuentran acciones de fomento de la conciliación de la vida familiar y laboral, con la am-

pliación de la red de centros de niños y niñas de 0 a 3 años, programas dirigidos a familias cuidadoras y el desarrollo de medidas de protección a las familias numerosas.

- c) El acceso a nuevas tecnologías de las personas excluidas o en riesgo de exclusión a través de la entidad Red.es y actividades de extensión de estas tecnologías al ámbito de las ONG, propiciando, asimismo el papel de estas últimas como difusoras y suministradoras de conocimientos entre grupos de alto riesgo.

Objetivo 3. Actuaciones a favor de las personas más vulnerables

Se incluyen en este apartado medidas relativas a las personas en situación o riesgo de exclusión social:

- a) Personas mayores. Para este grupo se prevé el desarrollo del Plan de acción para las personas mayores 2003-2007 a través de programas cofinanciados entre las Administraciones Públicas y/o en colaboración con ONG. Dicho desarrollo incluye potenciar las ayudas a domicilio, la teleasistencia y el incremento de plazas y equipamientos residenciales.
- b) Personas con discapacidad. Se prevé el desarrollo del II Plan de acción para personas con discapacidad (2003-2007) y el desarrollo reglamentario de la Ley de Igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad.
- c) Mujeres. Entre otras medidas el Plan contempla la propuesta de elaboración de un Proyecto de Ley de Igualdad y el desarrollo de la Ley Orgánica de Medidas de protección integral contra la violencia de género.
- d) Jóvenes. En relación con este colectivo, destaca la aprobación del Plan de la juventud para el periodo 2005 a 2008 y la promoción de viviendas para jóvenes aumentando las ayudas directas para el acceso a la vivienda para menores de 35 años con dificultades especiales o con ingresos reducidos.
- e) Infancia. Se contempla la aprobación del Plan estratégico nacional de infancia y adolescencia, el II Plan de acción contra la explotación sexual comercial de la infancia y la adolescencia y la evaluación de la aplicación de la Ley de Responsabilidad del menor y su reglamento.

- f) Población gitana. Se establecen medidas para la promoción de la convivencia con los distintos grupos sociales y el empleo e inserción de mujeres y jóvenes, así como la creación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano.
- g) Inmigrantes y emigrantes retornados. Se prevén fundamentalmente medidas de empleo y educación dirigidas a estos colectivos.
- h) Personas sin hogar. Se contempla la ampliación y mejora de los recursos y los equipos multidisciplinares de atención social en la calle y el impulso de la red interautonómica de recursos, alojamientos y dispositivos para las personas sin hogar, en poblaciones a partir de 50.000 habitantes.
- i) Personas reclusas y ex reclusas. Se prevé el desarrollo de programas de integración social y laboral y de programas para el cumplimiento de medidas alternativas a la prisión.

Objetivo 4. Movilización de todos los agentes

El Plan incorpora, además, una serie de propuestas destinadas a la implicación de los agentes estratégicos en la inclusión social, a través de un conjunto de actuaciones, entre las que se pueden destacar: la aprobación del III Plan estatal del voluntariado, el fomento de la colaboración con todos los organismos relacionados así como el seguimiento y evaluación del PNAin por parte de varias comisiones adscritas al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a la Federación Española de Municipios y Provincias y por el Consejo Estatal de ONG de Acción Social. Asimismo, se prevé la elaboración de un marco teórico y de aplicación práctica de responsabilidad social de las empresas y la elaboración de un Plan de Formación anual para la inclusión social dirigido a profesionales de diversos ámbitos sociales y de todas las Administraciones Públicas.

PRESUPUESTO

El borrador enviado al CES no incorpora contenido alguno en este punto aunque con posterioridad se recibió una tabla relativa a una primera estimación de esfuerzo presupuestario global del PNAin 2005-2006, referida a los años 2004 y 2005. Para el año 2005 se estima en 21.233.104.017 euros el esfuerzo presupuestario vinculado a los distintos objetivos del Plan, lo que supone un incremento del 8,7 por 100 con relación a 2004.

INDICADORES

El borrador enviado al CES tampoco incorpora contenido alguno en este punto, aunque con posterioridad se recibió del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales una tabla de indicadores.

Se trata de un cuadro que refleja la evolución (2002-2004) de los valores de los indicadores de pobreza y exclusión social aprobados en el Comité de Protección Social de la Unión Europea, agrupados según los objetivos 1.1 y 1.2 del PNAin 2003-2005. Esta tabla de indicadores incluye además de la lista original de los dieciocho indicadores de Laeken dos nuevos, uno referente a la tasa de riesgo de pobreza según la intensidad laboral de los hogares, y otro sobre la tasa de riesgo de pobreza entre la población con empleo. Además, se ha redefinido el indicador relativo a la población que vive en hogares con desempleo, para incluir la proporción de niños de edad comprendida entre 0 y 17 años, y también el concerniente a la tasa de renta baja después de las transferencias, desglosada por situaciones profesionales más frecuentes.

ANEXO I: PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS DESDE 2003

En este Anexo, que se recibió con posterioridad a la solicitud inicial de aportaciones al PNAin 2005-2006, se ofrece un diagnóstico sobre la situación de la exclusión social en España durante el periodo de vigencia del PNAin 2003-2005, realizándose un análisis similar al efectuado en el anterior Plan nacional, atendiendo en dicho análisis además de a la dimensión de género a la dimensión de edad, de conformidad con lo apuntado por el Subgrupo de Indicadores del Comité de Protección Social, en el que se señala la necesidad de prestar especial atención a los niños al analizar los indicadores comunes y de contar, con este fin, con un desglose estándar por edad de todos los indicadores de Laeken, siempre que sea pertinente y significativo. Este diagnóstico se estructura de acuerdo a los tres primeros objetivos planteados por la Unión Europea en materia de inclusión: el empleo y acceso a los recursos (mercado de trabajo bajo diferentes perspectivas relacionadas con la exclusión social, la pobreza económica y el acceso a recursos como la educación, la sanidad y la vivienda), la prevención de los riesgos de exclusión (familia y acceso a las nuevas tecnologías) y las actuaciones a favor de las personas más vulnerables (situación de las personas mayores, las personas con discapacidad, los niños y las familias en situación o riesgo de exclusión, las personas con drogodependencias, los enfermos de VIH/SIDA, los inmigrantes, la población gitana, las mujeres desfavorecidas y las personas sin hogar).

Para la cuantificación del fenómeno de exclusión social, se parte de la consideración de las directrices de medición utilizadas en el informe de la Comisión Europea Indicadores de Exclusión Social del Comité de Protección social sobre los indicadores en el ámbito de la pobreza y la exclusión social, del año 2001, y de los indicadores revisados según las recomendaciones realizadas en 2003 por el Subgrupo de Indicadores del Comité de Protección Social de la Unión Europea, a las que se ha hecho alusión con anterioridad.

Como fuentes estadísticas y documentales utilizadas para la realización del diagnóstico, destacan las que se obtienen a partir del *Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE)*, de la *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF)* y de la *Encuesta de Población Activa (EPA)* del INE. Este análisis se completa sobre la base de otras estadísticas del INE, como la *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud* y la *Encuesta sobre las Personas sin Hogar*, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, del Ministerio de Educación y Ciencia y del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

ANEXO II: EVALUACIÓN DEL PNAin 2003-2004

Al igual que el anterior, este Anexo se recibió con posterioridad al borrador del PNAin, conteniendo la evaluación del anterior Plan sobre la base de sus objetivos. En él se detallan con mayor exhaustividad las actuaciones realizadas durante la vigencia del anterior Plan con relación a las medidas enunciadas en el capítulo 3 del borrador del Plan. Entre las acciones a las que se refiere destacan las relativas a la cooperación entre los ámbitos del empleo y los servicios sociales, la inclusión de otros grupos con especial vulnerabilidad en medidas de fomento de acceso al empleo, las referencias al sistema público de pensiones y de garantía de la subsistencia de las personas con mayores dificultades, así como a los recursos existentes en materia de servicios sociales de atención primaria, vivienda, educación, salud, y justicia. También se destacan las medidas realizadas para afrontar la prevención de la exclusión, a través de las principales acciones desarrolladas a favor de la familia y de las medidas relativas al acceso a nuevas tecnologías de la información y comunicación. Finalmente, se describen una amplia gama de medidas relacionadas con los grupos más vulnerables señalados en el PNAin 2001-2003, incluyéndose también la referencia a la necesaria coordinación y movilización de todos los agentes implicados, tanto públicos como privados.

CAPÍTULO II

OBSERVACIONES

Antes de valorar la orientación, los objetivos y las medidas contenidas en el borrador del III PNAin que se ha remitido al CES, conviene recordar el carácter de este documento en el contexto de las obligaciones asumidas por España en la Unión Europea. En un escenario de previsible contención presupuestaria y de mayor integración de todas las políticas y programas europeos de financiación con finalidad social, la política de inclusión perderá especificidad en este contexto. En opinión del CES, el giro adoptado en los documentos comunitarios respecto a la dimensión social del proyecto europeo puede tener consecuencias en las políticas nacionales de inclusión social. El crecimiento económico, el empleo y la formación son instrumentos de eficacia demostrada en la promoción de la inclusión social, si bien no son suficientes para prevenir y erradicar todas las situaciones de exclusión social. A este respecto, para fomentar la inclusión social siguen siendo necesarias otras políticas, como el desarrollo y mejora de los servicios sociales.

Como se desprende de la comparación a partir de los indicadores de pobreza y exclusión social aprobados en la cumbre de Laeken en 2001, en España persisten importantes problemas en este ámbito (cuadro A.1 del Anexo). En el año 2001, el 19 por 100 de la población española se situaba por debajo del umbral

de la pobreza⁴, lo que suponía aproximadamente 7,7 millones de personas (PHOGUE). España se encontraba entre los países con mayor exposición al riesgo de pobreza, siendo superada solamente por Grecia, Portugal e Irlanda⁵. Dicho porcentaje es 4 puntos porcentuales más alto que el correspondiente a la media en la UE-15, y además ha aumentado cuatro décimas en España respecto al año anterior, lo que significa que había cerca de 250.000 personas más en situación de pobreza. Tanto en España como en la Unión Europea, la pobreza⁶ afecta en mayor medida a las mujeres, a la población más joven, las personas mayores, los hogares unipersonales y especialmente los compuestos por una persona de más de 65 años, los hogares monoparentales, y entre aquellas personas que viven en alquiler.

España era en 2001 el tercer país con mayor proporción de población en situación de pobreza severa, situándose dos puntos porcentuales por encima de la media europea⁷. En el mismo año, el 7 por 100 de los españoles vivía en situación de pobreza severa, casi un punto más que en el año 2000.

Sin embargo, el esfuerzo presupuestario dedicado a esta cuestión sigue siendo muy inferior al de la media de la Unión Europea, pese al aumento registrado en la última década (gráfico 1). A este respecto, el CES considera necesario subrayar la importancia de que el Gobierno elabore y mantenga una estrategia nacional de fomento de la inclusión social, dándole una visibilidad singular a este ámbito de actuación.

PROCEDIMIENTO Y LIMITACIONES DE PARTIDA

El método abierto de coordinación en materia de inclusión social ha contribuido a visualizar de una manera sistemática las iniciativas nacionales y a fomentar un mejor conocimiento de la situación. Dentro de esta estrategia, los PNAin 2005-2006 representan planes de transición hasta que en 2006 comience a aplicarse este método de manera integrada al conjunto de la protección social.

⁴ Es decir, por debajo del 60 por 100 de la renta mediana equivalente después de transferencias sociales, situándose dicho umbral para ese ejercicio en 5.420 euros.

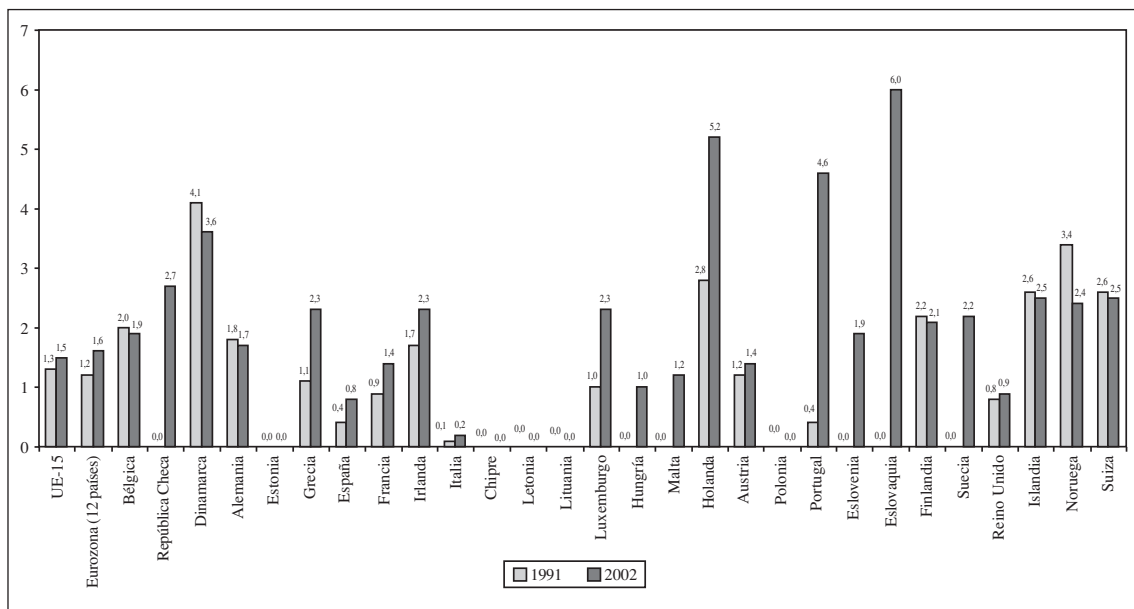
⁵ Anexo Estadístico de la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Informe Conjunto sobre la inclusión social en el que se resumen los resultados del examen de los planes nacionales de acción en favor de la inclusión social (2003-2005)*. COM (2003) 773 final

⁶ Medidos en porcentajes de población por debajo del umbral de riesgo de pobreza después de transferencias sociales.

⁷ Hogares cuya renta total equivalente es inferior al 40 por 100 de la renta mediana nacional.

GRÁFICO 1

PROPORCIÓN DE ESFUERZO PRESUPUESTARIO EN POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL DENTRO DEL TOTAL DE GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL, UNIÓN EUROPEA (1991-2002)



Fuente: Eurostat, SEEPROS.

El CES considera que en la siguiente fase, en la que deberán presentarse planes nacionales de protección social que comprendan tanto la inclusión social como la sanidad y las pensiones, deberían mejorarse algunos aspectos del procedimiento, en especial para que la participación sea efectiva. En este sentido, hay que valorar positivamente el que, a diferencia de lo ocurrido en la elaboración del anterior Plan, que sólo fue remitido para su informe al CES, el Ministerio ha sometido este borrador también a consulta directa de los agentes sociales. No obstante, una participación verdaderamente efectiva requiere una mayor intervención en las fases previas de diseño del Plan —lo que no se ha llegado a producir en este caso—, así como en su posterior desarrollo y ejecución.

El borrador del III PNAin de España que ha sido remitido al CES presenta algunas mejoras en su planteamiento respecto a los anteriores planes. Este nuevo Plan ha ampliado algunos objetivos y contempla medidas nuevas, aunque la mayoría proceden del anterior Plan, hasta el punto de que lo que se plantea es

una «actualización» de las medidas de aquél. El borrador del III PNAin arrastra buena parte de las debilidades en su planteamiento que caracterizaron al II PNAin, y que ya puso de manifiesto el CES en sus anteriores informes. Una importante limitación de partida es la ausencia de tres capítulos fundamentales para la valoración de este borrador, como son el capítulo de presupuesto, el de buenas prácticas y el de indicadores. Aunque, posteriormente, el CES ha recibido parte de la información que compondrá algunos de estos capítulos, así como dos Anexos que completan los capítulos de diagnóstico y evaluación del primer Plan, esta documentación suplementaria no es suficiente para evaluar el alcance y los resultados que pueda obtener el Plan.

Así, la tabla de esfuerzo global presupuestario por objetivos para los años 2004-2005 remitida por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, como previsible contenido del capítulo de presupuestos, no coincide con el periodo del Plan ni especifica el contenido de las distintas partidas presupuestarias. A título de ejemplo, no se concreta con qué programas se corresponde el objetivo de Programas de Garantía de Recursos, o tampoco se entiende qué es lo que se está recogiendo como esfuerzo presupuestario en materia de vivienda. Con relación a la financiación por parte de las Administraciones Públicas del III PNAin, deben quedar claros los recursos disponibles y aunque puedan incluirse, a efectos de su necesaria coordinación y optimización, las dotaciones presupuestarias actualmente existentes o previstas en los diversos ámbitos de la política social para los años 2005 y 2006, el Plan debe recoger expresamente los recursos económicos vinculados a las acciones en él previstas.

La ausencia en el borrador de una selección de las buenas prácticas incluidas en este capítulo imposibilita a su valoración por parte del CES. En todo caso, el CES recuerda la necesidad de su inclusión, contemplada entre las Directrices comunes de los PNAin.

Los indicadores facilitados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y que posiblemente formen parte del borrador de III PNAin, contemplan, por un lado, una tabla con la evolución reciente de los indicadores adoptados de forma común en la Unión Europea, y por otro, un listado de indicadores nacionales de seguimiento de los propios objetivos establecidos en el borrador del III PNAin. En opinión del CES, los primeros adolecen de ciertas limitaciones dado que la falta de comparación con el entorno europeo oculta la posición relativa de España. Asimismo, la utilización para la elaboración de los indicadores relativos a ingresos de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF) del INE a partir del año 2002, supone una ruptura en la evolución de algunos de los valores de dichos in-

dicadores respecto a años anteriores, en los que dichos indicadores son construidos sobre la base del PHOGUE, cuya última actualización data del año 2001.

Respecto a los indicadores nacionales aportados, cabe reiterar tanto las observaciones del CES en sus anteriores informes como las realizadas por la Comisión Europea en sus sucesivos informes conjuntos sobre la inclusión social respecto a la necesidad de mejorar los indicadores existentes, de cifrar los objetivos contemplados y de evitar la recopilación genérica e indefinida de propuestas. En opinión del CES, los indicadores de seguimiento nacionales permanecen muy condicionados por la propia diversidad e inespecificidad de los objetivos y las medidas contempladas en el Plan. Se enumera el gasto realizado en una serie de prestaciones, así como los beneficiarios, sin considerar el nivel de cobertura, la suficiencia o la intensidad protectora que implica dicho gasto. Incluso en algunos casos, como el gasto realizado en acceso a la vivienda pública, ni siquiera se especifica el esfuerzo presupuestario directamente vinculado a la población en situación o riesgo de exclusión social.

La elaboración de un sistema de indicadores que establezca instrumentos de seguimiento y evaluación periódica de los objetivos establecidos en el III PNAin, acordados por todas partes intervinientes es, en opinión del CES, un elemento fundamental para la verificación de los progresos realizados en el desarrollo de los Planes de inclusión.

ENFOQUE Y PLANTEAMIENTO DEL PLAN

Al igual que los anteriores, este Plan adolece de un elevado grado de generalidad en sus planteamientos, con una ausencia de compromisos concretos, evaluables y sin un calendario de programación y una atribución de responsabilidades de ejecución y seguimiento claramente establecida. Además, cabe destacar que en el borrador ya no se menciona el objetivo de reducción del 2 por 100 en el número de personas por debajo del umbral del 60 por 100 de la renta mediana, uno de los pocos objetivos concretos que figuraba en el anterior Plan y que destacaba positivamente el Informe conjunto de la Comisión y el Consejo. El CES considera especialmente necesario que el III PNAin fije con precisión los colectivos preferentes en sus actuaciones y establezca un sistema de prioridades al respecto. Consecuentemente y en coherencia con el diagnóstico de situación de la exclusión social contenido en el propio Plan, el CES opina que deberían priorizarse las actuaciones dirigidas a la población en situación de pobreza severa, aunque sin olvidar que el avance en la atención de las personas en situación de pobreza moderada y precariedad social es crucial para evitar su transvase

desde esta situación a la de pobreza severa. Por ello, el III PNAin debería establecer unos objetivos concretos de reducción cuantitativa y cualitativa de la población en situación de pobreza severa, con unos indicadores de seguimiento y un calendario de ejecución.

Unido a lo anterior, el CES considera que debería prestarse particular atención a la prevención de la aparición o incremento de nuevos grupos excluidos, para lo cual cobra especial importancia el seguimiento de la situación de la población inmigrante en España.

En opinión del CES, el planteamiento de la estrategia para la inclusión social debería adoptar un enfoque integral, que contemple todas las dimensiones de la exclusión social y todos los ámbitos de actuación posibles en este campo. Ello no es incompatible con la necesidad de que se concreten más sus objetivos, eludiendo tanto la segmentación excesiva por colectivos como la mera yuxtaposición de medidas ya existentes en otros ámbitos, con una influencia más o menos directa en la prevención o la lucha contra la exclusión social.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL III PNAin

Las líneas de intervención y actuación del borrador del III PNAin, al igual que ocurría en el II PNAin, confluyen y coinciden con acciones contempladas en el marco de otras políticas y planes, como el Plan nacional de acción para el empleo, el Plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el Plan de acción para personas con discapacidad, el Plan de acción para las personas mayores, el Plan estatal de accesibilidad, el Plan de apoyo a la familia o el Plan de acción global en materia de juventud. En opinión del CES, este cruce de orientaciones y actuaciones entre distintos planes diluye la identidad de las políticas específicas en la lucha contra la exclusión social, que en todo caso deben ser presentadas como objetivos diferenciados, a través de líneas de actuación dirigidas a prevenir y atenuar la exclusión social. Por ello, sin perjuicio de la necesidad de analizar transversalmente el impacto potencial de otras políticas sociales, como el empleo o la igualdad de oportunidades, entre otras, es necesaria una identificación más clara de las acciones directamente relacionadas con la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como una concreción de los presupuestos vinculados a ellas, diferenciándolas de aquéllas que son de alcance general o van dirigidas incluso a colectivos que no se pueden considerar en riesgo de exclusión.

El CES echa en falta en el PNAin una mayor consideración de la perspectiva de equidad interterritorial en las líneas estratégicas del Plan, teniendo en cuen-

ta que existen problemas o factores de desigualdad muy localizados en algunas regiones y que buena parte de las políticas sociales vinculadas a la lucha contra la exclusión social son competencia de las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales. Por tanto, el Plan debería contribuir a garantizar una asistencia mínima normalizada en todo el territorio nacional, evaluando en el ámbito estatal el grado de coordinación e integración de las diferentes medidas que con posterioridad se deben producir en el ámbito autonómico y local. Ello resulta especialmente necesario respecto a varios ámbitos de actuación:

- Servicios sociales. En este ámbito se requiere la racionalización y consolidación de la red de servicios sociales existente; la elaboración de una normativa básica y un catálogo de servicios sociales que garantice un mínimo de homogeneidad en el acceso a los recursos, así como el desarrollo de la red básica de servicios sociales, a partir de un reforzamiento del Plan concertado que atienda a las situaciones de necesidad y de exclusión social de manera eficaz.
- Garantía de recursos mínimos. Sigue siendo necesario abordar una regulación de contenidos mínimos de los programas de renta mínima de inserción. Por otro lado, con relación al conjunto de las prestaciones no contributivas, es necesario procurar una mejora de su gestión, estableciendo sistemas de información que agilicen el paso de unas situaciones a otras y fomentando la orientación de sus beneficiarios hacia las redes de recursos existentes, principalmente los servicios sociales.
- La necesidad de contemplar el desarrollo de medidas específicamente vinculadas a la prevención y lucha contra la exclusión social en el ámbito de la vivienda, la educación y la sanidad. Algunos focos de intervención en los que se debería profundizar a través del PNAin son las actuaciones en materia de vivienda dirigidas específicamente a personas sin hogar en situación de pobreza, la lucha contra el fracaso escolar o la necesidad de crear un modelo de atención sociosanitaria y de dotar de contenido a esta prestación.

EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

Desde la aprobación del anterior PNAin 2003-2005, todavía no se ha subsanado del todo la ausencia de instrumentos de información nacionales para estudiar el fenómeno de la pobreza y la exclusión social, aunque se haya producido

algún avance reseñable⁸. Ésta era una de las principales carencias señaladas por el CES en sus anteriores informes sobre esta materia y, al mismo tiempo, un importante obstáculo para la evaluación y seguimiento de la efectividad de los sucesivos PNAin. Por tanto, en opinión del CES es necesario abordar la sistematización, seguimiento y evaluación de la información sobre la situación de la pobreza y la exclusión social, así como sobre las distintas redes de atención social en España, con independencia del nivel territorial en que se lleven a cabo las actuaciones de tal forma que se posibilite el diagnóstico sobre la situación real.

Unido a lo anterior, y en línea con la necesidad ya expresada de reforzar la participación de las organizaciones sociales en la elaboración de las políticas de inclusión social, el CES estima conveniente institucionalizar esa participación de forma estable y permanente con los agentes sociales, de manera similar a como se viene haciendo ya con las ONG.

⁸ El INE ha elaborado la *Encuesta sobre las personas sin hogar*, sobre la población usuaria de centros y servicios, y se encuentran en avanzado estado de desarrollo otros instrumentos estadísticos sobre ingresos y condiciones de vida, auspiciados por Eurostat (EU-SILC) que contribuirán a evaluar la situación de la pobreza y exclusión social.

ANEXO

SITUACIÓN DE ESPAÑA RESPECTO A LOS INDICADORES COMUNES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Una referencia básica para la valoración de la situación en España con respecto al contexto europeo (UE-15) y, por tanto, para evaluar los objetivos propuestos en el borrador del III PNAin, es la lista de indicadores comunes aprobada por el Comité de Protección Social en julio de 2003 para medir la pobreza y la exclusión social. Esta lista incluye además de los 18 indicadores acordados en el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001, dos nuevos, uno referente a la tasa de riesgo de pobreza según la intensidad laboral de los hogares, y otro sobre la tasa de riesgo de pobreza entre la población con empleo, y además, se han redefinido otros indicadores.

Las definiciones de estos indicadores comunes adoptados se explicitan a continuación de los cuadros, siendo las fuentes estadísticas utilizadas para la construcción de estos indicadores, el PHOGUE de 2001 en el caso de los indicadores relacionados con los ingresos (indicadores de pobreza económica —cuadro A.1—, los indicadores 1 a 4 de los referentes a la situación profesional y la pobreza —cuadro A.2— y el indicador de percepción del estado de salud según nivel de renta) y la Labour Force Survey de Eurostat para aquellos indicadores relativos al empleo y la educación (indicadores 5 a 10 del cuadro A.2). Finalmente, la fuente utilizada en el indicador relativo a la esperanza de vida en diferentes edades es *Demography Statistics*, también de Eurostat.

CUADRO A.1
INDICADORES DE POBREZA ECONÓMICA

Pobreza económica	2001 UE-15	2001 España
1. Tasa de riesgo de pobreza por edad y sexo		
Todos los grupos de edad	15	19
0-15 años	19	26
16 años y más		
Total	15	18
Mujeres	16	19
Hombres	13	16
2. Tasa de riesgo de pobreza para los individuos de más de 16 años por edad y sexo		
16-64 años		
Total	14	16
Mujeres	14	18
Hombres	13	15
16-24 años		
Total	19	20
Mujeres	20	21
Hombres	19	19
25-49 años		
Total	12	15
Mujeres	14	16
Hombres	11	14
50-64 años		
Total	12	17
Mujeres	13	18
Hombres	12	15
65 años y más		
Total	19	22
Mujeres	21	24
Hombres	16	20
3. Riesgo persistente de pobreza por edad y sexo		
Total	9	10
0-15 años	12	16
16 a 64 años		
Total	8	9
Mujeres	8	10
Hombres	7	9

CUADRO A.1 (Continuación)
INDICADORES DE POBREZA ECONÓMICA

Pobreza económica	2001 UE-15	2001 España
65 años y más		
Total	12	11
Mujeres	14	10
Hombres	10	11
4. Desfase relativo de la renta baja mediana por edad y sexo		
Total	22	24
0-15 años	21	29
16-64 años		
Total	24	28
Mujeres	24	30
Hombres	24	26
65 años y más		
Total	18	18
Mujeres	18	15
Hombres	20	22
5. Umbral de renta baja (valores ilustrativos en Estándar de Poder Adquisitivo)		
Una persona sola	8.253	6.527
Dos adultos con dos niños	17.332	13.706
6. Distribución de la renta S80/S20	4,4	5,5
7. Coeficiente de Gini	28	33
8. Distribución en torno al umbral de renta baja		
40 por 100	5	7
50 por 100	9	13
60 por 100	15	19
70 por 100	23	27
9. Tasa de renta baja después de las transferencias, por tipo de hogar		
Hogares con niños	14	15
Hogares sin niños	17	22
Adultos solos sin niños	25	31
Menores de 65 años	19	20
Mayores de 65 años	29	43
Mujer sola	28	38
Varón solo	18	18

CUADRO A.1 (Continuación)
INDICADORES DE POBREZA ECONÓMICA

Pobreza económica	2001 UE-15	2001 España
Adultos solos con niños	35	42
Dos adultos, uno al menos mayor de 65 años, sin niños	16	24
Dos adultos de menos de 65 años, sin niños	10	14
Dos adultos y un niño	10	18
Dos adultos y dos niños	13	23
Dos adultos y tres o más niños	27	34
Tres o más adultos con niños	16	18
10. Tasa de riesgo de pobreza por régimen de tenencia de la vivienda		
Propietario o exento del pago de alquiler	12	18
Inquilino	24	23
11. Distribución de la población en riesgo de pobreza por régimen de tenencia de la vivienda		
Propietario o exento del pago de alquiler	58	90
Inquilino	42	10
12. Tasa de renta baja en un momento determinado	12	12
13. Tasa de riesgo de pobreza antes y después de transferencias sociales por edad y sexo		
Antes de transferencias sociales, incluidas pensiones		
Total	39	37
0-15 años	32	33
16-64 años		
Total	41	29
Mujeres	44	31
Hombres	37	27
65 años y más		
Total	85	71
Mujeres	87	71
Hombres	83	71
Después de transferencias sociales, excluidas pensiones		
Total	24	23
0-15 años	31	30
16-64 años		
Total	21	21
Mujeres	23	22
Hombres	20	20

CUADRO A.1 (Continuación)
INDICADORES DE POBREZA ECONÓMICA

Pobreza económica	2001 UE-15	2001 España
65 años y más		
Total	25	26
Mujeres	27	28
Hombres	21	23
Después de transferencias sociales		
Total	15	19
0-15 años	19	26
16-64 años		
Total	14	16
Mujeres	14	18
Hombres	13	15
65 años y más		
Total	19	22
Mujeres	21	24
Hombres	16	20

CUADRO A.2
INDICADORES DE POBREZA Y SITUACIÓN PROFESIONAL

Pobreza y situación profesional	2001 UE-15	2001 España
1. Tasa de riesgo de pobreza según situaciones profesionales más frecuentes por sexo		
<i>Empleados</i>		
Total	7	10
Mujeres	7	8
Hombres	8	10
Empleados por cuenta ajena		
Total	6	7
Mujeres	5	5
Hombres	6	7
Empleados por cuenta propia		
Total	16	20
Mujeres	16	20
Hombres	16	21
<i>No empleados</i>		
Total	22	24
Mujeres	23	24
Hombres	21	24
Desempleados		
Total	38	37
Mujeres	30	30
Hombres	44	45
Jubilados		
Total	17	18
Mujeres	17	10
Hombres	16	22
Otros inactivos		
Total	25	24
Mujeres	25	25
Hombres	23	20
2. Distribución de la población adulta (16 años y más) con riesgo de pobreza por sexo y situaciones profesionales más frecuentes		
<i>Empleados</i>		
Total	26	24
Mujeres	11	7
Hombres	26	17

CUADRO A.2 (Continuación)

INDICADORES DE POBREZA Y SITUACIÓN PROFESIONAL

Pobreza y situación profesional	2001 UE-15	2001 España
Empleados por cuenta ajena		
Total	16	13
Mujeres	7	4
Hombres	9	9
Empleados por cuenta propia		
Total	8	11
Mujeres	2	3
Hombres	5	8
<i>No empleados</i>		
Total	74	76
Mujeres	47	49
Hombres	26	27
Desempleados		
Total	11	12
Mujeres	5	5
Hombres	6	7
Jubilados		
Total	27	12
Mujeres	15	2
Hombres	12	10
Otros inactivos		
Total	36	52
Mujeres	27	42
Hombres	8	10
3. Población empleada en riesgo de pobreza según características personales, de los hogares y del trabajo		
Total	7	10
Empleados por cuenta ajena	6	7
Empleados por cuenta propia	16	20
<i>Características personales</i>		
Sexo		
Mujeres	7	8
Hombres	8	10
Edad		
16 a 24 años	10	6
25 a 54 años	7	10
55 años o más	9	10

CUADRO A.2 (Continuación)
INDICADORES DE POBREZA Y SITUACIÓN PROFESIONAL

Pobreza y situación profesional	2001 UE-15	2001 España
Por nivel educativo		
Bajo	12	16
Medio	5	6
Alto	3	3
<i>Características de los hogares</i>		
Viviendo solo, sin niños	8	6
Viviendo solo, con un niño o más	22	34
Viviendo con otros adultos que no trabajan, sin niños	9	6
Viviendo con otros adultos que no trabajan, con un niño o más	20	24
Viviendo con otros adultos, algunos o todos de los cuales trabajan, sin niños	3	2
Viviendo con otros adultos, algunos o todos de los cuales trabajan, con un niño o más	5	4
<i>Características del trabajo asalariado y salario de los empleados</i>		
Por el número de meses trabajados		
Menos que un año completo	12	12
Un año completo	5	6
Por el número de horas semanales trabajadas		
Menos o igual a 30 horas	10	11
Más de 30 horas	5	6
Por el tipo de contrato		
Contrato indefinido	4	5
Contrato temporal	10	9
4. Tasa de riesgo de pobreza según la intensidad laboral de los hogares		
<i>Hogares sin niños dependientes</i>		
WI=0	30	37
0<WI<1	10	8
WI=1	5	3
<i>Hogares con niños dependientes</i>		
WI=0	63	67
0<WI<0,5	40	41
0,5<=WI<1	17	20
WI=1	5	5
5. Dispersión de las tasas regionales de empleo, 2002	12,6	9,2

CUADRO A.2 (Continuación)

INDICADORES DE POBREZA Y SITUACIÓN PROFESIONAL

Pobreza y situación profesional	2001 UE-15	2001 España
6. Personas viviendo en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros: niños y adultos de 18 a 59 años, 2003		
Niños (0-17 años)	9,8	6,1
Adultos de 18 a 59 años sin empleo por sexo		
Total	9,6	7,2
Mujeres	10,9	7,8
Hombres	8,4	6,5
7. Adultos de 18 a 59 años sin empleo por sexo, 2003		
Total	29,2	35,2
Mujeres	38,3	49,5
Hombres	20,1	21,0
8. Tasa de desempleo de larga duración por sexo, 2002		
Total	3,0	3,9
Mujeres	3,6	6,3
Hombres	2,6	2,3
9. Proporción de desempleo de larga duración por sexo, 2002		
Total	39,3	34,2
Mujeres	41,1	38,2
Hombres	37,7	28,8
10. Tasa de desempleo de muy larga duración por sexo, 2002		
Total	1,8	2,2
Mujeres	2,2	3,7
Hombres	1,5	1,2

CUADRO A.3
INDICADORES DE EDUCACIÓN Y SALUD

Indicadores de educación	UE-15	España
1. Personas que han abandonado la enseñanza prematuramente y no siguen ningún tipo de educación o formación, 2003		
Total	18,1	29,8
Mujeres	15,9	23,4
Hombres	20,3	36,1
2. Personas con bajos niveles educativos por sexo y edad, 2003		
25-34 años		
Total	27,0	40,1
Mujeres	25,6	36,3
Hombres	28,4	43,8
35-44 años		
Total	32,9	52,2
Mujeres	33,6	51,4
Hombres	32,3	53,0
45-54 años		
Total	41,0	67,2
Mujeres	44,5	70,7
Hombres	37,6	63,7
55-64 años		
Total	51,8	81,2
Mujeres	57,9	85,7
Hombres	45,5	76,4
Total de 25 a 64 años		
Total	70,3	91,6
Mujeres	76,8	94,7
Hombres	61,3	87,3
65 años y más		
Total	37,3	57,3
Mujeres	39,4	57,8
Hombres	35,3	56,7
Indicadores de salud	UE-15	España
1. Esperanza de vida, 2001		
Al nacer		
Total	79,0	79,3
Mujeres	81,7	82,9
Hombres	76,1	75,6

CUADRO A.3 (Continuación)
INDICADORES DE EDUCACIÓN Y SALUD

Indicadores de salud	UE-15	España
A la edad de 1 año		
Total	78,0	78,5
Mujeres	80,9	81,9
Hombres	75,0	75,0
A la edad de 65 años		
Total	22,2	22,6
Mujeres	24,2	24,9
Hombres	20,0	20,3
2. Percepción del propio estado de salud por nivel de renta y grupos de edad, 2001		
Quintil inferior		
Total	16	15
16 a 64 años	13	9
65 años y más	29	33
Quintil superior		
Total	7	3
16 a 64 años	5	2
65 años y más	19	11

Fuente: Anexo Estadístico de la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Informe Conjunto sobre la inclusión social en el que se resumen los resultados del examen de los planes nacionales de acción en favor de la inclusión social (2003-2005)*. COM (2003) 773 final.

INDICADORES DE POBREZA ECONÓMICA

1. Tasa de renta baja después de las transferencias, desglosada por edad y sexo. Porcentaje de personas que viven en hogares cuya renta total equivalente es inferior al 60 por 100 de la renta mediana nacional equivalente.
2. Tasa de riesgo de pobreza para los individuos de más de 16 años por edad y sexo. Porcentaje de personas cuya renta total equivalente es inferior al 60 por 100 de la renta mediana nacional equivalente.
3. Persistencia de renta baja. Personas que viven en hogares cuya renta total equivalente es inferior al 60 por 100 de la renta mediana nacional equivalente en el año n y durante (al menos) dos de los años $n-1$, $n-2$, $n-3$.
4. Desfase relativo de la renta baja mediana. Diferencia entre la renta media de las personas con renta baja y el umbral de renta baja, expresada en porcentaje del umbral de renta baja.
5. Umbral de renta baja (valores ilustrativos). Valor del umbral de renta baja (60 por 100 de la renta mediana nacional equivalente), en Estándar de Poder Adquisitivo (EPA), euros y moneda nacional.
6. Distribución de la renta S80/S20. Relación entre el 20 por 100 de renta más alta, en la distribución de la renta, y el 20 por 100 de renta más baja.
7. Coeficiente de Gini. Relación entre las partes acumulativas de la población distribuida según su renta y las partes acumulativas del total de su renta.
8. Distribución en torno al umbral de renta baja. Personas que viven en hogares cuya renta total equivalente es inferior al 40, 50 y 70 por 100 de la renta mediana nacional equivalente.
9. Tasa de renta baja después de las transferencias, desglosada por tipo de hogar. Porcentaje de personas que viven en hogares cuya renta total equivalente es inferior al 60 por 100 de la renta mediana nacional equivalente.
10. Tasa de renta baja después de las transferencias, desglosada por situación en cuanto a la vivienda. Porcentaje de personas que viven en hogares cuya renta total equivalente es inferior al 60 por 100 de la renta mediana nacional equivalente.

11. Distribución de la población en riesgo de pobreza por régimen de tenencia de la vivienda.
12. Tasa de renta baja en un momento determinado. Año de base PHCE de 1995.
13. Tasa de renta baja antes y después de las transferencias. Tasa de renta baja relativa, en la que la renta se calcula de la manera siguiente. 1. Renta en la que se excluyen todas las transferencias sociales. 2. Renta en la que se incluyen las pensiones de jubilación y de supervivencia. 3. Renta después del conjunto de las transferencias sociales.

SITUACIÓN PROFESIONAL Y POBREZA

1. Tasa de renta baja después de las transferencias, desglosada por situaciones profesionales más frecuentes. Porcentaje de personas de 16 años o más que viven en hogares cuya renta total equivalente es inferior al 60 por 100 de la renta mediana nacional equivalente.
2. Distribución de la población adulta con riesgo de pobreza por situaciones profesionales más frecuentes y sexo.
3. Población empleada en riesgo de pobreza según características personales, de los hogares y del trabajo. Individuos que son clasificados como empleados (de acuerdo con la clasificación de situaciones profesionales más frecuentes) y que viven en hogares cuya renta total equivalente es inferior al 60 por 100 de la renta mediana nacional equivalente.
4. Tasa de riesgo de pobreza según la intensidad laboral de los hogares. Grado de total de trabajo del conjunto de los miembros en edad laboral de un hogar. Se calcula dividiendo la suma de todos los meses trabajados de todos los miembros del hogar en edad de trabajar por la suma de los meses potencialmente trabajables en el hogar. Los hogares son clasificados por su composición (presencia o no de hijos dependientes) y por su intensidad laboral: $WI=0$ Hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros; $0 < WI < 1$, hogares en los que algunos o todos sus miembros trabajan menos de un año completo o en los que solo algunos de sus miembros en edad laboral trabajan y $WI=1$, hogares en los que todos sus miembros en edad laboral trabajan a tiempo completo.

5. Cohesión regional. Coeficiente de variación de las tasas de empleo en el nivel NUTS 2.
6. Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros. Personas de 0 a 65 años (0 a 60) que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros. Se toman en consideración todos los hogares excepto aquéllos en los que todos sus miembros entran en una de estas categorías: menores de 18 años, de entre 18 y 24 años estudiando o inactivos, de 65 años (60) o más y no trabajan.
7. Adultos de 18 a 59 años viviendo en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros y adultos de 15 a 59 años sin empleo por sexo.
8. Tasa de desempleo de larga duración. Número total de desempleados de larga duración (12 meses; definición de la OIT) en relación con la población activa total.
9. Proporción de desempleo de larga duración. Número total de desempleados de larga duración (12 meses o más; definición de la OIT) en relación con el número total de desempleados.
10. Tasa de desempleo de muy larga duración. Número total de desempleados de muy larga duración (3 a 24 meses; definición de la OIT) en relación con la población activa total.

EDUCACIÓN

1. Personas que han abandonado la enseñanza prematuramente y no siguen ningún tipo de educación o formación. Proporción de la población de entre 18 y 24 años que han alcanzado el nivel 2 CINE, o un nivel inferior, y no siguen ningún tipo de enseñanza o formación.
2. Personas con bajos niveles educativos. Tasa de obtención del nivel 2 CINE, o un nivel inferior, en la educación para adultos, por grupos de edad (25-34, 35-44, 45-54, 55-64).

SALUD

1. Esperanza de vida. Número de años que una persona puede esperar vivir, a partir de 0, de 1 año y de 65 años.
2. Percepción del propio estado de salud, por nivel de renta. Relación entre la proporción de personas de 16 años o más que califican su salud de mala o muy mala, de acuerdo con la definición de renta de la OMS, en los quintiles inferiores y superiores (por renta equivalente).

