

# Poniendo en práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social



Del plano europeo al plano local

# Cuaderno europeo 4

## Poniendo en práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social

### Del plano europeo al plano local

Todos los derechos reservados.  
Prohibida la reproducción total o parcial de este libro, por ningún medio electrónico o mecánico, sin el permiso por escrito del editor.

Las opiniones expresadas por los autores de este texto no necesariamente son compartidas por las entidades promotoras del mismo.

Elabora: Víctor Renes, Francisco Lorenzo y Alia Chahin  
Coordina: José Manuel Fresno  
© Fundación Luis Vives, 2007  
Diseño portada e interior, maquetación y producción: Carlos Halcón de Villavicencio.

Impreso en España  
Depósito legal: M-33874-2007

[www.fundacionluisvives.org](http://www.fundacionluisvives.org)

Este proyecto ha recibido financiación de la Comisión Europea a través del Programa Comunitario de Acción para Combatir la Exclusión Social 2002- 2006



PRESENTACIÓN	3
I - POBREZA Y EXCLUSIÓN: CONCEPTOS Y PROCESOS	7
1.1. La pobreza como categoría social.	7
1.2. Definición "operativa" de pobreza en la UE.	9
1.3. De la pobreza, a la exclusión social.	11
1.4. La naturaleza de la pobreza y la exclusión, y los procesos de empobrecimiento y vulnerabilidad social.	13
1.5. La pobreza/exclusión como realidad "consistente"	17
II. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA Y LOS INDICADORES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL	21
2.1. Diversos grados de pobreza.	21
2.1.1. El "umbral de riesgo de pobreza".	21
2.1.2. La "extensión" de la pobreza y sus grados.	22
2.1.3. La "intensidad" de la pobreza y la "incidencia relativa".	22
2.2. Los indicadores de pobreza (Indicadores "Laeken").	23
2.3. La necesidad de indicadores más adaptados	26
III. LA POBREZA EN ESPAÑA	29
3.1. Extensión y "mantenimiento" de la pobreza.	29
3.1.1. Tendencias.	29
3.1.2. Extensión de la pobreza.	30
3.1.3. Extensión territorial.	31
3.1.4. Contexto europeo.	32
3.1.5. Crecimiento sin distribución.	33
3.2. La fisonomía de la pobreza.	33
3.2.1. Tasas de pobreza por tipo de hogar.	33
3.2.2. Principales grupos de riesgo.	35
3.3. Pobreza y estructura social: la relación pobreza/actividad – protección social – educación.	36
3.3.1. La relación entre pobreza y actividad.	37
3.3.2. La relación protección social y pobreza.	40
3.3.3. La relación pobreza y educación.	43
3.4. La dinámica de la pobreza en España.	44

<b>IV. EUROPA Y SUS ESTADOS MIEMBROS EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN</b>	<b>49</b>
4.1. Las instituciones internacionales, el desarrollo sostenible y la cohesión social.	49
4.1.1. El Consejo de Europa y la “cohesión social”	50
4.2. La Estrategia Europea para el Empleo.	51
4.3. La UE y la Estrategia por la Inclusión Social: la Estrategia de Lisboa.	52
4.3.1. Método Abierto de Coordinación.	57
4.3.2. El Comité de Protección Social.	58
4.3.3. Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión.	59
4.3.4. Los Indicadores del cumplimiento de los objetivos comunes.	60
4.3.5. Los Informes Conjuntos de los PNAIn.	60
4.3.6. Logros y debilidades de la Estrategia Europea de Inclusión Social	63
4.4. Revisión de la Estrategia de Lisboa.	64
4.5. La financiación de la Estrategia Europea	66
4.5.1. Programas Comunitarios.	66
4.5.2. Fondos Estructurales (FFEE)	68
<b>V. LOS PLANES DE INCLUSIÓN DE ESPAÑA</b>	<b>71</b>
5.1. Los planes nacionales de inclusión.	71
5.1.1. Los tres primeros Planes.	71
5.1.2. Análisis del cuarto Plan para la Inclusión Social 2006-2008.	74
5.2. Los planes de inclusión social en las Comunidades Autónomas.	76
5.2.1. Visión General de los planes para la inclusión social en las Comunidades Autónomas.	76
5.2.2. Los planes para la inclusión social en las Comunidades Autónomas.	82
5.2.3. Rentas mínimas de inserción.	94
5.3. Los planes de inclusión social en las corporaciones locales.	97
<b>VI. ALGUNOS RETOS PARA AVANZAR Y PROFUNDIZAR EN LA INCLUSIÓN SOCIAL</b>	<b>99</b>
6.1. La necesidad de avanzar en políticas de empleo más inclusivas.	99
6.2. El incremento de las rentas más bajas para garantizar mayores niveles de protección.	101
6.3. La mejora de los niveles y resultados educativos.	102
6.4. La garantía de vivienda en un hábitat adecuado.	103
6.5. El impulso de las políticas de salud.	104
6.6. La revisión y modernización de las leyes de servicios sociales.	105
6.7. La necesidad de prestar especial atención a determinados grupos sociales.	106
<b>ACRÓNIMOS</b>	<b>109</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>111</b>
<b>REFERENCIAS ELECTRÓNICAS</b>	<b>113</b>

## PRESENTACIÓN

La problemática de la exclusión social es una realidad transversal en las sociedades contemporáneas. El concepto de pobreza, utilizado durante muchos años por las instituciones internacionales y por la propia Unión Europea, no agota en sí mismo la realidad de la exclusión social y las dinámicas que ésta conlleva. Por ello existe un amplio consenso en las dos últimas décadas, no solamente en el ámbito de los investigadores sociales, sino también entre los gestores, particularmente del entorno europeo, en que la ampliación de la categoría de pobreza a la de exclusión social responde tanto a la superación de la estricta idea de la pobreza económica como sobre todo a las profundas transformaciones que han tenido lugar en las sociedades actuales, provocados por las revoluciones tecnológicas que se están produciendo, los cambios en las formas de vida y las reformas sociales en curso.

A partir del Tratado de Maastrich, los asuntos sociales han adquirido mayor relevancia en la agenda comunitaria. La lucha contra la pobreza comenzó a ser objeto de atención en la Unión Europea en la década de los ochenta y principios de los noventa con la puesta en marcha de los programas experimentales Pobreza I, II y III. La frágil base legal de los tratados para actuar desde la perspectiva comunitaria, unida a las reticencias de algunos Estados miembro y a las claras limitaciones de estos programas hizo que, tras el fin de los mismos, la Unión Europea dejase de actuar en esta materia.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Niza, en la que el artículo 136 establece nuevas bases legales para que la Unión Europea actúe de modo indirecto en este campo, y la Cumbre y los objetivos de Lisboa 2000-2010, la lucha contra la exclusión, formulada ahora en positivo como "inclusión social", adquiere mayor relevancia en la agenda comunitaria y es objeto de la misma. Entre los objetivos definidos por la Cumbre de Lisboa, se establece erradicar la pobreza en el año 2010; para ello, los Estados miembro se comprometen a elaborar planes bianuales de acción para la inclusión social, se pone en marcha el Comité de Protección Social, así como una serie de mecanismos que refuerzan esta estrategia.

Pero el progreso económico que se ha vivido en buena parte de los países europeos en los últimos años no se ha visto acompañado de una reducción sustancial de los niveles de pobreza; uno de los ejemplos evidentes es el caso español que, siendo uno de los países de mayor crecimiento europeo, ha visto como se incrementan las tasas de pobreza. En la reformulación de los objetivos de Lisboa que se hace en el 2005, el tema de la exclusión social permanece en la agenda, vinculado a la inclusión laboral y ampliado, si cabe, con objetivos más ambiciosos que afectan a la protección social en su conjunto, siendo conscientes de que la reducción de la pobreza requiere medidas más estructurales que adopten los sistemas de protección social al nuevo contexto.

Es evidente que desde la perspectiva comunitaria, en los últimos años no solamente se ha avanzado en el conocimiento de la pobreza, sino en la precisión de objetivos, identificación de prioridades, aprendizaje mutuo y coordinación de estrategias a partir del Método Abierto de Coordinación y de las acciones que se derivan del mismo. Pero estas mejoras en los procesos de planificación y seguimiento no se han traducido en claros resultados de reducción de los niveles de pobreza. Ello ha sido debido fundamentalmente a que los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social han tenido muy

poca relevancia en las agendas nacionales y sobre todo han estado dotados de escasos recursos e impulso político.

En el caso español, la Estrategia Europea no solamente ha contribuido a que se hayan elaborado cuatro planes nacionales que han ido mejorando a lo largo del tiempo, sino que además buena parte de las Comunidades Autónomas han puesto en marcha sus planes de inclusión social, con dispares niveles de dotación económica y resultados. Estas iniciativas han permitido, por tanto, que la inclusión social se incluya en la agenda política y administrativa de nuestro país. Sin embargo, para que estas actuaciones tengan el impacto deseado en el futuro, es imprescindible seguir sensibilizando a la sociedad sobre la importancia de promover la inclusión social. Para ello, será necesario que las administraciones públicas aprueben nuevos planes y medidas dotados de recursos e impulsen la movilización de los actores institucionales y civiles. De lo contrario, se corre el riesgo de que las actuaciones realizadas hasta el momento se reduzcan a meras buenas intenciones.

De hecho, la Comisión Europea viene constatando reiteradamente que la ausencia de movilización de los actores entorno a los planes es la principal debilidad. Precisamente esta publicación pretende contribuir al análisis, a la sensibilización y al debate en el marco de un proyecto promovido por la Comisión Europea que se desarrolla en varios Estados miembro, cuyo objetivo es contribuir a activar el análisis y el debate de los distintos actores concernidos por el tema de la inclusión social, a través de seminarios, publicaciones, campañas, estudios, etc.

La publicación se estructura en seis partes: en la primera de ellas se aborda el fenómeno de la pobreza y de la exclusión desde la complejidad en la definición del mismo y teniendo en cuenta su perspectiva dinámica y multidimensional; la segunda trata la difícil cuestión de la medición de la pobreza, sus distintos grados y cómo se puede realizar; en la tercera se hace un análisis de la pobreza en España en el que se examinan los datos estadísticos más recientes. En la cuarta, se hace un recorrido por la Estrategia Europea de Inclusión Social, identificando los aspectos fundamentales de la misma, las prioridades y las orientaciones que se establecen para los Estados miembro. En la quinta se hace un recorrido por los cuatro planes españoles de inclusión y se presenta un somero análisis de los que se han puesto en marcha en las Comunidades Autónomas y en las corporaciones locales; por último, se abordan de modo extenso las cuestiones y retos clave en materia de inclusión social teniendo en cuenta las recomendaciones europeas y la realidad social española actual, profundizando en los problemas fundamentales con los que nos encontramos, enunciando líneas de actuación y proponiendo medidas concretas que se podrían llevar a cabo.

La Fundación Luis Vives quiere agradecer el apoyo de las distintas entidades que han hecho posible el proyecto y por ende esta publicación: a la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea la confianza que ha puesto en nosotros para desarrollar el mismo en España; así mismo, a la Red Española de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN) y a las correspondientes redes autonómicas con las que se desarrolla el proyecto conjuntamente, por su apoyo y esfuerzo de movilización; a la Dirección General de Inclusión Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que no solamente ha colaborado económicamente en la cofinanciación, sino que ha participado activamente en el desarrollo del mismo; a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla la Mancha, Castilla y León,

Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco, que han decidido participar en este proyecto conjunto, y a la Obra Social Caixa Galicia por su implicación como cofinanciador. Asimismo, queremos agradecer las contribuciones a todas las personas que han hecho aportaciones a esta publicación y muy especialmente a Víctor Renes y Francisco Lorenzo de Cáritas Española, en quienes ha caído el peso fundamental de la materialización de la misma.

Óscar Alzaga Villaamil  
Presidente del Patronato de la Fundación Luis Vives





## I. POBREZA Y EXCLUSIÓN: CONCEPTOS Y PROCESOS

El concepto de pobreza es un tema muy debatido entre la mayoría de actores que inciden en las políticas contra la pobreza desarrolladas en el seno de la Unión Europea. Este apartado no trata de dilucidarlo, sino de señalar cuáles pueden ser las implicaciones para las políticas sociales.

Los estudios europeos partieron de una caracterización de la pobreza como situación de precariedad material. Una de las formulaciones más conseguidas desde esta perspectiva es la de Townsend, cuya influencia es palpable en la formulación de la pobreza que han realizado los programas europeos. Townsend definió la pobreza como *una situación de privación relativa, según la cual son pobres los individuos que, por la escasez de sus recursos materiales, se ven imposibilitados de participar en los patrones de vida, en los hábitos y actividades consideradas normales en una sociedad*<sup>1</sup>.

Las limitaciones de esta definición, o mejor, de las definiciones de pobreza que se mueven en este esquema, han sido debatidas reiteradamente. Las críticas más notables hacen referencia a que el establecimiento de un umbral relativo de la pobreza da por supuesto un patrón de vida normal, y esa normalidad se refiere a los hábitos y valores de la población considerada como no pobre. Lo que significa que la distinción entre pobres y no pobres se establece *a priori*, homogeneizando como pobres a todos los que están bajo ese umbral, con lo que se unifican realidades muy diferentes. Frente a esta aproximación, se están realizando serios esfuerzos por superar sus limitaciones que, sin negar la aportación positiva del enfoque relativo, no reduzcan la pobreza a su condición económica y la vinculen a los procesos de cambio económico y social.

### 1.1. LA POBREZA COMO CATEGORÍA SOCIAL.

Si no se quiere reducir el análisis a la identificación y caracterización de los pobres y la pobreza, hay que estudiar los procesos y los contextos en cuyo ámbito se establecen las condiciones de empobrecimiento y marginación de las poblaciones económicamente desfavorecidas. No existe, sin embargo, una única línea de estudio que permita alcanzar tal objetivo. Veamos, de forma sintética, lo que se entiende como perteneciente a la categoría de “pobres”<sup>2</sup>.

Socialmente, la categoría de pobres no se aplica a las situaciones de indigencia o necesidad desde una consideración puramente cuantitativa de sus recursos o de sus condiciones de vida. A partir del momento en que la sociedad considera que su situación pudiera dar derecho a la ayuda, a la asistencia, esa situación entra a formar parte de un grupo social caracterizado por la pobreza aunque aún no la reciba o no se la haya otorgado.

Esto significa que la pobreza no puede definirse como un “estado” cuantitativo en sí mismo, sino en “relación con” la reacción social que resulta de su situación concreta y específica. Es decir, lo que tenemos en la primera visión de los “pobres” no son directamente sus carencias, sino que son perso-

---

<sup>1</sup> Townsend, P. (1979): *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, Penguin, 1979.

<sup>2</sup> Este apartado está inspirado en S. Paugam, “Las formas elementales de la pobreza”; Edit. Alianza, Madrid 2007.

nas necesitadas de ayuda o son demandantes de la misma, y las normas sociales consideran legitimadas para recibirla. A partir de esa reacción "asignamos" a las personas la condición de pobres, y calificamos su situación como carencia, déficit, privación, en relación con "un quantum".

*Por tanto:*

- Los pobres como categoría social no son los que sufren carencias y privaciones específicas (categoría estadística), sino los que reciben el auxilio o deberían recibirlo según las normas sociales. Es decir, **la pobreza es una relación de dependencia de la asistencia**.
- Dado que la pobreza no es un "estado" cuantitativo en sí mismo, sino una "relación con" la reacción social que resulta de su situación concreta y específica, la consecuencia es que **la relación de dependencia es una relación "construida socialmente"**, y su sentido es la que le da la sociedad. Por ello, los pobres no están fuera sino dentro de la sociedad y ocupan una posición concreta por el hecho de estar en una "situación de dependencia" respecto a la sociedad que los reconoce como tales y se encarga de ellos.
- La dependencia que tienen los pobres de la colectividad les asigna un papel social. Los pobres, por el hecho de recibir ayuda tienen un estatus social, pues siguen siendo miembros de la sociedad formando su último estrato. Es una especie de paradoja: la persona pobre se mantiene sin duda "fuera del" grupo social; pero este estar fuera es su "forma de pertenecer" en la medida en que es objeto inferior de las acciones de la sociedad. *"Estar fuera no es, en resúmenes cuentas, sino una forma específica de estar dentro"*, la forma en que los pobres están dentro de la sociedad. Y esa forma es enfrentándose, tratándole como un objeto; o sea, la relación social que define a la pobreza es **una relación "descalificadora"**.

Teniendo esto en cuenta, podríamos definir la pobreza *"como una condición institucionalizada e internalizada de privación de necesidades básicas resultado de una estructura social y justificada por la correspondiente cultura"*<sup>3</sup>.

Con este enfoque resaltamos que el entendimiento de la pobreza no puede agotarse en su definición como un "estado" cuantitativo, sino en términos de "relación social", sin que tengamos que desligar un aspecto de otro, tanto menos cuanto que la pobreza debe ser entendida como "los individuos que viven en una situación de precariedad material". Si se desligan esos dos aspectos, la pobreza pasaría a ser un constructo social que perdería los elementos de referencia al conjunto de la estructura social.

<sup>3</sup> Tortosa, J.M<sup>o</sup>: "Pobreza y marginación social"; en 'La Sociedad. Tratado de estructura social, tomo I, Estratificación Social'; J.F. Tezanos coord. Madrid, UNED, cap. 15.

Esta concepción de la pobreza que no se agota en su definición como un “estado” cuantitativo, sino que se entiende en términos de “relación social”, plantea un amplio abanico de cuestiones: la precariedad de bienes (o la asignación de recursos) para las necesidades básicas no sólo de tipo material; los procesos estructurales de los que resulta esa situación, que es una situación “socialmente construida”; la internalización de su condición de relación “descalificadora” y el círculo vicioso de la pobreza.

En definitiva, pasamos de un enfoque de la sola descripción del estado de la pobreza a un enfoque de la pobreza como ‘relación social’ portadora de información de la naturaleza del sistema social en que la pobreza existe. Es decir, los estudios de pobreza nos dan información sobre el estado ya que se refieren a la situación social, y nos dan resultados de clasificar y contar a los componentes de un determinado sistema social, conceptualizados como ‘categorías sociales’. Esto permite llegar a mediciones, descripciones y algún tipo de inferencia causal. Pero son los factores de empobrecimiento los que nos permitirán conocer la naturaleza del sistema, porque una cosa es la composición de una sociedad y otra su estructura.

## 1. 2. DEFINICIÓN “OPERATIVA” DE POBREZA EN LA UE.

Tomamos la definición operativa propuesta en los programas europeos de lucha contra la pobreza, según la Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas de 19 de diciembre de 1984: “la situación de personas, familias y grupos cuyos recursos económicos, sociales y culturales son tan limitados que les excluyen del modo de vida que se considera aceptable en la sociedad en que viven”.

Según ello, la pobreza es:

**Gráfico 1: Definición “operativa” de la pobreza**

Una categoría social	---->	Son personas, familias y grupos.
Multidimensional	---->	Contempla sus recursos y sus condiciones de vida de una forma multidimensional, pues no se trata sólo de privación material sino de recursos referidos a los bienes básicos también de tipo social y cultural.
Relativa	---->	Hace relación a la distribución “limitada” de los recursos, y por ello hace relación a la desigualdad en la estructura de acceso y asignación de los mismos.
Excluyente	---->	La categorización de la pobreza como “situación social” no se resuelve únicamente en la carencia como categoría estática, de <i>status quo</i> (o sea, una situación de desigualdad en el acceso a los recursos básicos para los grupos que están en la parte baja de la pirámide social, y que nos remite a una estructura social desigualmente estructurada entre “arriba” y “abajo”); sino que conceptualiza una “situación social” dinámica que da de sí una situación de expulsión al margen, no de inclusión social (o sea, que se manifiesta con una capacidad de estructurar las relaciones sociales de una forma centripeta entre “dentro” y “fuera”).

Una situación social	---->	<p>Se confronta con lo que en nuestras sociedades se considera aceptable, es decir, con lo que hemos consensuado como aceptable, más allá de criterios puramente arbitrarios.</p> <p>Y esto no es otra cosa que los derechos económicos y sociales y las "condiciones" de su ejercicio, que en la sociedad en que vivimos hemos reconocido como los mínimos de ciudadanía recogidos en nuestras constituciones.</p>
Difiere del concepto de desigualdad	---->	<p>Desde un punto de vista conceptual, la desigualdad no es lo mismo que la pobreza:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La desigualdad habla de distancia entre los miembros de una sociedad</li> <li>- La pobreza trata la insatisfacción de las necesidades básicas de una parte de ésta.</li> </ul> <p>Desde un punto de vista empírico no queda tan clara esta diferencia, pues la desigualdad aparece como un factor para explicar el crecimiento simultáneo de la economía y de la pobreza. En consecuencia, la desigualdad entre las sociedades, los grupos y las personas es algo que lleva a la pobreza, pero no el único factor que interviene ni lo hace, en muchos casos, de forma directa.</p> <p>Por tanto, como tal factor, la desigualdad es un elemento transversal de los factores de empobrecimiento, entendiendo que está causada por la intervención de diversas variables, y no sólo la económica.</p>
Estructural	---->	<p>De acuerdo a las conclusiones del programa 'Pobreza 3': "[La pobreza] ya no puede considerarse como la simple ausencia o insuficiencia de recursos financieros que afectan a individuos. Es necesario, por el contrario, reconocer el carácter estructural de las situaciones de pobreza y de los mecanismos que producen estas situaciones.</p> <p>También es imprescindible reconocer el carácter pluridimensional de los procesos por los cuales personas, grupos y, a veces, territorios urbanos o rurales quedan rechazados de la participación en los intercambios, prácticas y derechos sociales constitutivos de la integración económica y social".</p>
Como fenómeno social, no es adjudicable a los sujetos afectados	---->	<p>Dada la relación pobreza-desigualdad, la pobreza está superpuesta a la voluntad de los que la sufren. Así el Comité Económico y Social de la C.E. en 1989, en su dictamen sobre la pobreza se expresaba en los siguientes términos: "Nadie puede <i>a priori</i> ser considerado responsable de su pobreza.</p> <p>La pobreza es un <b>sufrimiento y una injusticia</b> tal que ninguna de sus víctimas podía desearla para sí"<sup>4</sup>.</p>

<sup>4</sup> Dictamen sobre la pobreza del Comité Económico y Social de la C.E. adoptado en la 268 sesión plenaria del 12 de junio de 1989 y publicado en el diario oficial de las Comunidades Europeas el 28 de agosto del mismo año.

### 1. 3. DE LA POBREZA, A LA EXCLUSIÓN SOCIAL.

La exclusión forma parte del debate sobre la pobreza desde finales de los ochenta, y afecta a la propia conceptualización de la pobreza. Es cierto que la definición de la pobreza utilizada en los programas europeos de lucha contra la pobreza durante la década de los ochenta cambió su carácter cosificado, estático, unidimensional y economicista, y adoptó un enfoque multidimensional, complejo, dinámico y relacional. Debido especialmente al análisis de los procesos de empobrecimiento se produjo un cambio en el propio concepto de pobreza, dando paso al de "exclusión social".

Fue el Tercer Programa europeo de lucha contra la pobreza (Pobreza'3) el que formuló el concepto de exclusión social para dar cuenta de los cambios operados en las situaciones de pobreza. Se subrayó que la exclusión social no es simplemente un asunto de inadecuación (de recursos), sino que incluye también el acceso a condiciones de vida dignas (educación, formación, empleo, vivienda, servicios comunitarios, salud, participación y vínculos sociales) a través de medidas de integración social y laboral: "Hablar de exclusión social es expresar que el problema no es ya solamente el de desigualdades entre la parte alta y la parte baja de la escala social (up/down), sino también el de la distancia, en el cuerpo social, entre los que participan en su dinámica y los que son rechazados hacia sus márgenes (in/out). También es importante destacar los efectos de la evolución de la sociedad y los riesgos de ruptura de la cohesión social que esto conlleva. Por último, señalar que se trata de procesos, tanto para las personas afectadas como para el cuerpo social, y no de situaciones fijas y estáticas"<sup>5</sup>.

Ahora bien, las propias instancias de la Unión Europea, que han sido muy sinérgicas en la introducción del concepto de exclusión, siguen en una cierta ambigüedad. Así se manifiesta en la definición que hace la Comisión Europea para los Planes de Acción para la Inclusión Social<sup>6</sup>: "Para la Comisión [Europea] la exclusión se caracteriza por: baja renta y vulnerabilidad: según Eurostat alrededor del 18% de la población de la UE vive con menos del 60% de la renta mediana nacional (65 millones de personas); es un fenómeno multidimensional: comprende la igualdad de acceso al mercado de trabajo, a la educación, a la salud, al sistema judicial, a los derechos, así como a la adopción de decisiones y a la participación; es un fenómeno estructural: las tendencias que remodelan actualmente nuestras sociedades, pueden, además de entrañar efectos positivos, incrementar el riesgo de exclusión social".

Pero esta ambigüedad se está empezando a resolver operativamente. En la práctica, el análisis de la pobreza abarca básicamente la dimensión de carencia y privación abordada desde el indicador (umbral) de recursos económicos, por lo que se ha ampliado el campo de investigación desde el concepto de exclusión como "acumulación de límites a la participación social"<sup>7</sup>. Es decir, se debe considerar la dimensión de pobreza, pero junto con ella también se debe considerar los límites en el ejercicio de derechos básicos (empleo, educación, salud, vivienda, participación y relaciones sociales).

<sup>5</sup>"El desafío de la pobreza y la exclusión social". Informe final del programa Pobreza 3 (1989-1994). Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 27.03.1995. COM(95) 94 final. La Comisión Europea comienza a utilizar el término en 1989 en el II Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza.

<sup>6</sup> Cfr. "Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social. Justificación y directrices en el marco de la UE." (Documento del MTAS, Febrero 2001, pág. 4). (Nota.- Hay que tener en cuenta que los porcentajes que se dan en la definición corresponden al año 2000).

<sup>7</sup> Laparra, M.: (2000): El espacio social de la exclusión. El caso de Navarra en el contexto español de precariedad integrada. Madrid, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).

Hay una coincidencia en abordar los fenómenos sociales de pobreza y/o exclusión desde elementos comunes referidos a los derechos básicos. Pero también la hay en que la complejidad de estos fenómenos no son consignables desde el sólo indicador económico. Así pues, la diferencia no es sólo operativa ya que se dan situaciones no sólo difícilmente tipificables de pobreza, al menos cuando no se trata de grados severos de pobreza, sino también una constatación de que deben ser abordables desde indicadores referidos a otros derechos básicos (empleo, educación, salud, vivienda, participación y relaciones sociales). Es decir, no todas las situaciones de exclusión comportan situaciones de pobreza, al menos en sus formas más severas, aunque sí pueden comportar pobreza relativa o precariedad social. Y, viceversa, no todas las formas de pobreza, al menos en su grado de pobreza relativa o precariedad, son formas de exclusión social<sup>8</sup>.

Por tanto, la adopción del término *exclusión* forma parte de la toma de conciencia de la necesidad de superar las visiones economicistas de la pobreza entendida sólo como un problema de bajos ingresos<sup>9</sup>. La tradición francesa de análisis sociológico, de la que parte el término *exclusión*, entiende que éste es un proceso social de pérdida de integración que incluye no sólo la falta de ingresos y el alejamiento del mercado de trabajo, sino también un descenso de la participación social y por tanto una pérdida de derechos sociales.

En concreto, a pesar de la complejidad y el carácter dinámico de este fenómeno, parece existir cierto consenso en que *la exclusión social* incluye dificultades o barreras en al menos tres grandes dimensiones, que a su vez podrían dividirse en varias subdimensiones:

**Gráfico 2: Las dimensiones de la exclusión social**

Económica	Participación en la producción	Exclusión de la relación salarial normalizada
	Participación en el consumo	Pobreza económica
Política	Ciudadanía política	Acceso efectivo a los derechos políticos. Abstencionismo y pasividad política
	Ciudadanía social	Acceso limitado a los sistemas de protección social, sanidad, vivienda, educación y prestaciones sociales
Social (relacional)	Ausencia de lazos sociales	Aislamiento social, falta de apoyos sociales
	Relaciones sociales perversas	Integración en redes sociales "desviadas". Conflictividad social (conductas anómicas) y familiar (violencia doméstica)

<sup>8</sup> Para el planteamiento actual de la exclusión social, así como para un planteamiento operativo de estudio e investigación, remitimos a: VV.AA. "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas"; en Revista del Tercer Sector, nº 5. Fundación Luis Vives. Madrid, 2007, págs. 15-57

<sup>9</sup> En los últimos años también la línea anglosajona de estudios sobre la pobreza se ha diversificado entendiendo la pobreza como un fenómeno multidimensional más allá de la carencia de ingresos. Amartya Sen es uno de los representantes de esta nueva corriente de estudios orientada a la búsqueda de indicadores de medición del fenómeno García Serrano, C., Malo, M.A., Rodríguez Cabrero, G. (2001): un intento de medición de la vulnerabilidad ante la exclusión social. Madrid, UPC (CSIC).

Esta nueva visión del concepto de exclusión social permite dar cuenta de tres aspectos clave: su origen estructural, su carácter multidimensional y su naturaleza procesual. En consecuencia, **la exclusión social se entiende como** un proceso de alejamiento progresivo de una situación de integración social en el que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad: desde la precariedad o vulnerabilidad hasta las situaciones de exclusión más graves. Situaciones en las que se produce un proceso de acumulación de barreras o riesgos en distintos ámbitos (laboral, formativo, socio-sanitario, económico, relacional y habitacional) por un lado, y de limitación de oportunidades de acceso a los mecanismos de protección, por el otro<sup>10</sup>.

#### 1.4. LA NATURALEZA DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN, Y LOS PROCESOS DE EMPOBRECIMIENTO Y VULNERABILIDAD SOCIAL.

Ya hemos dicho que una cosa es la composición de una sociedad y otra su estructura y que, por ello, no es suficiente con la descripción del “estado” de la pobreza, siendo necesario abordar la “naturaleza” de la misma. De acuerdo con las pautas establecidas en el segundo y tercer Programa europeo de lucha contra la pobreza (1986-1994), hay una serie de procesos sociales que tienen la doble vertiente de procesos socio-económicos configuradores de la estructura social, y de procesos de erosión de las condiciones de integración social y, por ello, de generación de sociedad excluyente o de generación de pobreza<sup>11</sup>. Veamos unas indicaciones sintéticas de los mismos<sup>12</sup>.

##### 1) Los cambios macro-sociales

El primer proceso tiene que ver con los cambios macro-sociales que se producen a causa de las crisis económicas y las alteraciones que sufre la organización y la estructura productiva de una sociedad.

Los cambios económicos han supuesto grandes reajustes de reconversiones de actividad, de espacios, de tecnologías, etc. Estamos hablando de unos procesos técnico-económicos, basados en la innovación tecnológica que exige una alta cualificación y una alta formación, y que en sí mismos hacen difícil el acceso de los grupos cuyo substrato formativo, cultural y educativo es de baja intensidad. Y es la accesibilidad o in-accesibilidad a las nuevas condiciones socio-económicas un elemento determinante del proceso de empobrecimiento, dadas las condiciones de debilidad de determinados grupos sociales.

La economía nunca permanece estable, sino que va cambiando a lo largo del tiempo. Ello provoca que actividades que en un momento son lucrativas, dejen de serlo debido a la evolución de la tecnología, las culturas, los transportes o cualquier otra variable. Esta circunstancia no tiene por qué ser

<sup>10</sup> Cfr. VV.AA.: “Una propuesta de consenso ...”, o.c. pág. 29

<sup>11</sup> Este es un planteamiento ya consolidado en las investigaciones recientes. Serge Paugam, en su último trabajo sobre “Las formas elementales de la pobreza”, plantea que los factores que “explican los cambios en las representaciones sociales y en las experiencias vividas son: el grado de desarrollo económico y del mercado de trabajo, la forma e intensidad de los vínculos sociales y la naturaleza del sistema de protección y acción social”. Págs. 81-96.

<sup>12</sup> Es especialmente relevante la convergencia de esta propuesta con la de de Enric Lluch en relación con los procesos de vulnerabilidad y empobrecimiento.

negativa si los afectados transforman su actividad y se dedican a otras ocupaciones que no hayan quedado obsoletas y en las que puedan conseguir unos ingresos dignos.

Ahora bien, con frecuencia, una parte de los que deben abandonar estos trabajos tiene problemas para reciclarse y encontrar otro empleo en el que ganarse la vida lo que les hace caer en la exclusión social. La pobreza y la exclusión no solamente les vienen por la falta de ingresos, sino también por sentirse inútil en la sociedad en la que se vive. La imposibilidad de desarrollar una actividad que pueda colaborar en que la estructura societaria evolucione correctamente produce una pérdida de identidad que perjudica al afectado y le impide superar la situación y encontrar un trabajo que le permita lograr los ingresos, el sentido y los roles necesarios para salir de la situación de exclusión en la que puede haber entrado.

## 2) Los cambios en el empleo y las relaciones laborales

El segundo proceso tiene una relación muy estrecha con los cambios operados en el empleo y en las relaciones laborales.

Los cambios en el mercado de trabajo y los problemas derivados del desempleo a largo plazo y de la precariedad del puesto de trabajo han hecho consistentes los mercados secundarios de empleo y han supuesto la dualización y la precarización de la relación laboral, bien por desempleo, por inseguridad en el mismo, por el funcionamiento del mercado secundario de trabajo, o por la pérdida en su remuneración. Lo que, además de la indefensión ante el desempleo, la imposibilidad de acceso a la protección social, o la acumulación de carencias materiales, ha incidido en el proceso de empobrecimiento por la cronificación en estas situaciones, en el paro de larga duración, y en la aparición de las condiciones del "desempleo oculto".

Una persona que lleve mucho tiempo sin encontrar un empleo con el que trabajar y ganarse el sustento diario, o que solamente realice trabajos temporales e inseguros u ocupaciones mal remuneradas que le impidan tener los ingresos necesarios para una vida digna, se ve afectada negativamente en su autoestima e impulsada hacia situaciones de exclusión. La inestabilidad de los ingresos o su insuficiencia repercuten negativamente en la capacidad de ahorro y en la toma de decisiones a largo plazo de quien padece cualquiera de estas dos situaciones. En estos casos pedir un préstamo, comprar una casa, salir de vacaciones y muchos otros comportamientos habituales se ven dificultados cuando no totalmente impedidos. Esta imposibilidad para mantener el mismo nivel de vida y de compartir lo que es común a la mayoría, obliga a los afectados a mantenerse al margen de la sociedad.

### 3) Los cambios en los sistemas de protección y bienestar social

En tercer lugar hay que considerar que las situaciones de pobreza y exclusión social se enmarcan dentro del sistema que hemos denominado economía del bienestar, y tienen que ver con los cambios en los sistemas de protección y bienestar social.

Los cambios en el empleo, junto con otros cambios sociales y demográficos, se están manifestando también en los sistemas de protección, seguridad y bienestar social. Generan unos cambios y unas lagunas en la protección social que se articulan con la contención del gasto social, junto al crecimiento de poblaciones demandantes (pensiones, desempleo, etc.) y, en especial, la falta de recursos para estrategias de integración. Debemos además señalar el cambio más importante sucedido en la protección social que tiene dos aspectos: uno, la dualización de la intensidad protectora; y dos, la disociación protección e inserción.

En una economía social de mercado, las decisiones sobre el reparto de la renta entre los distintos agentes económicos se dejan al mercado en una primera instancia. Ahora bien, su funcionamiento imperfecto produce grandes desigualdades en las sociedades en las que funciona correctamente, lo que justifica la actuación redistributiva del Estado que interviene transfiriendo renta desde los más ricos a los más pobres. Este hecho, sabido y demostrado, muestra cómo el mercado es ya de por sí una de las causas del empobrecimiento de parte de la población. El sistema económico en el que nos encontramos genera por sí mismo estas situaciones, aunque el estado intenta compensar estas desigualdades a través de su actuación redistributiva que, con frecuencia, no lo logra del modo que sería deseable.

En la medida en que estos sistemas de protección no existan o se reduzcan, las posibilidades de que parte de la población entre en el círculo vicioso de la exclusión social se incrementan. La existencia de una política social es una garantía de que situaciones como quedarse sin empleo, un accidente de tráfico, una enfermedad o un embarazo no acaben siendo el principio de procesos de pobreza o exclusión. Si estas políticas u otras del mismo tipo no existiesen, la exclusión sería un fenómeno más generalizado y el peligro de caer en ella estaría siempre latente. Pero también lo es cuando la protección social no es soporte a los procesos de integración social, a los que el estado debe considerar como necesarios y como mecanismos de inversión social, y no de gasto.

#### 4) Los cambios en las relaciones con los vínculos sociales

Por último, existe otra clase de circunstancias que conforman situaciones de riesgo ante los antedichos procesos de pobreza y exclusión social y que tiene que ver con los cambios en las relaciones con los vínculos sociales.

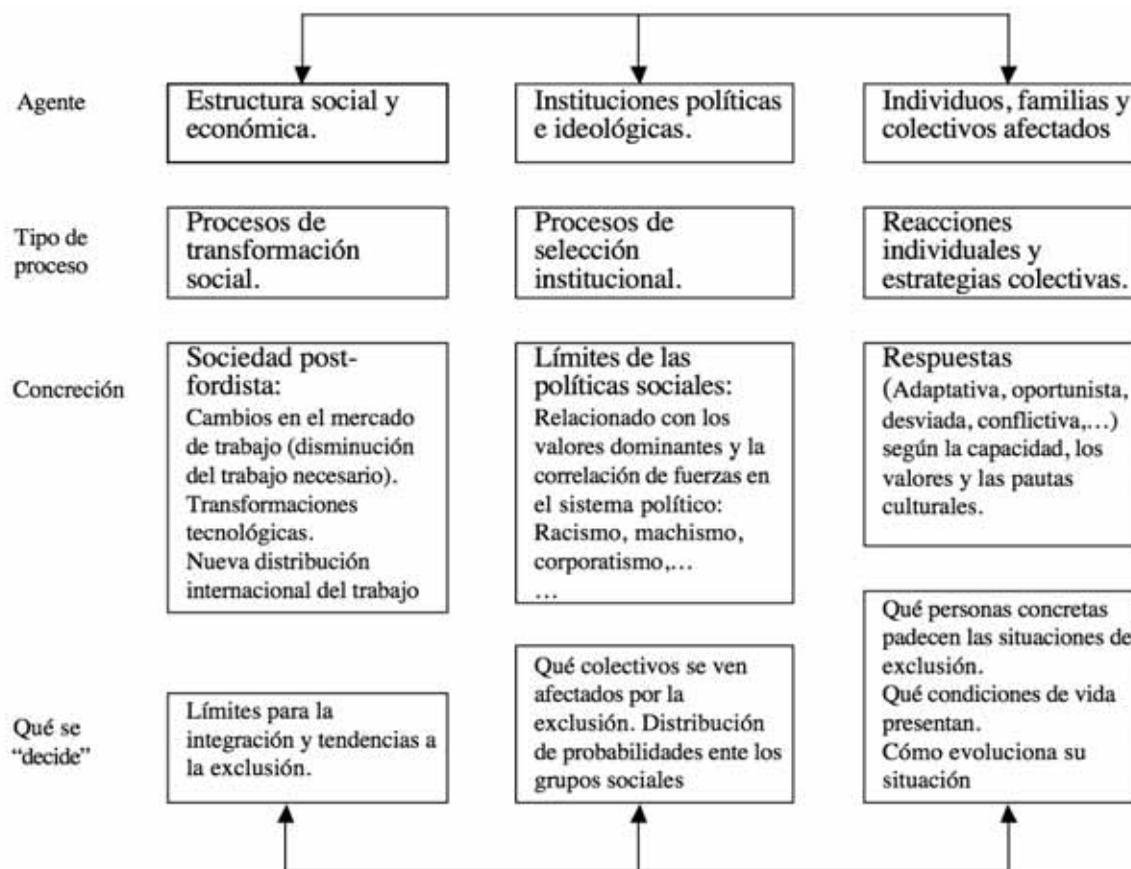
Cabe preguntarse cómo la vulnerabilidad social se concentra en situaciones y en grupos en los que la pérdida de apoyos y vínculos sociales se resuelve como agudización de los riesgos de exclusión. Y con ello hay que atender a los cambios en las pautas sociales de la estructura familiar, como la incorporación de la mujer al trabajo, o determinadas crisis o cambios en las formas familiares; pero también otros cambios, como la desinstitucionalización en un contexto en el que, por la contención del gasto social, no está acompañado de servicios, y se produce un reenvío de los desinstitucionalizados a la familia sin los apoyos sociales y comunitarios suficientes, o las cargas de cuidado a dependientes que se sustentan en las relaciones familiares.

Las relaciones fraternas y solidarias que se desarrollan en el seno de las familias, donde el desprendimiento y la donación propia son los valores que marcan la convivencia, provocan que pueda aportar recursos, no sólo materiales, sino especialmente relacionales, que pueden evitar el proceso de exclusión. En la medida en que la familia pueda actuar como distribuidor de bienes entre sus miembros, se convierte en colchón protector que aminora posibles situaciones de marginación. Ahora bien, la situación de riesgo en que pueden encontrarse las familias sin recursos propios y/o servicios de apoyo, cuando además sus lazos y redes de soporte pueden haberse debilitado, especialmente aquellas en las que un solo progenitor se tiene que hacer cargo del cuidado de los niños y, en ocasiones de los mayores, esta relación protectora se debilita o quiebra. Y el problema es mayor si el encargado del grupo es una mujer.

Es necesario hacer un ejercicio de reflexión para no acabar con un conocimiento lineal y simplista de estos procesos. Para ello, y como primera aproximación a la complejidad que recorre a estos grandes procesos, los elementos dinámicos más importantes se pueden representar en tres niveles de análisis<sup>13</sup>:

<sup>13</sup> Cfr. VV.AA.: "Una propuesta de consenso ....", o.c. Cfr. págs. 29-35 los procesos de exclusión como dado el carácter estructural de la exclusión social.

Gráfico 3. Tres niveles de análisis del proceso de integración social



Este esquema puede ser útil para entender la interrelación y la superposición de los procesos que recorren estos tres niveles. Para ello hay que realizar una lectura dinámica, y dialógica, de los mismos porque estos procesos son bi-frontes; o sea, en su resolución positiva son procesos de integración y, en su cara anversa, constituyen procesos de exclusión. Por tanto, representan distintos niveles de abstracción, y no pueden entenderse como fases que se suceden en un tiempo real. Eso sería una simplificación de graves repercusiones porque separaría los procesos y les haría jerárquicos y ordenados en el tiempo, cuando en la realidad su realidad es compleja y de retroalimentación.

### 1.5. LA POBREZA/EXCLUSIÓN COMO REALIDAD "CONSISTENTE".

El diagnóstico que realiza el Informe Final del programa europeo "Pobreza'3" nos sirve de hipótesis cuando dice: "Llama la atención la creciente vulnerabilidad que de todo ello se desprende para una fracción amplia de la población, expuesta a la exclusión social debido en particular a las evoluciones del empleo y de las estructuras familiares y sociales: no existe solamente un conjunto – por otra parte limitado – de personas permanentemente pobres o excluidas, sino también un conjunto creciente – y, además, heterogéneo – de personas cuya integración económica y social es precaria, que conocen de manera puntual o recurrente periodos de pobreza y que están amenazadas de la pérdida de los vínculos sociales que acompañan a los procesos de exclusión".

Por tanto, hay una doble cuestión: la integración económica y social pero también los vínculos sociales. La hipótesis es la siguiente: la pobreza/exclusión social plantea la retroalimentación del bloqueo a los procesos de normalización e integración en interacción con las “amenazas” al “enraizamiento” social debidas a la pérdida de vínculos sociales que acompañan a los procesos de exclusión.

Respecto al **bloqueo de los procesos de normalización e integración**, se puede hacer especial referencia a:

- La incorporación a la actividad económica y social por parte de sectores dependientes.
- El acceso al mercado de trabajo.
- La inestabilidad en la seguridad de ingresos y en la protección de riesgo.
- La distancia entre las exigencias de incorporación al empleo, vivienda, etc. desde las condiciones educativas, formativas, económicas, etc.

En cuanto a **la falta de efectividad en el funcionamiento de los mecanismos sociales de “enraizamiento”**, se podrá dar cuando entran en crisis:

- La solidaridad que garantiza el bienestar social al conjunto social por los cambios en el Estado del Bienestar.
- Las redes comunitarias en que los individuos se encuentran integrados por los cambios en la sociedad civil producidos en la postmodernidad.
- Los vínculos familiares por los cambios en las estructuras familiares.

El efecto ‘vulnerabilidad’ de los procesos de normalización e integración deviene en situación de pobreza/exclusión cuando falla el segundo componente. Es decir, el bloqueo de estos procesos y sus efectos de exclusión junto con las consecuentes carencias adquieren formas más duras y consistentes cuando fallan los mecanismos de “enraizamiento”. Por tanto, no hay que reducirse a la acción única del componente 1º, ya que no actúa al margen del 2º componente; ambos forman parte de un conjunto estructurado en el que la combinación de las condiciones de las personas, familias y grupos, se conjuga con los factores de empobrecimiento.

Por lo que su situación queda “construida” no sólo por las carencias y desigualdades en el acceso a los bienes para hacer frente a las necesidades básicas, sino por la combinación de las condiciones de las personas con los procesos de empobrecimiento que producen precarización, dualización, y rupturas de vínculos y lazos solidarios. La combinación de estos elementos es lo que acaba dando consistencia a las situaciones de pobreza. Como dice S. Paugam “la combinación de los dos factores “valor en el mercado de trabajo” e “intensidad de los vínculos sociales” permite explicar el tipo de intervención a la que se somete a los “pobres” y, por extensión, la relación que mantienen con los servicios sociales, el sentido que dan a sus experiencias e incluso analizar sus trayectorias en el dispositivo del RMI”<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> S. Paugam, págs. 68-69. Hay que precisar que Paugam nos propone entender los cambios en el mercado de trabajo en el conjunto del desarrollo económico, y que los vínculos sociales no se reducen a los primarios, sino al complejo de relaciones sociales, comunitarias e institucionales.





## II. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA Y LOS INDICADORES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

### 2.1. DIVERSOS GRADOS DE POBREZA.

#### 2.1.1. EL "UMBRAL DE RIESGO DE POBREZA".

El indicador usualmente considerado como el que marca el "umbral" de riesgo de pobreza es de tipo estadístico y está elaborado a partir de la distribución de los ingresos medianos, tomando como base el hogar, y una vez establecida la escala de equivalencia. Se parte de un indicador económico, pero ningún estudio ni análisis se reduce a él. Cada vez se considera más relevante el estudio de las "condiciones de vida" de los que se encuentran bajo ese umbral, a partir de una serie de características básicas de tipo social y demográfico, y también personal y relacional.

Hoy ya es criterio consensuado en la UE estimar como "umbral de riesgo de pobreza" a la población con ingresos inferiores al 60% de los ingresos medianos de la población. Ese umbral es un indicador de "riesgo". ¿Por qué se denomina así? Porque la pobreza no es una situación estática, sino que tiene un carácter procesual y, como tal, cambiante. Por lo que el umbral representa la línea de riesgo en torno a la que un sector de población puede sufrir situaciones de carencias y privaciones.

Hay que advertir que la aplicación de ese indicador estadístico está sujeta a una serie de operaciones complejas, y conviene prevenir de la aplicación simplista del mismo, como ocurriría al aplicar linealmente el umbral multiplicado por el número de miembros del hogar. Es decir, en su propia determinación y en su aplicación hay que utilizar escalas de equivalencia. La habitualmente utilizada es la denominada "escala de equivalencia de OCDE modificada" según la cual, si consideramos 1 al primer adulto, a partir de ahí se aplica el 0,5 a los mayores de 14 años, y 0,3 a los menores de 14 años<sup>15</sup>.

A título ejemplo, teniendo en cuenta que según ECV 2005 el umbral de pobreza es de 6.346,80€ anuales (528,90€ mensuales), el umbral de pobreza para un hogar con dos adultos y dos menores en España será de:

---

El primer adulto:	528,90€
El segundo adulto:	528,90 x 0,5 = 264,45€
Los 2 menores de 14 años:	528,90 x 0,3 x 2 menores = 158,67 x 2 = 317,34€

En total, esta familia contará con **1.1110,69 €** mensuales.

---

<sup>15</sup> Se puede consultar una explicación técnica sobre las decisiones metodológicas para los diversos aspectos referidos a este tema en. Ayala, L., Martínez, R., Sastre, M.: "Familia, infancia y privación social"; colección Estudios nº 14. Foessa, Madrid 2006; págs. 33-42, así como sobre otros aspectos metodológicos referidos a la "privación", y a la "dinámica" de la pobreza.

### 2.1.2. LA “EXTENSIÓN” DE LA POBREZA Y SUS GRADOS.

Con este indicador de “umbral de pobreza” obtenemos la tasa de pobreza, o sea, el porcentaje de personas que se encuentran por debajo del umbral de pobreza. Ahora bien, conviene señalar una importante limitación de este indicador, y es que no considera la gravedad de situaciones que se incluyen en él; es un indicador de *extensión* de la pobreza, que mide el porcentaje de población que se encuentra por debajo de ese umbral de ingresos.

Esta medición de la pobreza, de todas formas, es aplicable en diversos *grados*, pues bajo esa línea del 60% de la mediana existe una gran variación de condiciones de vida. Así se utilizan también los umbrales del 50%, del 40%, del 30% y del 15% de la mediana. Y es que considerar el umbral de pobreza no significa que sean iguales todas las situaciones que puedan estar comprendidas en el mismo. No es lo mismo estar bajo el umbral, pero cerca del mismo, que estar en los niveles más bajos del umbral. En concreto, llamamos la atención sobre tres grados de pobreza: pobreza relativa, grave y severa.

El grado de *pobreza “relativa”* es el que contempla las situaciones comprendidas entre el 60% y el 40% de la mediana; el de *pobreza “grave”* se refiere a las situaciones comprendidas entre el 40% y el 30%; y el de *pobreza “severa”* a situaciones que están por debajo del 30% de la mediana.

A partir del informe Wresinski realizado en Francia en los años finales de la década de los ochenta, se suele reconocer como situación de pobreza la denominada como “Precariedad Social” o “Pobreza Relativa”, que puede ser asimilada al tramo comprendido entre Pobreza Severa y el umbral de la pobreza y la situación de “Gran Pobreza”, que puede ser entendida equivalente a la “Pobreza Severa”.

### 2.1.3. LA “INTENSIDAD” DE LA POBREZA Y LA “INCIDENCIA RELATIVA”.

En los estudios de pobreza se suele utilizar la expresión *gap* o *brecha* de pobreza. Se trata de una medida que nos proporciona información acerca de la *intensidad* de la pobreza. Es una medida del “grado de pobreza en que se encuentran los pobres”; es decir, mide la distancia que hay entre los ingresos que de hecho disponen, y el umbral de pobreza. Y eso es aplicable a los diversos grados. Si se trata del *gap* del grado de pobreza relativa, o del *gap* de pobreza severa, indica la intensidad de cada uno de esos grados.

La *incidencia relativa* de la pobreza se refiere a cómo afecta la pobreza en situaciones especificadas según características concretas; por ejemplo, la incidencia de la pobreza en las *mujeres jóvenes* será igual al número de *mujeres jóvenes pobres* entre el número total de *mujeres jóvenes existentes en el conjunto de la población*.

## 2.2 LOS INDICADORES DE POBREZA (INDICADORES “LAEKE”).

En la propuesta europea de “Estrategia por la Inclusión Social”, y como uno de los componentes importantes del Método Abierto de Coordinación (MAC), se elaboraron una serie de INDICADORES, que son conocidos como *Indicadores Laeken*. Se trata de los Indicadores que deben servir para la evaluación de los Planes Nacionales de Acción para la inclusión Social (PNAIn) y van señalando la evolución de los factores que se consideran asociados al modelo de cohesión social que se desea lograr a través de esta estrategia. Desde el 2006, los Indicadores de Laeken, confeccionados por el Comité de Protección Social se dividen en las siguientes categorías:

### 1) Indicadores Europeos seleccionados conjuntamente

Estos indicadores permiten poder hacer una evaluación de los progresos que los Estados miembro realizan con respecto a los objetivos comunes. Estos indicadores harán referencia a resultados sociales finales o intermedios:

1. Tasa de desempleo de larga duración.
2. Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros (proporción de niños entre 0 y 17 años que viven en hogares dónde no trabaja ningún miembro).
3. Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros (proporción de personas de 18 a 59 años que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros, sobre el total de población del mismo grupo de edad. Los estudiantes de 18 a 24 años que viven en hogares de sólo estudiantes no se contabilizan en numerador ni denominador).
4. Tasa de riesgo de pobreza después de las transferencias desglosada por edad y sexo (porcentaje de personas que viven en hogares cuya renta total equivalentes es inferior al 60% de la renta mediana nacional equivalente por debajo de la línea de la pobreza).
5. Umbral de riesgo de pobreza (valores ilustrativos).
6. Persistencia de renta baja.
7. Desfase relativo de la renta baja mediana.
8. Tasa de riesgo de pobreza después de transferencias desglosada por tipo de hogares.
9. Tasa de riesgo de pobreza en población con empleo.
10. Tasa de riesgo de pobreza después de transferencias desglosada por situaciones profesionales más frecuentes.
11. Tasa de riesgo de pobreza después de transferencias desglosada por situación en cuanto a la vivienda.
12. Distribución entorno al umbral de renta baja
13. Personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen ningún tipo de educación o formación.
14. Personas con bajos niveles educativos.
15. Alumnos con bajo nivel de lectura.

## 2) Indicadores Nacionales seleccionados sobre la base de definiciones y supuestos acordados de manera conjunta

Estos indicadores aportarán información clave para evaluar el progreso de los Estados miembro en relación a ciertos objetivos sin que necesariamente se pueda realizar un análisis comparativo de los datos o tener una interpretación normativa clara.

Estos indicadores se utilizarán sobre todo para medir la naturaleza y alcance de las políticas de intervención. Deberán interpretarse junto con la información de contexto (definiciones exactas, supuestos y representatividad)

En el IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2006-2008) se recogen los siguientes indicadores nacionales<sup>16</sup>:

### **Empleo**

1. Tasa total de paro: número de individuos en paro en proporción al total de población activa.
2. Fomento del empleo en el Sistema Público de Servicios Sociales (Plan Concertado).

### **Garantía de recursos económicos**

1. Número de beneficiarios de prestaciones sociales desagregado por principales prestaciones mínimas: (media anual).
2. Gasto realizado en Prestaciones Sociales mínimas.
3. Tasa de pobreza de personas por debajo del 15% de la renta mediana nacional equivalente.
4. Número de beneficiarios de Rentas Mínimas de Inserción.
5. Gasto en rentas mínimas de inserción.

### **Educación con equidad**

1. Tasa de idoneidad: proporción del alumnado de la edad considerada que encuentra matriculada en el curso teórico correspondiente por sexo.
2. Porcentaje del gasto por alumno en centros públicos (metodología OCDE, euros utilizando PPA).
3. Gasto realizado: % del gasto público en educación respecto al PIBMEC.

### **Integración social de los inmigrantes**

1. Porcentaje de alumnado extranjero.
2. Nº de trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en alta.
3. Gasto realizado en Programas de Atención a Inmigrantes.

### **Otras medidas de acceso a los recursos**

1. Porcentaje de población cubierta por un seguro de asistencia sanitaria público.
2. Tasa de incidencia de SIDA por millón de habitantes.

<sup>16</sup> El IV PNAIn recoge los indicadores de los tres niveles señalando los datos de España en cada uno de ellos, por lo que se convierten en una buena fuente de información de los factores relacionados con las situaciones de pobreza. Cfr IV Pnain y su Anexo I en la web, y el texto de Luis Ayala.

3. Gasto realizado: Porcentaje del gasto público en salud con respecto al PIB.
4. Número de usuarios de la red pública de servicios sociales de atención primaria: N° de usuarios atendidos en el Sistema público cofinanciado por el programa del Plan Concertado.
5. Gasto realizado en acceso a vivienda pública.
6. Porcentaje hogares con acceso a Internet.
7. Gasto realizado en Programas de Atención a personas con Discapacidad.
8. Número denuncias de mujeres por malos tratos por el cónyuge o análogo (excónyuge, compañero sentimental, novio o ex novio).
9. Menores infractores: Expedientes incoados a menores en Fiscalía año 2003. Expedientes de control de ejecución en 2005.
10. Número de medidas de protección a menores: Altas en medidas de protección (tutela, acogimiento residencial y familiar).
11. Gasto realizado en programas sociales a favor de la familia.
12. Número de beneficiarios de programas de desarrollo gitano realizados por AAPP.
13. Gasto realizado en programas de Atención de la población gitana española.
14. Gasto realizado en programas de Atención a emigrantes retornados.
15. Capacidad media diaria de la Red de Centros para personas sin hogar.
16. Número medio diario de usuarios de la Red para personas sin hogar.

### 3) Información de contexto

Los planes de los Estados miembro deberán ser evaluados teniendo en cuenta la información de contexto, es decir, información anterior (antecedentes) y, cuando sea oportuno, información sobre las tendencias de futuro. La lista de indicadores que se presenta a continuación es meramente indicativa y, por tanto, deja espacio para información adicional que pueda ser relevante para comprender mejor el marco nacional:

1. Distribución de la renta S80/20: relación entre el 20% de la renta más alta, en la distribución de la renta, y el 20% de la renta más baja.
2. Coeficiente de Gini: relación entre las partes acumulativas de la población distribuida según su renta y las partes acumulativas del total de su renta.
3. Cohesión regional.
4. Esperanza de vida al nacimiento.
5. Esperanza de vida saludable.
6. Tasa de renta baja en un momento determinado.
7. Tasa de riesgo de pobreza antes de transferencias sociales, incluyendo pensiones de jubilación y supervivencia.
8. Tasa de riesgo de pobreza antes de transferencias sociales, excluyendo pensiones de jubilación y supervivencia.
9. Indicadores making work pay (hacer que el trabajo sea rentable)
10. Ingreso neto de los beneficiarios de la asistencia social
11. Limitaciones percibidas en actividades de la vida diaria desagregadas por quintiles de ingresos, desagregados por edad y sexo.

### 2. 3. LA NECESIDAD DE INDICADORES MÁS ADAPTADOS

Ciertamente estos indicadores han supuesto un paso importante, aunque dejan aspectos relevantes sin recoger. Por ello, es necesario avanzar en un modelo que permita identificar a las personas excluidas. Lo cual implica plantear un sistema de indicadores que, partiendo de la heterogeneidad de situaciones y entendiendo la exclusión como un proceso gradual, permita identificar las situaciones más intensas con el fin de orientar de manera eficaz las acciones prioritarias de lucha contra la exclusión.

El objetivo es poder avanzar en el conocimiento de las causas de las situaciones de exclusión social partiendo de las causas más comunes como la pobreza económica, la clase social, la salud precaria, el fracaso escolar, la delincuencia, las formas de vida marginal y descubriendo otros factores menos visibles. La intención es poder dilucidar si se identifican causas e itinerarios comunes a la mayoría de las situaciones de exclusión extrema o si cada situación de exclusión responde a causas heterogéneas y por tanto tiene itinerarios de llegada distintos.

En este esfuerzo por avanzar en el consenso entorno a una herramienta de medición se está elaborando<sup>17</sup> una propuesta de un sistema de indicadores que pueda ser contrastado en la investigación de los procesos y de las situaciones de exclusión:

---

<sup>17</sup> VV.AA. "Una propuesta de consenso ....", o.c., págs. 44-52

**Gráfico 4. Propuesta de indicadores utilizados para la detección de los hogares afectados por procesos de precariedad y de exclusión social**

Factores de exclusión	Dimensiones	Indicador
Económico	Ingresos	Ingresos inferiores al 25% de la renta familiar media equivalente
	Empleo	Hogares cuyo sustentador principal está en desempleo hace más de un año
		Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión (actividad)
		Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión (no es fijo y no trabaja habitualmente ni en temporada)
		Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión (no tiene cobertura de la seguridad social)
		Hogares pobres sin ocupados ni pensionistas, ni con prestaciones contributivas del INEM
		Hogares con todos los activos en paro, máximo EGB, sin haber recibido formación
Hogares pobres con todos los activos en paro		
Político: ciudadanía social Acceso a los sistemas de protección social	Educación	Hogares con menores no escolarizados en edad obligatoria
		Hogares con analfabetos de 16 a 64 años
		Hogares con jóvenes sin estudios
		Hogares con menores de 3 a 5 años no escolarizados
		Hogares en los que nadie de 16 a 65 años tiene estudios (<6 años de escolarización)
	Vivienda	Sin vivienda
		Deficiencias graves en la construcción, ruina, etc.
		Humedades, suciedad y olores (insalubridad)
		Hacinamiento grave (<15m/persona e < de 0,5 hab/persona)
	Salud	Hogares pobres con situaciones de precariedad acumulada en la vivienda (>1 problema: tenencia en precario, gastos excesivos de la vivienda, déficit en el equipamiento básico, hacinamiento – <16m por persona – entorno muy degradado, barreras arquitectónica)
		Alguien sin cobertura sanitaria
		Hambre ahora o antes con frecuencia
		Todos los adultos con problemas graves de salud
		Hogares pobres, con discapacitados que no han usado los servicios sanitarios en un año
		Hogares pobres que han dejado de comprar medicinas, seguir tratamientos o dietas por problemas económicos
Lazos sociales	Conflicto social	Conflictos familiares
		Conductas asociales (prostitución, dependencias a las toxicomanías, alcohol, ludopatía)
	Anomia	Conductas delictivas
	Aislamiento social	Problemas graves de relaciones sociales y familiares (no cuenta con ningún apoyo para situaciones enfermedad o dificultad)
		Conductas anómicas en el pasado (internamiento en prisión o centros de menores) y con problemas de relaciones sociales



### III. LA POBREZA EN ESPAÑA<sup>18</sup>

#### 3.1. EXTENSIÓN Y “MANTENIMIENTO” DE LA POBREZA.

##### 3.1.1. TENDENCIAS.

Entre las tendencias en el largo plazo de la pobreza en España, una muy conocida es su reducción continuada entre los primeros años setenta y el comienzo de la década de los noventa. Siendo importantes en la explicación de esa tendencia los cambios registrados en las rentas primarias, existe evidencia suficiente para atribuir a los aumentos del gasto social y, más concretamente, a la ganancia de peso de las transferencias sociales en las rentas de los hogares, la principal responsabilidad en la reducción del riesgo de inseguridad económica de los hogares españoles. Los estudios especializados han destacado también la importancia de las condiciones macroeconómicas, reforzadas o compensadas por el desarrollo de las políticas sociales

El conocimiento de lo sucedido desde el comienzo de la década de los noventa es más limitado debido a los cambios en las fuentes de datos. Aún así, se puede concluir en un cierto truncamiento del proceso de reducción de la pobreza ocurrido en España en la década anterior. La pobreza, medida con los criterios habituales, sigue teniendo una incidencia notable en la sociedad española. Según los datos del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), a comienzos de la presente década la pobreza moderada afectaba a cerca de una quinta parte de la población española, un porcentaje muy similar al existente diez años antes.

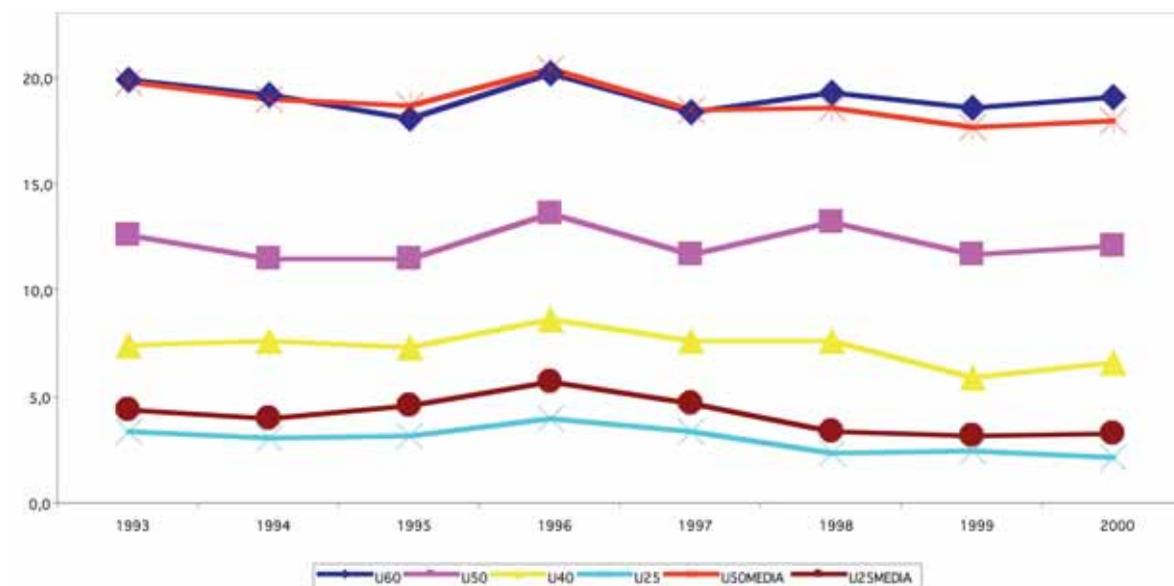
**Tabla 1. Tasas de pobreza con diversos umbrales (% de individuos pobres) (Escala de equivalencia OCDE modificada).**

	60% de la mediana	50% de la mediana	40% de la mediana	25% de la mediana	50% de la media	25% de la media
1994	19,9	12,6	7,4	3,4	19,8	4,4
1995	19,2	11,5	7,6	3,0	18,9	4,0
1996	18,0	11,4	7,3	3,1	18,6	4,6
1997	20,1	13,6	8,6	3,9	20,4	5,6
1998	18,3	11,6	7,6	3,3	18,4	4,6
1999	19,3	13,1	7,6	2,3	18,6	3,3
2000	18,5	11,6	5,9	2,5	17,6	3,2
2001	19,0	12,1	6,6	2,1	17,9	3,2

Fuente: Ayala, L, y otros

<sup>18</sup> Los datos utilizados para realizar este apartado han sido tomados de dos fuentes: Ayala, L., Martínez, R., Sastre, M.: "Familia, infancia y privación social"; Foessa-Cáritas. Madrid 2006 (citado como "Ayala y otros). y del último estudio sobre la pobreza disponible del INE: "Estudio descriptivo de la pobreza en España. Resultados basados en la Encuesta de Condiciones de Vida 2004"; INE página web. (Citado como "INE, Encuesta de condiciones de vida, 2004"). Cuando los datos proceden de otras fuentes, se indica expresamente.

**Gráfico 5. Tasas de pobreza con diversos umbrales (% de individuos pobres), (Escala de equivalencia OCDE modificada).**



Fuente: Ayala y otros

### 3.1.2. EXTENSIÓN DE LA POBREZA.

La nueva Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2005, aun teniendo un diseño diferente al PHOGUE, permite corroborar estas conclusiones en lo que se refiere a la extensión de la pobreza. En la primera mitad de la presente década los indicadores sintéticos no ofrecen grandes variaciones respecto a los estimados con el PHOGUE para el período anterior. Con los criterios de medición más habituales, la pobreza sigue afectando a una quinta parte de los hogares españoles.

En la ECV 2004, la extensión de la pobreza en España:

- El "umbral de riesgo de pobreza" afectaba al 19,58 % de las personas;
- El de la "pobreza severa" al 3,30 % de la población.

Y en la ECV 2005:

- Siendo el "umbral de riesgo de pobreza" para el 60% de la mediana de 6.346,80 euros anuales, afectaba al 19,8 % de la población;
- Siendo el "umbral de pobreza severa" para el 30% de la mediana de 3.184,736 euros anuales, afectaba al 3,48 % de la población.

Lo que significa que estadísticamente no hay variación y se mantienen estables los umbrales de pobreza. Cabe destacar que un segmento de pobreza severa situado en torno al 3% de la población sigue enquistado en la estructura social española.

### 3.1.3. EXTENSIÓN TERRITORIAL.

A partir del umbral estatal de riesgo de pobreza<sup>19</sup> se puede constatar la extensión territorial de la pobreza y su acusada concentración territorial:

**Tabla 2. Extensión territorial de la pobreza**

CCAA	60% mediana	30% mediana
Extremadura	34,63	6,88
Ceuta	32,88	14,05
Castilla-La Mancha	29,04	5,01
Canarias	28,06	7,02
Andalucía	27,02	3,84
Murcia	25,02	6,27
Castilla y León	24,74	4,74
Com. Valenciana	19,79	4,10
ESPAÑA	19,47	3,48
Galicia	19,26	3,15
Rioja	19,13	4,00
Baleares	16,69	4,03
Aragón	16,57	4,82
Asturias	15,18	2,78
Cantabria	14,90	2,61
Cataluña	12,47	2,31
Madrid	11,89	0,98
Navarra	9,72	2,01
P. Vasco	9,67	1,66

<sup>19</sup> Datos elaborados para este cuaderno por el equipo de la Universidad de Extremadura: Jurado, A., Pérez, J. A partir de la ECV

### 3.1.4. CONTEXTO EUROPEO.

Por último, la extensión de la pobreza en el conjunto europeo nos da la siguiente situación según los datos de EU-SILC 2004, últimos datos comparativos disponibles por países<sup>20</sup>

**Tabla 3. Extensión de la pobreza en el conjunto europeo**

País	60% Mediana	30% Mediana
Austria	12,78	1,87
Bélgica	14,72	1,98
Dinamarca	10,64	1,12
Estonia	19,89	4,65
España	19,58	3,30
Finlandia	10,93	0,81
Francia	13,47	1,28
Grecia	19,35	3,06
Irlanda	20,76	1,58
Italia	18,64	3,72
Luxemburgo	11,23	0,79
Noruega	10,74	1,61
Portugal	20,67	4,67
Suecia	11,04	1,81

El estancamiento del proceso de reducción de la pobreza en España ha frenado también la tendencia al recorte de las diferencias con la Unión Europea. Las comparaciones por países (a partir del PHOGUE y de la ECV) nos han permitido constatar que España, junto a otros países mediterráneos y los de habla inglesa, sigue formando parte del área con las tasas de pobreza más elevadas. La persistencia de ese diferencial desfavorable no es ajena a la menor capacidad del sistema español de prestaciones monetarias para reducir las situaciones de inseguridad de ingresos; así como es de destacar, dentro del contexto europeo, el mayor riesgo relativo de determinados colectivos, como los hogares monoparentales y las parejas con niños. Cualquier intento de convergencia con la Unión Europea en términos de tasas de pobreza pasa por el desarrollo de actuaciones específicas que mejoren la situación de los tipos de hogares citados.

<sup>20</sup> Datos elaborados para este cuaderno por el equipo de Universidad de Málaga: Barcena Martín, E. Fernández Morales, A., García Lizana, A. Martín Reyes, G. EU-SILC son las siglas de la encuesta europea realizada por Eurostat (que en España se conoce como ECV y es realizada por el INE).

### 3.1.5. CRECIMIENTO SIN DISTRIBUCIÓN.

Durante los años noventa se ha mantenido el umbral de riesgo de pobreza sin que se hayan producido grandes cambios durante esa década. Ello contrasta con lo sucedido en las dos décadas precedentes, sobre todo en los ochenta, con importantes reducciones en la desigualdad y la pobreza. Este freno fue especialmente acusado en la primera mitad de los años noventa, en los que se registró cierto empeoramiento de la desigualdad y un leve aumento de las tasas de pobreza. Pero es una tendencia que no se está viendo modificada, según los datos de las ECV. Es decir, se está cumpliendo lo que se diagnosticaba en los informes europeos de comienzos de esta década:

“Pese esta evolución positiva [del crecimiento europeo en la década de los noventa y la mejora de la situación del empleo], el nivel de desempleo sigue siendo demasiado elevado. En consecuencia, una parte considerable de la población de la UE sigue bajo la amenaza de la pobreza y la exclusión social, situación que podría empeorar dadas las recientes dificultades experimentadas por la economía europea”<sup>21</sup>.

Cabe destacar un elemento contextual claramente diferenciador de los periodos anteriores. Por primera vez durante varias décadas, la pobreza no se reduce en un contexto de crecimiento económico. La recuperación del empleo y de los agregados macroeconómicos no parece reflejarse en la evolución de las cifras de pobreza. El crecimiento económico registrado desde mediados de los años noventa no ha dado lugar a mejoras sustanciales en la distribución de la riqueza producida, según reflejan los niveles de pobreza que afectan a un porcentaje importante de la sociedad española.

## 3.2. LA FISONOMÍA DE LA POBREZA.

La ausencia de grandes cambios en las cifras globales de pobreza no significa que su distribución entre las diferentes categorías de la población haya permanecido invariable. Las estimaciones, además de confirmar la continuidad de algunos procesos registrados en etapas anteriores, muestran un aumento del riesgo de pobreza de determinados grupos.

### 3.2.1. TASAS DE POBREZA POR TIPO DE HOGAR.

Vamos a dejar constancia de algunos aspectos más relevantes a partir de los últimos datos comparativos disponibles referidos a las tasas de pobreza por **tipo de hogar**.

<sup>21</sup> “La situation sociale dans l’Union Européenne. 2002”; Eurostat-Comision Européenne. Bruselas 2002; pág. 11.

**Tabla 4: Tasas de pobreza por tipo de hogar. Umbral de pobreza 60% de la renta mediana equivalente (1994-2001)**

Tipo de Hogar	% Peso Demográfico grupo		% Peso sobre Población Pobre		Tasa Pobreza		Incidencia Relativa	
	1994	2001	1994	2001	1994	2001	1994	2001
1 persona 65+	2,4	2,7	2,0	6,2	16,6	44,4	0,8	2,3
1 persona 30-64	1,4	2,0	1,5	2,0	20,9	18,8	1,1	1,0
1 persona <30	0,2	0,7	0,2	1,1	15,5	30,8	0,8	1,6
Monoparental niños <16	0,6	0,5	1,0	1,3	37,3	46,0	1,9	2,4
Monoparental, 1 niño >16	5,9	6,7	6,7	6,1	22,6	17,3	1,1	0,9
Pareja sin niños, 1 > 65	6,2	6,0	7,7	9,7	24,7	30,7	1,2	1,6
Pareja sin niños, < 65	5,1	5,4	3,5	3,8	13,7	13,3	0,7	0,7
Pareja con 1 niño <16	8,6	4,7	6,5	3,8	15,2	15,4	0,8	0,8
Pareja con 2 niños <16	13,2	10,4	14,5	12,3	21,8	22,3	1,1	1,2
Pareja con 3+ niños <16	2,8	3,8	3,8	8,1	26,6	40,4	1,3	2,1
Pareja, al menos 1 niño >16	36,3	38,0	36,9	31,0	20,2	15,5	1,0	0,8
Otros hogares	13,2	19,1	12,3	14,7	18,6	14,6	0,9	0,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	19,9	17,9	1,0	1,0

Nota: El hecho de que la suma de pesos demográficos no alcance el 100% se debe a que para un reducido porcentaje de observaciones no existe información sobre el tipo de hogar. Fuente: Ayala, L y otros

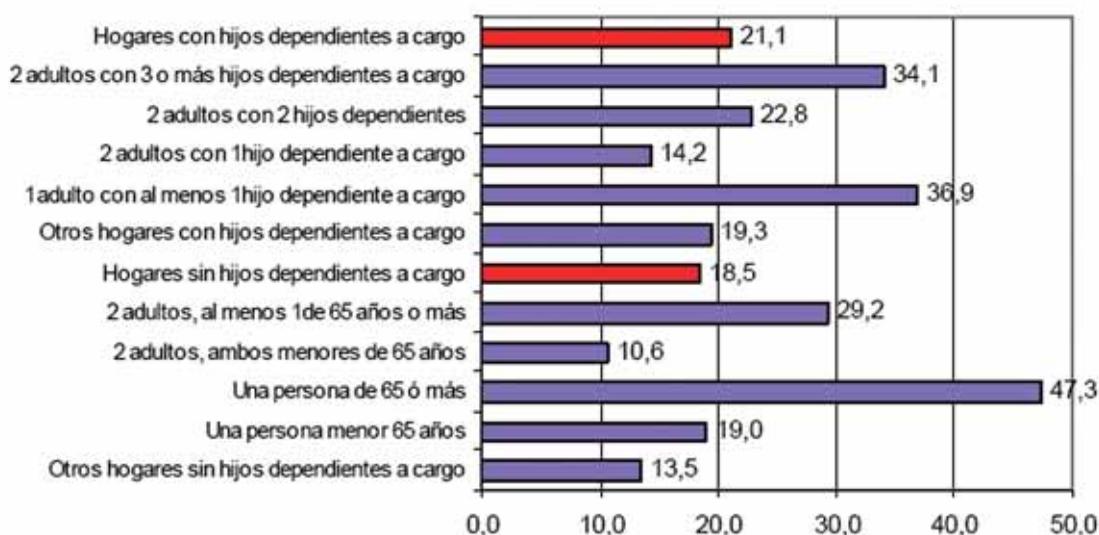
Estos datos nos dan la evolución de la pobreza en la pasada década en diversos tipos de hogares, y observamos que:

- El retroceso en la posición económica relativa de las **personas mayores**, lo que significa el truncamiento de la tendencia de reducción de la pobreza de las personas mayores mantenida durante varias décadas, especialmente cuando se trata de mujeres de más de 65 años.
- El empeoramiento de la situación de las **familias con más hijos**, en un contexto de relativa estabilidad de las tasas del conjunto de la población, y la mayor incidencia de la pobreza en este tipo de hogares y, en general, en los que tienen menores a cargo en relación a los que no los tienen.
- El empeoramiento, y la mayor tasa de pobreza, en los hogares monoparentales con menores a cargo, en los hogares con dos adultos y 3 o más menores (familias numerosas), y en los hogares unipersonales de más de 65 años, dado el mayor riesgo de pobreza en las

familias numerosas, y el crecimiento continuado en los hogares monoparentales, que no han dejado, además, de ganar peso en la estructura demográfica<sup>22</sup>.

- De ahí la especial preocupación que existe en Europa acerca de la pobreza infantil.

Gráfico 6. Tasas de pobreza por tipo de hogar



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida 2005

Con estos datos de 2004, referidos a la incidencia de la pobreza en cada uno de los diversos tipos de hogar, se confirma la tendencia apuntada en la pasada década:

- Una de cada dos personas mayores de 65 años está bajo el umbral de la pobreza.
- Los hogares monoparentales (un adulto con uno o más menores) siguen siendo junto con los hogares de familia numerosa (dos adultos y 3 o más menores), los que tienen mayor peso de pobreza dentro de su grupo.
- A medida que los hogares tienen una o dos personas mayores de 65 años se manifiesta mayor riesgo y desciende la incidencia en cada grupo a menudo que hay menor número de menores o no en el hogar.

### 3.2.2. PRINCIPALES GRUPOS DE RIESGO.

Hay otro aspecto que, junto con el referido al tipo de hogar, tiene especial incidencia en la configuración de los principales grupos de riesgo de pobreza, y es el que la pobreza manifiesta una especial relación con la edad, "juvenilización" de la pobreza; y en relación con género, afectando más a las mujeres, lo que se refleja en la situación de las mujeres de mayor edad y en los hogares con menores a su cargo, especialmente dependiendo de mujeres, "feminización" de la pobreza.

<sup>22</sup> Cfr. Mota, R.: "Perfiles y condiciones de bienestar de las madres solas: la combinación de mercado de trabajo, políticas sociales y recursos familiares"; en "La exclusión social y el estado del bienestar en España", Vidal Fernández, F (editor); V Informe Fuhem-Univ. De Comillas. 2006, págs. 217-234.

**Gráfico 7: Tasas de pobreza por sexo y edad**

	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
<b>Total</b>	<b>19,8</b>	<b>18,6</b>	<b>20,9</b>
Menos de 16 años	24,2	24,5	23,9
De 16 a 24 años	18,4	17,5	19,4
De 25 a 49 años	15,7	14,8	16,7
De 50 a 64 años	16,7	16,2	17,2
65 y más años	29,4	26,4	31,6

Fuente: INE, Encuestas de Condiciones de Vida 2005

En estos datos se observa:

- El mayor riesgo de caer en la pobreza que tienen las mujeres (20,9%) frente a los hombres (18,6%); y este riesgo se produce en todos los grupos de edad.
- La "feminización" de la pobreza, además de este aspecto, cierra su círculo cuando se constata que la mayor parte de hogares con un sólo adulto y menores a su cargo están encabezados por una mujer, y cuando los hogares con un adulto de más de 65 años son en mayor medida mujeres.
- En cuanto a edad, se confirma la "juvenilización" de la pobreza, pues se observa que los grupos de mayor riesgo son los de menos de 16 años, siendo la tasa de pobreza para los menores de 16 años del 24,2%;
- En la relación con la edad también es mayor la tasa de pobreza, pues llega al 29,4% para los mayores de 65 años.

### 3.3. POBREZA Y ESTRUCTURA SOCIAL: LA RELACIÓN POBREZA/ACTIVIDAD – PROTECCIÓN SOCIAL – EDUCACIÓN.

Entre la amplia gama de relaciones entre la pobreza y las variables socio-demográficas, hemos seleccionado las tres que se consideran más significativas porque dan información relevante sobre la relación de la pobreza con los factores más determinantes de los procesos de vulnerabilidad y exclusión social.

### 3.3.1. LA RELACIÓN ENTRE POBREZA Y ACTIVIDAD.

**Tabla 5. Tasas de pobreza según la relación con la actividad del sustentador principal. Umbral de pobreza 60% de la renta mediana equivalente (1994-2001)**

	% Peso Demográfico grupo		% Peso sobre Población Pobre		Tasa Pobreza		Incidencia Relativa	
	1994	2001	1994	2001	1994	2001	1994	2001
Asalariado (tiempo completo)	56,5	58,2	27,6	34,6	9,7	11,3	0,5	0,6
Autónomo (tiempo completo)	13,3	16,8	16,8	15,5	25,1	17,5	1,3	0,9
Desempleado	6,1	3,0	17,3	11,1	56,2	69,9	2,8	3,7
Retirado	14,6	13,2	17,5	19,5	23,8	28,0	1,2	1,5
Otros (inactivos y trabajo tiempo parcial)	9,4	8,6	20,7	19,2	43,7	42,5	2,2	2,2
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>19,9</b>	<b>19,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>

Fuente: Ayala y otros

Los perfiles de la pobreza según la relación con la actividad del sustentador principal son nítidos. Tres constataciones definen este patrón:

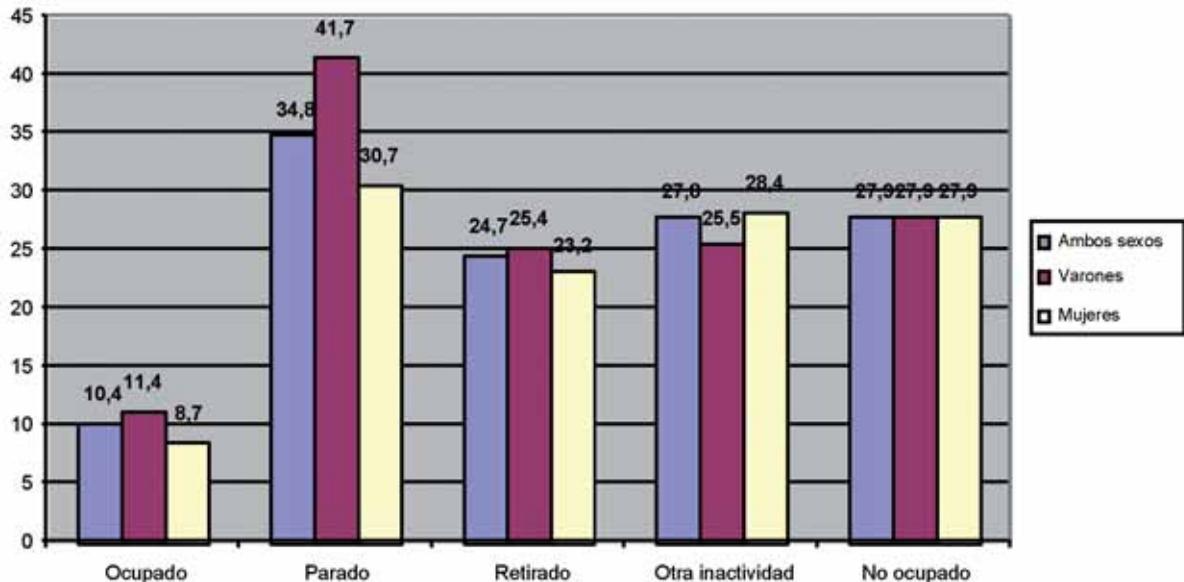
- En primer lugar, destaca sin duda la asociación entre el desempleo del sustentador principal y la pobreza del hogar. Siete de cada diez hogares en esta situación tienen ingresos por debajo del umbral de pobreza, aumentando en el tiempo, además, la incidencia del problema. No obstante, se trata de situaciones relativamente poco extendidas, dada la acusada concentración del paro en cónyuges e hijos. Es decir, las tasas de pobreza de este grupo aumentan, pero su peso demográfico disminuye.
- En segundo lugar, en el caso de los sustentadores empleados sobresale una tasa de pobreza relativamente alta, aunque muy inferior a la de los desempleados. Para más de un 11% de los hogares con sustentador principal ocupado, los ingresos son insuficientes para escapar de la pobreza; parece clara la presencia de un cambio estructural, por el que el acceso al empleo habría dejado de constituir una garantía inequívoca de ingresos suficientes. La generalización de formas precarias de empleo, con remuneraciones muy bajas en un importante segmento de trabajadores y el declive de los ingresos de algunos grupos con baja cualificación, se combinan en una proporción no desdeñable de hogares con renumeraciones insuficientes para atender las cargas familiares.

- Por último, destacar que las tasas de pobreza, según la relación con la actividad, han empeorado la situación de los hogares con sustentadores retirados. La coincidencia de este dato con los resultados que se desprendían de la estructura de edades o de las tipologías de hogares apunta a un posible freno en la mejora progresiva de la situación de las personas mayores, quebrándose la tendencia en vigor desde los años setenta.

Si consideramos estas tendencias de la pasada década con los datos de la ECV 2005, observaremos que se han consolidado y continúan, a pesar de que se ha moderado el peso en cada grupo:

- Entre los ocupados los que siguen bajo el umbral de pobreza ha descendido un poco su tasa, pero sigue siendo del 10,4%.
- Los parados siguen siendo el grupo al que más afecta la pobreza; es decir, han descendido en porcentaje sobre la población activa, pero ha aumentado su riesgo de pobreza manteniéndose la relación desempleo-pobreza.
- Seguimos manteniendo una incidencia alta, casi del 25% en los jubilados.
- Considerados estrictamente, otros inactivos mejoran su situación pasada, pero siguen teniendo una incidencia del 30%.

Gráfico 8. Tasas de pobreza por edad activa y relación con la actividad del sustentador  
Umbral de pobreza 60% de la renta mediana equivalente (Escala OCDE modificada)



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida 2005

**Tabla 6. Tasas de pobreza según la fuente principal de ingresos. Umbral de pobreza 60% de la renta mediana equivalente (1994-2001)**

Fuente principal de ingresos	% Peso Demográfico grupo		% Peso sobre Población Pobre		Tasa Pobreza		Incidencia Relativa	
	1994	2001	1994	2001	1994	2001	1994	2001
Trabajo por cuenta ajena	58,0	60,8	32,4	38,6	11,1	12,1	0,6	0,6
Trabajo por cuenta propia	12,0	14,1	12,6	14,6	20,9	19,6	1,1	1,0
Pensiones contributivas y no contributivas	18,2	16,8	24,1	27,6	26,2	31,2	1,3	1,6
Subsidios y prestaciones de desempleo	4,5	1,7	13,0	7,4	57,2	81,1	2,9	4,3
Otros subsidios y prestaciones sociales	5,3	3,4	12,3	8,6	46,0	47,2	2,3	2,5
Otros ingresos	2,0	3,1	5,7	3,3	55,2	20,1	2,8	1,1
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>19,9</b>	<b>19,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>

Fuente: Ayala y otros

Todos los resultados relacionados con la situación laboral guardan una clara correspondencia con el perfil de la pobreza según la fuente principal de ingresos del hogar. Y aunque son datos referidos a la pasada década, la tendencia continúa, por lo que nos sirve para entender el proceso de relación pobreza-actividad:

- La situación de los hogares cuya principal fuente de rentas son los salarios es mejor que la de aquellos dependientes de las rentas del trabajo por cuenta propia, al estar en situación de pobreza cerca de una quinta parte del total de hogares con esta característica; en cualquier caso, pese a que se mantiene un riesgo ligeramente superior a la media, las tasas de pobreza de este colectivo se han reducido. Entre otros factores, el aumento de las transiciones a la inactividad de un número creciente de autónomos agrarios contribuiría a explicar parte de este cambio.
- Destacan también los cambios en la situación de los hogares que dependen de las prestaciones monetarias suministradas por el sector público:
  - En consonancia, con los resultados obtenidos anteriormente, empeoran las tasas de pobreza de los hogares dependientes de las pensiones públicas. Para casi un tercio de estos hogares, estas prestaciones resultan inadecuadas para cubrir las necesidades indicadas por el umbral de pobreza.
  - Los problemas de insuficiencia se multiplican en el caso de las prestaciones por desempleo, siendo las tasas de este colectivo las más altas del conjunto de categorías de población delimitadas en la elaboración de este patrón.

- Los problemas se han agudizado, además, en los años recientes, aunque, como se ha señalado, el porcentaje de hogares en estas situaciones se ha reducido considerablemente.

Estos datos y su evolución plantean un grave problema de relación entre mercado de trabajo y pobreza, pues aunque el empleo protege en mayor medida de la pobreza, hay un grupo de trabajadores, estable en el tiempo, situado bajo el riesgo de pobreza dadas sus condiciones laborales; y además está el grupo de desempleados e inactivos que se encuentran pobreza en mayor media que la media general. Esto confirma la tendencia de que la situación que mayor efecto está teniendo en los cambios en las situaciones de pobreza es el proceso de empleo-desempleo-precarización del empleo.

### 3.3.2. LA RELACIÓN PROTECCIÓN SOCIAL Y POBREZA.

La relación entre el sistema de prestaciones sociales y la pobreza parece insuficiente para eliminar el riesgo de pobreza, al menos en el grado mayor.

**Tabla 7. Tasas de pobreza de la población total antes y después de transferencias.**

	<b>Antes de todas las transferencias</b>	<b>Después de pensiones, antes de otras transferencias</b>	<b>Después de todas las transferencias</b>
<b>Total</b>	<b>41,3</b>	<b>25,0</b>	<b>19,9</b>
<b>Menos de 16</b>	32,2	29,0	24,3
<b>De 16 a 64</b>	32,4	22,3	16,5
<b>65 y más años</b>	84,9	32,3	29,6

Fuente: INE. Encuesta de Condiciones de Vida 2004

En primer lugar, conviene destacar el importante peso de las transferencias en la tasa de pobreza, pasando de 41,3% a 19,9% en 2004; o sea, una reducción del 21,4%. Pero la simple constatación de su porcentaje de reducción no es suficiente. Hay que añadir, a continuación, que son las pensiones las que tienen el efecto redistributivo y reductor más importante. De tal modo que después de pensiones la tasa de pobreza es del 25%.

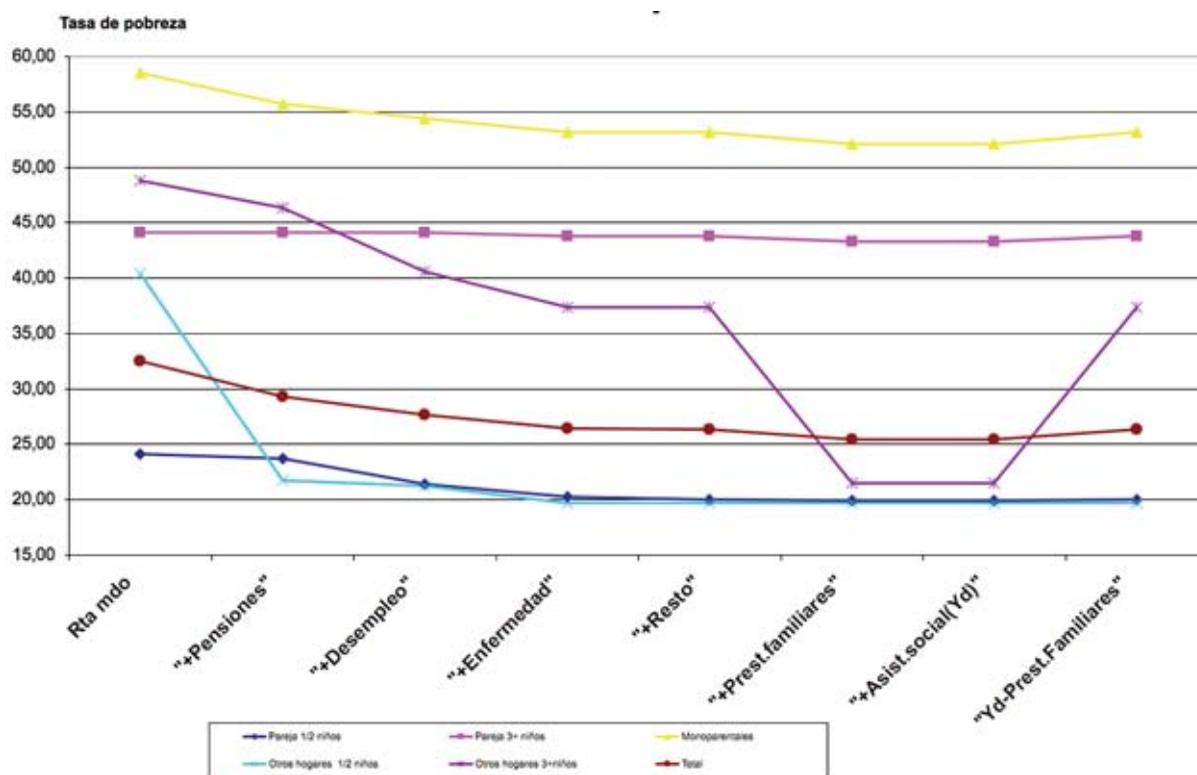
Es lógico que esto sea más visible en la edad de 65 años y más; además hay personas de menos de 65 años que viven en hogares donde hay personas de 65 años y más, por lo que reduce su riesgo de pobreza ya que se considera el nivel del hogar.

Esto es claro cuando se observa la edad de 16 a 64 años, en el que aun se ve el efecto de las pensiones con una reducción importante de 10 puntos. Pero, precisamente, esto deja al descubierto qué efecto tienen "otras" transferencias, precisamente las destinadas a la situación de pobreza en esta población potencialmente activa, como las RMI, que sólo reducen 5,8 puntos el riesgo de pobreza. Y esto actúa, como en cascada, en los menores de 16 años, pues en este caso lógicamente el efecto

pensión es menor. Sucede lo mismo en el caso de "otras" transferencias con una reducción de 5,8 puntos.

Y esto es lo que hay que considerar de forma especial para analizar el efecto redistribuidor, o sea, el efecto en la evolución de la tasa de pobreza "después de pensiones y antes de otras transferencias". Es decir, observar el efecto de las prestaciones por desempleo, prestaciones de asistencia (RMI y otras), prestaciones de protección a la familia, prestaciones por enfermedad de invalidez, etc.

Gráfico 9. Efecto acumulativo de las prestaciones monetarias sobre la pobreza infantil según el tipo de hogar (PHOGUE, 2001) (Umbral del 60% de la renta disponible mediana)



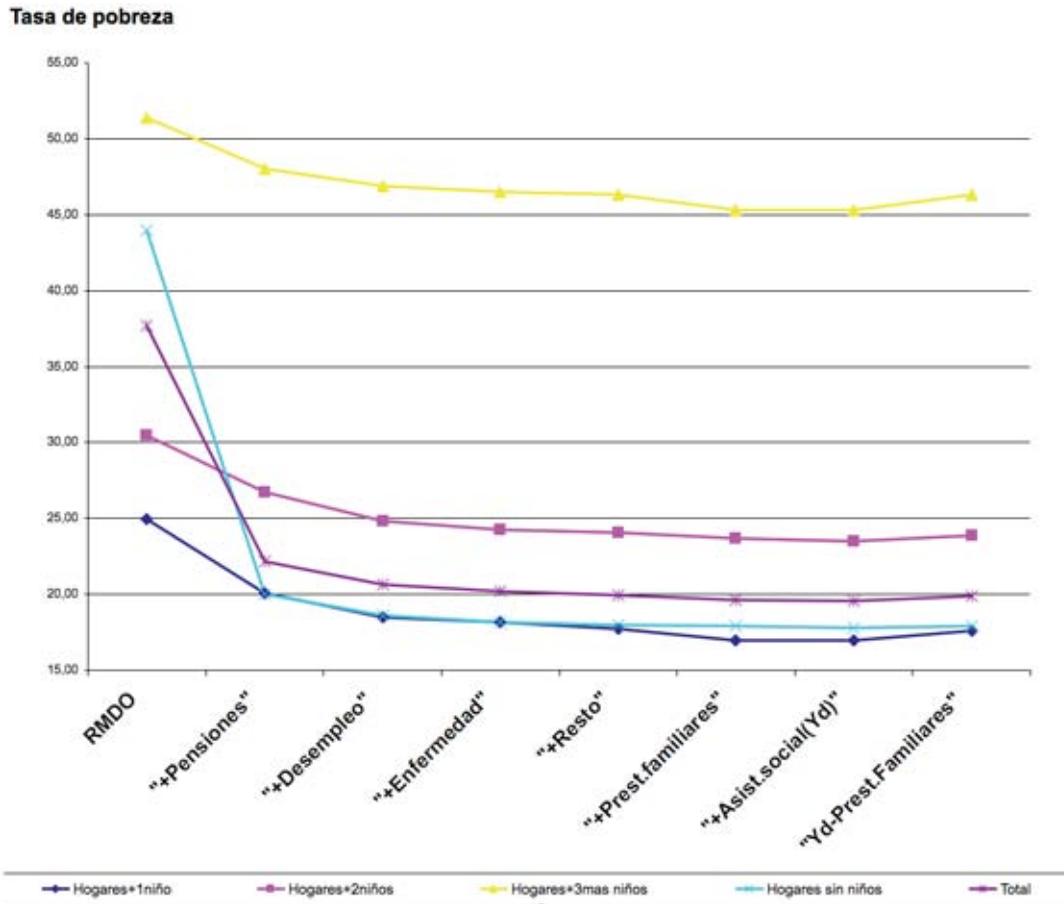
Fuente: Ayala y otros

Restringiendo el estudio del efecto sobre la pobreza de las prestaciones sociales al grupo de menores, el efecto de las prestaciones es una dimensión relevante según el tipo de hogar en el que residen los menores. Cuando se trata de niños que viven en hogares de dos adultos con menores, independientemente del número de ellos, las tasas de pobreza infantil son poco sensibles a las prestaciones sociales. Este resultado es indicativo de la escasa incidencia de las prestaciones monetarias sobre trabajadores activos, sin instrumentos específicamente diseñados para dar cobertura a situaciones de empleo de bajos salarios y sin prestaciones de carácter universal. Destaca, en cualquier caso, la pobreza mucho mayor antes y después de prestaciones de los menores que viven en familias numerosas, siendo la ausencia de instrumentos selectivos focalizados en este tipo de hogar una rémora importante del sistema español de protección social.

Los menores en hogares monoparentales son los más pobres, antes y después de la intervención del sector público. Para estos hogares, las prestaciones familiares y las pensiones tienen un mayor efecto reductor de la pobreza infantil, aunque en cualquier caso ineficaz para rebajar sustancialmente su insuficiencia de ingresos.

En síntesis, el actual diseño del sistema de prestaciones sociales, lejos de privilegiar a los hogares con menores, ofrece a éstos una menor intensidad protectora que al resto de la población. El efecto reductor de la pobreza es limitado y, además, decreciente en el tiempo. Parece necesario, si se quiere que se reduzcan sustancialmente las tasas de pobreza infantil, una reforma global del sistema que incorpore tanto una mayor protección para los hogares de mayor tamaño como la introducción de elementos específicos de protección para los hogares monoparentales.

**Gráfico 10. Efecto acumulativo de las prestaciones monetarias sobre la pobreza según el tipo de hogar (ECV, 2004) (Umbral del 60% de la renta disponible mediana)**



Fuente: Ayala y otros

Estas conclusiones aparecen robustas independientemente del tipo de datos que se utilicen. Si la fuente de referencia es la *Encuesta de Condiciones de Vida* en lugar del PHOGUE, los hogares sin niños, gracias fundamentalmente a las pensiones, pasan de presentar, con rentas de mercado, tasas

de pobreza más altas que los hogares con niños que tienen una situación más favorable cuando la pobreza se mide con la renta disponible. En los hogares con niños, las prestaciones por desempleo juegan un papel más activo pero menos intenso. El resultado es que en la pobreza las prestaciones monetarias de carácter redistributivo tienen una incidencia muy reducida sobre la pobreza infantil.

### 3.3.3. LA RELACIÓN POBREZA Y EDUCACIÓN.

Hay un aspecto que consideramos destacado a la hora de diagnosticar la pobreza, y es la relación pobreza - educación, por la especial gravedad que tiene en unas sociedades basadas en el conocimiento. En este contexto, las situaciones de pobreza y de baja educación quedan en una condición de precariedad, o directamente al margen, engrosando los desempleados, inactivos e inempleables.

En la misma dirección de los resultados anteriores, del PHOGUE se deduce el mantenimiento de una relación negativa entre el nivel educativo del sustentador y el riesgo de pobreza. No obstante, las tendencias recientes incorporan algunos matices importantes, que deben alertar de nuevo contra las generalizaciones o los análisis excesivamente simplistas. Un dato relevante, que se puede extraer de la información más desagregada que la que ofrece el cuadro, es la notable similitud de las tasas de pobreza correspondientes a la formación profesional más avanzada y a la educación superior. En el primer caso, el estrecho vínculo entre la formación recibida y los requerimientos de especialización del mercado de trabajo constituye una cierta forma de aseguramiento frente al problema de la insuficiencia de ingresos. En el caso de la educación universitaria, aunque las tasas de pobreza son bajas en términos relativos, destaca la ausencia de cambios en el tiempo. Las deficiencias del sistema universitario y los límites del mercado de trabajo español para absorber determinados perfiles profesionales han pasado a suponer factores limitativos de la capacidad de la educación superior para mejorar el bienestar de determinados colectivos.

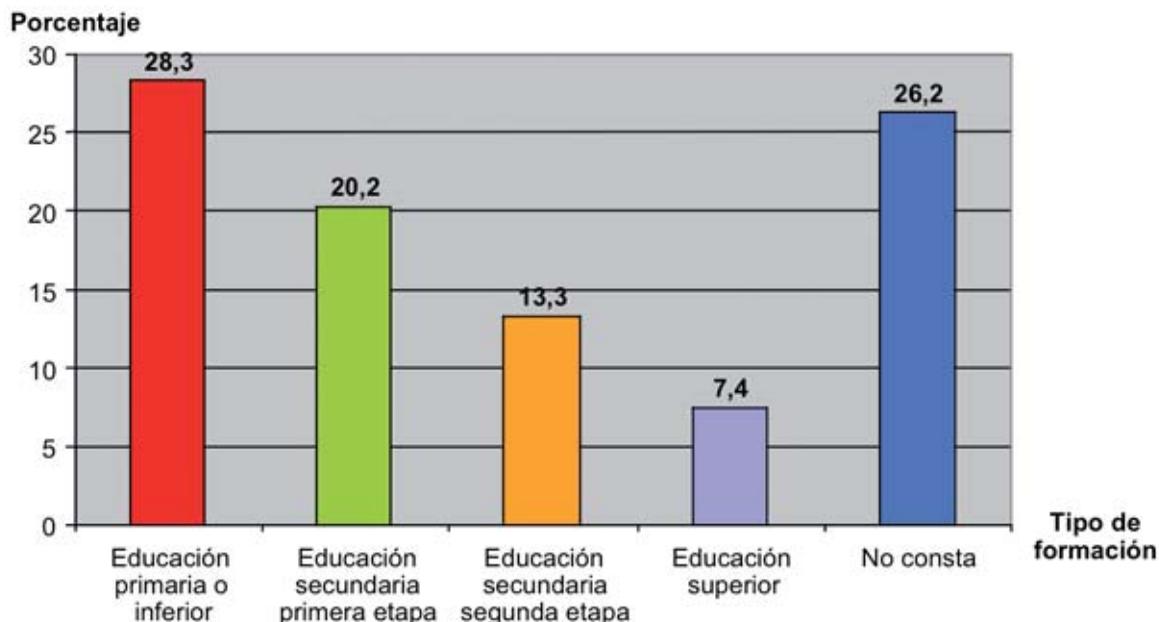
**Tabla 8. Tasas de pobreza por niveles educativos del sustentador principal  
Umbral de pobreza 60% de la renta mediana equivalente (Escala OCDE modificada)**

Tipo de educación	% Peso Demográfico grupo		% Peso sobre Población Pobre		Tasa Pobreza		Incidencia Relativa	
	1994	2001	1994	2001	1994	2001	1994	2001
Educación terciaria	19,1	25,5	3,8	5,4	4,0	4,0	0,2	0,2
Educación secundaria	13,5	15,1	9,6	10,1	14,2	12,7	0,7	0,7
Primaria o menos	67,4	59,4	86,6	84,5	25,5	27,0	1,3	1,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	19,9	19,0	1,0	1,0

Fuente: Ayala y otros

Si observamos los datos de la ECV 2004, observaremos la misma tendencia:

Gráfico 11. Tasas de pobreza por nivel de estudios.



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, 2005

Es el nivel de educación primaria o inferior el de mayor incidencia en la pobreza, pues en este nivel la tasa de pobreza es del 32%, igual que en la década pasada. Pero se empieza a detectar también la incidencia de la pobreza en niveles superiores de educación, aunque ciertamente en muy bajo porcentaje. Todo lo cual manifiesta la "relación de desajuste" entre educación y mercado de trabajo.

### 3.4. LA DINÁMICA DE LA POBREZA EN ESPAÑA.

Las consecuencias individuales y sociales de la pobreza son muy diferentes según se trate de situaciones transitorias o, por el contrario, crónicas. Desde el plano del individuo u hogar afectado, la permanencia en un estado de pobreza durante un período prolongado puede hacer cada vez más difícil la salida de dicha situación.

El uso de indicadores de persistencia de la pobreza se ha generalizado en la medición del bienestar de los hogares. En la relación de indicadores de Laeken, utilizada posteriormente por los Estados miembro de la Unión Europea en la evaluación de sus Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, se añadió uno específicamente diseñado para reflejar la transitoriedad o cronificación de este fenómeno. Concretamente, se utilizó para tal fin el porcentaje sobre la población total de aquellos individuos en situación de pobreza que también habían estado en tal situación durante al menos dos de los tres años precedentes.

Una manera muy intuitiva de valorar el grado de transitoriedad o cronicidad de la pobreza en España es observar el porcentaje de tiempo que pasan los hogares en dicho estado durante un intervalo temporal dado. Para ello, sólo disponemos de la información del PHOGUE. Los resultados muestran que sólo un porcentaje reducido de individuos (2,6% del total) se encuentra en situación de pobreza moderada de forma permanente. Sin embargo, el porcentaje de personas que han experimentado pobreza durante cinco o más años se eleva al 13%, lo que nos da una idea de la persistencia de la pobreza para una parte considerable de la población. Por otro lado, algo más del 50% de los individuos no experimentaron situaciones de pobreza moderada en el período considerado, o contemplando el dato de manera más crítica, casi la mitad de la población sufrió pobreza moderada en alguno (o varios) de los ocho años cubiertos por la encuesta.

**Tabla 9. Persistencia de la pobreza (% individuos con rentas inferiores al umbral) (escala de equivalencia OCDE modificada)**

Número de años en pobreza	Umbral= 60% renta mediana	Umbral= 25% renta mediana
0	53,5	86,0
1	11,9	9,6
2	10,7	2,3
3	5,5	1,2
4	5,5	0,5
5	4,2	0,3
6	3,4	0,0
7	2,6	0,0
8	2,6	0,1
Total	100,0	100,0

Fuente: Ayala y otros.

Estos datos dan una imagen diferente de la obtenida a partir del análisis estático. Pese a que en un año determinado el porcentaje de individuos pobres está en torno a una quinta parte del total, alrededor de la mitad de la población experimenta pobreza al menos una vez durante el lapso temporal considerado. Detrás de esta diferencia se esconde un número muy abundante de movimientos alrededor de la línea de la pobreza, con altos porcentajes de individuos que entran y salen de situaciones de pobreza.

Cabe preguntarse si estos dos rasgos – pobreza crónica relativamente minoritaria y pobreza en el corte transversal elevada – son pautas compartidas por los modelos sociales vigentes en otros países. En un retrato muy general de la situación española en el marco de la UE-15, en el caso de la pobreza moderada, la “permanencia de la pobreza” o, en otras palabras, el hecho de ser pobre en los ocho años considerados, varía de manera importante entre países. Así, mientras que más del 40% de la

población es pobre al menos un año en Portugal, Grecia, Irlanda, Reino Unido, Italia y España, el porcentaje se reduce a una cuarta parte del total en Holanda. Portugal y Grecia son los países donde mayor porcentaje de la población es pobre en los ocho años considerados (casi el 5%), mientras que en Holanda y Dinamarca la pobreza crónica (los ocho años considerados) apenas alcanza al 1% de la población. En este contexto, España se sitúa en una posición intermedia. En general, parece existir una relación directa entre la ordenación de los países según las tasas de pobreza moderada y la persistencia de la pobreza, con la excepción del caso español, donde pese a que las tasas de pobreza son elevadas, su cronificación afecta a un menor porcentaje de individuos que en países con menores tasas de pobreza en términos estáticos, como Francia.

Por tanto, del análisis dinámico de la pobreza en España parecen perfilarse una serie de rasgos bien delimitados:

- Se trata de una pobreza moderada, notablemente generalizada en la población cuando se consideran amplios periodos de tiempo, pero de duración más bien corta.
- La duración no es mayor que en otros países europeos, a pesar de que la incidencia en un corte temporal haya sido sistemáticamente más alta en las últimas décadas;
- las personas que en algún momento pasan por una situación de pobreza severa son pocas tanto en España como en la Unión Europea. Aún así, este problema afecta a más del 10% de la población en Grecia, Portugal, Italia, España y el Reino Unido, por lo que no parece aconsejable desdeñar la importancia de este fenómeno desde una perspectiva dinámica.





## IV. EUROPA Y SUS ESTADOS MIEMBRO EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN

### 4.1. LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES, EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA COHESIÓN SOCIAL.

En 1983 la Organización de Naciones Unidas creó la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, nombrando a la Primera Ministra de Noruega - Gro Harlem Brundtland - como presidenta de la misma.

Apenas unos años después, en abril de 1987, se presentaba su informe "Nuestro Futuro Común" (*Our Common Future*), conocido como Informe *Brundtland*, en el que de forma exhaustiva, se analiza la situación del mundo y sus posibles soluciones, aportando como elemento característico la definición del concepto de desarrollo sostenible:

"Es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".

En un documento posterior - "Cuidar la Tierra: revisión de la Estrategia Mundial para la Conservación" - elaborado por la UICN, el WWF y el PNUMA se presentaba una nueva definición de dicho término:

"El desarrollo sostenible consiste en mejorar la calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan".

El término **sostenibilidad** quedaría, a partir de este momento, incluido en todos los informes posteriores dedicados al estudio de la situación ambiental.

Cinco años más tarde, en 1992 tuvo lugar en Río de Janeiro la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo", conocida también como la Cumbre de la Tierra. Ésta ha sido la reunión internacional de mayor relevancia en relación con el medio ambiente. Fue entonces cuando dicho término se consolidó, siendo incluido en la denominada "Agenda 21" y cuando se creó la Comisión de Desarrollo Sostenible con el fin de llevar a cabo un riguroso seguimiento de sus propuestas y objetivos. Estas políticas son un intento de combinar la dimensión medioambiental con la económica y la social. Fue en 2000 cuando los 191 Estados miembro de Naciones Unidas se comprometieron a cumplir antes de 2015 los denominados Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM):

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.

Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.

Objetivo 5: Mejorar la salud materna.

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

El 15 de mayo de 2001 la Unión Europea establecía, a través de la Comunicación elaborada por parte de la Comisión “Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea en favor del desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión para el Consejo Europeo de Gotemburgo)”, una estrategia a largo plazo que combinaba “las políticas para el desarrollo sostenible desde el punto de vista medioambiental, económico y social, con el fin de mejorar de forma sostenible el bienestar y las condiciones de vida de las generaciones presentes y futuras”.

Esta estrategia ponía de manifiesto seis tendencias que requerían una intervención dado su carácter insostenible: el cambio climático, la salud, los recursos naturales, el transporte, la exclusión social y el envejecimiento demográfico. En ella, y a partir de este análisis, entre otras medidas se recogían las siguientes:

- Limitar el cambio climático, respetando los compromisos del protocolo de Kyoto y reduciendo anualmente, y hasta el año 2020, las emisiones de gases de efecto invernadero. Además, los ámbitos de la energía y el transporte serán objeto de esfuerzos particulares.
- Limitar los riesgos para la salud pública (problemas vinculados a las epidemias y a la resistencia a los antibióticos, especialmente para luchar contra el VIH/SIDA).
- Realizar una gestión más sostenible de los recursos naturales.
- Limitar los efectos negativos de los transportes y frenar los desequilibrios regionales.
- Luchar contra la exclusión social y la pobreza y afrontar las consecuencias del envejecimiento demográfico. Favorecer una vejez activa, la integración de los migrantes legales, la mejora de la situación de las familias y la igualdad entre mujeres y hombres.

Cuatro años más tarde, el 13 de diciembre de 2005, se plantea la Revisión de la Estrategia para un Desarrollo Sostenible que prevé entre otros objetivos destacables, un refuerzo de la lucha contra la pobreza en el mundo, especialmente mediante el aumento del importe de la ayuda abonada a los países desfavorecidos, el refuerzo de la coherencia y de la calidad de las políticas de ayuda al desarrollo y el fomento de medidas para mejorar la gobernanza internacional.

#### 4.1.1. EL CONSEJO DE EUROPA Y LA “COHESIÓN SOCIAL”

El **Consejo de Europa** es una organización internacional creada el 5 de mayo de 1949 y formada actualmente por 47 Estados<sup>23</sup> europeos y 5 Estados observadores<sup>24</sup> que tiene como objetivo principal “favorecer en Europa un espacio democrático y jurídico común, organizado alrededor del Convenio europeo de los derechos humanos y de otros textos de referencia sobre la protección del individuo”.

Es precisamente esta organización la que introduce un término fundamental en la lucha contra la pobreza: **cohesión social**. Dicho término no ha sido mencionado ni en los tratados señalados anteriormente ni ha sido definido específicamente por la Unión Europea, a pesar de que el Consejo de Europa, sí lo relaciona con los derechos fundamentales.

<sup>23</sup> Albania, Alemania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, «Antigua República Yugoslava de Macedonia», Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Mónaco, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumanía, Reino Unido, Federación Rusa, San Marino, Serbia, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania.

<sup>24</sup> Santa Sede, Estados Unidos, Canadá, Japón, México

Destacamos a continuación algunos elementos fundamentales en la visión que esta organización tiene sobre la cohesión social:

- La protección social y la inclusión social no son fines en sí mismos, sino herramientas destinadas a lograr la cohesión social.
- En su “Estrategia Revisada para la Cohesión Social” de 2004, la definía como: “la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando las diferencias y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada es una comunidad de individuos libres que se apoyan mutuamente tratando de alcanzar estas metas comunes por medios democráticos”.
- “La cohesión social no se logra únicamente combatiendo la exclusión social y la pobreza; pasa asimismo por infundir solidaridad a la sociedad para que la exclusión se reduzca a la mínima expresión. (...) Por consiguiente, una estrategia de cohesión social acertada deberá abordar la exclusión tanto desde la prevención como desde las soluciones efectivas”.

## 4.2. LA ESTRATEGIA EUROPEA PARA EL EMPLEO.

El Tratado de Ámsterdam fue aprobado por el Consejo Europeo (16 y 17 de junio de 1997) y firmado el 2 de octubre de 1997 por los ministros de Asuntos Exteriores de los quince países miembro de la Unión Europea. Éste sentó las bases jurídicas que permitieron celebrar unos meses más tarde – en noviembre del mismo año – la Cumbre de Luxemburgo donde se puso en marcha la Estrategia Europea de Empleo (EEE). Se acordó así la creación de un marco para la acción que estableciera un sistema de objetivos comunes en materia de empleo.

El objetivo principal de la EEE era reducir significativamente el desempleo a escala europea en el plazo establecido de cinco años. Suponía, por tanto, la creación de un marco de vigilancia multilateral que incluía la elaboración de un informe conjunto sobre el empleo anual, unas directrices destinadas a sentar las bases de los compromisos adoptados por los Estados miembro a través de la creación de los Planes Nacionales de Acción, así como una serie de recomendaciones del Consejo de Ministros a los distintos Estados miembro. La coordinación de las políticas nacionales de empleo se sustentaban en torno a cuatro pilares: la empleabilidad, el espíritu empresarial, la adaptabilidad y la igualdad de oportunidades.

La EEE introdujo un nuevo método de trabajo, el Método Abierto de Coordinación (MAC) cuyo objetivo principal es la creación de un equilibrio entre la responsabilidad de la UE y la de los Estados miembro facilitando procesos de *vigilancia* y de intercambio de experiencias. El MAC se constituye así como una herramienta útil capaz de permitir un debate constructivo y una amplia participación orientados al logro de los objetivos propuestos.

En julio de 2002, la Comisión Europea realizó una comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativa al balance tras cinco años de aplicación de la EEE. A través de ésta, la Comisión realizó, a partir de evaluaciones nacionales que aplicaban un esquema temático común, una valoración con carácter intermedio sobre la EEE en la que señalaba una mejora estructural en cuanto a la creación de empleo, la reducción del paro y el incre-

mento de la participación en el mercado de trabajo, mientras que se recomendaba la necesidad de medidas destinadas a paliar las consecuencias del envejecimiento de la población, las disparidades regionales, la globalización y la incorporación de nuevos estados a la Unión Europea.

Tras la revisión de la estrategia de Lisboa en 2005 se ponen en marcha los Programas Nacionales de Reforma (PNR). En la actualidad, los Estados miembro implementan la EEE a través de los PNR que se componen de siete ejes fundamentales:

1. Refuerzo de la Estabilidad Macroeconómica y Presupuestaria.
2. El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) y del Programa de Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua (AGUA).
3. Aumento y mejora del capital humano.
4. La estrategia de I+D+i (INGENIO 2010).
5. Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las Administraciones Públicas y competitividad.
6. Mercado de Trabajo y Diálogo Social.
7. El Plan de Fomento Empresarial.

### 4.3. LA UE Y LA ESTRATEGIA POR LA INCLUSIÓN SOCIAL: LA ESTRATEGIA DE LISBOA.

La lucha contra la pobreza y la exclusión social a nivel europeo cuenta con una base legal propia apenas diferenciada del empleo y limitada en la medida en que no permite el desarrollo de acciones directas. A pesar de ello, existen menciones que han venido recogiendo determinadas inquietudes que han terminado por configurar el marco adecuado para la regulación a través de la Estrategia de Lisboa de 2000.

Ya el **Tratado de Roma** (1957) establecía en su Artículo 3º, punto i), el régimen jurídico del Fondo Social Europeo, institución que tiene como función la de "mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado interior y contribuir así a la elevación del nivel de vida".

Uno de los primeros pasos dados en este aspecto se produjo en 1984 con el **Consejo Europeo de Fontainebleau**, al proclamar que "la Comunidad no podrá fortalecer su cohesión económica de cara a la competencia internacional si al mismo tiempo no fortalece su cohesión social".

Cinco años más tarde, en diciembre de 1989, tuvo lugar la promulgación en Estrasburgo de la **Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores**.

El **Tratado de la UE firmado en Maastricht** el 7 de febrero de 1992 aborda el tema del empleo en los siguientes artículos:

- El **Artículo B** destaca la importancia de "promover un progreso económico y social equilibrado (...) fortaleciendo la cohesión económica y social".

- El **Artículo 2** señala de nuevo la necesidad de lograr “un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembro”.
- El **Artículo 123** indica que “se crea, en el marco de las disposiciones siguientes, un Fondo Social Europeo destinado a fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores”.

Por su parte, el **Tratado de Ámsterdam** aprobado por el Consejo Europeo en junio de 1997 introduce una perspectiva más amplia que la del empleo a través de los siguientes artículos:

- **128**: elaboración de líneas directrices en materia de empleo.
- **129**: la adopción de medidas de fomento del empleo.
- **136**: “La Comunidad y los Estados miembro tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones”.
- **137**: “El Consejo, siguiendo el mismo procedimiento, podrá adoptar medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembro mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, y promover fórmulas innovadoras y experiencias de evaluación con el fin de luchar contra la exclusión social”.
- **141**: la adopción de medidas encaminadas a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres.
- **152**: el fomento de la salud pública.

Finalmente, el **Tratado de Niza**, en su artículo 136 establece nuevas bases legales para que la Unión Europea actúe de modo indirecto en éste campo. En este sentido, se modifican los siguientes artículos:

**137**: se sustituye por el texto siguiente

1. Para la consecución de los objetivos del artículo 136, la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:

- a) La mejora, en concreto, del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores;
- b) Las condiciones de trabajo;
- c) La seguridad social y la protección social de los trabajadores;
- d) La protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral;
- e) La información y la consulta a los trabajadores;
- f) La representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5;
- g) Las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Comunidad;

- h) La integración de las personas excluidas del mercado laboral, sin perjuicio del artículo 150;
- i) La igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo;
- j) La lucha contra la exclusión social;
- k) La modernización de los sistemas de protección social, sin perjuicio de la letra c).

## 2. A tal fin, el Consejo:

- a) Podrá adoptar medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, promover fórmulas innovadoras y evaluar experiencias, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros;
- b) Podrá adoptar, en los ámbitos mencionados en las letras a) a i) del apartado 1, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros.

- Tales directivas evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.
- El Consejo decidirá con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, excepto en los ámbitos mencionados en las letras c), d), f) y g) del apartado 1 del presente artículo, en que el Consejo decidirá por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y a dichos Comités. El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá decidir que el procedimiento previsto en el artículo 251 sea aplicable a las letras d), f) y g) del apartado 1 del presente artículo.

3. Todo Estado miembro podrá confiar a los interlocutores sociales, a petición conjunta de estos últimos, la aplicación de las directivas adoptadas en virtud del apartado 2. En tal caso se asegurará de que, a más tardar en la fecha en la que deba estar transpuesta una directiva con arreglo al artículo 249, los interlocutores sociales hayan establecido, mediante acuerdo, las disposiciones necesarias; el Estado miembro interesado deberá tomar todas las disposiciones necesarias para poder garantizar, en todo momento, los resultados fijados por dicha directiva.

4. Las disposiciones adoptadas en virtud del presente artículo:

- No afectarán a la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social, ni deberán afectar de modo sensible al equilibrio financiero de éste;
- No impedirán a los Estados miembros mantener o introducir medidas de protección más estrictas compatibles con el presente Tratado.

5. Las disposiciones del presente artículo no se aplicarán a las remuneraciones, al derecho de asociación y sindicación, al derecho de huelga ni al derecho de cierre patronal.”

**139.2:** se sustituye por el texto siguiente:

“El Consejo decidirá por mayoría cualificada, a no ser que el acuerdo en cuestión contenga una o más disposiciones relativas a alguno de los ámbitos para los que se requiera la unanimidad en virtud del apartado 2 del artículo 137. En este caso, el Consejo decidirá por unanimidad.”

**144:** se sustituye por el texto siguiente:

“El Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, creará un Comité de Protección Social, de carácter consultivo, para fomentar la cooperación en materia de protección social entre los Estados miembros y con la Comisión. El Comité tendrá por misión:

- Supervisar la situación social y la evolución de las políticas de protección social de los Estados miembros y de la Comunidad;
- Facilitar el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas entre los Estados miembros y con la Comisión; sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 207, elaborar informes, emitir dictámenes o emprender otras actividades en los ámbitos que sean de su competencia, ya sea a petición del Consejo o de la Comisión, ya por propia iniciativa.

Para llevar a cabo su mandato, el Comité entablará los contactos adecuados con los interlocutores sociales.

Cada uno de los Estados miembro y la Comisión designarán dos miembros del Comité.”

**157.3:** se sustituye por el texto siguiente:

“La Comunidad contribuirá a alcanzar los objetivos estipulados en el apartado 1 mediante las políticas y actividades que lleva a cabo en virtud de otras disposiciones del presente Tratado. El Consejo, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social, podrá tomar

medidas específicas destinadas a apoyar las acciones que se lleven a cabo en los Estados miembros a fin de realizar los objetivos contemplados en el apartado 1.

Este título no constituirá una base para el establecimiento por parte de la Comunidad de medidas que puedan falsear la competencia o incluyan disposiciones fiscales o relativas a los derechos e intereses de los trabajadores asalariados."

Además, los días 23 y 24 de marzo de 2000 tuvo lugar en **Lisboa el Consejo Europeo** de Jefes de Estado y Gobierno de la UE. En él se plasmó el objetivo y las políticas ("Agenda de Lisboa") diseñadas a partir de la voluntad de dar un nuevo impulso a las políticas comunitarias en el plazo de los siguientes diez años (2000 – 2010) marcándose como objetivo:

"...convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de mantener un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social".

Para ello, se plantea la necesidad de establecer una estrategia global que contemple los aspectos fundamentales como son una economía y una sociedad basadas en el conocimiento, la modernización del modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social y mantenimiento de las perspectivas económicas y las expectativas favorables de crecimiento:

"La inversión en capital humano y el fomento de un Estado de bienestar activo y dinámico serán esenciales tanto para que Europa ocupe un lugar en la economía basada en el conocimiento como para garantizar que el surgimiento de esta nueva economía no incremente los problemas sociales existentes de desempleo, exclusión social y pobreza".

La Estrategia de Lisboa pretende, por tanto, fomentar un modelo de desarrollo sostenible para la Unión que incremente el nivel de vida de todos sus ciudadanos promoviendo la idea de una interacción positiva entre la economía – haciendo especial mención al crecimiento -, el empleo y las políticas sociales. Así, se señala la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación a escala europea que lleven adelante políticas homogéneas que se refuercen mutuamente en los ámbitos económico, social y laboral.

Pero un aspecto sin duda importante en esta estrategia es que por primera vez se señala la necesidad de afrontar la situación de pobreza existente en todos los Estados miembro de la UE:

"...es inaceptable el número de personas que viven en la Unión por debajo del umbral de pobreza y excluidas socialmente."

Posteriormente, en el Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000), la Estrategia fue refrendada a través del establecimiento de unos objetivos comunes:

- Facilitar la participación en el empleo y tener acceso a todos los recursos, derechos, bienes y servicios: acceso al empleo y a la protección social (educación, salud, renta, vivienda,...).
- Prevenir los riesgos de la exclusión.
- Ayudar a los grupos más vulnerables (lucha y prevención de la exclusión en colectivos de mayor riesgo).
- Movilizar a todos los agentes (mejorar coordinación, promover participación de ONG, interlocutores sociales y de las personas excluidas).

#### 4.3.1. MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN.

Como hemos señalado anteriormente, el (MAC) es un método de coordinación de políticas entre los Estados miembro de la UE, a través del que se posibilita la actuación a nivel europeo en áreas que son competencia de los Estados miembro y que la UE no legisla. Este método se basa en el intercambio de buenas prácticas y en la realización de evaluaciones por pares (*Peer Review*).

A pesar de que en gran cantidad de áreas<sup>25</sup> los Estados miembro de la UE son responsables de sus políticas nacionales sin que exista una reglamentación común a toda la UE, resulta beneficioso el intercambio de información y de buenas prácticas a este respecto. Además se lleva a cabo un proceso de evaluación por parte de otros Estados miembro tras presentar sus Planes Nacionales de Acción a la Comisión Europea.

El MAC consta de los siguientes elementos:

1. Establecimiento de **Objetivos Comunes** para la protección social y la inclusión.
2. Establecimiento de **Indicadores Comunes** diseñados para la medición de los progresos en relación a dichos objetivos.
3. Incorporación de los **objetivos establecidos por la UE** como políticas nacionales **en los informes nacionales** relativos a estrategias para la protección e inclusión social.
4. Publicación de **informes de análisis y evaluación conjunta** por parte de la Comisión Europea y el Consejo de los Planes Nacionales de Acción presentados por los Estados miembro, así como de los denominados Informes Conjuntos.
5. Establecimiento de **Programas de Acción Comunitaria** dirigidos a la cooperación para la creación de políticas y el intercambio internacional de conocimientos y buenas prácticas.

En el año 2005, se aprueba un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social e inclusión social en el que incluye las pensiones, la asistencia socio-sanitaria y los cuidados de larga duración además de la inclusión social.

A partir de ese momento, se aprueba un nuevo grupo de objetivos comunes, concretamente en marzo de 2006, y las políticas nacionales se reflejan en un nuevo documento: el Informe Nacional de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social, dentro del que está incluido el Plan Nacional de Inclusión Social que resume la estrategia política nacional de inclusión social.

<sup>25</sup> Este método se utiliza en los ámbitos de empleo e inclusión social, aunque desde 2005, con la revisión de la estrategia de Lisboa que veremos más adelante, se aplica también a sanidad y pensiones.

### 4.3.2. EL COMITÉ DE PROTECCIÓN SOCIAL.

Existen dos comités encargados de la supervisión del cumplimiento de los objetivos expresados en la Estrategia de Lisboa: el "Comité de Protección Social" y el "Comité de Empleo". Ambos están formados por representantes de los Gobiernos de los Estados miembro.

El Comité de Empleo (COEM) fomenta la coordinación entre los Estados miembro en materia de políticas de empleo y mercados de trabajo. Sus principales obligaciones giran en torno a la redacción de las Directrices para el Empleo.

Por su parte, el Comité de Protección Social (CPS) fue creado en Junio de 2000 con el fin de convertirse en un vehículo eficaz para el intercambio y la cooperación entre la Comisión Europea y los Estados miembro de la UE en materia de modernización y mejora de las estructuras de protección social

EL CPS trabaja en estrecha colaboración con otros comités encargados de examinar la política social y económica a nivel comunitario, en particular con el Comité de Empleo (COEM) y el Comité de Política Económica (CPE) y establece los contactos apropiados con los agentes sociales.

Desde que se puso en marcha, el trabajo del Comité de Protección Social ha dado prioridad a la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

La misión encomendada al CPS por el Consejo consiste en abordar las dificultades que conlleva la elaboración de políticas encaminadas a lograr los siguientes objetivos: "garantizar ingresos seguros procedentes del trabajo, lograr pensiones seguras y hacer sostenible el sistema que las procura, fomentar la inclusión social y conseguir una asistencia sanitaria sostenible y de calidad".

Así pues, el CPS actúa en cinco **áreas** consideradas prioritarias:

1. Inserción Social.
2. Pensiones: en trabajo conjunto con el Comité Político Económico en materia de pensiones.
3. Atención sanitaria: examinando las cuestiones de accesibilidad, de calidad, y de viabilidad financiera de los sistemas sanitarios.
4. Vincular más las políticas de protección social a las políticas activas de empleo (*Making work pay*).
5. Racionalización (*streamlining*): reorganización de la cooperación política en diferentes aspectos de la protección social, aumentando la visibilidad de la protección social en el seno de la Estrategia de Lisboa y desarrollando mejores sinergias internas entre los diferentes campos de acción de protección social.

Para ello, desarrolla las siguientes **funciones**:

- Seguimiento de la situación social y la evolución de las políticas de protección social de los Estados miembro de la Unión Europea.
- Intercambios de información, experiencias y buenas prácticas entre los Estados miembro.
- Elaboración de informes en los ámbitos que se deducen de sus competencias.

### 4.3.3. LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN.

Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIn) son una de las herramientas claves para la puesta en marcha de la Estrategia de Lisboa. El primer conjunto de Planes tuvo lugar en 2001 donde los 15 Estados miembro de la UE elaboraron sus respectivos planes, con carácter bianual y con cuatro objetivos comunes:

- Facilitar la participación en el empleo y el acceso a todos los recursos, derechos, bienes y servicios.
- Prevenir los riesgos de exclusión.
- Ayudar a los grupos más vulnerables.
- Movilizar a todos los agentes.

Por su parte, los 10 Estados miembro de nueva incorporación que se adhirieron a la UE en mayo de 2004, adoptaron planes bianuales. Previamente, la Comisión Europea elaboró a finales de 2003 los denominados JIM (*Joint Inclusion Memorandum*), una serie de memorandos conjuntos sobre inclusión social en los que se fijaron retos y prioridades para la lucha contra la pobreza.

Cada PNAIn es el resultado de consideraciones muy diferentes, en función del enfoque y de las prioridades del Estado miembro que lo elabora. Sin embargo, todos ellos deben responder a tres criterios fundamentales:

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

Los PNAIn persiguen los objetivos comunes señalados en el Consejo Europeo de Niza plasmándolo en el desarrollo de políticas nacionales.

**El primer conjunto de Planes nacionales** se presentó en junio de 2001 basándose en los objetivos comunes que había acordado la UE en Niza en diciembre de 2000 en materia de pobreza y exclusión social. Son los relativos al periodo **2001-2003**. En ellos, se expusieron las prioridades y los esfuerzos realizados para fomentar la inclusión social y combatir la pobreza y la exclusión social. En diciembre de 2002 se revisaron los objetivos comunes.

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

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

Por último, el cuarto conjunto de planes nacionales (2006-2008). Dos son los aspectos más destacables de este nuevo conjunto de planes. El primero es que en este caso los 25 Estados miembro han elaborado el suyo correspondiente. El segundo aspecto hace referencia a que se incorporan los objetivos de la Estrategia revisada de Lisboa, abarcando conjuntamente medias en el ámbito de pensiones así como de cuidados de larga duración.

#### 4.3.4. LOS INDICADORES DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS COMUNES.

Entre las funciones del Comité de Protección Social, dentro del Método Abierto de Coordinación, se encuentra el desarrollo de los Indicadores de Inclusión Social. En el Consejo Europeo de Laeken en diciembre de 2001 se establecieron 18 indicadores estadísticos comunes para la medición de la inclusión social (los llamados "Indicadores de Laeken"), gracias a los cuales es posible realizar un seguimiento comparativo de los progresos de los Estados miembro en la consecución de los objetivos comunitarios acordados. Este conjunto de indicadores, construidos estadísticamente para realizar un diagnóstico de la realidad social, permite también establecer un "mismo lenguaje" en la evaluación de la realidad (Ver el apartado 2 "Los indicadores de pobreza" del epígrafe "La medición de la pobreza y los indicadores de pobreza y exclusión social" del presente cuaderno).

#### 4.3.5. LOS INFORMES CONJUNTOS DE LOS PNAIN.

Los informes conjuntos analizan el progreso alcanzado en la aplicación y puesta en marcha del MAC. Vamos a hacer una breve referencia de sus puntos fundamentales y recomendaciones para España:

##### 1) Informe conjunto sobre inclusión social de 2002.

En este informe, la Comisión Europea presentó por primera vez un documento sobre pobreza y exclusión social, identificando una serie de cambios estructurales que planteaban una serie de desafíos de cara a reforzar el modelo social europeo y a la consecución del objetivo estratégico de la UE de lograr una mayor cohesión social entre 2001 y 2010.

Algunos de estos cambios son:

- Cambios en el mercado de trabajo.
- Desarrollo de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.
- Globalización de la economía.
- Procesos de inmigración.
- Tendencia a una mayor igualdad entre hombres y mujeres.

## 2) Informe conjunto sobre inclusión social de 2004.

Este informe supone la primera evaluación oficial de la marcha del MAC en el ámbito de la inclusión social. Los Estados miembro creen que para lograr la erradicación de la pobreza antes de 2010 – Objetivo de Lisboa – se debe llevar a cabo un proceso de modernización económica que además fomente la cohesión social. Se plantean ocho desafíos fundamentales ya identificados en el primer informe conjunto:

- Creación de un mercado laboral que integre y promueva el empleo como derecho y posibilidad de desarrollo para todos.
- Garantía de unos ingresos y unos recursos suficientes para vivir dignamente.
- Lucha contra las desigualdades en la educación a través de la prevención y las posibilidades de aprendizaje durante toda la vida.
- Protección de la solidaridad familiar y fomento de la igualdad de sexos, así como de los derechos de los miembros de la familia, en particular los de los niños.
- Vivienda digna para todos.
- Igualdad de acceso a servicios sociales de calidad.
- Mejora de los servicios públicos, de modo que correspondan a las necesidades locales e individuales.
- Regeneración de los ámbitos de solución múltiple.

## 3) El Informe Conjunto sobre inclusión y protección social 2006.

Es el primer Informe Conjunto que unifica el diagnóstico y las propuestas en los 3 ejes mencionados: inserción social, pensiones y asistencia socio-sanitaria y cuidados de larga duración.

### • Combatir la pobreza y la exclusión

Ya en el análisis desarrollado para los informes de 2005, se confirman las prioridades políticas identificadas en este informe:

- Aumentar la participación en el mercado laboral.
- Modernizar los sistemas de protección social.
- Abordar las desventajas en materia de educación y formación.
- Eliminar la pobreza infantil y reforzar la asistencia a las familias.
- Garantizar una vivienda digna.
- Mejorar el acceso a unos servicios de calidad.
- Superar la discriminación y aumentar la integración de las personas con discapacidad, las minorías étnicas y los inmigrantes.

Además se manifiestan tres tendencias con una intensidad especial: los retos relacionados con el aumento de la inmigración, el aumento de los costes sanitarios y de seguros y la necesidad de servicios asequibles de cuidado de niños, personas con discapacidad y personas mayores dependientes.

- Pensiones adecuadas y viables

- Se plantea la necesidad de garantizar unos sistemas de pensiones adecuados a partir de tres estrategias distintas: reducir la deuda pública, reformar las pensiones y aumentar el empleo.
- A pesar de que en casi todos los Estados miembro los regímenes públicos de pensiones por reparto seguirán siendo la principal fuente de pensiones, se prevé que **las cotizaciones a las pensiones gestionadas por una entidad privada aumenten** en los próximos decenios.
- Se constata como una preocupación la desigualdad de acceso a las pensiones privadas.

- Asistencia sanitaria y cuidados de larga duración

- **Garantizar el acceso universalizado** sigue siendo un reto fundamental.
- Existen grandes desigualdades respecto a la insuficiencia de la oferta, las barreras geográficas y el género.
- Además se señala la necesidad de desarrollar los recursos humanos para sostener unos servicios de asistencia sanitaria y de cuidados de larga duración frente al aumento de la demanda y a la escasez de recursos humanos.
- Calidad de la oferta: las reformas promueven el desarrollo de indicadores y el establecimiento de normas de calidad, orientaciones prácticas y sistemas de acreditación.
- **Mayor nivel de coordinación** entre los distintos niveles de la administración (nacional, regional y local) y entre los distintos tipos de cuidados para evitar intervenciones innecesarias.
- Animar a los prestadores de servicios y a los usuarios a utilizar los recursos de forma racional.
- **Apoyar los cuidados informales** para las personas mayores con discapacidad o favorecer los cuidados formales en casa en lugar de en instituciones.

#### 4) El Informe Conjunto sobre inclusión y protección social 2007.

- Lucha contra la pobreza y la exclusión

- Evitar la transmisión de la pobreza entre generaciones, prestando para ello, especial atención a la reducción rápida y significativamente la **pobreza infantil**.
- Promover la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación y combatir el paro juvenil.
- Fomento de la **inclusión activa**: hacer depender, de manera más estricta, las prestaciones sociales de una voluntad activa de trabajar y a mejorar los incentivos por medio de reformas fiscales y reformas de la protección social.
- **Creación de empleos de calidad**: salud y seguridad en el trabajo.
- Adoptar un enfoque más estructural de la exclusión en materia de vivienda y el fenómeno de las personas sin hogar.
- Facilitar el **acceso al mercado laboral para las personas discapacitadas**.
- Fomentar la **inserción social de las minorías étnicas**.

- **Asistencia sanitaria y cuidados de larga duración**

- Se constata un **acceso (desigual) a la asistencia socio-sanitaria** y a los cuidados de larga duración. Los Fondos Estructurales de la UE deben apoyar mejoras de las infraestructuras sanitarias para reducir dichas diferencias.
- Es necesario desarrollar **sistemas de cuidados de larga duración** para satisfacer una demanda creciente en este ámbito ya que la oferta actual es a menudo insuficiente.
- Conseguir la **sostenibilidad financiera a largo plazo**.
- Reforzar la **atención primaria**.
- Los Estados miembro reconocen la **interdependencia** entre el acceso, la calidad y la sostenibilidad financiera.

- **Pensiones adecuadas y sostenibles**

- El objetivo principal es: **sostenibilidad y modernización**.
- Para alcanzarlo se considera necesario que **un número mayor de personas trabajen y prolonguen su vida activa**.
- Además se debe **garantizar la existencia de regímenes privados** y extender su cobertura.
- Y se debe prestar atención a la oferta de **medidas flexibles** cerca del final de la vida laboral

#### 4.3.6. LOGROS Y DEBILIDADES DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE INCLUSIÓN SOCIAL

Los primeros años tras la puesta en marcha de la Estrategia Europea de Inclusión Social se caracterizan por una serie de logros y progresos pero también por la carencia de algunos aspectos fundamentales.

Así, podemos señalar:

##### 1) Logros

- Por primera vez se establece un compromiso político por parte de todos los gobiernos de la UE en materia de inclusión social, adoptando un objetivo ambicioso en un plazo de diez años: la erradicación de la pobreza en 2010. Por primera vez se logra que la lucha contra la pobreza esté en la agenda política de la UE y de todos sus Estados miembro.
- Se aborda la inclusión social como objetivo central que contempla distintos aspectos y que requiere la puesta en marcha de estrategias económicas concretas para la modernización del modelo económico y social.
- Se plantea la necesidad de desarrollar un trabajo coordinado y participativo por parte de los agentes implicados - distintos niveles administrativos, ONG y las personas en situación de pobreza - abriendo canales de comunicación e intercambio de experiencias entre ellos.
- Se proporciona un marco de referencia y suficiente información como para conocer la realidad y establecer comparación entre los diferentes Estados miembro.

## 2) Debilidades

- Existen serias dudas de que se cumpla el objetivo de erradicación de la pobreza antes de 2010. Para ello debería haber existido tanto voluntad como capacidad política, en concreto: dotación suficiente de recursos, desarrollo de nuevas políticas, establecimiento ordenado de prioridades, etc.
- La evaluación de los PNAIn no ha implicado a los parlamentos nacionales ni europeo, de la misma forma que el establecimiento de los "Indicadores de Laeken" no ha supuesto la definición de políticas nuevas que intenten superar los problemas detectados.
- No se ha producido un nivel suficiente de coordinación y participación entre los diferentes niveles administrativos y las ONG, así como con las personas en situación de pobreza.
- Los Planes no son conocidos por parte de la población, por los propios afectados o por la mayoría de los responsables del desarrollo de la estrategia a nivel nacional, regional y local y en muchos casos se reducen a la recogida de políticas ya existentes.

### 4.4. REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA.

En noviembre de 2004, el "Grupo de Alto Nivel" presentó un informe encargado por la Comisión Europea sobre los retos de la Unión Europea en el que el crecimiento y el empleo se establecían como las líneas de futuro de la revisión de la Agenda de Lisboa.

Apenas unos meses después, en febrero de 2005 la Comisión Europea decidió llevar a cabo un proceso de revisión de la Estrategia de Lisboa dados los escasos progresos de la misma. Se publicó entonces una Comunicación del Presidente de la Comisión – el portugués Joao Durán Barroso – titulada "Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa", también conocida como "Informe Barroso". En ésta se marcan dos prioridades: el crecimiento económico y la creación de empleo, entendiendo que tanto la inclusión social como la cohesión social son consecuencias del crecimiento económico.

La Estrategia de Lisboa Renovada prevé no sólo el cumplimiento de una nueva Agenda Social Europea (2005-2010), sino también el establecimiento de nuevos objetivos y nuevos indicadores. Si bien en 2000 los ejes eran crecimiento, empleo y cohesión social, la nueva Agenda Social desarrolla una doble estrategia: el crecimiento y el empleo y, de forma complementaria, la gobernanza.

Las ideas-fuerza contempladas en la Estrategia Renovada de Lisboa se desarrollan a través de la Estrategia de Empleo y Crecimiento y de los **Planes Nacionales de Reforma (PNR)** que tendrán una periodicidad trianual. Estos serán objeto de un **Informe Conjunto** por parte de la Comisión; suponen, de alguna forma, la concreción de la nueva Estrategia de Lisboa en el ámbito nacional. El Consejo acordó que cada Estado Miembro presentaría su respectivo Programa Nacional de Reformas (PNR), estructurado en torno a veinticuatro directrices integradas para el Crecimiento y el Empleo 2005-2008.

A partir de la revisión de la estrategia de Lisboa se adopta una nueva estrategia racionalizada y sincronizada (streamlining) sobre la **Inclusión Social y de Protección Social**. Ésta plantea unificar en un solo informe los temas de inclusión social, protección social y salud y cuidados a largo plazo. La

Comisión insistió en la necesidad de reducir, agilizar y hacer más eficiente los procesos de coordinación, seguimiento y evaluación, en el marco de una Europa de 25 Estados miembro.

Se acordó entonces que los Estados miembro realizarían sus respectivos informes nacionales con esta perspectiva. Dichos informes deberían, por tanto, contemplar cuatro apartados diferenciados:

- Parte 1: Visión general común. Contendrá una evaluación de la situación social y un planteamiento estratégico común.
- Parte 2: Plan de Inclusión Social
- Parte 3: Informe de estrategia nacional para pensiones.
- Parte 4: Estrategia nacional para la salud y los cuidados de larga duración.

Los **objetivos fundamentales del MAC** para la protección social y la inclusión en esta nueva etapa son:

- Fomentar la cohesión social, la igualdad entre hombres y mujeres y la igualdad de oportunidades para todos a través de sistemas de protección social y políticas de inclusión social adecuados, accesibles, financieramente viables, adaptables y eficientes;
- Fomentar la interacción efectiva y mutua entre los objetivos de Lisboa de mayor crecimiento económico, más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social, y con la estrategia de desarrollo sostenible de la UE.
- Fomentar una buena gobernanza, la transparencia y la implicación de los interesados en el diseño, la ejecución y la supervisión de la política.

Para las nuevas **líneas de trabajo** se contemplan los siguientes objetivos:

## 1) Contribuir decisivamente a la erradicación de la pobreza y la exclusión

- Asegurar la inclusión social activa de todos promoviendo la participación en el mercado laboral y luchando contra la pobreza y la exclusión entre las personas y los colectivos más marginados.
- Garantizar el acceso de todos a los recursos, derechos y servicios sociales básicos para la participación en la sociedad, abordando al mismo tiempo las formas extremas de exclusión y combatiendo todas las formas de discriminación que llevan a la marginación.
- Asegurar la buena coordinación de las políticas de inclusión e implicar a todos los niveles de gobierno y a los agentes pertinentes, incluidos los pobres, para que sean eficientes y efectivas, se integren en todas las políticas públicas pertinentes, como las económicas y presupuestarias y los programas del fondo estructural (en particular, el FSE), y que incluyan la perspectiva de género.

## 2) Pensiones adecuadas y viables

- En el espíritu de solidaridad e imparcialidad entre las generaciones, garantizar pensiones adecuadas de jubilación para todos y el acceso a las pensiones que permitan que las personas mantengan, de manera razonable, su calidad de vida después de la jubilación.

- En el contexto de las finanzas públicas saneadas, asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensión públicos y privados, especialmente fomentando una vida laboral más larga y el envejecimiento activo; asegurando un equilibrio apropiado y justo de contribuciones y beneficios, y promoviendo la asequibilidad y velando por la seguridad de los sistemas financiados y privados.
- Velar por que los planes de pensiones sean transparentes, estén bien adaptados a las necesidades y aspiraciones de mujeres y hombres y a los requisitos de sociedades modernas, del envejecimiento demográfico y del cambio estructural; que las personas reciban la información que necesitan para planificar su jubilación y que las reformas se lleven a cabo sobre la base del consenso más amplio posible.

### 3) Atención sanitaria y cuidados de larga duración accesibles, de calidad y viables

- Garantizar el acceso de todos a la salud adecuada y a los cuidados de larga duración y asegurar que la necesidad de cuidados no conduzca a la pobreza y a la dependencia financiera. Abordar las injusticias en materia de acceso a los cuidados y de resultados de salud.
- Promover la calidad de la atención sanitaria y los cuidados de larga duración y adaptar los cuidados a las necesidades y preferencias cambiantes de la sociedad y de las personas, especialmente estableciendo normas de calidad que reflejen las prácticas adecuadas internacionales y reforzando la responsabilidad de los profesionales sanitarios, de los pacientes y de los beneficiarios de los cuidados.
- Asegurar que la atención sanitaria y los cuidados de larga duración adecuados y de calidad sigan siendo asequibles y viables, promoviendo estilos de vida sanos y activos, buenos recursos humanos para el sector asistencial y un uso racional de los recursos, especialmente a través de incentivos apropiados para usuarios y proveedores, buena gobernanza y coordinación entre sistemas e instituciones asistenciales.

## 4.5. LA FINANCIACIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA

Para alcanzar los objetivos de Lisboa, la Agenda Social Europea combina instrumentos legislativos y financieros. Podemos clasificar las fuentes de financiación de la UE en dos grandes categorías:

### 4.5.1. PROGRAMAS COMUNITARIOS.

Son los instrumentos mediante los cuales la UE promueve, a iniciativa de la propia CE, la innovación y la cooperación transnacional en ámbitos de trabajo que son considerados de especial interés. Recogen un marco general de actuación, que comprende la definición clara de objetivos a corto y medio plazo, la justificación de la adopción de la medida, un calendario financiero de actuación, los requisitos de acceso a la financiación, y las acciones financiables.

Con el antecedente establecido por el **Programa de Acción Comunitario de lucha contra la discriminación** (2001-2006) publicado el 2 de diciembre de 2000 en el Diario Oficial: DOCE L 303/23, el

Parlamento Europeo y el Consejo, por decisión de 24 de octubre de 2006, estableció el **Programa Comunitario para el Empleo y la Solidaridad Social (PROGRESS)** que obedece a la voluntad de la Comisión de simplificar y racionalizar los instrumentos financieros en el ámbito del empleo y la política social. El objetivo principal de este programa es proporcionar ayuda financiera para la ejecución de los objetivos de la UE en materia de empleo, asuntos sociales e igualdad de oportunidades tal como establecía la Agenda Social Europea.

A partir de cinco secciones diferentes (empleo, protección e integración social, condiciones de trabajo, no discriminación y diversidad e igualdad entre mujeres y hombres) el programa persigue los siguientes objetivos:

- Mejorar el conocimiento y la comprensión de la situación imperante en los Estados miembro (y en otros países participantes) mediante análisis, evaluaciones y un estrecho seguimiento de las políticas.
- Apoyar el desarrollo de métodos e instrumentos estadísticos e indicadores comunes.
- Apoyar y controlar la aplicación de la legislación y los objetivos políticos.
- Fomentar la creación de redes, el aprendizaje mutuo, la determinación y la difusión de buenas prácticas y de enfoques innovadores a escala europea.
- Sensibilizar a las partes interesadas y al público en general sobre las políticas y los objetivos de la Comunidad perseguidos en materia de empleo, protección e integración social, condiciones de trabajo, lucha contra la discriminación y diversidad e igualdad entre hombres y mujeres.
- Mejorar la capacidad de las principales redes a escala europea para fomentar y apoyar las políticas de la Comunidad.

El programa financiará el siguiente tipo de acciones:

- Actividades de análisis.
- Actividades de aprendizaje mutuo, sensibilización y difusión.
- Apoyo a los principales agentes, es decir, contribución a los gastos de funcionamiento de las principales redes a escala europea, organización de grupos de trabajo, financiación de seminarios de formación, creación de redes entre los organismos especializados y de observatorios a escala europea, intercambios de personal entre administraciones nacionales y cooperación con instituciones internacionales.

Para el período 2007-2013, la dotación financiera propuesta es de 658 millones de euros. El desglose financiero entre las diferentes secciones debe respetar los siguientes límites mínimos:

- Empleo 23 %
- Protección e inclusión social 30 %
- Condiciones de trabajo 10 %
- No discriminación y diversidad 23 %
- Igualdad de género 12 %

El 2 % restante se destina a los gastos de gestión del programa.

### 4.5.2. LOS FONDOS ESTRUCTURALES (FFEE)

Los FFEE, y especialmente el Fondo Social Europeo (FSE), son los principales instrumentos financieros que permiten a la UE concretar los objetivos de apoyo a la política de cohesión económica y social.

En el periodo **2000-2006**, los FFEE han sido cuatro:

1. **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)** que contribuye fundamentalmente a ayudar a las regiones menos desarrolladas y a las que se hallan en fase de reconversión económica o sufren dificultades estructurales;
2. **Fondo Social Europeo (FSE)**, que interviene esencialmente en el contexto de la estrategia europea de empleo;
3. **Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)**, que contribuye al desarrollo y al ajuste estructural de las zonas rurales menos desarrolladas aumentando la eficacia de las estructuras de producción, transformación y comercialización de los productos agrícolas y silvícolas;
4. **Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP)**, que presta apoyo a la evolución estructural del sector de la pesca.

Los nuevos instrumentos de la política de cohesión reformada para el periodo **2007-2013** son:

1. **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)**. Fomenta la inversión y contribuye a la reducción de los desequilibrios regionales en la Unión. Las prioridades de financiación incluirán la investigación, la innovación, los aspectos medioambientales y la prevención de riesgos, mientras que la infraestructura mantiene un papel importante, especialmente en las regiones menos desarrolladas. Las líneas principales de financiación son:
  - Inversiones productivas.
  - Infraestructuras
2. **Fondo Social Europeo (FSE)**. El FSE presta su apoyo a políticas y prioridades destinadas a lograr más y mejores puestos de trabajo, incrementar la calidad y la productividad en el trabajo y fomentar la integración y la cohesión social. Se aplica siguiendo las directrices y recomendaciones de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) con los siguientes objetivos:
  - Lograr el pleno empleo;
  - Mejorar la calidad y la productividad del trabajo;
  - Promover la integración social (en particular, el acceso al empleo de las personas desfavorecidas);
  - Reducir las disparidades nacionales, regionales y locales en materia de empleo.

En el marco de los objetivos de "*convergencia*" y de "*competitividad regional y empleo*", el FSE apoya acciones en los Estados miembro encaminadas a dar respuesta a las prioridades siguientes:

- Mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores, las empresas y los empresarios, con objeto de aumentar de esta manera la previsión y la gestión positiva del cambio económico;
- Facilitar el acceso al empleo y la inserción duradera en el mercado de trabajo de las personas inactivas y de las que buscan trabajo;
- Evitar el desempleo, en particular el desempleo de larga duración y el desempleo de los jóvenes;
- Apoyar el envejecimiento activo y la prolongación de la vida laboral;
- Incrementar la participación en el mercado laboral;
- Potenciar la integración social de las personas desfavorecidas con vistas a su inserción duradera en el empleo;
- Luchar contra todas las formas de discriminación en el mercado de trabajo;
- Reforzar y ampliar el capital humano;
- Promover la asociación y cooperación conjunta de diferentes actores.

Para ello propone:

- Más inversión en capital humano, con reformas en los sistemas de educación y formación, y una mayor participación en la educación y el aprendizaje permanente y en el desarrollo del potencial humano en el ámbito de investigación e innovación;
- Mejora de la capacidad y la eficacia institucionales, con objeto de contribuir a la buena gestión.

**3. Fondo de Cohesión.** El Fondo de Cohesión aporta su contribución a las intervenciones en el ámbito del medio ambiente y las redes transeuropeas. Es aplicable a los Estados miembro con un producto interior bruto (PIB) inferior al 90% de la media comunitaria. Los ámbitos de intervención del Fondo de Cohesión son los siguientes:

- El medio ambiente (en el marco de las prioridades de la política comunitaria de protección del medio ambiente definidas en el programa de política y acción en materia de medio ambiente; en este contexto, el Fondo puede actuar también en los ámbitos relacionados con el desarrollo sostenible y el transporte no vinculado con las redes transeuropeas);
- Las redes transeuropeas de transporte, en particular los proyectos prioritarios de interés europeo.

**4. Agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT).** Se propone un nuevo instrumento jurídico que proporciona un marco opcional para la creación de organismos europeos destinados a la cooperación transfronteriza con el objeto de superar los obstáculos existentes que la frenen.

A pesar de que el objetivo de los Fondos Estructurales ha sido tanto la cohesión económica como la social, resulta evidente que la primera se ha visto primada frente a esta segunda. Esta modificación trata de equilibrar esta tendencia a partir de tres nuevos objetivos establecidos tras la reforma:

- Convergencia.
- Competitividad regional y empleo.
- Cooperación territorial europea.

Los cambios producidos generarán unas consecuencias que dependerán de la implementación y la planificación que haga cada Estado miembro. Lo cierto es que además de las estrategias establecidas, un elemento fundamental a este respecto son los recursos empleados en impulsarlas. Así, podemos constatar que se ha producido una reducción sustancial de fondos y un aumento en las disparidades económicas existentes entre países y regiones debido, principalmente, a la incorporación de los nuevos países. Algunos países, como es el caso de España, se han visto históricamente beneficiados por el acceso a estos fondos, pero se estima que en el periodo 2007 – 2013, España reciba en torno a un 50% menos de lo que recibió en el periodo anterior.



## V. LOS PLANES DE INCLUSIÓN DE ESPAÑA

En este capítulo analizaremos someramente los contenidos de los distintos Planes Nacionales de Inclusión elaborados por el Gobierno Español, así como los que se han ido poniendo en marcha en las distintas Comunidades Autónomas y en algunas corporaciones locales.

### 5.1. LOS PLANES NACIONALES DE INCLUSIÓN

#### 5.1.1. LOS TRES PRIMEROS PLANES.

La estrategia europea por la Inclusión Social ha tenido en España un reflejo cuasi automático en la elaboración de los Planes para la Inclusión Social, y aunque ya el tercer Plan (2005-2006) se incluye dentro de la estrategia de Lisboa revisada. Los tres Planes (2001-2003; 2003-2005; 2005-2006) tienen la misma estructura, es decir, se desarrollan siguiendo los cuatro objetivos que la Comisión había planteado para los PNAIn. Para una visión sintética de los mismos, nos vamos a servir del "Anexo al Informe conjunto sobre protección social e inclusión social-Perfiles de los países". De esta forma, señalamos las aportaciones más destacadas de cada Plan:

#### 1) PNAIn 2001-2003

- **Planteamiento estratégico**

Las autoridades españolas consideraron la exclusión como un fenómeno pluridimensional, una situación en la que tanto la movilización de los interesados directos como la aplicación de una política coherente de integración resulta mucho más difícil. En ese marco, el Plan presentó un catálogo de las diferentes medidas de integración, vigentes y previstas. La prioridad estratégica principal de dicho Plan fue la movilización de las autoridades públicas de los diferentes niveles, los interlocutores sociales y las ONG. Ese logro permitiría abrir la vía en el futuro para presentar un plan en el que las medidas fuesen mucho más integradas.

- **Medidas políticas**

España abordó los cuatro objetivos. La actitud española ante los imperativos en materia de integración social se centró principalmente en el componente empleo de la protección social, en particular mediante los sistemas de pensiones para los trabajadores jubilados y las personas con discapacidades, con el objetivo de garantizar un nivel aceptable de protección a las personas de edad avanzada y a los grupos más vulnerables de la población. El otro área importante de la protección social se refiere a los ingresos mínimos como red última de seguridad para esas personas, en particular los jóvenes y las personas de edad avanzada sin empleo que aún no tienen la edad de jubilación, a las que se deben incorporar al mercado laboral. Tradicionalmente, las autoridades españolas utilizaron un enfoque específico - basado en instituciones públicas - sólido y muy especializado y no en un planteamiento integrado. El acceso a las nuevas tecnologías fue un asunto que también abordó el plan para evitar la exclusión en la sociedad de la información.

## 2) PNAIn 2003-2005

- **Planteamiento estratégico**

Los objetivos principales – que eran una de las debilidades estratégicas en el primer PNAIn - siguieron siendo un problema en este nuevo plan, especialmente en las áreas de salud, alojamiento y educación. La conciliación de la vida laboral y la familiar, las medidas para evitar la violencia doméstica, y aquellas destinadas a facilitar el acceso a las NTIC por parte de los grupos más vulnerables, se han incluido como objetivos principales. La movilización de todos los agentes debía permitir la mejora de la eficacia de la política de inclusión. Dos de los diez objetivos principales del nuevo PNAIn promovieron específicamente esto a través del establecimiento de la creación de espacios de trabajo compartidos por las ONG y con el intercambio de información y de buenas prácticas.

Como en el PNAIn 2001, la implicación de las administraciones regionales y locales fue parte del acercamiento estratégico. Tres de los diez objetivos principales del PNAIn 2003-2005 promovieron la coordinación y la cohesión interregional por medio de planes de inclusión en el nivel regional y local (garantizando un alcance del 50% de la población antes de 2005) - y una participación más activa de los parlamentos regionales. Es importante señalar que se recogió el objetivo de lograr una reducción del 2% del número de personas bajo umbral de la pobreza (60% de la renta mediana). Este objetivo se podía alcanzar con una mayor participación en el mercado laboral, con la mejora continuada de las pensiones así como con la puesta en marcha de medidas fiscales concretas dirigidas a reducir los impuestos sobre la renta para los grupos de ingresos más bajos. Según lo indicado en el primer PNAIn las políticas sociales en España continuaban siendo estructuradas principalmente en torno a grupos específicos. Esto permitió que los beneficiarios pudiesen estar implicados en las etapas de planificación y puesta en práctica, pero no aseguraba la introducción de otros aspectos de carácter transversal. Sin embargo, el plan también sirvió como manera de introducir estos aspectos para poder alcanzar un acercamiento integrado más holístico.

En cuanto a la coordinación entre los Planes de Empleo e Inclusión se mencionan algunas medidas específicas recogidas como objetivos en el Plan de Empleo, tales como la conciliación laboral y familiar, y la mejora de la coordinación entre protección social y empleo, así como las contribuciones de Seguridad Social reducidas para quienes se encuentran en situación o riesgo de exclusión.

- **Medidas políticas**

Este nuevo plan incluyó 269 medidas (84 medidas más que en el primer PNAIn), la mayoría de las cuales se concentraban alrededor de los tres primeros objetivos comunes. La gran parte de las medidas surgieron del primer PNAIn. Los instrumentos principales en el acceso al empleo, también incluido en Plan de Empleo, fueron: los itinerarios de inserción, los incentivos para los empresarios con la implementación de reducciones en los pagos a la Seguridad Social

y con la consolidación de la cooperación entre las ONG y los servicios descentralizados de empleo público. Hubo una nueva batería de medidas orientada a garantizar el acceso al apoyo legal.

También se pusieron en marcha diversas medidas orientadas a: combatir algunas desigualdades territoriales, superar los obstáculos específicos en el acceso a las nuevas tecnologías y fortalecer la protección familiar. Con respecto al primer PNAIn, esta segunda edición, amplió algunas medidas y mejoró otras. Se continuó el esfuerzo inicial de movilizar y coordinar todos los agentes en los diferentes niveles administrativos. La recogida de información y el intercambio de experiencias para combatir la pobreza y la exclusión social, también fueron una prioridad.

### 3) PNAIn 2005-2006

- **Planteamiento estratégico**

El principal objetivo de este PNAIn fue combinar el crecimiento económico con el bienestar social, eliminando los desequilibrios territoriales, reduciendo las disparidades y previniendo la exclusión social. Un elemento clave fue el aumento tanto del salario mínimo como de las pensiones más bajas. Además, también se incluyeron en el PNAIn algunas medidas relativas a las personas con discapacidad, un nuevo plan nacional de vivienda, una revisión del sistema de subvención de las ONG y acciones para combatir el abandono escolar prematuro.

#### **Medidas políticas**

Una medida importante fue la regularización de los inmigrantes, que ayudó a reducir el trabajo no declarado y a aumentar la protección social de los trabajadores inmigrantes. Con respecto a la dependencia, debe mencionarse la elaboración de un Libro Blanco y la preparación de una nueva ley, así como el establecimiento de un fondo público específico. En relación con la violencia de género, la nueva Ley contra la Violencia de Género que garantizaría a las víctimas protección física y defensa jurídica. Además se plantea tratar los problemas específicos de grupos vulnerables: el elevado índice de contratos de duración determinada entre los jóvenes y su difícil acceso a la vivienda, el mayor índice de desempleo entre las mujeres con respecto a los hombres, la alta tasa de contratos temporales y a tiempo parcial (no elegidos voluntariamente) y los salarios son más bajos para las mujeres en comparación con los de los hombres, el alto índice de desempleo de las personas con discapacidad, así como las dificultades añadidas a las que deben hacer frente por las barreras físicas existentes; las dificultades antes las que se encuentran los inmigrantes para integrarse adecuadamente en el sistema escolar y soportar condiciones de vivienda malas; la situación de clara desigualdad de los gitanos frente al resto de la población, especialmente en los sectores de la sanidad, el empleo y la vivienda, y con respecto a la renta familiar, a pesar de la mejora general de sus condiciones de vida. También planteó la necesidad de mejorar las estadísticas nacionales y los informes y encuestas oficiales para cuantificar el impacto de las políticas de inclusión social en la población gitana. Entre 2000 y 2003, más de un millón y medio de personas participaron en actividades cofinanciadas por el FSE y la iniciativa comunitaria EQUAL en materia de inclusión social.

### 5.1.2. ANÁLISIS DEL CUARTO PLAN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL 2006-2008.

#### • Tendencias

Como consecuencia de la fuerte creación de puestos de trabajo, la tasa de empleo registró un notable aumento (hasta situarse en el 63,3 % en 2005), pero seguía estando por debajo de los objetivos de Lisboa, especialmente en lo que respecta al paro femenino. La alta tasa de temporalidad seguía siendo uno de los grandes problemas del mercado laboral español, afectando especialmente a las mujeres (que también se enfrentaban a una alta tasa de contratación a tiempo parcial no deseada), los jóvenes y los trabajadores menos cualificados. El acceso a la primera vivienda propia seguía sin ser fácil; a menudo sólo siendo posible mediante un elevado nivel de endeudamiento. El acceso a un empleo estable y a una vivienda seguía siendo especialmente difícil para los siguientes grupos: jóvenes, inmigrantes, especialmente los recién llegados, y personas de etnia gitana. España registró una de las tasas más elevadas de abandono escolar de la UE entre los jóvenes de 18 a 24 años, 30,8 % en 2005 (con diferencias entre las Comunidades Autónomas), aunque se mejoró el nivel educativo de la población y la tasa de escolarización (81 % a los 17 años).

#### • Desafíos y Prioridades

El Plan recoge cinco objetivos estratégicos globales, relacionados con los desafíos señalados en el Informe Conjunto de 2006. Todos ellos se refuerzan mutuamente, están asociados a los objetivos de Lisboa y se centran en combinar crecimiento económico y bienestar social, sin olvidar la reducción de las desigualdades y la prevención de la exclusión social.

- El **primer objetivo** consiste en reforzar el acceso al mercado laboral y se centra específicamente en las mujeres y otros grupos vulnerables (personas con discapacidad, víctimas de la violencia de género o personas que sufren exclusión social).
- El **segundo objetivo** aborda la necesidad de garantizar recursos económicos mínimos, haciendo especial hincapié en grupos vulnerables como personas con salarios y pensiones bajos.
- El **tercer objetivo** consiste en asegurar equidad en la educación.
- El **cuarto objetivo** se refiere a la integración de los inmigrantes y prevé un enfoque integral que comprende varios ejes de actuación: educación, empleo, vivienda, servicios sociales y salud, sin olvidar las necesidades más específicas de los jóvenes y las mujeres.
- El **quinto objetivo** aborda la garantía de derechos y los servicios y prestaciones de apoyo social a las personas en situación de dependencia como consecuencia de las tendencias sociales y demográficas.

#### • Medidas políticas

El Plan enumera toda una serie de nuevas medidas, relacionadas principalmente con los cinco objetivos globales recogidos en el Informe Conjunto. Destacan las siguientes medidas políticas:

- **Empleo:** reducir el empleo temporal (Real Decreto-Ley 5/2006) y aumentar la tasa de empleo femenino (Proyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres en lo relativo al empleo, complementada por una serie de acciones específicas encaminadas a promover y apoyar la conciliación de la vida familiar y laboral). Se prevé adoptar un conjunto similar de medidas para otros grupos vulnerables (creación de itinerarios de inserción laboral que tengan en cuenta las necesidades de las mujeres con discapacidad y de los inmigrantes, etc.) así como de medidas encaminadas a facilitar el acceso a la formación de los grupos más desfavorecidos.
- El Informe establece medidas tales como **incrementar el Salario Mínimo Interprofesional** hasta el nivel de 600 euros/mes de aquí a 2008 y las pensiones mínimas en un 26 % entre 2004 y 2008 (reduciendo así la diferencia con la media de EU-15).
- **Educación:** una herramienta clave para promover la equidad en la educación es una Ley recientemente aprobada, que busca garantizar un sistema educativo equitativo para todos los estudiantes y una reducción significativa del abandono escolar.
- **Integración de las personas inmigrantes:** el Plan menciona los siguientes instrumentos para alcanzar la integración de los inmigrantes: Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de los Inmigrantes 2006-2009, cuyo principal objetivo consiste en coordinar las actuaciones puestas en marcha por las distintas Administraciones Públicas, y el Fondo de Apoyo para la Acogida e Integración de los Inmigrantes, así como para el Refuerzo Educativo de los mismos. Además, se prevé impulsar este proceso financiando proyectos innovadores llevados a cabo a nivel local y concediendo subvenciones a ONG y otras organizaciones que trabajen en ese campo. Cabe destacar, por último, la creación del Observatorio de Igualdad de Trato y no Discriminación por el Origen Racial o Étnico, que actualmente se denomina Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.
- Las **personas dependientes:** se prevé que sus necesidades se aborden sobre todo en la Ley de Autonomía Personal y de Atención a las personas en Situación de Dependencia, que propone prevenir la pobreza y la exclusión social tanto del cuidador como de la persona dependiente. La aprobación de esta Ley ha supuesto la creación del Sistema de Atención a Personas en situación de Dependencia, con el fin de prestar apoyo a las personas dependientes, principalmente mayores (65 años o más) y personas con discapacidad. En 2015, el número de beneficiarios del sistema podría rondar los 1,5 millones de personas. Entre 2007 y 2015 se prevé una financiación de más de 25.000 millones de euros para el conjunto de las administraciones públicas.

El Plan anuncia asimismo otras medidas en los campos de la salud, los servicios sociales, la sociedad de la información, la vivienda y la justicia, así como la atención a otros colectivos como son: las personas mayores; la infancia en situación o riesgo de exclusión; las mujeres en situación o riesgo de exclusión social; la violencia de género; las personas con discapacidad; las drogodependencias; los enfermos de sida; población inmigrante; solicitantes de asilo o refugiados; población gitana; las familias en situación o riesgo de exclusión; población reclusa; personas sin hogar.

## 5.2. LOS PLANES DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

A continuación se presenta una visión panorámica de los planes de inclusión social que se han ido elaborando por las distintas Comunidades Autónomas a partir de la información que cada una de ellas ha aportado. Además se ofrece información sobre las Rentas Mínimas de Inserción y se hace un análisis comparativo de sus aspectos más sustanciales dada la importancia que tienen en los procesos de inclusión social.

### 5.2.1. VISIÓN GENERAL DE LOS PLANES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A continuación se presenta cuál es la **situación actual en las Comunidades Autónomas en materia de planes para la inclusión social**. En el análisis no se han incorporado los datos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla dado que en ninguna de ellas se ha promovido o aprobado un plan de inclusión social.

Desde finales de los años 90 y principios del 2000, la mayoría de gobiernos autonómicos han promovido planes de inclusión social para luchar contra la pobreza y la exclusión social en sus territorios. En 13 de las 17 Comunidades Autónomas se ha aprobado al menos un plan de inclusión social. Las regiones que tomaron la iniciativa fueron La Rioja, Castilla la Mancha, Navarra y Canarias quienes aprobaron planes con anterioridad a la Cumbre de Lisboa del 2000 y el establecimiento de la Agenda Social Europea y del Método Abierto de Coordinación.

La siguiente ola de planes se aprobó entre los años 2002-2003, coincidiendo con la aprobación de los primeros Planes de Acción para la Inclusión bajo el marco de la Estrategia Europea de Inclusión Social. Entre ellos cabe destacar el de Galicia cuya ejecución finalizó en el 2006 y cuyos resultados y pertinencia ya han sido evaluados, permitiendo incorporar al nuevo plan, que cubre el periodo 2007-2013, elementos de mejora. En el País Vasco, la evaluación del I Plan Vasco de Inserción 2003-2005 se utilizó junto al diagnóstico de situación para la reflexión estratégica del II Plan Interinstitucional para la Inclusión Social 2007-2009. Otros planes que están siendo objeto de evaluación son los de Andalucía, Aragón, País Vasco y Madrid. En autonomías como Castilla y León o Extremadura, los planes todavía siguen en vigor hasta finales de este año.

Finalmente, la última ola de planes se aprobó tras la revisión y relanzamiento de la Estrategia Europea de Lisboa y de la Agenda Social Europea. Comunidades Autónomas como Cataluña y la Comunidad Valenciana aprobaron recientemente planes de inclusión social en concordancia con el Plan de Acción para la Inclusión del Reino de España.

En otros territorios autonómicos como lo son Asturias, Baleares, Murcia o Cantabria no se ha ejecutado ningún plan. Sin embargo, en todas las CCAA existen políticas y medidas impulsadas por los gobiernos autonómicos cuyo objetivo es reducir la pobreza y la exclusión social.

En cuanto a la **duración**, se puede observar que los más recientes prevén un periodo de ejecución similar a los planes de acción nacionales, es decir, entre 2 ó 3 años mientras que los primeros planes que se aprobaban cubrían periodos siempre superiores a 4 años, incluso alguno de 9 años como por ejemplo Canarias.

**Tabla 10. Los planes de inclusión autonómicos en España (2007)**

CCAA	Planes de Inclusión	Duración	Fase en la que están
Andalucía	Plan Andaluz para la Inclusión Social	2003-2006	Evaluación cualitativa y cuantitativa
Aragón	I Plan de Inclusión Social en Aragón	2005-2006	Evaluación
Asturias	No tiene plan	2006-2008	Pendiente de aprobación
Baleares	No tiene plan		
Canarias	Plan de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión Social en Canarias	1999-2008	Ejecución
Cantabria	No tiene plan		Pendiente de aprobación
Castilla y León	Plan Regional Sectorial de Acciones para la Inclusión Social en Castilla y León	2004-2007	Ejecución
Castilla la Mancha	II Plan Regional de Integración Social	2002-2005	Plan prorrogado Elaboración del III Plan
Cataluña	Pla per a la Inclusió i la Cohesió Social a Catalunya	2006-2009	Ejecución
Comunidad Valenciana	Plan Estratégico de la Comunidad Valenciana para la Inclusión Social	2006-2008	Ejecución
Extremadura	Plan Inclusión Social	2005-2007	Ejecución
Galicia	II Plan Galego de Inclusión Social	2007-2013	Ejecución Inicial
La Rioja	Plan de Acción contra la Exclusión Social de La Rioja	1998-2002	Finalizado
Madrid	Plan contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid	2002-2006	Pendiente elaboración de un nuevo plan
Murcia	No tiene plan		
Navarra	II Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra	2006 - 2007	Ejecución
Pais Vasco	II Plan Interdepartamental Vasco de Inclusión	2007-2009	Aprobado por Gobierno. Pendiente de aprobación parlamento

Fuente de elaboración propia

La **base legal** de los planes de inclusión social autonómicos es heterogénea. La mayoría de éstos se han aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno o están amparados por una ley específica de servicios sociales o de inserción social.

**Tabla 11. Base legal de los planes autonómicos**

Base Legal	Comunidad Autónoma
Decisión Parlamentaria	<b>Aragón</b>
Acuerdo del Consejo de Gobierno	<b>Andalucía</b> <b>Canarias</b> <b>Extremadura</b> <b>Madrid</b> <b>Valencia</b>
Decreto	<b>Cataluña:</b> Decreto 6/2003, de 20 de febrero de creación de la Comisión Rectora del Plan de Acción para la Inclusión Social de Cataluña <b>Castilla y León:</b> Decreto 57/2005, de 14 de julio, por el que se aprueban los Planes Regionales Sectoriales de Atención y Protección de la Infancia, de Atención a Personas Mayores, de Atención a Personas con Discapacidad, y de Acciones para la Inclusión Social
Amparado por una ley específica	<b>Asturias:</b> Ley 1/2003 de Servicios Sociales (art. 24) y Ley 4/2005 de Salario Social Básico (art. 32) <b>Castilla la Mancha:</b> Ley 5/1995, de Solidaridad <b>Galicia:</b> Ley 9/91, modificada por la Ley 1/1999, gallega de medidas básicas para la inserción social <b>La Rioja:</b> Ley 2/90 de Servicios Sociales <b>Navarra:</b> Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales <b>Pais Vasco:</b> Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social y Ley 10/2000 de 27 de diciembre, de carta de derechos sociales.

Fuente de elaboración propia

La **estructura** de los planes autonómicos ya finalizados o que se encuentran actualmente en proceso de ejecución no han seguido un formato o estructura homogénea. La situación es más bien la contraria, existe tal diversidad que es difícil determinar un contenido o formato común.

Respecto a los ámbitos de actuación y destinatarios, la mayoría de los planes suelen dirigirse a **colectivos específicos** y definir **áreas temáticas o ejes/objetivos prioritarios**.

*La matriz de síntesis de colectivos destinatarios* que se presenta a continuación ofrece una visión general de cuáles son las personas a quienes van dirigidas las actuaciones establecidas en los planes. A partir de esta matriz se puede observar que los colectivos prioritarios, por orden de importancia, son:

- Los inmigrantes, las minorías étnicas y las personas sin hogar.
- Los reclusos y ex-reclusos, las mujeres y los menores.
- Las personas con discapacidad, los toxicómanos y ex-toxicómanos y los jóvenes.
- Las personas mayores y las familias vulnerables.

Tabla 12. Matriz de síntesis de colectivos destinatarios

CCAA	Personas Mayores	Personas con Discapacidad	Familias Vulnerables	Jóvenes	Inmigrantes	Minorías Étnicas	Sin Hogar	Reclusos/ ExReclusos	Mujeres	Infancia	“Toxicómanos/ ExToxicómanos”	Otros
Andalucía	x	x	x	x	x	x	x	x	Victimas de Violencia Doméstica		x	Emigrantes Andaluces Residentes en zonas difíciles Perceptores del Programa de Solidaridad
Aragón	x	x		x	x	x	x	x	x			
Canarias	x	x	x	x	x				Victimas de Violencia Doméstica	x	x	Familia como unidad básica Parados de larga duración Familias en infraviviendas
Castilla y León					x	x	x		Sólo con cargas familiares			Residentes en zonas rurales
Castilla la Mancha					x	x	x			Desestructuración Familiar		Desempleados
Cataluña												No Define
Extremadura					x	x	x	x	x		x	Temporeros
Galicia	x	x		x		x	x	Jóvenes Reclusos	x			Residentes en zonas rurales
La Rioja			Hogares Monoparentales		x	x	x	x			x	Desempleado Enfermos de SIDA
Madrid					x	x	x	x		x		Perceptores de la Renta Mínima de Inserción
Navarra												No Define
												Menores (no acompañados, en situación de desprotección, infractores, con problemas de comportamiento) Salud (mental, enfermedades terminales, dependencia) víctimas de violencia de género, personas que ejercen prostitución
País Vasco		x	Hogares Monoparentales	x	x	x		x	x			
Comunidad Valenciana	x	x			x	x	x	x			x	Enfermos de SIDA

Fuente: Centro de Estudios Económicos (Fundación Tomillo)

Por otro lado, *la matriz de síntesis de aspectos temáticos* muestra cuáles son las áreas temáticas prioritarias:

- La práctica totalidad de planes prevén actuaciones en los ámbitos del empleo, la salud, la educación, las rentas mínimas de inserción y la vivienda.
- Buena parte de ellos, prevén actuaciones específicas dirigidas a los colectivos vulnerables y destacan el papel de los servicios sociales.
- En menor medida, se hace referencia a la familia y a las Nuevas Tecnologías de la Información.

**Tabla 13. Matriz de síntesis de aspectos temáticos**

	Empleo	Salud	Educación	Colectivos Vulnerables	Recursos Mínimos	Servicios Sociales	Vivienda	Familia	NTI	Otros
PNAIn	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
CCAA	Empleo	Salud	Educación	Colectivos Vulnerables	Recursos Mínimos	Servicios Sociales	Vivienda	Familia	NTI	Otros
Andalucía	x	x	x	x	x		x	x	x	Movilización Social y Sensibilización
Aragón	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Imagen + Investigación + Voluntariado
Canarias										Formato alternativo al normalizado
Castilla y León	x	x	x	x	x		x			Participación social + Voluntariado + Mejora de procesos organizativos
Castilla la Mancha				x	x					
Cataluña	x	x	x		x		x	x		Ámbito territorial áreas urbanas/rurales
Comunidad Valenciana	x	x	x	x	x	x	x		x	Justicia
Extremadura	x	x	x	x	x	x	x			Ámbito territorial áreas rurales + Corresponsabilidad Social
Galicia	x	x	x	x	x	x	x			Cultura + zonas rurales
La Rioja	x	x	x			x	x			Cultura
Madrid	x	x	x		x		x	x		
Navarra	x	x	x		x		x			Acompañamiento Social + Corresponsabilidad Social
Pais Vasco	x	x	x		x	x	x			Aspectos organizativos e institucionales
Pais Vasco	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Aspectos organizativos e institucionales

\* Nuevas Tecnologías de la Información

Fuente: Centro de Estudios Económicos (Fundación Tomillo)

Al igual que ocurre a nivel estatal, el **departamento responsable** de los planes de inclusión autonómicos suele estar entre los departamentos de servicios sociales o bienestar social de los gobiernos autonómicos. Sin embargo, en todos los casos el organismo responsable ha tenido en cuenta la implicación de **otros actores** en las diferentes fases del plan (planificación, implementación y evaluación), en su mayoría, otros departamentos de otras consejerías (empleo, educación, vivienda, etc.), corporaciones o agentes sociales. En el caso de Madrid, existe una Comisión de Coordinación competente en la planificación y gestión del plan, presidida por el Viceconsejero de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales y compuesta por miembros representantes de las Consejerías competentes en las materias de servicios sociales, educación, empleo, salud y vivienda; representantes del Ayuntamiento de Madrid y de los demás Ayuntamientos de la Comunidad, designados por la Federación de Municipios de Madrid. En el caso de Euskadi también existe una Comisión Permanente Interdepartamental que incluye representación de universidades, sindicatos, del sector empresarial, de los colegios profesionales y de las entidades sociales.

En distinta forma, los planes han articulado la participación de la sociedad civil en la planificación e implementación de las medidas. Si bien los planes prevén una participación municipal en las actuaciones, la presencia municipal en el conjunto del proceso no suele ser muy destacada.

**Tabla 14. Actores Implicados en los planes de inclusión autonómicos**

CCAA	Otras Consejerías	Corporaciones Locales	Agentes Sociales	Otros
Andalucía	X	X	X	
Aragón	X	X	X	
Asturias	X		X	
Canarias	X			
Castilla y León	X	X	X	
Castilla la Mancha		X	X	
Cataluña	X	X	X	Universidades
Comunidad Valenciana		X	X	
Extremadura	X	X	X	
Galicia	X	X		– Consorcio Galego de Servicios de Igualdade e do Benestar – Consorcio das Mariñas
Madrid	X	X		
Navarra	X		X	– Población en general – Universidades
País Vasco		X	X	Obras Sociales de Cajas de Ahorro

### 5.2.2. LOS PLANES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

A continuación se presenta una breve descripción de la situación de cada comunidad autónoma a partir del análisis de un cuestionario enviado a las mismas. En lo que se refiere al apartado presupuestario, en algunos casos, la cantidad refleja el presupuesto específico para el plan y en otros las partidas presupuestarias ordinarias o extraordinarias de distintos departamentos que contribuyen a los objetivos del plan.

ANDALUCÍA	
Plan	<b>Plan Andaluz para la Inclusión Social</b> Aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de noviembre de 2003
Duración	Noviembre de 2003 – Diciembre de 2006
Situación	Evaluación cualitativa y cuantitativa
Ejes/Objetivos Prioritarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Fomentar el acceso al empleo entre las personas en situación o en riesgo de exclusión.</li> <li>b. Garantizar el acceso a todos los recursos sociales.</li> <li>c. Garantizar unos recursos económicos mínimos.</li> <li>d. Acceso a la vivienda para personas excluidas.</li> <li>e. Mejorar el acceso y desarrollo de la educación entre los grupos más favorecidos.</li> <li>f. Potenciar la coordinación entre la Administración de Justicia y las áreas de protección social.</li> <li>g. Facilitar el acceso a la salud a las personas con especiales dificultades.</li> <li>h. Intervención en zonas con necesidades de transformación social.</li> <li>i. Desarrollo de políticas de solidaridad familiar.</li> <li>j. Extender la Sociedad de la Información a colectivos en situación de exclusión.</li> <li>k. Apoyar a colectivos específicos especialmente vulnerables.</li> <li>l. Movilización de los agentes sociales y sensibilización en valores.</li> </ul>
Organismo Responsable	Dirección General de Servicios Sociales e Inclusión.
Actores implicados	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Consejerías de Empleo, Obras Públicas y Transportes, Salud, Justicia, Innovación, Ciencia y Empresa y Educación.</li> <li>– Las Corporaciones Locales.</li> <li>– Los Agentes Sociales.</li> </ul>
Dotación Presupuestaria	Presupuesto global: 2.465.923.399 € Se han ejecutado actuaciones por importe de 2.888.455.341 €

ARAGÓN	
Plan	<b>I Plan de Inclusión Social de Aragón</b> Aprobado por Decisión Parlamentaria
Duración	Julio 2005 – Diciembre 2006
Situación	Evaluación
Ejes/Objetivos Prioritarios	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Empleo y acceso a los recursos</li> <li>2. Prevención de los riesgos de exclusión</li> <li>3. Actuaciones a favor de las personas vulnerables</li> <li>4. Movilización de todos los agentes</li> </ol>
Organismo Responsable	Departamento de Servicios Sociales y Familia Secretaría General Técnica Servicio de Planificación, Coordinación y Asuntos Jurídicos
Actores implicados	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Otros Departamentos del Gobierno de Aragón</li> <li>– Entidades y Agentes Sociales como por ejemplo la EAPN</li> <li>– Algunas corporaciones locales</li> </ul>
Dotación Presupuestaria	2005: 364.327.431 € 2006: 397.388.166 €

ASTURIAS	
Plan	<b>En fase de aprobación</b> Base legal: Ley 1/2003 de Servicios Sociales, artículo 24 Ley de Salario Social Básico 4/2005, artículo 32
Duración	2006 - 2008
Situación	En fase de aprobación
Ejes/Objetivos Prioritarios	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diagnóstico de situación</li> <li>2. Prestaciones y medidas destinadas a favorecer la incorporación social de personas en riesgo de exclusión</li> <li>3. Desarrollo de medidas destinadas a grupos de personas en situación de vulnerabilidad o exclusión (Programas Compensatorios)</li> <li>4. Refuerzo y reorientación de los sistemas generales de protección para la atención de necesidades de las personas en riesgo de exclusión</li> </ol>
Organismo Responsable	Sin determinar
Actores implicados	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Otros departamentos: Economía y Empleo; Salud y Servicios Sanitarios; Educación y Cultura; Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores; Vivienda y Bienestar Social</li> <li>– Agentes Sociales</li> </ul>
Dotación Presupuestaria	Pendiente de aprobación

BALEARES	
Plan	No existe plan

CANARIAS	
Plan	<b>Plan de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión Social en Canarias</b> Aprobado por Acuerdo de Gobierno el 5 de noviembre de 1998
Duración	1999 - 2006
Situación	Finalizando ejecución
Ejes/Objetivos Prioritarios	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Medidas de carácter institucional y procedimental</li> <li>2. Medidas de carácter preventivo</li> <li>3. Medidas de promoción e integración social</li> <li>4. Medidas de carácter asistencial</li> </ol>
Organismo Responsable	Dirección General de Servicios Sociales. Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda
Actores implicados	Diferentes consejerías del Gobierno de Canarias
Dotación Presupuestaria	Total: 870.054.603,58€ 1999-2003: 451.785.105,12€ 2004-2008: 419.471.522,68€

CANTABRIA	
Plan	No existe plan, está pendiente de aprobación

CATALUÑA	
Plan	<b>Plan para la Inclusión y la Cohesión Social en Cataluña</b> Aprobado por Decreto 6/2003, de 20 de febrero de creación de la Comisión Rectora del Plan de Acción para la Inclusión Social en Cataluña
Duración	2006 - 2009
Situación	En ejecución desde diferentes perspectivas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación interdepartamental con los Departamentos de la Generalitat de Cataluña implicados en la acción inclusiva.</li> <li>- Cooperación con la administración local impulsando convenios con 21 Ayuntamientos catalanes para desarrollar estrategias inclusivas en los territorios y para implantar Planes Locales de Inclusión Social</li> <li>- Cooperación de corresponsabilidad entre el sector social y asociativo que trabaja directamente con las personas más vulnerables</li> </ul>
Ejes/Objetivos Prioritarios	<p>Líneas generales</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Emprender actuaciones que superen el marco estricto de los servicios sociales</li> <li>2. Debilitar los factores generadores de procesos de exclusión</li> <li>3. Adecuar las acciones a las diversas realidades territoriales</li> <li>4. Trabajar en red</li> <li>5. Generar y transferir conocimiento sobre el fenómeno de la exclusión social</li> <li>6. Sensibilizar al respecto el fenómeno de la exclusión social y desarrollar políticas innovadoras para la inclusión social</li> </ol> <p>Líneas estratégicas</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lucha contra la pobreza y la exclusión en el ámbito económico.</li> <li>2. Fomento del acceso a la ocupación y la lucha contra la precariedad y la exclusión en el ámbito laboral.</li> <li>3. Lucha contra la exclusión en el ámbito formativo y mejora del acceso a un sistema educativo integrador y de calidad.</li> <li>4. Lucha contra la exclusión en el ámbito sociosanitario e impulso de políticas integrales de salud.</li> <li>5. Lucha contra los desequilibrios territoriales y mejora de la cohesión en el ámbito rural y urbano.</li> <li>6. Lucha contra la exclusión en el ámbito residencial e impulso de las medidas que garanticen el acceso a una vivienda digna.</li> <li>7. Fomento de medidas de protección a las familias y a las redes sociales de proximidad y de lucha contra la exclusión en el ámbito relacional.</li> </ol>
Organismo Responsable	Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales (ICASS) del Departamento de Acción Social y Ciudadanía de la Generalitat de Cataluña
Actores implicados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Departamentos de la Generalitat de Cataluña</li> <li>- Ayuntamientos de Cataluña</li> <li>- Tercer Sector Social</li> <li>- Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)</li> </ul>
Dotación Presupuestaria	Para 2007 se prevé una dotación presupuestaria de 2.400.000 €

CASTILLA LA MANCHA	
Plan	<b>II Plan Regional de Integración Social</b> Base legal: Ley 5/95 de Solidaridad
Duración	2002 – 2005 (Se trata de un plan prorrogado)
Situación	En fase de ejecución y de diseño del III Plan
Ejes/Objetivos Prioritarios	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Familias y personas en exclusión social. Acceso al empleo. Vivienda. Educación</li> <li>2. Barrios Desfavorecidos</li> <li>3. Medidas generales adaptadas a población inmigrante.</li> <li>4. Medidas generales adaptadas a población gitana.</li> </ol>
Organismo Responsable	Consejería de Bienestar Social. Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional
Actores implicados	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ayuntamientos</li> <li>– Entidades sociales</li> </ul>
Dotación Presupuestaria	Periodo 2002-2005: 89.922.000 € (acciones directas y exclusivas de integración) Media anual, incluyendo el 2006, de más de 20.000.000 € El plan cuenta además con estructura propia de personal funcionario.

CASTILLA Y LEÓN	
Plan	<b>Plan Regional Sectorial de Acciones para la Inclusión Social en Castilla y León</b> Aprobado por Decreto 57/2005, de 14 de julio, por el que se aprueban los Planes Regionales Sectoriales de Atención y Protección de la Infancia, de Atención a Personas Mayores, de Atención a Personas con Discapacidad, y de Acciones para la Inclusión Social.
Duración	2004 - 2007
Situación	Ejecución
Ejes/Objetivos Prioritarios	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acceso a recursos y apoyo a familias en situación o riesgo de exclusión</li> <li>2. Vivienda</li> <li>3. Empleo</li> <li>4. Educación</li> <li>5. Participación Social</li> <li>6. Apoyo a colectivos especialmente vulnerables a la exclusión social</li> <li>7. Calidad</li> </ol>
Organismo Responsable	Gerencia de Servicios Sociales, Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades
Actores implicados	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Otros departamentos del gobiernos de Castilla y León</li> <li>– Corporaciones Locales</li> <li>– Agentes sociales colaboradores</li> </ul>
Dotación Presupuestaria	Total: 88.381.823,78 €

COMUNIDAD VALENCIANA	
Plan	<p><b>Plan Estratégico de la Comunidad Valenciana para la Inclusión Social</b> Aprobado por el Pleno del Gobierno Valenciano el 24 de noviembre de 2006, por el que aprueba el Plan Estratégico de la Comunitat Valenciana para la Inclusión Social 2006-2008.</p> <p>Base legal: El Estatuto de la Comunidad Valenciana cita el desarrollo de una carta de derechos sociales así como el establecimiento de una política de rentas mínimas y un incremento significativo de alusiones constantes a las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social.</p>
Duración	2006 - 2008
Situación	Ejecución
Ejes/Objetivos Prioritarios	<p>Áreas de actuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acceso al empleo, lucha contra la pobreza y acciones para la inclusión de personas y grupos vulnerables</li> <li>2. Acceso a los recursos básicos, derechos y servicios sociales</li> <li>3. Coordinación, participación y movilización de todos los agentes</li> </ol> <p>Objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Facilitar el acceso al empleo a las personas en situación o riesgo de exclusión</li> <li>2. Luchar contra la pobreza, en particular la extrema</li> <li>3. Prevenir la exclusión y promover la inclusión de las personas y grupos en situación o riesgo de exclusión</li> <li>4. Facilitar el acceso a los derechos y servicios sociales</li> <li>5. Promover la participación y movilización de todos los agentes</li> </ol>
Organismo Responsable	Generalitat Valenciana, Conselleria de Bienestar Social, Subsecretaría, Área de Planificación
Actores implicados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Otras Consellerias del gobierno valenciano: Economía, Hacienda y Empleo; Justicia, Interior y Administraciones Públicas; Infraestructuras y Transporte; Cultura, Educación y Deporte; Sanidad; Territorio y Vivienda</li> <li>- Entidades Sociales</li> </ul>
Dotación Presupuestaria	<p>Total (2006 a 2008): 1.969.300.000 € Anual: 623.100.000 €</p> <p>Cerca del 60% corresponde a la Conselleria de Bienestar Social y, el resto a las demás Consellerias implicadas.</p>

EXTREMADURA	
Plan	<b>Plan Inclusión Social</b> Aprobado por Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura el día 5 de julio de 2005
Duración	2005 - 2007
Situación	En ejecución
Ejes/Objetivos Prioritarios	<p>Ejes Prioritarios</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Empleo</li> <li>2. Vivienda</li> <li>3. Ingresos Económicos</li> <li>4. Servicios Sociales</li> <li>5. Educación</li> <li>6. Salud</li> <li>7. Participación social</li> <li>8. Zonas Vulnerables y Grupos especialmente desfavorecidos</li> </ol> <p>Objetivos Generales</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer mecanismos que favorezcan la inserción sociolaboral de personas en riesgo y/o situación de exclusión social.</li> <li>2. Garantizar y mejorar la atención de la población en riesgo o situación de exclusión social a través de la Red de Servicios Sociales.</li> <li>3. Garantizar unos ingresos económicos suficientes.</li> <li>4. Facilitar el acceso a una vivienda digna a personas en riesgo y/o situación de exclusión social.</li> <li>5. Asegurar el acceso y mejorar el desarrollo educativo de los alumnos/as especialmente desfavorecidos/as.</li> <li>6. Potenciar una salud integradora e igual para todos/as.</li> <li>7. Apoyar y atender a grupos especialmente vulnerables.</li> <li>8. Actuar de forma integral en las zonas más desfavorecidas.</li> <li>9. Impulsar la corresponsabilidad social y la movilización de los agentes sociales como eje estratégico para avanzar en la inclusión social.</li> </ol>
Organismo Responsable	Dirección General de Inclusión Social y Prestaciones. Consejería de Igualdad y empleo. Junta de Extremadura
Actores implicados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diferentes Direcciones Generales de las distintas Consejerías de la Junta de Extremadura.</li> <li>- Corporaciones Locales</li> <li>- Agentes sociales</li> </ul>
Dotación Presupuestaria	No hay dotación presupuestaria específica para el Plan, el presupuesto se corresponde con las cantidades disponibles en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para las medidas que aparecen en el Plan.

GALICIA	
Plan	<p><b>II Plan Galego de Inclusión Social</b>            Base legal: Ley 9/91, modificada por la Ley 1/1999, gallega de medidas básicas para la inserción social, que dió origen a la Renta de Integración Social de Galicia (en proceso de revisión)            El estatuto legal del segundo plan está por definir</p>
Duración	2006 - 2013
Situación	Fase inicial de implementación
Ejes/Objetivos Prioritarios	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Intervención sobre el territorio mediante equipos técnicos de carácter local/comarcal (estrategia de itinerarios de inserción/apoyo a la atención primaria en la aplicación y desarrollo de los proyectos personalizados vinculados a la prestación económica de RISGA)</li> <li>2. Fomento y coordinación con el tercer sector en una estrategia integrada a favor de la inserción social</li> <li>3. Mejora de la coordinación transversal entre departamentos con incidencia en la inclusión y el bienestar social</li> <li>4. Planes dirigidos a colectivos específicos: plan integral con la comunidad gitana; colectivo sin techo; exclusión territorial: áreas rurales deprimidas y áreas urbanas excluidas; personas con discapacidades, etc.</li> <li>5. Investigación, formación y sensibilización</li> </ol>
Organismo Responsable	Secretaría Xeral do Benestar (Vicepresidencia a Xunta de Galicia)
Actores implicados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Otros departamentos autonómicos con medidas relevantes en el logro de la inclusión social: Vivenda, Traballo, Medio Rural, Educación, Sanidade e Inmigración.</li> <li>- Consorcio galego de Servizos da Igualdade e do Benestar</li> <li>- Concellos de A Coruña, Ferrol, Santiago, Lugo, Ourense, Pontevedra e Vigo</li> <li>- Consorcio das Mariñas.</li> </ul>
Dotación Presupuestaria	La dotación global para todo el periodo está por determinarse en función de la formulación definitiva del marco estratégico para Galicia durante el periodo de referencia.

LA RIOJA	
Plan	No existe plan en vigor. El último fue el Plan de Acción contra la exclusión en la Rioja (1998 – 2002)
Duración	1998 - 2002
Situación	Finalizado
Ejes/Objetivos Prioritarios	Principios orientadores: <ul style="list-style-type: none"> <li>- El fomento de la participación interinstitucional y establecimiento de estrategias coordinadas contra la exclusión social.</li> <li>- La cooperación de los sectores público y privado en la intervención social.</li> <li>- El abordaje de la exclusión desde una perspectiva integral.</li> </ul> Áreas de actuación: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios Sociales</li> <li>- Empleo</li> <li>- Educación</li> <li>- Salud</li> <li>- Cultura</li> <li>- Hábitat</li> <li>- Vivienda</li> </ul>
Organismo Responsable	Dirección General de Bienestar Social
Actores implicados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diferentes ministerios (defensa; justicia; trabajo y asuntos sociales; sanidad y consumo; educación y cultura)</li> <li>- Diferentes consejerías del gobierno de La Rioja (desarrollo autonómico, AAPP y medio ambiente; hacienda y promoción económica; obras públicas, transporte, urbanismo y vivienda; salud, consumo y bienestar social; educación, cultura, juventud y deportes)</li> <li>- Secretaría General de la Unión Europea</li> <li>- Universidad de La Rioja</li> <li>- Corporaciones locales</li> <li>- Sindicatos</li> <li>- Entidades sociales sin fines de lucro</li> <li>- Medios informativos de La Rioja</li> </ul>
Dotación Presupuestaria	Se desconoce

Nota: esta ficha ha sido rellenada directamente por la FLV a partir de la información pública disponible

MADRID	
Plan	<p><b>Plan contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid</b>  Aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 20 de diciembre de 2001  Base legal:  Tanto la Ley 11/2003, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (artículo 49) como la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid (artículo 36), incorporan en sus respectivos textos la obligatoriedad de elaborar planes contra la exclusión social.</p>
Duración	2002 - 2006
Situación	Finalizado – En proceso de diseño de un nuevo plan
Ejes/Objetivos Prioritarios	<p>Áreas de actuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantía de Ingresos</li> <li>2. Acompañamiento Social</li> <li>3. Empleo y Formación</li> <li>4. Salud</li> <li>5. Vivienda</li> <li>6. Educación</li> <li>7. Coordinación</li> <li>8. Evaluación y Seguimiento</li> <li>9. Sensibilización Social</li> </ol> <p>Ejes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Atención prioritaria a los más excluidos</li> <li>2. Establecimiento de un nivel mínimo de acceso a los derechos sociales</li> <li>3. Adecuación en el contenido y en el procedimiento de acceso a las prestaciones</li> <li>4. Corresponsabilidad de las diferentes Consejerías y Administraciones Públicas implicadas en la lucha contra la exclusión social</li> <li>5. Desarrollo de mecanismos de coordinación entre los servicios sociales y el resto de sistemas de protección social.</li> <li>6. Concepción participativa, tanto en el proceso de elaboración del Plan como en su puesta en marcha y seguimiento.</li> </ol>
Organismo Responsable	<p>Comisión de Coordinación, presidida por el Viceconsejero de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales  Composición:  Miembros representantes de las Consejerías competentes en las materias de servicios sociales, educación, empleo, salud y vivienda; representantes del Ayuntamiento de Madrid y de los demás Ayuntamientos de la Comunidad, designados por la Federación de Municipios de Madrid</p>
Actores implicados	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Consejerías competentes en las materias de servicios sociales, educación, empleo, salud y vivienda</li> <li>– Corporaciones Locales</li> </ul>
Dotación Presupuestaria	El Plan carece de Memoria Económica, no obstante el gasto ejecutado en la implantación de las medidas desarrolladas en los 5 años de vigencia del mismo ha superado la cifra de 605.102.681 €

<b>MURCIA</b>	
Plan	No existe plan

<b>NAVARRA</b>	
Plan	<b>II Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra</b> Base legal: Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre de Servicios Sociales
Duración	2007 - 2008
Situación	Ejecución
Ejes/Objetivos Prioritarios	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Análisis del conjunto de la exclusión social en Navarra, transformaciones producidas en las últimas décadas.</li> <li>2. Análisis de los factores que influyen en los procesos de exclusión social.</li> <li>3. Conocimiento de colectivos que ocupan un lugar importante en el espacio social de la exclusión en Navarra.</li> <li>4. Diseño de medidas intersectoriales que respondan en la lucha contra la exclusión social en Navarra.</li> <li>5. Diseño de un modelo de corresponsabilidad civil y sensibilización social en la lucha contra la exclusión social y la discriminación de colectivos afectado.</li> <li>6. Diseño de un modelo de coordinación y seguimiento del Plan.</li> <li>7. Diseño de indicadores de seguimiento y evaluación del Plan.</li> </ol>
Organismo Responsable	Servicio de Planificación, Evaluación de Calidad e Inspección de la Dirección General de Bienestar Social del Gobierno de Navarra.
Actores implicados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituto Navarro de Bienestar Social y Servicios Sociales de Atención Primaria.</li> <li>- Agentes sociales</li> <li>- Universidad Pública de Navarra.</li> <li>- Población en general</li> </ul>
Dotación Presupuestaria	Total: 115.000 € en la fase preparatoria

PAIS VASCO	
Plan	II Plan Interinstitucional Vasco de Inclusión Social
Duración	2007 - 2009
Situación	Aprobado por el Gobierno Vasco el 19 de junio 2007. Pendiente de ser aprobado por parlamento (presumiblemente en noviembre de 2007)
Ejes/Objetivos Prioritarios	<p>Ejes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reflexión estratégica: Diagnóstico de situación, resultados y aportaciones de la evaluación al primer plan vasco de inserción. Evolución de políticas de Lucha contra la Exclusión y principios que fundamentan, definen y estructuran el modelo vasco de Protección y de Inclusión Social.</li> <li>2. Actuación estratégica</li> </ol> <p>Objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Correspondientes al Sistema Vasco de Protección y de Inclusión Social: <ol style="list-style-type: none"> <li>I Adecuación del marco normativo vigente al objeto de ordenar y facilitar los procesos de protección e inserción</li> <li>II Unificación y generalización del sistema de diagnóstico y seguimiento de las políticas de inserción y protección social</li> <li>III Consecución del máximo nivel de calidad en las prestaciones económicas, garantizando que lleguen a todas las unidades convivenciales en situación de necesidad y promoviendo una intervención integral básica</li> <li>IV Incremento y mejora de los programas de formación y empleo destinados y promoción del acceso y el mantenimiento de estas personas en el mercado de trabajo</li> </ol> </li> <li>2. Correspondientes a los sistemas generales de protección social: <ol style="list-style-type: none"> <li>I Mejora y refuerzo de la intervención que se realiza desde el sistema público vasco de servicios sociales</li> <li>II Mejora y refuerzo de la intervención que se realiza desde los restantes sistemas de protección social</li> <li>III Mejora de las herramientas de gestión del plan y desarrollo de indicadores comunes de seguimiento y evaluación.</li> </ol> </li> </ol>
Organismo Responsable	Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social
Actores implicados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administraciones públicas (Gobierno Vasco y diputaciones de Asuntos Sociales y Empleo, Administraciones locales)</li> <li>- Agentes sociales</li> <li>- Universidades</li> <li>- Entidades Sociales</li> </ul>
Dotación Presupuestaria	Total hasta 2009: 880.205.311 € en actuaciones específicas de protección y de inclusión social.

### 5.2.3. LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN.

Las Rentas Mínimas de Inserción o salario social es un instrumento fundamental en la lucha contra la exclusión social. Si bien en España no existe un sistema de rentas mínimas a nivel nacional, todas las comunidades autónomas desde hace muchos años han implantado un sistema de rentas mínimas que, en algunos casos, han evolucionado hacia leyes de inserción.

A continuación presentamos dos tablas en las que se recoge un panorama de conjunto sobre los requisitos y condiciones de acceso que establece cada comunidad autónoma para los beneficiarios de estas rentas, así como sobre la duración de las mismas y sus cuantías por titular de la prestación. Tal y como se puede observar existen similitudes en cuanto a la manera en que se ha implantado el sistema, pero también existen importantes divergencias en cuanto a las cuantías que perciben los beneficiarios de esta prestación, así como en la duración que tienen y los derechos que la amparan.



Tabla 15. Rentas Mínimas de Inserción: Requisitos de Naturaleza Administrativa I (año 2006)

CCAA	Beneficiario	Fecha Constitución Unidad Familiar	Empadronamiento	Tiempo de Residencia	Edad Mínima
Andalucía	Unidad Familiar	12 meses	12 meses	12 meses	25 años
Aragón	Titular		12 meses	12 meses	18 años
Asturias	Unidad Familiar	12 meses	24 meses	24 meses	25 años
Baleares	Titular	6 meses	Estar empadronado	6 meses	25 años
Canarias	Titular		Acreditar periodo de residencia	36 meses	25 años
Cantabria	Persona sola/ Unidad Familiar	6 meses	12 meses	12 meses	18 años
Castilla la Mancha	Unidad Familiar	6 meses	24 meses	24 meses	18 años
Castilla y León	Unidad Familiar		12 meses	12 meses	25 años
Cataluña	Titular/ Unidad Familiar		Estar empadronado	12 meses	25 años
Ceuta					
Extremadura	Titular	6 meses	12 meses	12 meses	18 años
Galicia	Unidad Convivencia		12 meses	12 meses	25 años
La Rioja*	Personas	12 meses	12 meses	12 meses	25 años
	Unidad de Convivencia	12 meses	12 meses	12 meses	25 años
Madrid	Unidad de Convivencia	6 meses	12 meses	12 meses	25 años
Melilla**	Persona sola/ Unidad de Convivencia	18 meses	24 meses	24 meses	25 años
	Unidad de Convivencia		6 meses	24 meses	No se exige
Murcia	Personas/ Unidad Familiar		12 meses	12 meses	25 años
Navarra	Unidad Familiar		Estar empadronado	24 meses	25 años
País Vasco	Unidad de Convivencia	12 meses	12 meses	12 meses	23 años
Comunidad Valenciana	Personas físicas / Unidad de Convivencia		12 meses	12 meses	25 años

\* Ingreso Mínimo de Inserción y Ayudas de Inclusión Social, respectivamente

\*\* Ingreso Melillense de Integración y Prestación Básica Familiar, respectivamente

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Tabla 16. Rentas Mínimas de Inserción: Requisitos de Naturaleza Administrativa II (año 2006)

CCAA	Duración Prestación	"Cantidad Económica (Titular prestación)"	% SMI	% IPREM
Andalucía	6 meses	318,06	62,00%	67,70%
Aragón	12 meses	324,00	63,16%	68,97%
Asturias	12 meses	365,00	71,15%	77,69%
Baleares	12 meses	336,88	65,67%	71,71%
Canarias	12 meses	342,79	66,82%	72,97%
Cantabria	12 meses	286,83	55,91%	61,05%
Castilla la Mancha	6 meses	328,86	64,11%	70,00%
Castilla y León	12 meses	352,35	68,68%	75,00%
Cataluña	12 meses	337,88	65,86%	71,92%
Ceuta				
Extremadura	6 meses	352,35	68,68%	75,00%
Galicia	12 meses	305,37	59,53%	65,00%
La Rioja	12 meses*	328,86	64,11%	70,00%
	12 meses*	288,79	56,29%	61,47%
Madrid	12 meses	315,00	61,40%	67,05%
Melilla	12 meses	256,60	50,00%	54,60%
	6 meses	179,55	35,00%	38,21%
Murcia	12 meses	260,00	50,68%	55,34%
Navarra	6 meses	375,84	73,26%	80,00%
País Vasco	12 meses	505,73	98,58%	107,65%
Comunidad Valenciana	6 meses	336,92	65,68%	71,72%
<p>"SMI 2005 = 513,00 €/mes (Real Decreto 2.388/2004, de 30 de diciembre, BOE de 31/12/04)"</p>				
<p>"IPREM 2005 = 469,80 €/mes Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, disposición adicional decimosexta. BOE de 28/12/04"</p>				

\* Existen dos tipos de prestaciones

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

### 5.3. LOS PLANES DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LAS CORPORACIONES LOCALES.

Dada la configuración administrativa del Estado español y la creciente descentralización de competencias en materia social al plano autonómico y local, los municipios juegan un papel fundamental en la provisión de servicios a las personas más necesitadas así como en el desarrollo de las políticas sociales. Buena parte de los servicios sociales, especialmente en aquellos municipios de tamaño grande e intermedio, son gestionados bajo la competencia municipal, lo cual ha hecho que los ayuntamientos emprendan medidas y planes especialmente dirigidos a la lucha contra la exclusión.

Estas iniciativas de carácter municipal se han visto reforzadas por la aprobación de los planes autonómicos de inclusión social en la que uno de los actores fundamentales son los municipios. La participación municipal activa en los planes de inclusión, que progresivamente se va estructurando, es una expresión evidente de cómo la descentralización de los servicios puede tener mayor impacto en los ciudadanos y si se hace además en el marco de los planes autonómicos de inclusión social es un reflejo del progreso de la implantación del Método Abierto de Coordinación como método de trabajo.

Algunos municipios, especialmente de mayor tamaño y que se caracterizan por tener más presupuesto para actuaciones en materia social han ordenado el conjunto de medidas que van poniendo en marcha en planes municipales de inclusión social. Este es el caso, por ejemplo, del Ayuntamiento de Barcelona, que tiene un plan en marcha desde el años. Actualmente, varios ayuntamientos más se encuentran en fase de elaboración de planes o procediendo a articular mejor el conjunto de medidas que llevan a cabo en materia de inclusión social.





## VI. ALGUNOS RETOS PARA AVANZAR Y PROFUNDIZAR EN LA INCLUSIÓN SOCIAL

En la última parte de este documento procedemos a hacer una serie de reflexiones centradas en aquellos ámbitos que entendemos son fundamentales en la lucha contra la exclusión social y en la reducción de las tasas de pobreza en nuestro país. Hemos priorizado seis que consideramos tienen un impacto cualitativo en las políticas de inclusión social.

En primer lugar, las políticas de empleo y la manera en que éstas afectan a las personas excluidas del mercado de trabajo o que tienen una posición precaria en el mismo; en segundo lugar, nos referiremos a las políticas de rentas como instrumentos indispensables para mejorar la calidad de vida de las personas más pobres; en tercer lugar, nos centraremos en la educación, por la relación estrecha que la misma tiene con las oportunidades de que las personas estén incluidas socialmente; en cuarto lugar, nos referiremos a la vivienda como condición indispensable que facilita a las personas la posibilidad de habitar en un entorno adecuado y contar con las condiciones de dignidad de vida básicas; en quinto lugar, a la salud por la relevancia que ésta tiene en las personas excluidas y, por último, al papel que juegan los servicios sociales como última malla de protección social de las personas que se encuentran en situaciones vulnerables.

Si bien no se pretende hacer en esta parte final un recorrido por los grupos de población que padecen especialmente la exclusión social o que tienen mayores riesgos de caer en la misma (mujeres con hijos a cargo, desempleados de larga duración, personas drogodependientes, gitanos, etc.) hemos entendido que era importante hacer referencia a cuatro cuestiones por la relevancia que actualmente tienen en el escenario europeo y también en nuestro país: la pobreza infantil como fenómeno creciente y preocupante, el envejecimiento de la población, la feminización de la pobreza y el fenómeno migratorio, por las especiales implicaciones que la gestión de la diversidad tiene actualmente en nuestro país.

### 6.1 LA NECESIDAD DE AVANZAR EN POLÍTICAS DE EMPLEO MÁS INCLUSIVAS

La situación del mercado de trabajo español ha cambiado radicalmente en los últimos años; nuestro país ha pasado de tener unas tasas de desempleo superiores al 20% a inicios de los años 90, a reducir las mismas al 7,95% según los datos del 2º trimestre de la Encuesta de Población Activa de 2007. Durante varios años, España ha sido el país de la Unión Europea que más empleos ha creado, al mismo tiempo que ha incrementado sustancialmente las tasas de población activa e incorporado al mercado laboral un importante contingente de personas inmigrantes. Pero este excelente progreso, que ha tenido también consecuencias muy importantes en cuanto a las creación de oportunidades de empleo para los grupos de población más vulnerables, no está exento de limitaciones bien conocidas como son las bajas tasas de productividad, así como la alta precariedad que existe en algunos segmentos del mercado de trabajo.

La calidad del empleo incide directamente en la prevención de posibles situaciones de exclusión social, actuando sobre una de las causas que genera una condición estructural de pobreza relativa. Los indicadores europeos de tasa de riesgo de pobreza de la población ocupada nos muestran que la tasa

de pobreza en asalariados se mantiene ligeramente por encima del 10% (10,4% según Encuesta de Condiciones de Vida de 2005), siendo menor en mujeres con un 8,7%. Nos encontramos, además, con un segmento de población que circula entre el empleo, el desempleo y la desprotección social. Este círculo afecta especialmente a los trabajadores con bajo o insuficiente salario y se agrava en los casos en que se dan situaciones de irregularidad, subempleo, etc.

Por otra parte, el perfil de personas desempleadas ha cambiado notablemente; mientras que durante la década de los 90, la escasa oferta de trabajo hacía que muchas de las personas desempleadas no padeciesen otro tipo de problemas sociales (recordemos, por ejemplo, las altas tasas de empleo juvenil) actualmente buena parte de los desempleados lo son por que en su vida personal, familiar, contexto en el que habitan, etc. tienen otra serie de problemas y dificultades que se convierten a su vez en un obstáculo para acceder al mercado de trabajo. Hoy día, por tanto, el desempleo se concentra preferentemente en los colectivos sociales excluidos tales como personas drogodependientes, mujeres con hijos a cargo, personas con muy baja cualificación, personas con discapacidad, mayores de 50 años, etc. No se debe olvidar que 1 de cada 3 personas en situación de desempleo se encuentran bajo el umbral de la pobreza y, por lo tanto, su acceso al mercado laboral es determinante para su inclusión social. En concreto, el 34,8% de los desempleados se encuentran en riesgo de pobreza y/o exclusión social según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2005.

En consecuencia, las políticas de empleo se encuentran ante un nuevo perfil de personas empleadas pero también desempleadas, debido a los cambios producidos en el mercado de trabajo. Estos cambios radicales requieren que las medidas activas de empleo, concebidas muchas de ellas para otro contexto, sean revisadas y adaptadas a la nueva situación, impulsando otras nuevas, o dimensionando algunas que ya se vienen ensayando para hacer frente a esta nueva situación. Estas acciones tendrán que orientarse, sin duda, en dos direcciones: por una parte, a dignificar y cualificar el empleo de aquellas personas que actualmente trabajan pero lo hacen de modo precario, o bien porque están en la economía sumergida, o bien porque sus condiciones de trabajo no garantizan condiciones de vida dignas. Por otra, a favorecer medidas de inserción sociolaboral, de aquellos grupos de población que actualmente no tienen un empleo y que, además, por sus características personales o sociales tienen especiales dificultades para conseguirlo.

Las circunstancias y peculiaridades de estas personas hacen que cualquier enfoque de trabajo tenga que hacerse de modo más integral, desde la perspectiva de proceso y de modo individualizado. Estas mismas circunstancias aconsejan también que los planes de inclusión social y de empleo tengan que coordinarse más y, si cabe, como un proceso conjunto, al objeto de conseguir mayor impacto. Parece aconsejable también que, además de hacer un esfuerzo por mejorar los salarios más bajos y elevar el nivel del salario mínimo interprofesional, algunas medidas que se han iniciado en los últimos años y que han dado resultados positivos, como es el caso de las bonificaciones a las contrataciones de personas en situación de exclusión, sean dimensionadas e incrementadas. Otras medidas sobre las que se viene reflexionando pero que en la práctica han tenido muy pocos progresos deberían ser puestas en marcha con objetivos y dotaciones más ambiciosas; destacamos entre ellas, a título de ejemplo, la ley de empresas de inserción, la adopción de cláusulas sociales en los contratos públicos, el fomento de la responsabilidad social, el desarrollo de acciones integrales en barrios especialmente excluidos, etc.

Este tipo de medidas requerirán un partenariado más activo entre los distintos actores sociales, teniendo especialmente en cuenta el importante papel que pueden jugar las entidades no lucrativas de acción social en la inclusión activa de los grupos de población especialmente excluidos. La nueva orientación, más inclusiva, de los Fondos Estructurales, y especialmente del Fondo Social Europeo, es una oportunidad para impulsar algunas de estas actuaciones.

## 6.2 EL INCREMENTO DE LAS RENTAS MÁS BAJAS PARA GARANTIZAR MAYORES NIVELES DE PROTECCIÓN

Contar con unos ingresos adecuados es condición indispensable para tener un nivel de vida digno y evitar los riesgos de caer en la exclusión social. Las políticas de rentas, tanto contributivas como no contributivas, juegan aquí un papel esencial y los niveles de cobertura de las mismas, las cuantías que perciben sus beneficiarios, el modo en que se implementan, los requisitos de acceso, etc., deben estar pensados con criterios de equidad y solidaridad, prestando especial atención a aquellas personas y grupos que tienen riesgo de especial desprotección.

El incremento del nivel de riqueza que nuestro país ha tenido en los últimos años, unido al aumento de las tasas de actividad, ha permitido una incorporación más activa de algunos grupos de población, como los jóvenes y las mujeres, al mercado de trabajo. A su vez, la reducción de las tasas de desempleo ha hecho posible que el sistema de protección social, que se sustenta fundamentalmente sobre la Seguridad Social, haya mejorado sustancialmente, no solamente en el reconocimiento de los derechos de pensión para aquellas personas que han estado en el mercado laboral (pensiones contributivas), sino para aquellas que no han cotizado a la Seguridad Social o sus cotizaciones han sido insuficientes (pensiones no contributivas).

No obstante, diversos factores hacen que sea necesario seguir impulsando cambios en el sistema que garanticen los principios del estado social, corrijan disfunciones y avancen en las políticas de solidaridad; entre otros: los cambios demográficos actuales y futuros, determinados por un envejecimiento progresivo de la población y la existencia de muchos grupos que necesitan beneficiarse de una política de rentas y que no han estado en el mercado laboral.

Además de evitar situaciones de precariedad laboral a las que nos hemos referido en el apartado anterior (uso abusivo de la contratación temporal) para disminuir los riesgos de vulnerabilidad y situaciones de exclusión, parece indispensable que se incremente progresiva y sustancialmente por encima del IPC anual el salario mínimo, de modo que permita una vida digna a los miembros de la unidad familiar, hasta superar la cuota que evite que las personas estén en situación de pobreza relativa. En línea con este planteamiento, las prestaciones por desempleo de aquellas personas con salarios más bajos o con menos tiempo de permanencia en el mercado de trabajo deben ser mejoradas.

En lo referente a las pensiones no contributivas, el esfuerzo de mejora que se ha hecho en los últimos años debe seguir aumentando tanto, en lo tocante a las cuantías de las prestaciones más bajas como a los niveles de cobertura de las mismas, para que se sitúen por encima del umbral de la pobreza. Pero, además de esta mejora y en la medida en que algunas de estas pensiones no contributivas

son complementadas por el plano autonómico, es urgente una mejora en la ordenación del sistema y una armonización entre los distintos territorios de cara a evitar disfunciones, especialmente cuando se produce movilidad de las personas.

La mejora de la situación económica de nuestro país y el progreso y desarrollo social que se está produciendo, permite que se den las circunstancias para incrementar los niveles de protección y coberturas sociales; no debemos de olvidar que en España al igual que en otros países de nuestro entorno, la implantación del sistema de bienestar social es tardío y el gasto social no ha alcanzado los porcentajes de los países más avanzados de la Europa comunitaria. Lógicamente con un incremento de los niveles de protección social, será necesario priorizar aquellos ámbitos más necesitados de protección, como son el de las personas dependientes, la infancia, la protección a las familias, etc.

En lo que se refiere a las rentas mínimas de inserción, de competencia autonómica y de aplicación desigual (tanto en niveles de cobertura como en cuantía), parece necesario que se produzcan progresos sustanciales, dado que estas prestaciones son la última maya de la protección social y afectan normalmente a personas que se encuentran en situación extrema de exclusión. En este sentido, los avances tienen que ir en varias direcciones: extensión a todas las comunidades autónomas de la renta mínima como derecho subjetivo, incrementar las cuantías, especialmente en aquellas comunidades autónomas en las que éstas son muy escasas; mejorar los niveles de cobertura para que lleguen a todas las personas que no la encuentran en otras prestaciones; avanzar en la armonización entre las distintas comunidades autónomas, para que las personas que por cualquier circunstancia se desplazan no pierdan este derecho; mejorar sustancialmente los sistemas de gestión, especialmente en lo que concierne a la concesión y a la renovación, para que no se produzcan situaciones de desprotección; armonizar mejor estas coberturas con las políticas de inclusión y de empleo, buscando que no sean excluyentes o desincentivadoras, sino complementarias.

### 6.3. LA MEJORA DE LOS NIVELES Y RESULTADOS EDUCATIVOS

Tal y como hemos visto, los niveles de instrucción están estrechamente ligados con el riesgo de caer en la pobreza; de hecho, entre la personas con estudios primarios o inferior, la tasa de pobreza relativa alcanza el 28,3%. El sistema educativo español, que ha mejorado sustancialmente en las últimas décadas en equipamiento y recursos, muestra también importantes limitaciones, especialmente en la integración de determinados colectivos sociales. De hecho, de acuerdo al informe PISA, España es uno de los países de la Unión Europea que se encuentra en peor situación en aspectos como el abandono y fracaso escolar de adolescentes. A esta situación se suman nuevos fenómenos como el migratorio, que requieren un esfuerzo especial de adaptación de la comunidad educativa.

La mejora de resultados educativos requiere, por supuesto, una mayor inversión de recursos, dado que por el momento ésta es también deficitaria en comparación con países de nuestro entorno. Este incremento en la inversión educativa facilitará, en buena medida, la universalización de la educación en la etapa infantil, con el efecto que ello tiene para las posibilidades de inserción laboral de las mujeres y la conciliación de la vida familiar y laboral. Además, mejorará el nivel de equipamiento y dotaciones que son determinantes para la calidad del sistema.

Pero esta inversión en recursos no será suficiente si no se aborda la enseñanza con una nueva perspectiva, invirtiendo también en la formación del profesorado, el desarrollo de las comunidades educativas, la renovación de los métodos de trabajo y una planificación más racional que evite las concentraciones, por ejemplo, de población inmigrante en determinados centros educativos, normalmente de gestión pública. El sistema educativo se debe adaptar a un nuevo mercado de trabajo que no solamente plantea más demandas, sino que exige que los trabajadores tengan competencias clave comunes a los distintos momentos de su vida laboral. En este sentido, la introducción en la sociedad de la información y el aprendizaje debe de ser una prioridad para evitar que se agrande la brecha digital.

Además es necesario identificar objetivos específicos a acometer con urgencia, como son: el fracaso escolar o el abandono prematuro de los centros educativos, la atención a la diversidad, etc. La falta de éxito de los alumnos en el sistema educativo influye directamente en sus posibilidades de encontrar empleo y condiciona su integración social. Para ello es imprescindible que haya una aplicación efectiva de programas como el Proa y una extensión de los mismos a todos los territorios en donde son necesarios.

La escuela, por otra parte, tiene que ser significativa en el barrio y no puede estar de espaldas al entorno; esto requiere un cambio en los modelos de enseñanza, entendiendo que el espacio educativo es un espacio socioeducativo, en el que la escuela se hace significativa en el entorno y el entorno se hace significativo en la escuela. Desde una perspectiva socioeducativa, los actores no solamente serán ya los profesores, sino que otros agentes de la sociedad civil comienzan a tener un papel importante y se convierten en imprescindibles.

#### 6.4. LA GARANTÍA DE VIVIENDA EN UN HÁBITAT ADECUADO

A pesar de que la construcción de vivienda nueva en España ha tenido un proceso de crecimiento sin parangón en comparación con otros países europeos, las dificultades de acceso a una vivienda digna no solamente se han agravado para las capas más excluidas de la población, sino también para las clases medias. El incremento desmesurado que ha tenido el precio de la vivienda en los últimos años en nuestro país ha hecho que unos pocos se hayan enriquecido, que un sector de las clases medias haya pasado a ser clase media patrimonial, pero que otro haya incurrido en un importante endeudamiento, y que demasiados grupos de población encuentren muchas dificultades para acceder, sea en alquiler o en propiedad a una vivienda digna.

Además, a esta dificultad de muchas personas para acceder a una vivienda digna se suman otra serie de problemas: el crecimiento del hacinamiento, especialmente de población extranjera, debido a que los alquileres son caros; el retraso en la edad emancipatoria de buena parte de la población joven, con las consiguientes consecuencias sociales y demográficas; el crecimiento de situaciones de infravivienda, que lleva aparejado el deterioro y degradación de los barrios urbanos, el aumento de personas sin hogar, las dificultades económicas de las personas mayores, con bajos niveles de renta para acometer la rehabilitación de pisos, etc.

En un contexto en el que toca a su fin y se pone en cuestión la sostenibilidad del ciclo expansivo y descontrolado del desarrollo de la vivienda, y en el que han crecido mucho las carencias en este

campo, es necesario que el acceso a una vivienda digna, en un entorno digno, pase a formar parte de las prioridades de la agenda política del conjunto de las instituciones públicas. Para ello se requiere no solamente hacer mayor inversión social en este campo y plantearse de nuevo prioridades en materia de vivienda social, vivienda de alquiler, etc., sino también poner en marcha medidas específicas de carácter urgente con aquellos grupos de población y en aquellos ámbitos en los que este problema es especialmente acuciante.

Así por ejemplo, la recuperación urbanística, económica y social de los barrios degradados, especialmente en las grandes ciudades, parece ser una prioridad, al igual que la puesta en marcha de medidas específicas dirigidas a aquellos grupos de población que más dificultades tienen en el acceso a una vivienda, como son jóvenes, inmigrantes, mujeres con hijos a cargo, gitanos, personas mayores, etc. Especial atención habrá que prestar a determinados problemas, persistentes en algunos casos aunque adquieren nuevos tintes, como son: el chabolismo, el alojamiento de los temporeros en zonas agrícolas, el crecimiento del número de personas sin hogar, etc.

Las medidas fiscales, por otra parte, serán una herramienta fundamental para que las políticas de vivienda tengan un carácter redistributivo. Entre ellas habrá que contemplar no solamente el incentivo a la adquisición de vivienda por la vía de la deducción fiscal, como se vienen haciendo tradicionalmente, sino también otros aspectos tales como las deducciones por gastos de alquiler y los eventuales gravámenes a las viviendas vacías, en la medida en que es un recurso ocioso en un contexto de alta necesidad.

## 6.5. EL IMPULSO DE LAS POLÍTICAS DE SALUD

El sistema sanitario español ha progresado mucho en las tasas de cobertura y es considerado como uno de los mejores sistemas de salud europeos. Además las transferencias que se han producido en la gestión del mismo a las comunidades autónomas, han ido acompañadas de nuevos incrementos en las tasas de cobertura y en el catálogo de servicios.

A nadie se le escapa que la pobreza y la exclusión social, están estrechamente relacionadas con los niveles de calidad de vida y de salud de las personas. Así por ejemplo las diferencias territoriales en cuanto a las tasas de mortalidad, la esperanza de vida y la morbilidad, están vinculadas a las desigualdades en materia de empleo (la precariedad en el empleo por ejemplo es causa de accidentes laborales), educación y hábitat. Estas diferencias, se agravan más cuando nos referimos a colectivos específicos como puede ser la comunidad gitana, personas que viven en hábitat degradados, personas afectadas por SIDA, alcoholismo, etc.

La pobreza es por tanto el factor principal que incide en la falta de salud de los individuos; además las personas con menos nivel socioeconómico utilizan en menos medida los servicios sanitarios preventivos. La salud mental se relaciona con las situaciones de exclusión, al igual que las condiciones en la que se desenvuelven muchos grupos de mujeres.

Si bien la universalidad del sistema de salud está garantizada, incluso la prestación de determinados servicios sanitarios para las personas sin permiso de residencia, la accesibilidad a los servicios

de salud puede y debe de mejorar sustancialmente. En este sentido es necesaria una orientación no solamente paliativa de la enfermedad sino mucho más preventiva, que pasa por la promoción y ecua-ción en hábitos y estilos de vida saludables.

Esta orientación preventiva y accesible de los servicios sanitarios, es especialmente importante cuando nos referimos a determinados grupos de población, por lo que son muy recomendables acciones específicas de prevención primaria dirigidas a colectivos que son más cercanos a las prácticas de riesgo, al acceso a la salud mental, etc. Así mismo es deseable una mayor vinculación entre el sistema nacional de dependencia y los servicios de salud.

## 6.6. LA REVISIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LAS LEYES DE SERVICIOS SOCIALES.

Los servicios sociales se configuran progresivamente en nuestro país como uno de los pilares del estado de bienestar social, junto con la sanidad, la educación y las pensiones. De implantación tardía, pero creciendo y con vocación de universalidad, se encuentran en una situación en la que, simultáneamente a su consolidación, se les plantean nuevos retos: atención a nuevas necesidades sociales, como es el caso de la dependencia, atribución orgánica o de facto de responsabilidades en aspectos que por su naturaleza necesitan un enfoque integral, como es el caso de la lucha contra la exclusión social, la atención a las personas inmigrantes, etc. En este nuevo contexto, se hace aún más necesario reforzar el papel de los servicios sociales no solo como meros prestadores de servicios sino en cuanto a su misión de articulación del territorio en materia de acción social.

La configuración racional de los servicios sociales y su consolidación son, por tanto, una prioridad si se tiene en cuenta que el objeto de los mismos es procurar el bienestar individual y social de las personas mediante la ayuda personal y facilitar la red de apoyo comunitario. Nos encontramos en un contexto en el que se están aprobando la segunda generación de leyes de servicios sociales en la mayoría de las comunidades autónomas, de las que se esperan avances sustanciales en aspectos tales como: el reconocimiento de derechos subjetivos en algunas de las prestaciones, la definición más clara de la cartera de servicios, los enfoques metodológicos, el desarrollo racional de la oferta, el establecimiento de una cartera de prestaciones, la mejora en los sistemas de gestión, el incremento en la financiación, la articulación territorial de responsabilidades, etc.

Por otra parte, es imprescindible que al menos parte de la cartera de servicios sociales públicos sea garantizada como derecho subjetivo, lo que dará mayores garantías de objetividad al ciudadano y también seguridad jurídica. La Ley de promoción de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, aprobada en 2006, contribuirá sin duda a avanzar en algunos de estos aspectos y tendrá impactos positivos en la financiación y en la atención a las personas mayores y discapacitadas.

El enfoque comunitario de los servicios sociales es imprescindible para la atención a las personas que sufren especiales problemas de exclusión social. Este enfoque comunitario debe de estar orientado al desarrollo y suficiencia de la persona en su entorno y tiene que contar con la necesaria implicación de la iniciativa social para poder llegar de modo proactivo a los grupos de población que sufren especiales necesidades.

## 6.7. LA NECESIDAD DE PRESTAR ESPECIAL ATENCIÓN A DETERMINADOS GRUPOS SOCIALES

Por su importancia demográfica y por las relevantes consecuencias que tienen para las políticas sociales, haremos ahora referencia a cuatro grupos o colectivos sociales que tienen especiales riesgos de sufrir la pobreza

Los estudios realizados por la Unión Europea, y también por el Consejo de Europa, constatan que existe un riesgo en nuestras sociedades de crecimiento de la **pobreza infantil**. Es, por lo tanto, una prioridad incrementar los niveles de protección social y de atención a las familias para erradicar la pobreza infantil, no solamente por la obligación de la protección a la infancia, sino por el riesgo que ello tiene de transmisión de pobreza generacional. Eliminar la pobreza infantil requiere también apoyar a las familias que la sufren y facilitarles las ayudas, materiales y técnicas para su inserción sociolaboral.

Debido a la llegada masiva de inmigrantes, la sociedad española se ha convertido en una década en una **sociedad intercultural**. Este proceso, además, se ha producido en un corto período de tiempo, comparado con otros países europeos, por lo que el impacto del fenómeno migratorio puede ser más fuerte a medio plazo. Nos encontramos, por tanto, ante el reto de pensar no solamente en la acogida de la población inmigrante, sino en su integración definitiva. Esto conlleva definir un nuevo modelo de convivencia y de servicios que integre la diversidad y que preste especial atención a que las personas inmigrantes y sus hijos progresen en la escala social.

Es ampliamente conocido que las tasas de pobreza se concentran en mayor medida en la **población femenina** y que por lo tanto las políticas activas en éste ámbito son determinantes para reducir las mismas. El enfoque de género es fundamental y tienen que ser transversal al conjunto de las medidas y planes de inclusión social prestando especial atención a aquellos temas en los que se produce más discriminación, como es el ámbito laboral, así como a los grupos femeninos que más sufren la pobreza como es el caso de las familias monoparentales.

Los cambios demográficos en Europa conllevan un progresivo envejecimiento de la población que se agrava aún más en algunos países como España. Este envejecimiento conlleva también el riesgo del **empobrecimiento de las personas mayores**, por lo que hay que estar especialmente atentos a que los niveles de cobertura social de estas personas sean los adecuados. La puesta en marcha del sistema nacional de dependencia, si se hace de modo efectivo, contribuirá a paliar esta situación, sobre todo si los servicios que preste son adecuados a los niveles de renta y se exime del pago de los mismos a las personas con rentas más bajas.





## ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AAPP:	Administraciones Públicas
CCAA:	Comunidades Autónomas
CE:	Comisión Europea
COEM:	Comité de Empleo
CPE:	Comité de Política Económica
CPS:	Comité de Protección Social
ECV:	Encuesta de Condiciones de Vida
EEE:	Estrategia Europea para el Empleo
FEDER:	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEOGA:	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
FEADER:	Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural
FFEE:	Fondos Estructurales
FSE:	Fondo Social Europeo
IFOP:	Instrumento Financiero de Orientación Pesquera
INE:	Instituto Nacional de Estadística
JIM:	Joint Inclusion Memorando (Memorando Conjunto de Inclusión)
MAC:	Método Abierto de Coordinación
NTIC:	Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM:	Objetivos de desarrollo del Milenio
PIB:	Producto Interior Bruto
PNAIn:	Plan Nacional de Acción para la Inclusión
PNC:	Pensiones No Contributivas
PNUMA:	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPA:	Paridad del Poder Adquisitivo
RMI:	Rentas Mínimas de Inserción
UE:	Unión Europea
UICN:	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales
WWF:	World Wide Fund for Nature (Fondo Mundial para la Naturaleza).



## BIBLIOGRAFÍA

- Abrahamson, P.: *Exclusión social en Europa: ¿vino viejo en odres nuevos?* en Moreno, L. (comp.): *Unión Europea y Estado del Bienestar*, CSIC, Madrid; y Aliena, R.: *Representaciones de la pobreza: esbozo de un mapa*; en *Cuadernos de Trabajo Social*, nº 9, 1996.
- Ayala, L., Martínez, R., Sastre, M.: "Familia, infancia y privación social"; colección Estudios nº 14. Foessa, Madrid 2006; págs. 33-42.
- Comisión de las Comunidades Europeas: *El desafío de la pobreza y la exclusión social, Informe final del programa Pobreza 3 (1989-1994)*, .COM(95) 94 final, Bruselas, 27.03.1995.
- Dictamen sobre la pobreza del Comité Económico y Social de la C.E. adoptado en la 268 sesión plenaria del 12 de junio de 1989 y publicado en el diario oficial de las Comunidades Europeas el 28 de agosto del mismo año.
- Eurostat-Comision Européenne : "La situation sociale dans l'Union Européenne. 2002"; Bruselas 2002; pág. 11.
- García Serrano, C., Malo, M.A., Rodríguez Cabrero, G.: *Un intento de medición de la vulnerabilidad ante la exclusión social*. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Madrid, 2001.
- INE: "Estudio descriptivo de la pobreza en España. Resultados basados en la Encuesta de Condiciones de Vida 2004".
- Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2006, Comisión Europea. [COM (2006) 62 final - Diario Oficial C 67 de 18.3.2006].
- Informe del Parlamento Europeo sobre el Informe final de la Comisión Europea sobre el programa Pobreza 3. (PE 216.089 def.). 28 de marzo de 1996.
- Laparra, M.: *El espacio social de la exclusión. El caso de Navarra en el contexto español de precariedad integrada*, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Madrid, 2000.
- "La exclusión social y el estado del bienestar en España", Vidal Fernández, F (editor).
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (Ley de Dependencia)
- Lluch, E.: *Globalización y exclusión*, Actas del encuentro sobre *Globalización y Desigualdad económica*, Univ. de Málaga. ISBN 84-697-7907-6, 5-20 de mayo de 2003.
- Mota, R.: "Perfiles y condiciones de bienestar de las madres solas: la combinación de mercado de trabajo, políticas sociales y recursos familiares".

Paugam S.: *Las formas elementales de la pobreza*; Alianza, Madrid, 2007.

Plan Nacional para la Inclusión Social del Reino de España 2006-2008, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

"Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social. Justificación y directrices en el marco de la UE." (Documento del MTAS, Febrero 2001, pág. 4).

Renes, V.: *Luchar contra la pobreza hoy*, caps. 4º y 5º, págs 21-30, HOAC, Madrid 1993.

Tortosa, J.Mª: *La pobreza capitalista*, Tecnos, Madrid, 1993.

Tortosa, J.Mª: *Pobreza y marginación social*; en *La Sociedad. Tratado de estructura social, tomo I, Estratificación Social*; cap. 15, J.F. Tezanos coord., UNED, Madrid.

Townsend, P.: *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, Penguin, 1979.

VV.AA.: *Informe general sobre la pobreza en España*, IIIª Parte, Foessa-Cáritas, Madrid, 1998.

VV.AA.: *Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas*, págs. 15-57 en *Revista del Tercer Sector*, nº 5. Fundación Luis Vives. Madrid, 2007.

V Informe Fuhem-Univ. De Comillas. 2006, págs. 217-234.



## REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

Actividades, tratados y legislación constitutiva de la UE

[http://europa.eu/scadplus/treaties/ecsc\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/treaties/ecsc_es.htm)

Datos estadísticos sobre la UE

[http://europa.eu/abc/keyfigures/index\\_es.htm](http://europa.eu/abc/keyfigures/index_es.htm)

La Agenda 21

<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm>

Objetivos de desarrollo del Milenio

<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html>

Propuesta de la Comisión para el Consejo Europeo de Gotemburgo

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10117.en06.pdf>

Estrategia en favor del Desarrollo Sostenible

<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l28117.htm>

El Tratado de Ámsterdam

<http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11997M/htm/11997M.html#0145010077>

<http://europa.eu/scadplus/leg/es/s50000.htm>

El nacimiento de la estrategia europea de empleo: el proceso de Luxemburgo

<http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11318.htm>

La Estrategia Europea para el Empleo

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/index_en.htm)

El Plan de Acción para el Empleo del Reino de España (2004)

<http://www.mtas.es/empleo/planemp/PNAEcastellano.pdf>

Balance de cinco años de aplicación de la EEE: revisión intermedia (2002)

<http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11315.htm>

El Consejo de Europa

[http://www.coe.int/t/es/com/about\\_coe/](http://www.coe.int/t/es/com/about_coe/)

Cohesión Social

<http://www.coe.int/T/E/social%5Fcohesion/social%5Fpolicies/>

Consejo Europeo de Lisboa

[http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm)

La Agenda Social 2000 - 2005

<http://europa.eu/scadplus/leg/es/s02301.htm>

<http://www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/IncluSocial/MarcoEuropeo/ISMarcoEu.htm>

Informe Kok

[http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/30134D2E-0F2D-43D4-AA6B-](http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/30134D2E-0F2D-43D4-AA6B-0A96165DFF2B/74752/InformeKOKNov2004.pdf)

[0A96165DFF2B/74752/InformeKOKNov2004.pdf](http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/30134D2E-0F2D-43D4-AA6B-0A96165DFF2B/74752/InformeKOKNov2004.pdf)

El Método Abierto de Coordinación (MAC)

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_model/13\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/social_model/13_en.html)

Revisión por pares (Peer – Review)

<http://www.peer-review-social-inclusion.net/>

Informe de Evaluación del Método Abierto de Coordinación

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2006/sec2006\\_345\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/sec2006_345_en.pdf)

Consejo Europeo de Niza

[http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/12001C/pdf/12001C\\_ES.pdf](http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_ES.pdf)

Objetivos comunes Consejo Europeo de Niza

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/approb\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/approb_es.pdf)

El Comité de Protección Social

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection\\_committee/docs/decision\\_2000\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection_committee/docs/decision_2000_en.pdf)

Listado de miembros del Comité de Protección Social

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection\\_committee/docs/address\\_list\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection_committee/docs/address_list_en.pdf)

Indicadores Laeken

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/indicators\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/indicators_en.htm)

Objetivos comunes para los PNAIn (2002)

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/counciltext\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/counciltext_es.pdf)

Objetivos Comunes (Lisboa 2005)

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2006/objectives\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/objectives_es.pdf)

IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2006-2008)

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/naps\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/naps_en.htm)

Grupo de Alto Nivel

[http://ec.europa.eu/growthandjobs/group/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/group/index_en.htm)

Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa:

[http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005\\_024\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_024_es.pdf)

Programa comunitario sobre la Estrategia de Lisboa (2005)

[http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005\\_330\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_330_es.pdf)

La nueva Agenda Social Europea

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_policy\\_agenda/spa\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_policy_agenda/spa_es.pdf)

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/publications/2005/ke6605062\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2005/ke6605062_es.pdf)

PNR 2005

<http://www.mtas.es/PNR.pdf>

Un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005\\_0706es01.doc](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0706es01.doc)

Informe Nacional 2007

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/naps\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/naps_en.htm)

Los Informes Conjuntos

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/jrep\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/jrep_en.htm)

Los Fondos Estructurales:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_es.htm)

<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l60013.htm>

<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/g24231.htm>

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/reg2007\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_es.pdf)

FSE:

<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/g24232.htm>

Fondeo de Cohesión:

<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/g24233.htm>

Programa comunitario para el empleo y la solidaridad social - Progress (2007-2013)

<http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11332.htm>

Para más información sobre Flexicurity consulte las direcciones siguientes:

Comunicación sobre la flexiguridad:

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2007/jun/flexicurity\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/jun/flexicurity_en.pdf)

Documentos de la Comisión Europea sobre la flexiguridad:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/919&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

*Informe pericial con ejemplos de flexiguridad en los veintisiete Estados miembros:*

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/flex\\_meaning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/flex_meaning_en.htm)

Antecedentes:

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/flex\\_meaning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/flex_meaning_en.htm)

Conferencia sobre flexiguridad de 20 de abril de 2007:

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/flex\\_stakeholderconference\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/flex_stakeholderconference_en.htm)

Documento de posicionamiento sobre la flexiguridad elaborado en octubre de 2006 por la EAPN

[http://www.eapn.org/code/en/publ\\_detail.asp?pk\\_id\\_content=2134](http://www.eapn.org/code/en/publ_detail.asp?pk_id_content=2134)

# OTRAS PUBLICACIONES DE LA FUNDACIÓN LUIS VIVES

- COLECCIÓN CUADERNOS

## Cuadernos europeos



- Estrategia Europea de Empleo
- Estrategia Europea de Inclusión Social
- Los Fondos Estructurales 2007-2013
- Poniendo en Práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social

## Cuadernos de debate. Foros Tercer Sector



- Inmigración, Gestión de la Diversidad y Tercer Sector Social
- La dependencia funcional y Tercer Sector en España

## Cuadernos de gestión



- Guía del Registro Nacional de Asociaciones
- Guía para la aplicación del modelo EFQM en entidades de Acción Social

- REVISTA ESPAÑOLA DEL TERCER SECTOR



- LIBROS



- Problemas sociales de género en el mundo global
- Instrumentos para la gestión de la calidad en las ONG: perspectiva internacional

## Poniendo en práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social

### Del plano europeo al plano local

Esta publicación forma parte de un conjunto de cuadernos que tienen por objeto acercar las políticas sociales europeas a las instituciones españolas y favorecer una participación activa de éstas en las mismas. La Agenda Social Europea y en concreto la Estrategia Europea de Inclusión Social han desencadenado la puesta en marcha de sucesivos planes de inclusión social en España a nivel nacional así como en buena parte de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, para que estas actuaciones tengan el impacto deseado en el futuro es imprescindible seguir sensibilizando a la sociedad sobre la importancia de promover la inclusión social. Para ello, será necesario que las administraciones públicas aprueben nuevos planes y medidas dotados de recursos e impulsen la movilización de los actores institucionales y civiles. De lo contrario, se corre el riesgo de que las actuaciones realizadas hasta el momento se reduzcan a meras buenas intenciones.

De hecho la Comisión Europea viene constando reiteradamente que la ausencia de movilización de los actores entorno a los planes es la principal debilidad. Precisamente esta publicación pretende contribuir al análisis, a la sensibilización y al debate en el marco de un proyecto promovido por la Comisión Europea que se desarrolla en varios Estados miembro, cuyo objetivo es contribuir a activar el análisis y el debate de los distintos actores concernidos por el tema de la inclusión social, a través de seminarios, publicaciones, campañas, estudios, etc.

Esta publicación puede descargarse gratuitamente en la página Web de la Fundación Luis Vives [www.fundacionluisvives.org](http://www.fundacionluisvives.org).

