

Informe 1/2003

► Informe sobre  
el proyecto del plan nacional  
de inclusión social  
para el periodo 2003-2005

Sesión ordinaria del Pleno de 23 de julio de 2003

Colección Informes



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

**Departamento de Publicaciones**

NICES: 350-2003

Colección Informes  
Número 1/2003

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico y Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3. de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado en la Sesión ordinaria del Pleno del día 23 de julio de 2003.

La reproducción de este Informe está permitida citando su procedencia.

Primera edición: septiembre de 2003

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

ISBN: 84-8188-189-9  
Depósito legal: M. 39.697-2003

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

## ÍNDICE

---

ANTECEDENTES .....	5
CAPÍTULO I. CONTENIDO DEL PROYECTO DEL PLAN NACIONAL DE INCLUSIÓN SOCIAL (2003-2005) .....	11
CAPÍTULO II. OBSERVACIONES GENERALES .....	17
CAPÍTULO III. OBSERVACIONES PARTICULARES .....	21



## ANTECEDENTES

---

El 4 de julio de 2003 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social una carta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, fechada el 16 de junio, en la que se solicitaba la opinión y aportaciones del CES sobre el Borrador del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2003-2005 (en adelante PNAin 2003-2005). El informe debería emitirse a la mayor brevedad posible, teniendo en cuenta que con anterioridad al próximo 31 de julio, el Gobierno español debe presentar ante la Comisión de la Unión Europea el Plan Nacional de Acción para la Inclusión 2003-2005.

En su reunión del día 8 de julio, la Comisión de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, a la que se encomendó la realización del informe, decidió solicitar del Ministerio el envío de los Anexos a los que hacía mención el Borrador del PNAin, documentación que se recibió en el CES el día 9 de julio.

El nuevo Plan es continuación del anterior (2001-2003) y se inserta en el marco de la estrategia europea de lucha contra la exclusión social y todas las formas de discriminación, impulsada a partir de los Consejos Europeos de Lisboa y Santa María da Feira y establecida formalmente en el Consejo Europeo de Niza, de diciembre del año 2000. En aquel contexto, el Consejo aprobó una serie de ob-

jetivos para la lucha contra la pobreza y la exclusión social e invitó a los Estados miembros a presentar planes nacionales de acción para la inclusión social para un período de dos años, que comprendieran un sistema de indicadores y procedimientos de verificación de los progresos realizados. Las políticas de lucha contra la exclusión social debían fundamentarse en un método abierto de coordinación que combinara los planes de acción nacionales con un programa de acción presentado por la Comisión para favorecer la cooperación en este ámbito<sup>1</sup>.

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

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

El Documento Base del primer Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España fue remitido al Consejo Económico y Social en enero de 2001, recabando su colaboración. En respuesta a la solicitud del Gobierno, en mayo del mismo año el CES aprobó su Informe 2/2001, sobre *La pobreza y la exclusión social: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social*. Con anterioridad a dicho Informe, el Consejo Económico y Social había realizado ya un amplio estudio monográfico sobre la pobreza y la exclusión social en 1996, el Informe 8/1996 sobre *La pobreza y la exclusión social*. El enfoque pluridimensional adoptado por el CES en aquel estudio sirvió de punto de partida para llevar a cabo una revisión de las distintas áreas de intervención contempladas en el Documento Base del primer PNAin, de modo que se efectuaron una serie de recomendaciones dirigidas a mejorar algunos aspectos de su planteamiento en materia de educación, empleo, sanidad, vivienda, servicios sociales, políticas de garantía de recursos (prestaciones no contributivas y rentas mínimas), iniciativa ciudadana y estrategias de integración social.

---

<sup>1</sup> Decisión núm. 50/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de diciembre de 2001, por la que se aprueba un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social. DOC L 10/01 de 12-01-2002.

Tras la presentación de los respectivos planes nacionales, incluido el español, el Consejo y la Comisión Europea elaboraron el primer Informe conjunto sobre la integración social, que fue presentado al Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001. En la parte del Informe dedicada al PNAin 2001-2003 de España, la Comisión llamaba la atención sobre algunos imperativos fundamentales, como garantizar una asistencia mínima normalizada en todo el territorio nacional; garantizar una coordinación más estrecha entre políticas activas de empleo y políticas de integración social; centrarse en los principales grupos vulnerables, tales como las personas sin techo, los inmigrantes y las familias monoparentales, así como prestar protección social a los jubilados y a las personas con discapacidad. La Comisión definía el PNAin español más como un cuadro panorámico de las diferentes medidas que como un solo plan integrado y señalaba como principal deficiencia la falta de objetivos cuantificados y la necesidad de mejorar los indicadores relativos a la exclusión. Consideraba apropiado, asimismo, evaluar a nivel regional el grado de coordinación e integración de las diferentes medidas. Como contenido más innovador, se destacaba la movilización de los interesados directos.

En noviembre de 2002, el Consejo europeo revisó los objetivos previstos en Niza como apoyo a la preparación de la segunda ronda de los planes de acción nacionales contra la pobreza y la exclusión social, que serán presentados en julio de 2003. En esta segunda fase, se pretende la continuidad y consolidación de los objetivos iniciales, si bien es preciso que los planes de acción 2003-2005 otorguen más importancia a tres ámbitos:

- La fijación de objetivos para reducir significativamente, para el año 2010, el número de personas con riesgo de pobreza y exclusión social, basándose en los indicadores que el Consejo de Laeken refrendó.
- Reforzar la perspectiva de género integrando la igualdad entre hombres y mujeres en todas las acciones dirigidas a la realización de los objetivos.
- Destacar los riesgos de pobreza y exclusión social como consecuencia de la inmigración.

El último panorama de situación social en la Unión Europea, publicado por Eurostat en abril de 2003, contempla la posición de los distintos países en el marco de los 18 indicadores adoptados en el Consejo Europeo de Laeken relativos a la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Es, por tanto, una referencia básica para la valoración de la situación actual en España con respecto a los Estados miembros de la Unión y, por ende, para evaluar los objetivos propuestos en el borrador del Plan:

## RENTA DISPONIBLE

Con datos del Panel de Hogares de la Unión Europea de 1999, el 19 por 100 de la población española se situaba por debajo del umbral de pobreza relativa (definido como el 60 por 100 de la mediana nacional de renta disponible equivalente). Esa cifra era 4 puntos mayor que la correspondiente al conjunto de la Unión Europea, y la tercera más alta, sólo por debajo de las obtenidas en Grecia y en Portugal. La severidad de la pobreza de esa población (expresada como la diferencia en porcentaje entre la mediana de su renta disponible equivalente y la mediana nacional) era 5 puntos mayor en España que en la Unión Europea; también en este caso, la cifra correspondiente a España era la tercera más alta, debido a una más desigual distribución de la renta que en otros 12 Estados miembros, y al bajo efecto redistributivo de las transferencias sociales excluidas las pensiones. El riesgo persistente de pobreza (definido como la proporción de personas que estuvieron en esa situación en el año actual y al menos en dos de los tres años anteriores) en España fue, en cambio, relativamente menos elevado, aunque aún 2 puntos mayor que el correspondiente al conjunto de la Unión.

## EMPLEO

En el año 2001, de acuerdo con los resultados de la Labour Force Survey de Eurostat, la tasa de paro de larga duración (calculada como porcentaje de desempleados con un año o más de búsqueda de empleo sobre el total de población activa) era, en el conjunto de la Unión Europea, un 3,1 por 100, y en España un 3,9 por 100; la cifra española era la cuarta más alta, después de las correspondientes a Italia, Grecia y Alemania; atendiendo sin embargo al porcentaje del paro de larga duración sobre el total de población desempleada, un 36,6 por 100 de los parados españoles llevaban un año o más en esa situación, frente a un 41,4 por 100 en el conjunto de la Unión Europea. En el caso de las mujeres, la tasa de paro de larga duración en España era un 6,3 por 100, 2,6 puntos más alta que la correspondiente a la Unión Europea, mientras que en el caso de los varones la tasa europea era 0,4 puntos mayor que la española, situada en un 2,3 por 100. Atendiendo al paro de muy larga duración (definida como dos años o más en situación de desempleo) la posición española era la quinta más alta, aunque a poca distancia del resultado para el conjunto de la Unión Europea, y de nuevo era más baja que la europea entre los varones (1,3 y 1,7 por 100, respectivamente), y más alta entre las mujeres (3,9 por 100 en España y 2,4 por 100 en el total de la Unión).

En cambio, la situación de España sería más favorable atendiendo al número de personas que habitan en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros, pese a ser hogares potencialmente «activos» (es decir, aquéllos en los que al menos uno de sus miembros lo es por cumplir alguno de los siguientes requisitos: ser mayor de 18 años y menor de 65 y no ser estudiante inactivo de entre 18 y 24 años de edad). En 2001 este valor era más bajo en España que en la Unión Europea: un 8,1 por 100 sobre el total de personas hasta 65 años de edad, y un 6,3 por 100 sobre el total de personas hasta 60 años, frente a un 12,2 y un 8,9 por 100, respectivamente, en el conjunto de la Unión. El valor de esos porcentajes en España era el segundo más bajo, sólo por encima del correspondiente a Portugal, lo que indica que el paro en España no se encuentra especialmente concentrado en algunos hogares.

#### NIVEL DE EDUCACIÓN

El primer indicador adoptado (porcentaje de personas entre 18 y 24 años fuera del sistema educativo con un nivel de estudios equivalente o inferior al primer ciclo de secundaria) muestra, con datos de la Labour Force Survey de 2001, un porcentaje para España del 28,6 por 100, el segundo más alto de la Unión Europea y a 9,2 puntos de la media; la diferencia era aún más elevada en el caso de la población masculina. El segundo indicador (referido a la población entre 25 y 64 años), muestra asimismo un valor relativamente mayor en el caso de España, y aunque se presenta notablemente asociado a la edad, lo que indica una mejora sustancial, incluso en el caso de la población entre 25 y 34 años el dato español era el segundo mayor de la Unión Europea.

#### ESPERANZA DE VIDA

La cifra correspondiente a España para la esperanza media de vida al nacer era, en 2001, mayor que la calculada para el conjunto de la Unión Europea: 79,3 frente a 78,6 años. En el caso de las mujeres, el valor del indicador era en el caso de España el más alto, junto con el de Francia, de toda la Unión Europea. En cuanto a la situación percibida de salud por las propias personas según su nivel de renta (medida como la *ratio* entre los porcentajes de mala salud en los quintiles inferior y superior de población según nivel de renta disponible), el citado documento de Eurostat señala que aún se está estudiando la viabilidad y la idoneidad del indicador tentativamente acordado en el Consejo de Laeken como medida del riesgo de exclusión asociado a mala salud y pobreza.



## CAPÍTULO I

### CONTENIDO DEL PROYECTO DEL PLAN NACIONAL DE INCLUSIÓN SOCIAL (2003-2005)

---

El Borrador del PNAin 2003-2005 se estructura en ocho capítulos.

#### CAPÍTULO 1. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS

Este capítulo realiza un breve análisis sobre cuestiones que se desarrollan con mayor amplitud en el Anexo I del PNAin, tales como la situación económica general, las tasas de empleo, los indicadores de exclusión social y pobreza, teniendo en cuenta los datos sobre educación, salud o vivienda, y una especial referencia a los grupos vulnerables de la población española y a la dimensión de género que deben recibir los temas de inclusión social.

#### CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LOS PROGRESOS REALIZADOS POR EL PNAin 2001–2003

Se destacan algunos resultados en relación a los objetivos del primer Plan y una serie de datos que aparecen más especificados en el Anexo II. Se señala la continuidad de una serie de líneas de actuación iniciadas conforme al PNAin 2001-2003 y recogidas asimismo en el Borrador del PNAin 2003-2005.

Entre las cuestiones analizadas en este capítulo destacan el acceso al empleo, las referencias al sistema público de pensiones, los recursos existentes en materia de vivienda, educación, salud, acceso a nuevas tecnologías, con menciones específicas a determinados colectivos, e incluyendo la referencia a la necesaria coordinación y movilización de todos los agentes, públicos y privados, implicados.

### CAPÍTULO 3. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO: PRINCIPALES OBJETIVOS Y METAS CLAVE

Se recogen aquí diez objetivos clave que se desglosan en las actuaciones recogidas en los capítulos posteriores.

### CAPÍTULO 4. MEDIDAS POLÍTICAS

Este capítulo se subdivide en diversos apartados, que se corresponden con los tres primeros objetivos previstos:

- *Objetivo 1. Empleo y acceso a los recursos.* Se subdivide en medidas para el fomento del acceso al empleo para las personas en situación o riesgo de exclusión, y el fomento del acceso a todos los recursos, derechos, bienes y servicios (salud, justicia, etc.).
- *Objetivo 2. Prevención de los riesgos de exclusión.* Contempla una serie de medidas en tres planos de actuación: el estudio de actuaciones territoriales, acciones a favor de la familia y acceso a nuevas tecnologías.
- *Objetivo 3. Actuaciones a favor de las personas más vulnerables.* Incluye medidas relativas a las personas en situación o riesgo de exclusión social de ciertos colectivos: mayores, discapacitados, mujeres, jóvenes, infancia, población gitana, inmigrantes y emigrantes retornados, personas sin hogar y personas reclusas y ex reclusas.

### CAPÍTULO 5. DISPOSICIONES INSTITUCIONALES

Este capítulo incluye las medidas que responden al planteamiento del Objetivo 4, consistente en la movilización de todos los agentes, Administraciones Públicas y sociedad civil, incluyendo agentes sociales, voluntariado y los propios afectados. Dentro de las medidas dirigidas a mejorar el conocimiento de la situación de exclusión social se prevé la elaboración por parte del Consejo Eco-

nómico y Social de un informe sobre evaluación e impacto del PNAin 2003-2005, previsión sobre la que el CES realizará más adelante las observaciones oportunas en el cuerpo de este informe.

#### CAPÍTULO 6. BUENAS PRÁCTICAS

Recoge una escueta referencia a los cuatro proyectos seleccionados como buenas prácticas por el MTAS, cuya descripción más amplia se realiza en el Anexo V.

#### CAPÍTULO 7. ESFUERZO PRESUPUESTARIO

El contenido de este capítulo se reduce a una tabla en la que se sintetiza el esfuerzo presupuestario global del PNAin 2003-2005, considerando los cuatro grandes objetivos y sus grandes líneas de actuación. En la estimación para 2003-2004 se parte de los datos provisionales del ejercicio 2002.

#### CAPÍTULO 8. INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DEL PLAN

Los indicadores recogidos hacen referencia a los siguientes ámbitos: acceso al empleo, servicios sociales de atención primaria, garantía de recursos, acceso a la vivienda, acceso a la educación, acceso a la salud, acceso a las nuevas tecnologías, políticas de solidaridad familiar, programas a favor de personas en situación de riesgo o de exclusión, programas a favor de la población gitana, programas a favor de inmigrantes, y personas discapacitadas.

Se acompaña el Plan de los siguientes Anexos:

#### ANEXO I: DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

En este Anexo se realiza un análisis de la situación en materia de empleo, exclusión social y pobreza, apoyo a la solidaridad familiar, acceso a las nuevas tecnologías, así como la dimensión de género. Se consideran los distintos indicadores relativos a la situación de la población en general así como a las particularidades de los grupos vulnerables.

Teniendo en cuenta la dificultad de cuantificar el fenómeno de exclusión social, se parte de la consideración de las directrices de medición utilizadas en el informe de la Comisión Europea *Indicadores de Exclusión Social de Laeken*.

Como fuentes estadísticas empleadas destaca el Panel de Hogares de la Unión Europea, junto con otros indicadores complementarios diversos, básicamente procedentes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, del Ministerio de Ciencia y Tecnología, del Ministerio del Interior y del Instituto Nacional de Estadística.

Como grupos de riesgo se ha estudiado la situación de las personas mayores, las personas con discapacidad, niños, familias monoparentales, las personas con drogodependencias, los enfermos de VIH/SIDA, los inmigrantes, la población gitana y las mujeres desfavorecidas.

## ANEXO II: EVALUACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL (2001–2003)

La evaluación aquí detallada se ofrece sobre la base de los Objetivos del anterior Plan.

- *Objetivo 1.1. Fomento del acceso al empleo para las personas en situación o en riesgo de exclusión:* se enuncian los resultados obtenidos en este ámbito, básicamente a partir de la evaluación del Plan Nacional de Acción para el Empleo 2002, cuyas líneas de intervención son coincidentes en muchos casos con las del PNAin. Las medidas objeto de seguimiento son las dirigidas a impulsar una política de empleo global e integradora para todos; a potenciar políticas activas para colectivos desfavorecidos; contratación en los servicios de atención a las personas dependientes y en los servicios de medioambiente; apoyar la consolidación y mejora del empleo en las ONG en cuanto agentes estratégicos para la cohesión social.
- *Objetivo 1.2. Fomento del acceso a todos los recursos, derechos, bienes y servicios:* se estudian en este objetivo los resultados en materia de garantía de recursos, los servicios sociales de atención primaria, el acceso a la vivienda, a la educación y el acceso a la salud.
- *Objetivo 2. Prevención de riesgos de exclusión:* se dedica al seguimiento de los planes territoriales, las medidas de apoyo a la solidaridad y de fomento del acceso a las nuevas tecnologías.
- *Objetivo 3. Actuaciones a favor de grupos específicos de las personas más vulnerables:* se enuncian los resultados de las medidas dirigidas a los mayores desfavorecidos, las personas con discapacidad excluidas o en ries-

go de exclusión, las mujeres desfavorecidas, los/las jóvenes en situación o en riesgo de exclusión, la infancia y familias desfavorecidas, la población gitana, los/las inmigrantes y las personas sin hogar.

Se acompaña de un análisis sobre la ejecución presupuestaria y de un Anexo que recoge el conjunto de indicadores de seguimiento empleados en los Anexos I y II. El cuadro se compone de treinta y tres indicadores establecidos como referencia por la Comisión Europea (a partir de los llamados indicadores de Laeken), así como de una serie de noventa indicadores nacionales seleccionados por el Comité de Indicadores español, con los que se pretende completar y perfilar el análisis de la exclusión social en España.

- *Objetivo 4. Movilización de todos los agentes:* se refieren las distintas actuaciones realizadas en el marco de este objetivo, incluyendo una mención a la elaboración por parte del CES de la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2001, así como del Informe sobre la pobreza y la exclusión social en España.

#### ANEXO III: PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DEL REINO DE ESPAÑA

Este II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España ha sido elaborado de acuerdo a las directrices dictadas por el Comité de Protección Social y basadas en el acuerdo político de Niza, reforzado en el Consejo Europeo de Copenhague.

Se ha tenido también en cuenta la descentralización de competencias en materia de política social entre las diferentes Administraciones Públicas, y se ha tratado de implicar a la sociedad civil y al conjunto de los agentes sociales en la lucha contra la exclusión social: tercer sector, expertos y afectados. En el Anexo se detalla cómo ha sido la participación y coordinación activa entre los agentes participantes en la elaboración del Plan, y cuál ha sido el método de trabajo utilizado.

#### ANEXO IV: CONTRIBUCIÓN DEL FONDO SOCIAL EUROPEO Y DE LOS PROGRAMAS COMUNITARIOS A LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

Bajo este epígrafe se especifican las actuaciones del Fondo Social Europeo (FSE) dirigidas a la inclusión social, con especial mención a los Ejes corres-

pondientes y a la Iniciativa Comunitaria EQUAL, indicando los proyectos elaborados en el marco del programa de acción comunitario de lucha contra la exclusión social en España. En ambos supuestos, los datos que se ofrecen responden a la ejecución en los años 2001-2002, y a las previsiones realizadas para 2002-2004, y se realiza un estudio sobre la relación entre ámbitos, prioridades y medidas del FSE y los objetivos y medidas del PNAin 2001-2003.

#### ANEXO V: BUENAS PRÁCTICAS

En este último Anexo se describen los resultados de cuatro actuaciones escogidas por el MTAS como buenas prácticas: el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales; el Proyecto de Intervención Social Integral en Aldea Moret (Ayuntamiento de Cáceres); el Servicio de Mediación Social Intercultural (SEMSI) del Ayuntamiento de Madrid, y el proyecto de Integración Escolar, Social y Laboral en la Zona Sur de Madrid (Fundación Tomillo).

## CAPÍTULO II

### OBSERVACIONES GENERALES

---

En opinión del CES, la comparación europea en el marco del sistema de indicadores aprobado en Laeken confirma la necesidad de reforzar la política de inclusión social en nuestro país que se articula a través del PNAin.

El CES considera conveniente llamar la atención sobre algunos aspectos formales o relativos al procedimiento de elaboración del Borrador del Plan Nacional para la Inclusión 2003-2005, antes de emitir las consideraciones generales y particulares sobre el contenido del texto sometido a su consideración. En efecto, en opinión del CES, una evaluación en profundidad del alcance de un documento de las características del Borrador del Plan Nacional para la Inclusión 2003-2005 requeriría un plazo suficientemente amplio, con el que no se ha contado en esta ocasión. A ello se añade el hecho de que a la petición de informe no se acompañaran los Anexos al mismo, circunstancia que, pese a subsanarse en poco tiempo a petición del CES, distorsionó en cierta medida la dinámica de análisis del Borrador por parte de la Comisión de Trabajo.

Un elemento consustancial al diseño de cualquier plan de intervención pública es la previsión de instrumentos adecuados de evaluación del cumplimiento de objetivos, algo que el CES echa en falta en el PNAin.

Por otro lado, numerosas líneas de intervención del PNAin 2003-2005 confluyen —cuando no coinciden— con acciones contempladas en el marco de otras políticas y planes. Sin ánimo de exhaustividad, cabe mencionar entre ellas el Plan Nacional de Acción para el Empleo, el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, el Plan de Acción para Personas con Discapacidad, el Plan de Acción para las Personas Mayores, el Plan Estatal de Accesibilidad, el Plan de Apoyo a la Familia, el Plan de Acción Global en Materia de Juventud, etc.

Lo anterior ha suscitado al Consejo las siguientes reflexiones:

- En primer lugar, sería deseable una mayor homogeneidad de criterios en la solicitud de dictámenes o informes al CES en el proceso de elaboración de este tipo de planes, cuyas repercusiones económicas y sociales son evidentes. Así, llama la atención que no se sustancie el trámite de consulta al Consejo Económico y Social en prácticamente ninguno de los planes mencionados, pese a versar sobre materias que entran plenamente dentro de sus atribuciones, mientras que en el caso del PNAin se solicita la opinión del Consejo con carácter de urgencia.
- En todo caso, el ejercicio de la función consultiva del CES es independiente y no debe ser confundida con la participación de las organizaciones sociales en la elaboración, seguimiento y evaluación del Plan. En su Informe 2/2001 el CES ya llamaba la atención sobre la necesidad de hacer efectiva la participación característica del método abierto de coordinación a través de la colaboración directa con las organizaciones sociales representadas en este órgano. El CES es un órgano consultivo del Gobierno que no interviene en la ejecución de las medidas contenidas en los Planes de inclusión, como sí lo hacen las organizaciones en él representadas. La participación activa de éstas en la elaboración del Plan es fundamental para garantizar la consecución de sus objetivos y ha sido un elemento en el que no se ha profundizado en esta ocasión, o ha tenido más bien un carácter de trámite formal. En opinión del CES el elemento de participación de las organizaciones sociales debería reforzarse y aplicarse abarcando desde los momentos más tempranos de la elaboración del Plan hasta las fases de evaluación y seguimiento del mismo.

Unido a lo anterior, llama la atención la referencia excesivamente genérica al término «agentes o sujetos implicados», referencia que debería concretarse más, incluyendo a organizaciones sindicales y empresariales, así como a otras asociaciones y organizaciones que, sin ser ONG, pertenecen al denominado «tercer sector».

- Por otro lado, el cruce de orientaciones y actuaciones entre distintos planes tiene el riesgo de diluir en el resto de las políticas la identidad de la lucha contra la exclusión social como objetivo diferenciado, dándolo por cumplido por la existencia de líneas de actuación no directamente dirigidas a prevenir la exclusión social. Con la existencia de diversos planes y programas destinados a colectivos específicos y mencionados en este PNAin se puede producir una dispersión de esfuerzos y recursos públicos, al incluir objetivos comunes con falta de coordinación entre sí. Por ello, el CES entiende que el elemento de transversalidad debe contribuir a reforzar y no a debilitar el objetivo de inclusión social. Se debe acompañar, además, de una mayor coordinación e interacción entre las distintas políticas.
- Respecto a la participación de las distintas organizaciones en la aplicación de programas concretos es preciso recordar que ello no debe suponer una menor implicación de las Administraciones Públicas en el ejercicio de las competencias que les son propias.

Pese al esfuerzo de concreción que en algunos aspectos distingue este PNAin del anterior, éste sigue adoleciendo de una gran generalidad en el planteamiento de sus objetivos y un elevado grado de indefinición en la redacción de muchas de las medidas propuestas, cuyo cumplimiento y evaluación, en los actuales términos de redacción, son difíciles de contrastar.

En ocasiones, el carácter genérico de las actuaciones propuestas estriba en los destinatarios de las medidas, que puede entenderse como la población española en general y no las personas o colectivos en situación o en riesgo de exclusión social específicos, a los que debería ceñirse este Plan. A título de ejemplo, el Plan menciona como propias de su ámbito de intervención todas las acciones del Plan Nacional de Vivienda, las subvenciones que destina el MTAS a distintos fines a través de la convocatoria del 0,52 por 100 del IRPF, y la deducción fiscal de las madres trabajadoras por hijo a cargo.

Es necesario incluir en el Plan una delimitación más precisa del ámbito de los destinatarios de las medidas, puesto que no se contemplan en el documento elementos objetivos para identificar al grupo susceptible de protección dentro de un colectivo más amplio (por ejemplo, cuando se habla de las personas de la tercera edad, los inmigrantes, las mujeres, etc.).

Sería conveniente, al mismo tiempo, una identificación más clara de las acciones directamente relacionadas con la lucha contra la pobreza y la exclusión

social y una concreción de los presupuestos vinculados a ellas, diferenciándolas de aquéllas que son de alcance general o van dirigidas incluso a colectivos que no se pueden considerar en riesgo de exclusión. Esta mayor definición tendría que reflejarse especialmente en el capítulo dedicado a «Esfuerzo presupuestario», que debería concretarse con un mayor desglose y clarificación del alcance de las distintas partidas presupuestarias, no contemplando en ellas aquellas políticas que no están específicamente dirigidas contra la exclusión social. Tampoco parece lógico que se incluyan en el Plan como objetivos de futuro líneas de intervención, medidas y normas que ya están implementadas.

No es intención del CES descender a la consideración de cada una de las medidas, pero es preciso recordar que en su Informe 2/2001 ya puso de manifiesto los principales puntos débiles observados en las principales vertientes de la acción pública con repercusiones en el fenómeno de la pobreza y la exclusión social, efectuando algunas recomendaciones de mejora sobre las carencias detectadas en las principales áreas relacionadas con este ámbito. La falta de un diagnóstico sobre los cambios acaecidos desde entonces y del tiempo necesario para efectuarlo motiva al CES a considerar que buena parte de las sugerencias realizadas en dicho Informe guardan todavía su vigencia en orden a contribuir a la mejora del Plan, por lo que a continuación se hace una breve referencia a las mismas. Con independencia de las observaciones específicas que se realizarán en el siguiente apartado, es necesario volver a recalcar la necesidad de abordar la compilación, seguimiento y evaluación de la información sobre las distintas redes de atención social existentes en nuestro país, que posibiliten el necesario diagnóstico de situación que favorezca una mejor adecuación de las políticas sociales a las necesidades reales.

## CAPÍTULO III

### OBSERVACIONES PARTICULARES

---

#### CAPÍTULO 1. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS

Respecto a las principales tendencias y desafíos de la exclusión social, el CES considera que el análisis del volumen y características esenciales de las necesidades que el Plan Nacional de Inclusión Social describe en el capítulo I del Borrador adolece de ciertas imprecisiones y de un enfoque fragmentario en la descripción de los fenómenos que, por otro lado, se analizan de manera algo más detallada en el diagnóstico realizado en el Anexo I del propio PNAin 2003-2005. Sirva a título de ejemplo la inadecuada descripción del fenómeno de la inmigración que se recoge en este capítulo del Plan, frente al análisis más completo de situación que se recoge en el diagnóstico del Anexo I.

Por ello, el CES considera que este capítulo ganaría en rigor si se ajustara en mayor medida a la situación descrita en dicho Anexo, evitando conclusiones más propias de la fase de evaluación que de la de descripción del problema, lo que implicaría suprimir algunas afirmaciones en exceso optimistas que no están justificadas en el contexto de un plan de lucha contra la exclusión social.

## CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LOS PROGRESOS REALIZADOS POR EL PNAin 2001–2003

La existencia del PNAin 2001-2003 ha abierto una vía para abordar de una manera más integrada las políticas de integración social en nuestro país, donde la dispersión de las competencias entre diferentes administraciones, la heterogeneidad en las prioridades, en las medidas y en los recursos que se destinan, restan eficacia a los objetivos de inclusión de los grupos y las personas más desfavorecidas. En definitiva, cabe valorar con carácter global, que el PNAin 2001-2003 ha introducido la cuestión de la inclusión social en la agenda política y ha sentado las bases para que se abra paso un planteamiento holístico de la inclusión social que incorpore a todos los actores y permita que contemos con una política coherente de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

En el complejo y heterogéneo panorama de las medidas para la integración social que se implementan en nuestro Estado, es de destacar el esfuerzo de catalogación de las mismas que ha realizado el PNAin 2001-2003 en esta primera etapa. Esta tarea, que puede resultar claramente insuficiente o insatisfactoria si en el desarrollo del PNAin 2003-2005 no se va más allá, permite avanzar en la práctica en el conocimiento de qué se está haciendo, dónde se están dedicando los recursos, a través de qué vías, y cuál es el impacto, lo cual representa un paso imprescindible para que los futuros PNAin alcancen un carácter de verdadero plan integrado.

Los Planes Nacionales de Acción por la Inclusión, en su primer periodo 2001-2003, en el desarrollo del Objetivo 4, sentaron las bases para involucrar a otros ámbitos de la administración y para favorecer la participación de otros agentes sociales. Marca una tendencia, que aunque no desarrollada en esta etapa, sí parece imprescindible abordar en el PNAin 2003-2005. La capacidad del PNAin para articular, ordenar y liderar las políticas de integración social requiere que ocupe un alto rango en la agenda política, tanto de la administración como del propio legislativo. Máxime cuando, como recoge el propio Plan, una prioridad estratégica del mismo es la movilización de las autoridades públicas de los diferentes niveles, las organizaciones y agentes sociales, las ONG y demás agentes de la «sociedad civil organizada». En este sentido cabe destacar que el PNAin 2001-2003 nace para cumplir con los compromisos y los requerimientos de la Comisión Europea en materia de políticas coordinadas de lucha contra la pobreza y la inclusión, si bien, ha adolecido de una asunción del mismo por parte de los agentes involucrados en su desarrollo, siendo un «gran desconocido» para la mayor parte de las organizaciones y agentes so-

ciales, entendiéndose por parte del CES que dicha asunción ha de jugar un papel privilegiado como instrumento clave para el desarrollo coordinado de la política social española.

Por otro lado, el CES ya advirtió en su Informe 2/2001 de las dificultades que entrañaría el seguimiento de los objetivos planteados en el PNAin 2001-2003, habida cuenta de su planteamiento excesivamente genérico, circunstancia que, como se ha dicho, se vuelve a reproducir en el PNAin 2003-2005. La evaluación que se presenta del PNAin 2001-2003 está muy condicionada por su propio diseño, constituyendo más bien un cuadro panorámico de los resultados de diferentes medidas que no siempre cabe atribuir a la puesta en práctica del Plan, sino que en muchas ocasiones son consecuencia de la acción pública en diferentes áreas.

La generalidad de los objetivos del Plan repercute en la evaluación que se efectúa del mismo, en la que se realizan valoraciones rotundas muy cuestionables. Sin ánimo de exhaustividad, valgan como ejemplos la afirmación contenida en el marco del Objetivo 2 («Prevención de riesgos de exclusión»), según la cual «el objetivo de extender el conocimiento y uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) se ha cumplido». O «la situación económica de los pensionistas desfavorecidos ha mejorado, así como su atención socio-sanitaria a través de la Ley de Cohesión y Calidad del SNS y de los Planes Gerontológico y de Alzheimer».

Por otro lado, en la introducción del Anexo I se menciona la no disponibilidad de datos más recientes para la comparación de los indicadores de Laeken, dado que los últimos datos disponibles corresponden a 1999. Ello implicaría que una evaluación final y comparable a nivel europeo sólo será posible dado el actual calendario de disponibilidad del PHOGUE<sup>2</sup>, unos tres años después de la finalización del PNAin. No obstante, hay otro tipo de fuentes (la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, el Censo de Población y Vivienda de 2001, o la propia Encuesta de Población Activa) que permitirían apreciar si se ha producido alguna mejora en la situación de la pobreza y la exclusión social en nuestro país. Con todo, sigue siendo importante abordar la sistematización, seguimiento y evaluación de la información sobre las distintas redes de atención social en Es-

---

<sup>2</sup> El calendario de disponibilidad de estadísticas estructurales del Instituto Nacional de Estadística, no prevé publicar los resultados del Panel de Hogares de la Unión Europea, correspondiente al año 2000 (7.º ciclo) hasta julio de 2003 para el total nacional y los datos por Comunidades Autónomas hasta octubre de 2003.

paña, con independencia del nivel territorial a que se lleven a cabo las actuaciones. Sería deseable, como ha señalado el CES en anteriores ocasiones, propiciar la realización de una encuesta de ámbito estatal sobre la situación y características de la pobreza y la exclusión social en España.

Cabe recordar que este órgano realizó ya en su Informe 2/2001 sobre *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social* una serie de recomendaciones al Proyecto del PNAin 2001-2003 que sirven de referencia en estos momentos para analizar tanto las medidas contempladas en el nuevo PNAin 2003-2005 en relación a la evaluación del PNAin 2001-2003 contenida en el Anexo II. Con esta forma de aproximación a la situación, es posible observar ciertos progresos en algunas áreas si bien subsisten otras en las que no se ha producido un avance satisfactorio.

Así, en el terreno de la política educativa llama la atención que no se hayan producido progresos considerables en relación a algunas actuaciones susceptibles de mejora, siguiendo algunas de las recomendaciones efectuadas por el CES en aquel momento como: la mejora de los mecanismos de los tres subsistemas del Sistema Nacional de Formación Profesional (SNFP) dirigidos específicamente a prevenir la exclusión social; en concreto las destinadas a evitar el fracaso escolar y la concentración del alumnado de educación compensatoria y especial; la necesidad de abordar el desarrollo normativo de la educación de adultos. Finalmente, tampoco el PNAin 2003-2005 hace referencia a los programas de becas y ayudas al estudio.

Respecto a las políticas de empleo, buena parte de las recomendaciones del Informe 2/2001 sí han sido consideradas en el nuevo PNAin que reproduce aquí, por otra parte, varias líneas de actuación del Plan Nacional de Acción para el Empleo, con el que guarda estrecha relación. Por ello, el CES entiende prioritario articular mecanismos de coordinación del PNAin 2003-2005 con el PNAE 2003 y sucesivos. Por otro lado, sigue siendo necesario abordar cuestiones tales como la necesidad de superar la actual falta de un marco regulador de las empresas de inserción social a nivel estatal a fin de evitar desequilibrios territoriales, o una mayor atención a las necesidades de los colectivos más desfavorecidos y de los discapacitados en los programas vinculados con la sociedad de la información y con la promoción del uso de TIC. Hay que recordar, asimismo, la necesidad de impulsar la adecuación del ordenamiento español a la normativa comunitaria, en especial respecto a la trasposición de las Directivas de igualdad de trato y no discriminación.

En el marco de la política sanitaria, sigue persistiendo la demanda de un modelo de atención sociosanitaria que dé respuesta a necesidades crecientes, sobre todo de cara al problema de la atención a la dependencia, a fin de dotar de efectividad al reconocimiento y definición de la atención sociosanitaria que contiene la recientemente aprobada Ley de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. Dicho reconocimiento no es suficiente para dar por alcanzado el objetivo de impulsar la atención sociosanitaria, sino que debería traducirse en el desarrollo efectivo de este nivel de atención y la aprobación definitiva del modelo de atención sociosanitaria en el que se viene trabajando hace varios años, lo que requiere un importante esfuerzo previo de consenso e implicación entre todas las administraciones competentes. En este contexto, sigue siendo prioritario tener en cuenta las peculiaridades de los principales grupos vulnerables con el objeto de localizar y aproximar la red de salud a los mismos, reforzando la coordinación y la efectividad de los programas preventivos existentes. Por otro lado, también el CES sigue considerando necesario impulsar los objetivos ya marcados por la Ley General de Sanidad respecto a la atención a la enfermedad mental desde la perspectiva de la inclusión social. No se ha avanzado tampoco en la articulación de fórmulas homogéneas en todo el SNS para facilitar el acceso a la prestación farmacéutica a las personas sin recursos.

Respecto a la política de vivienda, ya desde su Informe 8/1996 sobre *La pobreza y la exclusión social en España*, continúa siendo necesaria, como ha recalcado el CES en su Informe 3/2002 sobre *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España* en el que se describen con amplitud las carencias en este ámbito, una mayor oferta de viviendas de protección oficial, aumentar el parque de vivienda de alquiler social, sin olvidar la necesidad de potenciar la rehabilitación de viviendas y el aumento del control administrativo sobre las mismas, al objeto de velar por unas condiciones dignas de habitabilidad. Por otro lado, los datos de esfuerzo presupuestario dedicado a vivienda en el Plan son cuestionables, en opinión del CES, como se expresará en las observaciones al capítulo 7.

Respecto a los servicios sociales, el CES sigue considerando esencial profundizar la racionalización y consolidación de la red de servicios sociales existente, así como un esfuerzo de coordinación de la dispersa normativa existente, sin descartar la elaboración de una normativa básica que garantice un mínimo de homogeneidad en las posibilidades de acceso a los recursos de atención primaria ante las mismas circunstancias de riesgo de exclusión o dependencia. Además, esta actuación pública se debería coordinar con las actuaciones que se rea-

lizan por parte de las organizaciones no gubernamentales que actúan en los mismos campos.

Dentro de las políticas de garantía de recursos mínimos, sigue siendo necesario abordar una regulación de contenidos mínimos de los programas de renta mínima de inserción. Por otro lado, en relación al conjunto de las prestaciones no contributivas siguen siendo válidas las recomendaciones que hizo el CES en su Informe 8/1996 en el sentido de procurar una mejora de su gestión, estableciendo sistemas de información que agilicen el paso de unas situaciones a otras y fomentando la orientación de sus beneficiarios hacia las redes de recursos existentes, principalmente los servicios sociales.

Finalmente, la creciente importancia de la actividad generada por el denominado Tercer Sector, requiere la mejora de la normativa legal, la coordinación de las distintas Administraciones Públicas así como el establecimiento de una clasificación de las entidades comprendidas en este sector, al objeto de seguir y evaluar las actividades desarrolladas por este tipo de entidades con cargo a financiación pública para garantizar la eficacia y la eficiencia en su gestión, de forma similar a lo que ya se viene practicando con organizaciones sindicales y empresariales.

### CAPÍTULO 3. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO: PRINCIPALES OBJETIVOS Y METAS CLAVE

Como ya se ha adelantado en las observaciones de carácter general, el CES considera que algunas de las metas claves descritas en el Plan no están enunciadas como tales en su planteamiento estratégico, es decir, en términos de solución completa de un problema, de satisfacción de una necesidad o de reducción de la misma al nivel más bajo posible. Además, la no consideración en las metas del PNAin de ámbitos fundamentales de la acción pública con repercusión en el fenómeno de la pobreza, como la educación, la vivienda y la salud, es en opinión del CES una clara carencia del mismo.

### CAPÍTULO 4. MEDIDAS POLÍTICAS

Este capítulo se subdivide en diversos apartados, en relación con los tres primeros objetivos previstos: empleo y acceso a los recursos (Objetivo 1); prevención de los riesgos de exclusión (Objetivo 2); actuaciones a favor de las personas más vulnerables (Objetivo 3).

## Objetivo 1

Respecto al Objetivo 1, en materia de servicios sociales (1.2.2), y teniendo en cuenta la descentralización competencial en la materia, el CES considera que sería necesario establecer una normativa básica que garantizara una homogeneidad en la calidad y diversidad de estos servicios en todo el territorio. En este sentido, es necesario recordar que, tal y como ya puso de relieve este Consejo en su Informe 8/1996, se considera necesario promover en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, un acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas para establecer unos estándares mínimos en servicios sociales. Del mismo modo, también está por implantarse un plan integrado de servicios sociales que atienda a las situaciones de necesidad y de exclusión social de manera eficaz, y logre una mayor accesibilidad de los ciudadanos pobres y en situaciones de mayor precariedad a los distintos recursos y prestaciones. Además, sigue siendo necesario un mayor esfuerzo de inversión pública en las políticas específicas contra la exclusión social.

Hay que recordar que en el Informe 3/2000, sobre *Unidad de mercado y cohesión social*, este Consejo volvió a incidir en el hecho de que el ejercicio de las competencias en materia de servicios sociales por las Comunidades Autónomas provoca un tratamiento institucional heterogéneo y, en consecuencia, se produce un desequilibrio territorial en la prestación de los servicios sociales y en perjuicio de sus destinatarios. Como meros ejemplos, y sin ánimo de exhaustividad, hay que destacar que los programas autonómicos de rentas mínimas difieren en las condiciones de acceso a los mismos y en las cuantías recibidas. Otro ejemplo es el que también se refleja en la heterogeneidad en los programas de plazas de residencias para mayores.

En el apartado 1.2.3 relativo al acceso a la vivienda, cabe señalar que las actuaciones a las que se refiere el Plan en materia de vivienda adolecen en la actualidad de coordinación entre el Ministerio de Fomento, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, coordinación que es ineludible para el logro del objetivo político de impulso de una política integradora de hábitat y vivienda para todos, así como de mejora de las políticas de vivienda para territorios y colectivos vulnerables. La coordinación legislativa entre todas las Administraciones Públicas implicadas (general del Estado, autonómica y local) es un factor clave insuficientemente reflejado en el PNAin. Por otro lado, como ya se ha mencionado, el capítulo del Plan que se centra en actuaciones en materia de vivienda comprende una serie de enunciados de propósitos repetidamente planteados, pero sin concretar soluciones específicas enmarcadas en

lo que pudiera entenderse como una política de vivienda integral, y con un enfoque inclusivo para colectivos con especiales dificultades de acceso a una vivienda digna.

En el apartado dedicado al empleo y acceso a los recursos es particularmente llamativa la falta de mención a medidas específicas dirigidas para prevenir o actuar contra el paro de larga duración, pese a que se trata de una variable que sí está cuantificada y cuyos resultados se ofrecen incluso en la evaluación del PNAin 2001-2003.

Por lo que respecta a las medidas de formación y empleo recogidas en este capítulo, se detecta una descompensación entre unas y otras. Para lograr el equilibrio entre ambas, se debería realizar un estudio y análisis previo de las carencias de formación de los colectivos a los que se pretende dotar de una base educativa para lograr encontrar un empleo. De esta forma, se lograría un óptimo aprovechamiento de los recursos públicos. A título de ejemplo, en materia de víctimas de violencia doméstica, y sin perjuicio de reproducir aquí los argumentos relativos a la conveniencia de coordinación y/o inclusión de medidas recogidas en el Plan de Acción contra la Violencia ya en vigor, habría que especificar con mayor claridad los criterios y condiciones a cumplir por las personas beneficiarias de las ayudas y recursos de formación, de modo que las medidas se adecuen a la situación personal de la víctima, dada la heterogeneidad de este colectivo.

Conforme a lo contemplado en el Memorando europeo para el aprendizaje permanente del año 2001<sup>3</sup>, y en línea con la preocupación por el acceso al empleo de las mujeres en riesgo de exclusión, el CES considera que sería conveniente añadir una nueva medida, la 1.1.23, relativa al reconocimiento y valoración, por los servicios de empleo y los empleadores, de las capacidades y competencias horizontales adquiridas por las amas de casa en el desempeño de las múltiples tareas que se realizan en el trabajo doméstico.

En este sentido, se podría desarrollar así una actuación incluida ya en el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, que se recoge dentro del Objetivo «Impulsar la incorporación, permanencia y promoción de las mujeres en el mercado laboral», como actuación 2.1.13: «Promover que, en las oficinas de empleo, se informe a las mujeres que toda experiencia o conocimiento

---

<sup>3</sup> Comisión Europea, *hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente*. COM (2001) 678 final, de 21 de noviembre.

adquirido, tanto formal como informalmente, debe ser incluido en el currículum vitae, a efectos de facilitar su incorporación al mundo laboral».

## Objetivo 2

Dentro del Objetivo 2, se contempla como subapartado 2.2 una serie de acciones dirigidas a «Impulsar medidas de conciliación de la vida laboral y familiar y avanzar en el desarrollo del Plan Integral de Apoyo a la Familia», lo que llama la atención teniendo en cuenta que los objetivos de dicho Plan no guardan estricta relación con la prevención de la exclusión social. En esta línea, y respecto de la medida propuesta 2.2.4 «Conceder a las mujeres trabajadoras que tienen hijos menores de 3 años a su cargo, una asignación mensual de 100 euros, por cada uno de ellos, o una deducción de 1.200 euros anuales por hijo, en su liquidación del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas», hay que recordar que dicha asignación ya está contemplada en la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes, complementada por el Real Decreto 27/2003, de 10 de enero, por el que se modifica el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Carece de sentido plantearla como una propuesta de futuro. Por otro lado, a esta medida no pueden acogerse precisamente las mujeres que se encuentran en mayor situación de riesgo de exclusión, por carecer de empleo o no reunir los requisitos de afiliación y cotización exigidos, por lo que no se puede encuadrar en el marco de un Plan de Acción para la Inclusión Social.

Se echan en falta, tanto en este bloque de medidas como en las dirigidas al ámbito de los servicios sociales y la atención sociosanitaria, actuaciones dirigidas a reforzar la atención a personas dependientes en general, pues sólo se plantea la conciliación de la vida laboral y familiar desde la perspectiva del cuidado de niños.

En el apartado 2.3 («Acceso a nuevas tecnologías») se plantean nuevamente enunciados genéricos que sólo cabe valorar favorablemente (2.3.1: «Facilitar el acceso a Internet de las personas excluidas o en riesgo de exclusión»; 2.3.2: «Incrementar los puntos públicos de acceso a Internet»; 2.3.3: «Promover la alfabetización digital de las personas con discapacidad», etc.), sin que se prevean programas ni recursos específicos para ello. Por otro lado, nuevamente se plantean medidas que no guardan relación directa con la prevención de la exclusión social (por ejemplo, 2.3.12: «Formar gestores de ONG a través del Programa FORINTEL»).

### Objetivo 3

En las medidas contempladas en este capítulo se reproduce nuevamente la falta de concreción. Así, se plantean como medidas una serie de enunciados de intenciones muy positivas sin que se concreten en programas, recursos o acciones específicas.

#### CAPÍTULO 5. DISPOSICIONES INSTITUCIONALES

Con carácter global, el CES entiende que en las actuaciones concretas que se enuncian a lo largo de Plan ha de mencionarse a las entidades y agentes sociales que actúan en el sector social en un sentido más amplio —sin circunscribirse únicamente a las ONG— en tanto que agentes clave en el marco de la política social europea. La Resolución del Consejo, de 6 de febrero de 2003, sobre la inclusión social mediante el diálogo y la cooperación social subraya esta idea, e insiste en la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil para fomentar una sociedad integradora. En este sentido, el CES destaca que el PNAin adolece de inconcreción en cuanto a los mecanismos, calendario y órganos de participación de interlocutores de la sociedad civil organizada para el adecuado seguimiento y evaluación del Plan.

Por otro lado, el CES llama la atención sobre la práctica cada vez más extendida de fomentar la participación de las empresas en determinados objetivos de política social a través, entre otras medidas, de instrumentos como los sellos o certificaciones dirigidas a acreditar una mayor implicación en determinadas cuestiones de carácter social. Al margen de la bondad de cada una de estas medidas aisladamente consideradas, el CES llama la atención sobre los efectos distorsionantes que una proliferación de este tipo de «etiquetas sociales» puede producir en la actividad de las empresas. Tal efecto se hace más evidente en los procesos de la contratación con las Administraciones Públicas en las que más allá de las exigencias de la propia normativa contractual y de las condiciones específicas y técnicas de cada contrato se introducen aspectos valorativos concernientes a estas «etiquetas sociales» que alteran los procedimientos ordinarios de concurrencia. Igualmente, estas iniciativas pueden incidir en la devaluación de los objetivos perseguidos si no se garantiza además una transparencia y una intervención de los organismos oficiales de normalización en su concesión y seguimiento.

Con relación al Objetivo 4, de movilización de todos los agentes, el CES considera que no es oportuno incluir las medidas 4.33–4.35, relativas al «Apoyo a la movilización social en relación a la inclusión social en América Latina», puesto que el documento objeto de este Dictamen es un Plan de carácter nacional y, por lo tanto, las medidas del mismo deben ir referidas a dicho ámbito territorial. Además, y en materia de ayuda a la lucha contra la pobreza en América Latina, España ya cuenta con otros instrumentos de cooperación internacional, como el Plan Director de la Cooperación Española 2001–2004, aprobado por el Consejo de Ministros de 24 de noviembre de 2000, en el que la Comunidad Iberoamericana de Naciones es la destinataria principal de la cooperación española, debido a los especiales vínculos que unen a España con los países que la integran.

## CAPÍTULO 6. BUENAS PRÁCTICAS

La ausencia en el Borrador de una explicación sobre los criterios para la elección de las buenas prácticas incluidas en este capítulo dificulta su valoración por parte del CES. En todo caso, el CES recuerda la necesidad, contemplada entre las Directrices comunes de los PNAin para 2003-2005 que han de guiar la elaboración de los Planes nacionales por parte de cada Estado miembro, sobre buenas prácticas, indicando textualmente que este capítulo «debería contener una presentación detallada de algunos ejemplos (cuatro como máximo) de buenas prácticas procedentes de las medidas estratégicas o las disposiciones institucionales aplicadas en el marco del primer PNA inclusión. Con objeto de apoyar la difusión de las buenas prácticas en los otros Estados miembros, éstos deberían seleccionar ejemplos de los que se conozcan los resultados del control o la evaluación y que hagan referencia a políticas clave antes que a proyectos individuales o experimentales, o aborden una disposición institucional clave relacionada con un aspecto del objetivo cuatro de los objetivos comunes. Los ejemplos deberían ilustrar no sólo las realizaciones y los resultados en el pasado, sino también la forma en que se obtuvieron estos resultados».

## CAPÍTULO 7. ESFUERZO PRESUPUESTARIO

El contenido de este capítulo se reduce a una tabla de esfuerzo global presupuestario por objetivos para los años 2003-2004, que no coincide con el pe-

riodo del Plan. No resulta esclarecedor de los recursos destinados al Plan de Inclusión, puesto que no especifica el contenido de las distintas partidas presupuestarias. No se concreta así con qué programas se corresponde el objetivo de Programas de Garantía de Recursos, aunque por su montante, se podría deducir que recoge todo el presupuesto de prestaciones no contributivas y los programas de rentas mínimas de las Comunidades Autónomas. Tampoco se entiende qué es lo que se está recogiendo como esfuerzo presupuestario en materia de vivienda, ni si se está incluyendo la menor recaudación por IVA que resulta de aplicar el tipo superreducido (4 por 100) en algunos supuestos. En esta materia, el CES se remite a la descripción de situación y observaciones realizadas en su Informe 3/2002, sobre *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*.

En opinión del CES, el esfuerzo presupuestario es clave para dotar al PNAin 2003-2005 de una capacidad de liderar las políticas de integración. En este sentido, no resulta suficiente la mera recopilación o adición de los recursos que ya se vienen destinando, aunque éstos crezcan. El carácter y la eficacia del Plan está muy ligado, y lo estará en el futuro, a su capacidad para aportar nuevos recursos a las políticas de integración y a su capacidad para reorientar o reconvertir los que ya se vienen empleando hacia las prioridades definidas en el mismo. En todo caso, el CES entiende que no se deberían considerar como parte del esfuerzo presupuestario partidas que no están vinculadas directamente a la lucha contra la exclusión social.

## CAPÍTULO 8. INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DEL PLAN

El sistema de indicadores es un elemento fundamental para la verificación de los progresos realizados en el desarrollo de los Planes de Inclusión. Cabe recordar que en el Informe conjunto sobre la integración social, la Comisión Europea llamaba la atención sobre la necesidad de mejorar los indicadores relativos a la exclusión así como de cifrar los objetivos contemplados. Sin embargo, en opinión del CES no se ha subsanado ese defecto y el sistema de indicadores de seguimiento está muy condicionado por la propia diversidad e inespecificidad de los objetivos y las medidas contempladas en el Plan. Así, en ocasiones se utilizan como indicadores de progreso medidas, como la tasa de paro de larga duración, cuya evolución no está directamente vinculada a la eficacia del Plan. O el hecho de contemplar como objetivo para el periodo 2003-2005 la elaboración de normas que ya están aprobadas, como la Ley de Protección del patrimonio del discapacitado, o la implementación de medidas que ya están aplicándose cues-

tiona la validez de la aprobación de esas normas o medidas como indicador del cumplimiento del Plan en el periodo de su vigencia. Una mayor concreción de los objetivos y una asignación específica de recursos facilitarían la construcción de un sistema más fiable de indicadores de seguimiento.

Sería deseable, asimismo, en línea con lo ya sugerido en anteriores ocasiones la compilación y sistematización de la información relevante en relación con la situación de la pobreza y la exclusión social, elaborando anualmente el indicador de umbral de pobreza bajo el 60 por ciento de la mediana y el indicador de pobreza severa bajo el 30 por ciento de la mediana, con el objetivo de mejorar el seguimiento y conocimiento de la situación de exclusión social, y por ende, del seguimiento del PNAin 2003-2005.