



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

# ▶ La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social

Colección Informes



Informe 2/2001

► La pobreza y la exclusión social  
en España: propuestas  
de actuación en el marco del plan  
nacional para la inclusión social

Sesión extraordinaria del Pleno de 30 de mayo de 2001

Colección Informes



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

**Departamento de Publicaciones**

NICES: 274-2001

Colección Informes  
Número 2/2001

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 extraordinaria  
del Pleno del día 30 de mayo de 2001.

La reproducción de este Informe está  
permitida citando su procedencia.

Primera edición: junio 2001

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

ISBN: 84-8188-142-2  
Depósito legal: M. 28.413-2001

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

## ÍNDICE

---

CAPÍTULO 1. <b>INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL INFORME .....</b>	5
CAPÍTULO 2. <b>CARACTERIZACIÓN Y DETERMINANTES DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL .....</b>	9
2.1. <i>Consideraciones previas .....</i>	9
2.2. <i>Panorama general .....</i>	10
2.3. <i>Distribución territorial de la pobreza .....</i>	12
2.4. <i>Las dimensiones de la pobreza y la exclusión social en España .....</i>	14
2.5. <i>Perfiles de pobreza y exclusión y cambios estructurales .</i>	20
2.6. <i>La pobreza y la exclusión social en la Unión Europea....</i>	23
CAPÍTULO 3. <b>POLÍTICAS PARA LA INCLUSIÓN: EVOLUCIÓN RECIENTE Y CARENCIAS DETECTADAS .....</b>	25
3.1. <i>Política educativa .....</i>	28
3.2. <i>Política de empleo.....</i>	37
3.3. <i>Política sanitaria.....</i>	45
3.4. <i>Política de vivienda.....</i>	49
3.5. <i>Servicios sociales .....</i>	54
3.6. <i>Políticas de garantía de recursos: PNCs y rentas mínimas .....</i>	61
3.7. <i>Iniciativa ciudadana y estrategias de integración social .</i>	67
CAPÍTULO 4. <b>CONCLUSIONES .....</b>	71



## CAPÍTULO 1

### INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL INFORME

---

En el Consejo Europeo extraordinario celebrado en Lisboa en marzo de 2000 y posteriormente en la Cumbre de Feira en junio de ese mismo año, la Unión Europea hizo de la promoción de la integración social un eje esencial de su estrategia global para alcanzar su objetivo estratégico del decenio futuro, a saber, convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, acompañada de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social.

En Lisboa, los Estados Miembros hicieron hincapié en la necesidad de modernizar el modelo social europeo y desarrollar un Estado de bienestar activo. Por primera vez, las conclusiones de una cumbre de estas características concedieron gran importancia a la integración social y a la necesidad de que la Unión Europea sea más activa en este campo. La lucha contra la exclusión social y la pobreza ha pasado a ser uno de los elementos centrales de la modernización del modelo social europeo.

El Consejo Europeo, reunido en Niza, los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, aprobó la Agenda Social Europea dentro de un conjunto de medidas que signi-

fican un nuevo impulso para la Europa económica y social. La Agenda Social sustituye al programa de acción social 1998-2000 y está basada en las nociones de pleno empleo, dinamismo económico y mayor cohesión y justicia sociales. Además de la aprobación de la Agenda Social, Niza ha significado el establecimiento formal de una estrategia europea de lucha contra la exclusión social y todas las formas de discriminación. En este sentido, el Consejo aprobó los objetivos de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, e invitó a los Estados Miembros a enmarcar sus prioridades en dichos objetivos, presentando para junio de 2001 *un plan nacional de acción para la inclusión social*, para un periodo de dos años, que defina además un sistema de indicadores y procedimientos de verificación de los progresos realizados.

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:

- Fomento de la participación en el empleo y el acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos, mediante el acceso a un empleo para hombres y mujeres, especialmente para los grupos más vulnerables, la articulación entre la vida profesional y familiar y la utilización de las oportunidades de empleo de la economía social, así como organizar los sistemas de protección social garantizando los recursos necesarios para todas las personas y la aplicación de políticas para el acceso a una vivienda digna, a la salud, a la educación, a la justicia y a otros servicios públicos y privados.
- Prevención de los riesgos de exclusión, aprovechando la sociedad de la información y de la comunicación y aplicando políticas para evitar crisis en las condiciones de vida que puedan desembocar en la exclusión, y preservando la solidaridad familiar.
- Actuación a favor de los más vulnerables, favoreciendo la integración social de las personas que por minusvalía o grupo social están en riesgo de exclusión, eliminación de las situaciones de exclusión que afecten a los niños y desarrollo de acciones en territorios excluidos.
- Movilización de todos los agentes, promoviendo la participación de los afectados y la colaboración y coordinación de los agentes públicos y privados.

El 11 de enero de 2001 el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales remitió al Consejo Económico y Social el Documento Base del Plan Nacional de acción

contra la exclusión social, recabando su colaboración en el contexto del método abierto que caracteriza la elaboración de estos Planes, basado en la participación de todos los sectores implicados. Teniendo en cuenta que el CES es un órgano consultivo del Gobierno en el que están representadas organizaciones sociales directamente implicadas en la ejecución de las medidas de los Planes de Inclusión, no es competencia de este Consejo sino de dichas organizaciones hacer efectiva dicha participación y compromiso para que el Plan de Acción pueda ser lo más real y consensuado posible.

No obstante, la cuestión de la pobreza y la exclusión social forma parte de las materias objeto de preocupación por parte del Consejo Económico y Social que, no en vano, en el año 1996 elaboró ya el Informe 8/1996 sobre la pobreza y la exclusión social en España aprobado en la sesión extraordinaria del Pleno de 27 de noviembre de 1996. Dicho Informe partía de una delimitación conceptual de lo que se considera pobreza, desigualdad y exclusión social, acorde con los planteamientos de los últimos estudios científicos y de los documentos comunitarios más recientes. A continuación, se realizaba un diagnóstico de situación analizando la desigualdad económica en España, una caracterización de la pobreza atendiendo a diferentes factores, un análisis territorial de aquélla y una síntesis de conjunto. Atendiendo a la naturaleza multidimensional del fenómeno de la pobreza y la exclusión social que se deducían del diagnóstico previo, el Informe analizaba en un tercer capítulo distintas políticas públicas desde la perspectiva de su aportación a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, para terminar en un cuarto capítulo definiendo una serie de recomendaciones dirigidas a subsanar las carencias detectadas en cada área de la acción pública con repercusiones en el ámbito de la pobreza.

Teniendo en cuenta las características mencionadas de este órgano consultivo, a las que se añade la perentoriedad del plazo para la presentación del Plan, el Consejo considera que de cara a su elaboración puede ser de utilidad revisar la vigencia de las recomendaciones que ya se hicieron en aquel Informe, considerando los cambios acaecidos desde entonces, a fin de poder aportar sugerencias concretas y actuales que contribuyan a la eficacia del Plan.

A este respecto, cabe recordar que una de las obligaciones del Gobierno es la de fijar con detalle las medidas políticas que el Estado miembro piensa poner en marcha en el periodo establecido de dos años, distinguiendo las acciones en curso y las nuevas iniciativas. Al mismo tiempo, deberá indicarse de qué manera el objetivo de erradicación de la pobreza y de la lucha contra la exclusión está integrado en las otras políticas económicas y sociales y en la puesta a disposición



de los servicios públicos. Es en el cumplimiento de estas parcelas de la elaboración del Plan, en las que el CES considera que puede ser de mayor utilidad su aportación a través de la identificación de distintas áreas susceptibles de mejora, siguiendo una estructura semejante a la de su Informe 8/1996.

No hay que olvidar, por otra parte, que por imperativo de la estructura político-administrativa de nuestro país buena parte de las competencias relevantes desde la perspectiva de la lucha contra la pobreza y la exclusión social radican en las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones locales. Por ello, conendrá tener en cuenta las experiencias llevadas a cabo en estos ámbitos, entre las que merece la pena destacar la elaboración de los primeros Planes autonómicos contra la exclusión social por parte de las Comunidades Autónomas. Entre estas experiencias, el CES ha tenido la oportunidad de conocer las características del primero que ha visto la luz: el Plan contra la exclusión social del Gobierno de Navarra, a través de la comparecencia del Director General de Asuntos Sociales de dicha Comunidad. Tiene conocimiento, además, de que otras Comunidades como la de Madrid o la andaluza están elaborando sus Planes correspondientes. Se trata, por tanto, de un proceso abierto en los diferentes territorios. Dado que el contenido del Plan nacional deberá contemplar ejemplos de buenas prácticas derivadas de las medidas políticas puestas ya en marcha, algunas de las iniciativas contenidas en dichos Planes pueden ser de utilidad al Gobierno, —en especial del navarro que ha sido el primero en abordarse y que ya cuenta con una evaluación.

Por último, no cabe sino poner de manifiesto una de las principales dificultades metodológicas previas a la elaboración del Plan de acción para la inclusión social a nivel estatal, como es la carencia de fuentes estadísticas actualizadas sobre el volumen y los perfiles del fenómeno de la pobreza y la exclusión social en nuestro país, un problema que se pondrá de manifiesto en la breve revisión del diagnóstico del Informe 8/1996 que sigue y que aconsejaría su subsanación en el marco de la elaboración del Plan para la inclusión. La existencia de algunos recientes y valiosos estudios regionales, elaborados a instancia de las Comunidades Autónomas con carácter previo a la elaboración de sus Planes contra la exclusión no suple la carencia de información actualizada y homogénea a nivel estatal en este campo.

## CAPÍTULO 2

### CARACTERIZACIÓN Y DETERMINANTES DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

---

#### 2.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Siguiendo el objetivo de actualizar el diagnóstico que sobre la situación de la población pobre y excluida en España realizara el CES en 1996, se aborda, a continuación, un recorrido a través de las principales características y factores determinantes del fenómeno, para lo que, una vez examinadas las principales fuentes de información secundaria (datos estadísticos procedentes de organismos oficiales y organizaciones especializadas en el tratamiento del fenómeno, así como resultados de investigaciones realizadas en los últimos años) se toma como base el estudio *Las Condiciones de Vida de la Población Pobre en España*<sup>1</sup>, incluyéndose también, para su descripción estructural, información ya recogida en el Informe realizado por el CES<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> EDIS (Equipo de Investigación Sociológica) y Julio Alguacil Gómez, Javier Camacho Gutiérrez, Fernando Fernández Such, Víctor Renes Ayala, Elías Trabada Crende, *Las condiciones de vida de la población pobre desde una perspectiva territorial. Pobreza y territorio*, FOESSA, Colección de Estudios, 2000.

<sup>2</sup> Consejo Económico y Social, Informe 8/1996 sobre *La Pobreza y la Exclusión Social en España*.

Para abordar dicho recorrido es necesario aclarar previamente algunas cuestiones conceptuales y terminológicas que procuren un punto de partida sistemático y que vienen siendo revisadas a la luz de nuevos consensos por parte de investigadores y agentes implicados en la gestión de soluciones.

Atendiendo al criterio ampliamente contrastado de estratificación dentro de los fenómenos de la pobreza y la exclusión y adoptando la tradicional perspectiva económica de medición de la renta como indicador básico en la determinación de ambos procesos, se recogen los conceptos utilizados habitualmente:

- Precariedad económica, que incluye a la población situada entre el 50 y el 35 por 100 de la renta media.
- Pobreza moderada, aludiendo a aquellos que se sitúan en el intervalo de 25 a 35 por 100 de la renta media.
- Pobreza grave, que afecta a quienes poseen rentas de entre el 15 y el 25 por 100 de la media.
- Pobreza extrema, que caracteriza al colectivo de quienes no superan el 15 por 100 de la renta media.

Por otra parte, trabajando bajo el supuesto de que la *pobreza* (criterio económico) y la *exclusión* o acumulación de desventajas medidas en términos de privaciones respecto a bienes considerados básicos, se manifiestan recurrentemente en los mismos individuos y familias, se aborda un diagnóstico articulado en torno a las siguientes dimensiones: vivienda, salud, trabajo y educación.

La necesidad del enfoque multidimensional, justificado por la propia complejidad de un fenómeno caracterizado por la confluencia de múltiples factores que se presentan en una red de interrelaciones, deriva, en última instancia de la exigencia de abordarlo, en el diseño y aplicación de políticas públicas orientadas a la mejora del bienestar social, de modo transversal. Además, ese tratamiento ha permitido, añadiendo los criterios de la edad y el género, distinguir los colectivos afectados con un grado u otro de intensidad.

## 2.2. PANORAMA GENERAL

Durante los años noventa no se han registrado cambios importantes en los niveles de pobreza y desigualdad en España. Sin embargo, esta afirmación debe

ser matizada, pues aunque el balance final del periodo recoja resultados similares a los del comienzo de la década, los niveles de pobreza experimentaron algunos cambios en la primera mitad. Los problemas metodológicos para el seguimiento del fenómeno a partir de 1991<sup>3</sup> hacen necesario, recurrir a fuentes de información diversas. Así pues, los datos ofrecidos en la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares y en la Encuesta de Población Activa, permiten afirmar que los primeros años de la pasada década fueron testigo de un aumento de los niveles de pobreza, que se manifiestan en los siguientes indicadores:

- Retroceso en la participación de la población con rentas más bajas en la renta total y aumento de las rentas de las decilas más altas.
- Aumento del desempleo.
- Aumento de la tasa de paro de los sustentadores principales de las familias.
- Crecimiento del número de hogares con todos sus miembros activos en paro.
- Aumento de las desigualdades salariales.

En cambio, el descenso de los niveles de desempleo en la segunda mitad de los noventa así como la disminución de las tasas de paro de los principales aportadores de ingresos de las familias, permitirían hablar de una vuelta a la situación del inicio de la década. No obstante, la extracción de conclusiones a partir de estos datos indirectos debe ser hecha con cautela, revelándose la necesidad de acometer estudios pormenorizados acerca del fenómeno de la pobreza a través de encuestas específicas de ámbito nacional. La falta de información precisa y actualizada sobre el impacto de la pobreza y la exclusión y las condiciones de vida de quienes las padecen es patente desde los primeros años noventa.

Los datos absolutos sobre la persistencia de la pobreza en España presentan algunas variaciones dependiendo de la fuente consultada<sup>4</sup>. En cualquier caso, puede afirmarse que el fenómeno afecta a un sector de la población que representa aproximadamente el 20 por 100.

---

<sup>3</sup> En ese año se publica la última Encuesta de Presupuestos Familiares, de características diferentes de la actual encuesta continua.

<sup>4</sup> La variedad metodológica explicaría en parte las diferencias encontradas. Es frecuente situar los umbrales de pobreza en posiciones distintas a lo largo del continuo de las rentas. Así, algunas fuentes sitúan dicho umbral en el 60 por 100 de la media, mientras otras lo localizan en el 50 por 100, por citar algunas.

Según los datos ofrecidos en el informe sobre Las Condiciones de Vida de la Población Pobre en España, el 19,4 por 100 de los hogares viven en condiciones de pobreza o exclusión, lo que sitúa a España en una desfavorable posición con respecto al resto de los países de la Unión Europea. Entre el 14 y el 17 por 100 de la población encuestada a través del PHOGUE<sup>5</sup> es pobre. Y sólo Portugal y Grecia superan los valores recogidos en España.

Por tanto, en España hay hoy más de dos millones de familias, esto es, unos ocho millones y medio de personas que viven bajo el umbral de la pobreza. Sin embargo, no todos los pobres y excluidos se encuentran en la misma situación relativa con respecto al conjunto de la población. Antes al contrario, es evidente la variedad de situaciones, que puestas de manifiesto en los niveles de renta, se presentan a través de múltiples síntomas.

Siguiendo el esquema descrito más arriba, casi la mitad (49,6 por 100) de los hogares pobres se encuentran en situación de precariedad social, pudiendo incluirse el resto en las categorías de pobreza moderada, grave y extrema.

La precariedad económica y la pobreza moderada, son hoy las formas dominantes en España, puesto que más de ocho de cada diez hogares (85 por 100) de los considerados pobres poseen rentas situadas entre el 25 y el 50 por 100 de la renta media.

En las dos últimas décadas, por otra parte, han venido reduciéndose las manifestaciones más severas de la pobreza, gracias, sobre todo, a la extensión del sistema de garantías de rentas. La pobreza severa afecta al 2,78 por 100 de los hogares y al 4,5 por 100 del conjunto de la población, es decir, 1.739.800 personas. Pero un sector, no despreciable cuantitativamente, dentro de ese último grupo vive en condiciones de pobreza extrema (86.800 hogares y 528.200 personas).

### 2.3. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBREZA

El panorama expuesto debe completarse con arreglo a criterios de distribución regional, pues si es cierto que el alcance del fenómeno de la pobreza en España no es desdeñable, no lo es menos que su distribución es definitivamente heterogénea.

---

<sup>5</sup> Panel de Hogares de la Unión Europea.

Así pues, la mayor concentración de pobreza se da en las regiones del sur, esto es, Andalucía, Extremadura, Canarias, Ceuta y Melilla, Comunidades en las que viven 3.002.000 personas con rentas inferiores a la media, lo que supone un 35 por 100 del total de las personas pobres en España. Además, exceptuando Canarias, el resto de las Comunidades del sur presentan los valores más altos en los indicadores intensivos y extensivos (alta incidencia de la modalidad severa y mayor número de hogares con bajas rentas).

La zona de Levante, comprendiendo Valencia, Cataluña, Murcia y Baleares representa el 27 por 100 del total de la población pobre, lo que supone, en términos absolutos, un total de 2.343.000 personas. Valencia y Murcia son, dentro de este grupo, las Comunidades más desfavorecidas, sin embargo, Cataluña, y especialmente Barcelona, dada la magnitud poblacional de la zona, registra un importante número de personas bajo el umbral de la pobreza, aunque proporcionalmente la incidencia del fenómeno es inferior a lo registrado en el conjunto del Estado.

El norte de España (Asturias, Cantabria, Galicia, Navarra, País Vasco y Rioja) presenta las siguientes condiciones: con 1.209.000 de individuos pobres, registra el 14 por 100 de la pobreza. En Galicia, por otra parte, se dan las peores circunstancias en el conjunto de la zona, pues además de concentrar mayores tasas de pobreza, registra un número más alto de excluidos.

Las comunidades de Castilla-La Mancha y Castilla y León abarcan una proporción muy similar a la del norte de la península. Con algo más de un millón de personas pobres representan el 13,5 por 100 del total, siendo la situación de los grandes núcleos urbanos más difícil que en las zonas rurales.

Como ocurre en Barcelona, en Madrid la proporción de pobres es inferior a la detectada en otras zonas y, sin embargo, las dimensiones de su población hacen de esta comunidad un importante foco de concentración de personas con rentas bajas (más de medio millón, lo que supone el 6 por 100 del total registrado en España).

Por último, Aragón concentra el 3 por 100 de la población pobre, siendo Zaragoza el mayor foco de pobreza en esta comunidad.

Los datos recogidos en el cuadro dan cuenta de la distribución de la pobreza atendiendo al criterio de estratificación. Se reflejan, pues, los distintos grados de pobreza (extrema, grave, moderada y precariedad social) padecida por la población de cada Comunidad Autónoma.

CUADRO 2-1  
**NIVELES DE POBREZA DE LA POBLACIÓN POBRE POR  
 COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

(En porcentajes)

Comunidades Autónomas	Extrema	Grave	Moderada	Precariedad
Andalucía	7,7	14,5	39,9	38,3
Aragón	10,0	11,8	43,5	34,7
Asturias	4,4	13,1	42,3	40,3
Baleares	5,4	18,5	34,0	42,1
Canarias	4,4	15,5	38,5	41,6
Cantabria	7,5	9,0	33,8	49,6
Castilla-La Mancha	5,0	9,8	50,8	34,4
Castilla y León	4,6	12,8	48,9	34,4
Cataluña	3,3	17,7	38,0	41,0
Comunidad Valenciana	8,2	13,1	45,3	33,4
Extremadura	5,9	15,6	49,4	29,1
Galicia	5,6	18,2	36,5	39,8
Madrid	8,3	12,7	43,2	35,9
Murcia	7,0	11,8	34,5	46,7
Navarra	3,5	8,3	46,9	41,3
País Vasco	2,0	11,9	44,9	41,3
Rioja	4,4	10,9	28,5	56,2
Ceuta	9,7	26,2	30,3	33,8
Melilla	9,0	27,8	30,2	33,0
<b>Total</b>	<b>6,2</b>	<b>14,2</b>	<b>42,0</b>	<b>37,6</b>

*Fuente: FOESSA, Las condiciones de vida de la población pobre en España 1998.*

#### 2.4. LAS DIMENSIONES DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

El aludido carácter multidimensional de la pobreza se manifiesta en una compleja red de interacciones entre las dimensiones que caracterizan los procesos, de tal modo que las carencias en una pueden desembocar en deficiencias en otra y viceversa. La falta de acceso a la educación o una formación profesional adecuada, las dificultades de acceso al empleo o la pérdida de éste, y la precariedad del trabajo, como determinantes causales, se unen a otras circunstancias que pueden considerarse consecuencias de la pobreza y que, a su vez, se tornan causantes o coadyuvantes de los procesos de la pobreza y la exclusión. Entre esas circunstancias deben ser objeto de especial atención las vinculadas a la educación, el trabajo, la sanidad y la vivienda.

La intervención en esos ámbitos cobra, por tanto, relevancia preventiva, y por ello deben ser explícitamente considerados los grupos que por sus especiales circunstancias se encuentran en riesgo de exclusión. El colectivo de inmigrantes extracomunitarios, presentando rasgos de vulnerabilidad en sus dificultades de acceso a la plena integración en muchas de las dimensiones desde las que se construye la normalidad ciudadana, adquiere especial interés por el destacado aumento en el número de sus integrantes. Desde 1996, año en el que el CES realizó el informe sobre *La pobreza y la exclusión social en España*, el fenómeno migratorio ha alcanzado una magnitud que, aún alejada de las adquiridas en otros países de la Unión Europea, no es en absoluto despreciable. Según los datos recogidos por el MTAS en el Anuario de Migraciones, entre aquel año y comienzos del año 2000 (momento en que ya se contabilizaban 801.329 residentes extranjeros en España) el volumen de residentes extranjeros habría aumentado en más de 260.000, de los que el 77 por 100 era originario de países extracomunitarios. Si se tienen en cuenta además los resultados de la regularización extraordinaria celebrada en el año 2000, a la que se presentaron más de 240.000 solicitantes, y las perspectivas de reagrupación familiar en el futuro se comprende que en un horizonte próximo el reto de la integración social de este colectivo planteará la necesidad de respuestas desde todos los ámbitos de las políticas sociales.

### ***Dimensión educativa***

Las carencias en el apartado de la educación son generadoras de otros déficit en el conjunto de los factores que determinan el bienestar social y la calidad de vida de los individuos. Así, es incuestionable la relación entre los bajos niveles educativos y la pobreza. Y ello, principalmente, porque las posibilidades de encontrar trabajo con suficiente remuneración y de mantener un empleo entre las personas analfabetas o entre las que no poseen estudios son significativamente inferiores a las de quienes poseen formaciones más completas.

La pobreza afecta especialmente, atendiendo al criterio educativo, a los analfabetos y las personas sin estudios. De esta forma, la adquisición de niveles de instrucción más altos reduce las posibilidades de llegar a situaciones de desventaja.

Baste observar los datos relativos a las condiciones de los sustentadores principales de los hogares que padecen una u otra forma de pobreza. Casi en el 50 por 100 de ellos pesa la circunstancia del analfabetismo o la carencia de estu-



dios. Atendiendo a las formas más severas de la pobreza (grave y extrema), puede verse, además, que prácticamente el 100 por 100 de los hogares en esas circunstancias poseen un sustentador principal analfabeto, sin estudios o con estudios primarios<sup>6</sup>.

No debe olvidarse, por otra parte, que la mayoría de las personas analfabetas tienen edades avanzadas y que la tasa de actividad en el colectivo de personas de esas edades es ciertamente baja. Por otra parte, el analfabetismo es más frecuente entre las mujeres que entre los hombres. Una importante proporción de mujeres analfabetas se registra, además, como principales aportadoras de ingresos familiares, lo que convierte el analfabetismo femenino en un fenómeno de especial relevancia.

En definitiva, la educación se configura como uno de los más importantes recursos en la prevención de situaciones de malestar, teniendo un papel preponderante en la corrección de desigualdades.

A las carencias formativas básicas en la población con menos recursos se suma, en la actualidad, el progresivo distanciamiento con respecto al resto de la población en el conocimiento y manejo de instrumentos informáticos, cada vez más necesarios en los procesos de integración laboral. No en vano, la alfabetización informática se presenta hoy como un objetivo prioritario en el marco de la llamada sociedad de la información —tales son las exigencias de la cambiante estructura productiva<sup>7</sup>.

### ***El trabajo***

El trabajo constituye quizá la dimensión más importante en el estudio de los procesos de exclusión y pobreza por ser la principal fuente de integración social. La remuneración del trabajo es la principal vía de obtención de las rentas familiares disponibles pero, además, la ocupación laboral provee importantes mecanismos de participación y de obtención de recursos para la satisfacción de otras necesidades vinculadas a la calidad de vida.

Tal como se refleja en el cuadro, el trabajo precario y el paro se encuentran estrechamente relacionados con los fenómenos de la pobreza y la exclusión so-

---

<sup>6</sup> *La pobreza y la exclusión social en España*, CES, 1996.

<sup>7</sup> Véase INFO XXI.

CUADRO 2-2

**SITUACIÓN OCUPACIONAL DE LOS SUSTENTADORES PRINCIPALES  
SEGÚN NIVELES DE POBREZA**

(En porcentaje)

Nivel de pobreza	Inactivos			Activos				Total
	Jubilados	Amas de casa	Total	Trabajo normalizado	Trabajo esporádico	Parados	Total	
Extrema	11,2	9,1	20,3	6,8	21,6	51,2	79,6	100
Grave	13,7	10,4	24,1	12	16,6	47,3	75,9	100
Moderada	22,7	10,3	33	30,1	10,4	26,5	67	100
Precariedad	38,4	15,4	53,8	27,5	5,1	13,6	46,2	100
<b>Total</b>	<b>29,2</b>	<b>12,8</b>	<b>42</b>	<b>26</b>	<b>8,9</b>	<b>23,1</b>	<b>58</b>	<b>100</b>

Fuente: FOESSA, *Las condiciones de vida de la población pobre en España 1998*.

cial. No en vano, en España la mayoría de los parados (en torno al 80 por 100) viven con rentas inferiores al 50 por 100 de la media. Aunque no puede obviarse el vínculo entre la ocupación y sus características, la formación y el momento del ciclo económico.

La relación entre la situación ocupacional y el grado de pobreza padecido proporcióna, quizá, la visión más aproximada a la problemática realidad que deriva de la deficiente o nula integración laboral. Pues bien, más de seis de cada diez personas en circunstancias de pobreza se encuentran en situación de inactividad laboral, es decir, son fundamentalmente jubilados y mujeres que no han accedido al mercado de trabajo y casi cuatro de cada diez constituyen población potencialmente activa<sup>8</sup>, esto es, trabajadores normalizados, trabajadores esporádicos y en economía sumergida y parados. Dentro de esta última categoría es más abundante la presencia de parados, que constituyen el 22 por 100 del total de la población pobre, y de trabajadores esporádicos, cuya presencia es más notable en el colectivo de rentas más bajas.

### *La salud*

A continuación, se presentan algunos datos básicos referidos a la dimensión de la salud en el entorno de la pobreza en España.

<sup>8</sup> Entiéndase población que se encuentra en edad y disposición de trabajar.

La información de conjunto muestra cómo la mayoría de las personas que se encuentran bajo el umbral de la pobreza (83,7 por 100) manifiestan no tener problemas de salud, mientras que el 16,3 por 100 reconocen encontrarse enfermos en mayor o menor grado<sup>9</sup>. Esta información, no obstante, debe ser matizada a la luz de algunos aspectos especialmente relacionados con el estado de salud de los individuos. Entre ellos, la edad se configura como un factor clave, puesto que el riesgo de deterioro físico y psíquico aumenta progresivamente con los años, de tal forma que al llegar al sector de la población pobre con edades comprendidas entre los 65 y los 74 años, la proporción de individuos enfermos es la misma que la de personas sanas (50 por 100). A partir de los 75 años el porcentaje de personas con problemas de salud (62,5 por 100) supera ya al de individuos sanos.

Es, además, destacable el hecho de que casi uno de cada tres hogares con rentas por debajo del 50 por 100 de la renta media tenga como sustentador principal a una persona enferma, sumándose al registro de problemas acumulados por las familias en condiciones de pobreza.

Enmarcar la información sobre la morbilidad autopercebida<sup>10</sup> por el colectivo de personas pobres en el conjunto de la población presenta numerosas dificultades metodológicas<sup>11</sup>. No obstante, tomando las necesarias cautelas interpretativas, puede establecerse un marco de referencia que apunte las tendencias de diferenciación en el estado de salud de las personas según su situación económica. La Encuesta Nacional de Salud, editada periódicamente, muestra algunos datos que pueden servir de marco de referencia. Pues bien, como se desprende del estudio realizado en 1997 sobre el conjunto de la población mayor de 16 años, únicamente el 6 por 100 de los españoles manifiestan encontrarse en mal estado de salud. Pero esa proporción varía de forma notable a lo largo del continuo de ingresos mensuales, de modo que las autopercepciones más negativas son más frecuentes en los tramos de ingresos más bajos. Si en el conjunto de la población la percepción de malestar en ese terreno afecta, como se ha dicho, al 6 por 100, entre las personas con ingresos inferiores a 60.000 pesetas mensuales el porcentaje se eleva casi hasta el 20 por 100 y se reduce a medida que los ingresos son más altos (2 por 100 entre quienes perciben rentas por encima de las 150.000 pesetas al mes).

<sup>9</sup> Datos obtenidos a través de la encuesta realizada por EDIS y recogidos en el informe Las Condiciones de Vida de la Población Pobre en España.

<sup>10</sup> Percepción del estado de salud personal.

<sup>11</sup> No es posible comparar dos encuestas cuyos objetivos, universo de análisis, muestra y cuestionario son diferentes.

Estos resultados evidencian una alta correlación entre la situación económica (medida a través de los ingresos mensuales) y la percepción del propio estado de salud, haciendo posible el reconocimiento del vínculo entre pobreza y malestar en términos de salud.

### ***La vivienda***

La disposición de una vivienda dotada de las condiciones básicas para el desenvolvimiento *normal* de la vida cotidiana se configura como uno de los requisitos imprescindibles para la integración social, por cuanto que las privaciones en ese terreno tienden a asociarse con carencias en otras áreas vitales como la educación, el trabajo, o la salud, pudiendo derivar a su vez de condiciones económicas familiares desfavorables. La dimensión de la vivienda se reconoce, pues, como una de las claves en los fenómenos de la pobreza y la exclusión.

Atendiendo al criterio económico, es patente el hecho de que la práctica totalidad de los problemas relacionados con el alojamiento se concentran en la población con rentas por debajo del 50 por 100 de la media, siendo al mismo tiempo causa y efecto de las situaciones de malestar. Entre esos problemas adquieren especial relieve la falta de calidad y de equipamiento y el hacinamiento.

Con el fin de ofrecer una visión general de la situación de los pobres con respecto a la vivienda se presenta una tabla de datos en la que se refleja la distribución de los hogares que habitan viviendas de distinta clase (pisos, casas bajas e infraviviendas) según el grado de pobreza acusado por las familias. En conjunto, puede advertirse una distribución equilibrada entre casas bajas y pisos en edificios de varias alturas, pero destaca un sector importante de familias que presentan carencias básicas de alojamiento, habitando infraviviendas, es decir, cuevas, chabolas, *roulottes*, etc. (4,5 por 100). Se trata pues de un colectivo afectado de exclusión residencial.

En cuanto al régimen de tenencia, casi la mitad de los hogares pobres tienen vivienda en propiedad (47,7 por 100), pero debe destacarse que esta situación se da en los niveles menos graves de pobreza (precariedad, el 57 por 100 del total y pobreza moderada 33,2 por 100). El 14 por 100 viven en propiedad, pero sin completar el pago, el 27 por 100 viven en casas alquiladas, el 8,5 por 100 en vivienda cedida, y en vivienda ocupada el 2,2 por 100.

CUADRO 2-3

**DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POBRES SEGÚN TIPO DE VIVIENDA  
Y GRADO DE POBREZA**

Tipo de vivienda	Pobreza extrema	Pobreza grave	Pobreza moderada	Precariedad social	Total
Piso	43,4	46,9	48,7	47,3	46,7
Casa baja	42,9	44,7	47,2	49,5	47,9
Infraviviendas	13,8	8,4	4,1	3,2	4,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: FOESSA, *Las condiciones de vida de la población pobre en España 1998*.

Por otra parte, los problemas de hacinamiento<sup>12</sup> se dan en el 14 por 100 de la población pobre. Es importante recordar que el tamaño de los hogares que se encuentran bajo el umbral de la pobreza (3,8) es superior al tamaño medio (3,3), lo que unido a las dimensiones más reducidas de las viviendas en ese colectivo hace de la falta de espacio un problema frecuente entre la población pobre.

## 2.5. PERFILES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN Y CAMBIOS ESTRUCTURALES

La sociedad española ha experimentado importantes cambios en su estructura productiva, mercado de trabajo y estructura demográfica a lo largo de las últimas décadas, lo que ha supuesto también una no desdeñable transformación de los perfiles de la pobreza. La relación entre desempleo y pobreza está suficientemente probada, pero entre los cambios habidos en el marco del mercado de trabajo es necesario citar el creciente peso de los empleos con bajos salarios, que deriva en el mantenimiento de niveles altos de precariedad en los trabajadores pobres.

Por otra parte, la progresiva incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, así como la salida cada vez más temprana de la vida laboral y la tardía incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo, son cambios que generan necesidades de intervención.

<sup>12</sup> Se entiende por hacinamiento la disposición de menos de 10 metros cuadrados por persona.

A ello se une la transformación de la estructura demográfica. La base de la pirámide poblacional se estrecha (menos nacimientos), al tiempo que la cúspide se ensancha también como consecuencia del aumento de la esperanza de vida. En este nuevo contexto demográfico, cobra especial interés, desde el punto de vista de la exclusión, la numerosa cohorte de jóvenes nacidos en plena explosión de la natalidad, que viene a convertirse en uno de los principales grupos de riesgo por su exposición a factores como el desempleo, la inestabilidad laboral y las dificultades de acceso a la vivienda, entre otros.

Como indicador del aumento de la pobreza en los jóvenes es destacable la tasa de pobreza de los hogares con sustentadores principales menores de 30 años, que en la actualidad es algo más alta que la registrada en el conjunto de la población. Dentro de este grupo, definido por la edad, es más elevada la tasa de mujeres con bajas rentas (22 por 100) que la de hombres (16 por 100), siendo esa diferencia un rasgo transversal en todos los segmentos de edad.

El aumento del riesgo en el colectivo de jóvenes españoles queda patente, además, en la evolución de las tasas de pobreza, que habiendo permanecido hasta los años ochenta por debajo de la media poblacional, durante la década de los noventa acaba superando al conjunto.

Con respecto a la población de más edad, durante los últimos quince años han venido reduciéndose las tasas de pobreza que tradicionalmente habían sido más elevadas que en el resto, siendo el sistema de pensiones una de las variables determinantes en la explicación de ese descenso. La reducción de la inseguridad económica aparece, pues, vinculada a la evolución de las rentas de las personas mayores, siendo el sistema de pensiones la principal fuente. Sin embargo, conviene recordar que la situación de las mujeres dentro de ese segmento no ha evolucionado al mismo ritmo. De hecho, tal como muestran los datos del POGUE, la proporción de mujeres en el estrato más bajo de ingresos es tres veces mayor que la de hombres. Debe recordarse que en España el inicio de la incorporación femenina al mercado de trabajo se sitúa en décadas recientes, por lo que las mujeres de edades avanzadas, dedicadas mayoritariamente a tareas domésticas, no se han beneficiado en igual medida del sistema de pensiones.

La feminización es, pues, otro de los rasgos que determinan los perfiles actuales de la pobreza y la exclusión. Los cambios en la estructura familiar —derivados del aumento reciente de la actividad laboral de las mujeres, el aumento de rupturas familiares y la diversificación de formas de familia y convivencia— se manifiestan en un progresivo incremento del número de ho-

gares con mujeres como sustentadoras principales, encabezando familias monoparentales. Sin embargo, el crecimiento de la tasa de actividad laboral femenina queda ensombrecida por la permanencia de una estructura salarial que no favorece a las mujeres, perceptoras de los ingresos más bajos del registro salarial<sup>13</sup>. La confluencia de estas circunstancias acaba generando, con frecuencia, situaciones de pobreza y aun de exclusión, no sólo en las propias mujeres, sino también en los núcleos familiares bajo su responsabilidad.

Esta breve caracterización no puede concluir sin una última consideración acerca del colectivo de inmigrantes procedentes de países no industrializados, que en la actualidad se configura como uno de los grupos en riesgo de exclusión por la acumulación de situaciones desfavorables en la mayor parte de los órdenes tratados. Los problemas relacionados con el trabajo adquieren una dimensión prioritaria por cuanto que, como se dijo más arriba, la integración laboral es fuente de integración en el resto de las áreas vinculadas al bienestar. Es, precisamente, la búsqueda de un empleo que mejore las condiciones de vida en los países de origen el principal objetivo en las decisiones migratorias. Pero la consecución de ese objetivo no siempre se lleva a término, siendo la realidad laboral receptora un compendio de subempleo, bajos salarios y precariedad concentrada en los sectores de la agricultura, construcción, servicio doméstico y hostelería.

La falta de estabilidad en el trabajo y los bajos salarios suelen desencadenar problemas de integración en el área de la vivienda, cuya manifestación más clara se daría en la llamada *etnización de las infraviviendas*<sup>14</sup>, o concentración de la población inmigrante en viviendas precarias.

Por último, la educación, como ámbito de bienestar, presenta también dificultades de integración para una parte importante de los inmigrantes. En primer lugar, la capacitación laboral de los adultos, requisito para la mejora de las condiciones laborales y, por ello, del resto de las condiciones vitales, tiene escasa presencia en España, ya que los trabajos poco cualificados que suelen desarrollar no exigen formaciones específicas. En segundo lugar, la escolarización de los niños plantea también problemas de integración visibles en el riesgo de conversión de las escuelas con abundancia de hijos de inmigrantes en *escuelas-gueto*.

<sup>13</sup> Según los datos del POGUE un 7,8 por 100 de los hombres frente al 30 por 100 de las mujeres.

<sup>14</sup> CECS, Fundación Encuentro, *Informe España 2001. Una interpretación de su realidad social*.

## 2.6. LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

El reciente informe estadístico elaborado por la Comisión Europea<sup>15</sup> a partir de la explotación del Panel de Hogares de la Unión Europea facilita la comparación sobre los contornos del problema de la pobreza y la exclusión social en el ámbito de los países de la Unión Europea, si bien los datos manejados se refieren al año 1996. En el conjunto de la zona, entre el 14 y el 17 por 100 de la población tiene ingresos inferiores al umbral relativo de pobreza. Este dato global esconde diferencias significativas entre países, con un abanico que va desde tasas del 12 por 100 en los países de menor pobreza hasta porcentajes que superan el 20 por 100 de Grecia y Portugal. En general, los países anglosajones y del sur de Europa presentan la situación más desfavorable. España, con una tasa del 18%, ocuparía el quinto lugar dentro de este grupo junto con Irlanda.

En comparación con el conjunto de la Unión Europea, las familias españolas sufren con mayor frecuencia problemas en muchos de los ámbitos considerados (dificultades para llegar a fin de mes, carencia de automóvil, de teléfono...), pero presentan valores similares e incluso inferiores con respecto a otros indicadores de malestar (alimentación inadecuada, carencia de televisión, baños o ducha...).

Como ya se desprendía del Informe 8/1996 del CES para muchas personas las carencias en un ámbito concreto no constituyen un episodio aislado, sino que se hallan asociadas a carencias en las restantes áreas. Para analizar esta cuestión se utiliza un subconjunto de ocho indicadores referidos a tres áreas: dificultades financieras, necesidades básicas y condiciones de vivienda. Casi la mitad de la población europea sufre carencias en alguno de estos ámbitos, aunque sólo el 16% presente problemas en más de una a la vez. En España hay más personas que presentan uno o dos déficit, pero el porcentaje de los que acumulan tres carencias es el mismo que el de la Unión Europea.

Al mismo tiempo, se constata que la exclusión en algún ámbito no es un problema necesariamente vinculado a la penuria económica. En efecto, a nivel agregado, existe una cierta relación entre las tasas de pobreza y las tasas de privación múltiple en los países de la Unión Europea. Sin embargo, los datos comparados ponen de manifiesto que la relación entre niveles de rentas y exclusión no es perfecta, ni entre países, ni dentro de cada país.

---

<sup>15</sup> European Commission. European social statistics. Income, poverty and social exclusion, Luxembourg 2000.



El estudio de los factores que parecen estar más claramente relacionados con la pobreza arroja una serie de pautas comunes en el área de la Unión Europea, aunque persisten importantes elementos diferenciados entre países. Entre las conclusiones generales destaca el hecho de que los niños, las personas mayores, las familias monoparentales y los desempleados tienen tasas de pobreza superiores a la media en el conjunto de la Unión Europea. Estos grupos sufren también las mayores tasas de «exclusión».

Dentro del ámbito demográfico, las diferencias por sexos y edades sugieren la persistencia de una situación ligeramente desfavorable en el caso de las mujeres y, sobre todo, la mayor vulnerabilidad de la población joven y de la tercera edad. Hay que resaltar, sin embargo, que en el caso de las personas mayores el riesgo de pobreza varía ostensiblemente de unos países a otros y se ve muy influido por el nivel en el que se sitúa el umbral, dado que muchos pensionistas europeos tienen ingresos medios o bajos, pero no extremadamente bajos.

Frente a la mejora de la posición de las personas de mayor edad, el aumento de la pobreza de los adultos jóvenes y, especialmente, de la población infantil constituye un hecho significativo. Este hecho guarda una estrecha relación con los riesgos de pobreza de los distintos tipos de hogar.

Los efectos de la estructura demográfica de los países europeos sobre los niveles de pobreza son, por tanto, contradictorios. El envejecimiento de la población no parece haber llevado emparejado un aumento significativo del porcentaje de personas mayores pobres. Sin embargo, considerando otros factores más bien determinantes de lo que se entiende por exclusión social, parece ser que los mayores se enfrentan más a menudo que otros grupos a problemas en los ámbitos de la salud y las relaciones sociales.

Por su parte, los cambios en las estructuras familiares parecen estar teniendo un efecto negativo. La reducción del tamaño medio del hogar y el crecimiento de las familias monoparentales constituyen fenómenos significativos en todos los países.

En el ámbito socioeconómico los factores relacionados con la educación y el mercado de trabajo tienen un papel explicativo relevante en la pobreza. En el entorno europeo el desempleo sigue representando en todos los países el principal factor individual del riesgo de pobreza.

## CAPÍTULO 3

### POLÍTICAS PARA LA INCLUSIÓN: EVOLUCIÓN RECIENTE Y CARENCIAS DETECTADAS

---

La lucha contra la exclusión social y la pobreza se ha convertido en uno de los elementos centrales de la modernización del modelo social europeo. El cumplimiento del compromiso de prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión, y promover la integración y participación de todos los ciudadanos en la vida económica y social establecido en el Consejo Europeo de Niza, implicará el establecimiento de nuevas iniciativas en orden a prestaciones y servicios y, en definitiva, aumentar el esfuerzo en este ámbito de la protección social.

Atendiendo a la evolución de la participación de los gastos sociales en porcentaje del PIB, durante la década de los noventa España ha seguido las mismas pautas que han estado presentes en la mayoría de los países de la Unión Europea: por una parte, una tendencia de signo ascendente hasta 1993 y otra a partir de dicho año de signo decreciente. Ambas han sido más pronunciadas en el caso de España, lo que es atribuible al peso de la protección por desempleo, puesto que el esfuerzo destinado a las demás partidas de la protección social ha permanecido prácticamente invariable (cuadro 3-1).

En efecto, dentro de los distintos capítulos que contempla la protección social, atendiendo al gasto cabe señalar que, en comparación con los demás países de la Unión Europea, España sigue destacando por superar con creces la media

CUADRO 3-1  
**GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA POR FUNCIONES**  
 (Porcentajes del PIB)

Funciones	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1998 UE
Enfermedad	6,6	6,4	6,2	6,2	6,0	6,1	7,1
Invalidez	1,7	1,6	1,6	1,7	1,6	1,7	2,2
Vejez	8,4	8,4	8,6	8,7	8,7	8,8	10,8
Supervivencia	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	1,4
Familia-hijos	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	2,2
Desempleo	5,1	4,2	3,6	3,2	2,9	2,8	1,9
Vivienda	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,6
Exclusión social	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,4
<b>Total funciones</b>	<b>23,3</b>	<b>22,2</b>	<b>21,5</b>	<b>21,3</b>	<b>20,9</b>	<b>21,0</b>	<b>26,6</b>
Gastos funcionamiento y otros	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	1,1
<b>Total gastos</b>	<b>24,0</b>	<b>22,8</b>	<b>22,1</b>	<b>21,9</b>	<b>21,4</b>	<b>21,6</b>	<b>27,7</b>

*Fuentes:* 1993-1997: MTAS. Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social, Ejercicio 2001. Informe Económico Financiero; 1998: «Dépenses et recettes de protection sociale», EUROSTAT.

comunitaria en relación con el gasto en desempleo, mientras que queda claramente por debajo en el esfuerzo presupuestario dedicado a vivienda, política familiar y —capítulo especialmente relevante por lo que hace a este informe— políticas de lucha contra la exclusión social<sup>16</sup>. Respecto a estas últimas, que comprenden fundamentalmente rentas mínimas de inserción y servicios sociales, España destina<sup>17</sup> el 0,2 por 100 del PIB, quedando muy lejos de la que se efectúa en otros países y, en todo caso, muy por debajo del 0,4 por 100 del PIB como media de la Unión Europea (cuadro 3-2).

<sup>16</sup> Ciertamente, las comparaciones de EUROSTAT no tienen en cuenta el gasto fiscal pero teniendo en cuenta las definiciones de los distintos umbrales de pobreza que se han manejado, es poco significativo el porcentaje de personas sin recursos que puede optar a desgravaciones fiscales o deducciones en la base imponible en función de dichos conceptos, teniendo en cuenta que la gran mayoría no alcanza siquiera los umbrales de renta que obligan a realizar la declaración de la renta.

<sup>17</sup> Según la metodología SEEPROS utilizada por la Oficina Estadística de la Unión Europea, este capítulo [«indigencia»(8)] comprende fundamentalmente ayuda a personas indigentes cuya causa de pobreza no pueda clasificarse dentro de otra función (desempleo, invalidez, vejez, etc.), las ayudas sociales a las personas sin hogar y las ayudas sociales formuladas dentro del marco general de la acción pública contra la pobreza. Los tipos de prestaciones que comprende son fundamentalmente de dos tipos, en metálico (rentas mínimas de inserción, ayudas sociales discrecionales, otras prestaciones dinerarias) o en forma de bienes y servicios (bienes de primera necesidad y servicios de ayuda social). Véase explicación metodológica en: EUROSTAT, *Recueil statistique sur la protection sociale en Europe*, Tome 8: Indigence, Luxembourg, 1995.

CUADRO 3-2  
**GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS PAÍSES  
 DE LA UNIÓN EUROPEA, 1998**

Países	Gasto total de protección social	Gasto en prestaciones sociales	Gasto en exclusión social	Gasto por habitante en ecus	Gasto por habitante en miles de unidades de SPA
Alemania	29,3	28,2	0,6	6.865	6,46
Austria	28,4	27,5	0,3	6.654	6,30
Bélgica	27,5	25,9	0,7	6.040	6,13
Dinamarca	30,0	29,2	1,1	8.784	7,10
Finlandia	27,2	26,3	0,6	6.696	5,17
Francia	30,5	28,9	0,4	6.696	6,42
Grecia	24,5	23,7	0,3	2.516	3,14
Holanda	28,5	26,8	1,4	6.371	6,70
Irlanda	16,1	15,3	0,3	3.339	3,37
Italia	25,2	24,4	0,0	4.464	5,29
Luxemburgo	24,1	23,2	0,3	9.395	9,26
Portugal	23,4	20,4	0,3	2.239	3,11
Reino Unido	26,8	26,0	0,2	5.717	5,31
Suecia	33,3	32,8	1,0	7.980	6,52
España	21,6	21,0	0,2	2.707	3,22
<b>Eur 15</b>	<b>27,7</b>	<b>26,6</b>	<b>0,4</b>	<b>5.601</b>	<b>5,53</b>

Nota: Los gastos de protección social incluyen los gastos por prestaciones sociales, los de funcionamiento y otros gastos.

Sin embargo, es innegable que en la última década ha habido un desarrollo importante de respuestas a la pobreza desde las distintas áreas de la acción pública que ha contribuido a la mejora relativa de la situación en términos de pobreza severa, pero que requiere un mayor desarrollo para afrontar los nuevos perfiles de la pobreza y la exclusión social expuestos en el apartado anterior, cubriendo determinadas carencias o mejorando la eficiencia de la protección dispensada en algunos casos. Con vistas a la elaboración del Plan Nacional para la Inclusión, el CES considera de utilidad poner 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: educación, empleo, sanidad, vivienda, servicios sociales y garantía de recursos, para terminar con unas reflexiones sobre el papel de la iniciativa ciudadana en las políticas de integración social.

### 3.1. POLÍTICA EDUCATIVA

El indudable incremento del nivel formativo de la población española ha tenido efectos muy positivos en la reducción del riesgo de exclusión social que subyace a la carencia (o al bajo nivel) de estudios. Sin embargo, para prevenir riesgos de exclusión educativa es necesario generalizar la escolarización temprana, erradicar el analfabetismo, reducir las tasas de abandono y fracaso escolar, conseguir para la mayor parte de la población joven un nivel educativo posterior a la enseñanza obligatoria (para lo cual sería necesario un refuerzo claro de la FP), y aumentar el nivel formativo de la población adulta.

Para una igualdad real es necesario, además, el desarrollo de políticas encaminadas a la igualdad de oportunidades y a la igualdad de resultados. Respecto a la primera, la creación de centros rurales en primaria y ESO ha tenido efectos claramente favorables en términos de equidad horizontal; sin embargo, todavía es necesario un incremento del número de becas y de su poder adquisitivo, para conseguir una mayor equidad vertical. Las políticas encaminadas a la igualdad de resultados, en segundo lugar, son políticas de discriminación positiva, es decir, de compensación de las desigualdades en educación, que comprenden: la educación especial, la educación compensatoria, la educación de personas adultas y los programas de garantía social. Su eficacia y las medidas a adoptar se discutirán más adelante.

Finalmente, tanto para prevenir el riesgo de exclusión como para actuar de una manera más eficiente sobre la población excluida o en riesgo de exclusión, es preciso insistir en la necesidad de incrementar los recursos educativos y en el desarrollo de procedimientos de coordinación (con la creación de redes de información compartidas) para la gestión de los diferentes programas relacionados con el tratamiento de personas en riesgo de exclusión por las diferentes Administraciones implicadas (educación, formación, empleo, salud, servicios sociales, etc.).

La escolarización total a los tres años de edad, e incluso una alta *escolarización temprana* (de 0 a 3 años), es un factor de integración social, porque ayudan a la detección precoz de determinadas deficiencias (sociales, afectivas, sanitarias, etc.), y favorecen la integración laboral y social de las familias excluidas. Por ello, el CES propone:

- Incrementar la oferta de guarderías infantiles para los niños y niñas menores de tres años, y priorizar su gratuidad para las familias en exclusión social.

Tanto el *fracaso como el abandono escolar* son más altos entre los jóvenes de familias excluidas, y en las familias de nivel socioeducativo bajo. A este respecto, parece que no se han tomado todavía suficientes medidas para que el esfuerzo realizado en los centros escolares no se vea anulado en los alumnos que, por vivir en entornos sociales o familiares conflictivos, pueden ver desincentivadas sus aspiraciones educacionales. Sigue existiendo analfabetismo entre los jóvenes aunque sea en muy poca proporción.

Para reducir el abandono y el fracaso escolar en la enseñanza obligatoria, el CES considera conveniente:

- Desarrollar programas integrados que se enfrenten a las condiciones sociales, laborales y culturales en aquellas zonas donde se produce un mayor abandono escolar, y promover un tratamiento diferencial en los centros de secundaria en los que se produce una excesiva concentración de alumnado con riesgo de fracaso escolar.
- Realizar acciones de seguimiento de los niños en edad escolar, y de acompañamiento padres-hijos, así como la organización del horario escolar de forma que los hijos de las familias más desfavorecidas puedan participar en actividades extraescolares.
- La previsión de apoyos específicos para intervenir en las situaciones de abandono a los 12 años, momento en que se produce el tránsito entre primaria y ESO, y garantizar una oferta formativa en la ESO en la que prevalezca el objetivo de atender las particularidades de las personas con bajo rendimiento escolar que permita a este alumnado la obtención de una titulación básica.
- Estimular la reincorporación al sistema educativo de los jóvenes sin estudios o que no han superado con la enseñanza obligatoria, mediante la creación de puentes de regreso al sistema educativo.

Para la *compensación de desigualdades* en educación obligatoria se cuenta con programas de *educación especial*, con programas de *educación compensatoria*, y con ayudas directas a las familias a través de *becas y ayudas al estudio*.

Aunque ha aumentado el número de alumnos en todos esos programas, las necesidades siguen siendo mayores que las plazas ofertadas, observándose además una clara concentración en los centros de titularidad pública y una mucho

menor participación de los de titularidad privada. A título de ejemplo, en los centros públicos hay 28 alumnos en programas de garantía social por cada 1.000 alumnos, frente a 6 por cada 1.000 en los privados concertados<sup>18</sup>.

La *educación especial* atiende a alumnos con necesidades especiales, derivadas de factores personales de carácter físico o psíquico. Como novedad en este ámbito, cabe destacar que la nueva FP tiene en cuenta al alumnado con necesidades educativas especiales.

Sin embargo, llama la atención la débil presencia de la iniciativa pública. Además, las Comunidades Autónomas con menor renta per cápita cuentan con un número de puestos inferior al que les correspondería por población. Por ello, en este campo es conveniente avanzar en los siguientes puntos:

- Mejorar la coordinación intersectorial entre las diferentes administraciones implicadas: educación, sanidad, trabajo y asuntos sociales.
- Desarrollar la OM de 12 de septiembre de 1991, que establecía que el número máximo de alumnos por aula se reducirá en los casos de los centros que integran alumnos con necesidades educativas especiales, como ya ha realizado alguna Comunidad Autónoma.
- Garantizar que el profesorado y el personal cuente con la formación adecuada y suficientemente actualizada para garantizar la calidad de la atención y potenciar los departamentos de orientación, por el alto grado de desescolarización y para favorecer su atención temprana.

La *educación compensatoria* comprende varias líneas de actuación: en centros, a alumnado no escolarizado, subvenciones a instituciones privadas sin fines de lucro para el desarrollo de acciones en este ámbito, apoyo a la integración del alumnado procedente de otras culturas, así como mantenimiento y difusión de la lengua y cultura propia de grupos minoritarios. Como novedad, cabe destacar que la reciente reforma de legislación de extranjería ha reconocido expresamente el derecho de todos los extranjeros menores de 18 años al acceso a la educación obligatoria<sup>19</sup>, así como el derecho de los extranjeros residentes a la educación no obligatoria, contemplando en ambos el acceso al sistema público de becas y ayudas.

<sup>18</sup> Datos referidos a territorio MECD.

<sup>19</sup> Ambas incluyen el acceso a becas y ayudas al estudio.

En esta área se echa en falta un mayor articulación de medidas que eviten la concentración del alumnado de educación compensatoria y especial, reforzando los mecanismos específicos de apoyo en los centros donde se concentren más casos y reservando plazas en la red privada concertada para equilibrar la distribución de este alumnado. Por otro lado, dado el importante aumento de la inmigración, se debería prestar especial atención a la educación intercultural, incorporando y potenciando programas específicos y profesorado adecuadamente preparado para un aprovechamiento de la diversidad cultural en el aula, y que desarrollen valores educativos de aceptación de las diferencias y la integración social.

- Para ello, resulta imprescindible una dotación de equipos educativos acorde con esos objetivos, la adecuación de las ratios alumno/unidad, la actuación integral y conjunta de la sociedad civil que potencien la permanencia de los alumnos en el sistema educativo y el desarrollo de servicios complementarios suficientes fuera del horario lectivo.

Los *programas de garantía social* (PGS) se dirigen a jóvenes mayores de 16 años y menores de 21, que no han alcanzado los objetivos de la ESO ni poseen titulación alguna de FP. Se destinan a mejorar su formación general y a capacitarles para realizar determinados oficios, trabajos y perfiles profesionales. Actualmente, desde estos programas se puede acceder a los ciclos formativos de grado medio, a través de pruebas de acceso. Además, se han introducido varias modalidades: *iniciación profesional*, dirigida a alumnado con dificultades de aprendizaje que no pueden seguir estudios reglados de FP o bachillerato y a jóvenes desescolarizados que deseen y estén en condiciones de volver al marco escolar; *formación y empleo*, para jóvenes desescolarizados que desean alcanzar una rápida cualificación y no tienen expectativas, a corto plazo, de continuar con los estudios; *talleres profesionales* (modalidad intermedia entre la escolarización y la profesionalización), dirigidos al alumnado con dificultades de aprendizaje que no puede seguir estudios reglados de FP o bachillerato y a jóvenes desescolarizados, es decir, jóvenes más desfavorecidos y en riesgo de marginación, que rechazan el aprendizaje en el ámbito escolar y, por último, *programas para jóvenes con necesidades educativas especiales*, para jóvenes con discapacidad, entre 16 y 21 años, que, escolarizados en centros ordinarios, no han alcanzado los objetivos de la ESO. Además, en su objetivo quinto, el PNFP 1998-2002, se propone potenciar los PGS previstos en la LOGSE e incrementar su oferta relacionándolos con las políticas de formación y empleo.



Si bien se observa un considerable incremento del número de PGS, la oferta sigue resultando insuficiente: se estima que un 22 por 100 del alumnado matriculado no consigue finalizar la ESO, y habría que recuperar a los jóvenes que abandonaron el sistema educativo y no poseen ninguna certificación. Por otra parte, todavía numerosos institutos carecen de grupos de garantía social, aunque tienen alumnos con este perfil. Además, según el Consejo Escolar del Estado, las cantidades con las que se subvenciona a las entidades son claramente insuficientes para desarrollar estos programas de manera adecuada.

- Por todo ello, conviene mejorar la actual configuración de los PGS, mediante la elaboración de una norma que precise los aspectos de organización y funcionamiento de estos programas, ubicación y recursos, acceso y situación laboral del profesorado, etc., que permita la homogeneización en el ámbito general de sus planteamientos básicos.

Por otra parte, la *formación profesional* ocupacional, por su finalidad, podría ligarse directamente con la evitación de la entrada en la pobreza, y la FP reglada puede ayudar a jóvenes a comenzar una carrera profesional, que puede ofrecer mayores posibilidades de empleo, y reducir así el riesgo de exclusión. Habrá que esperar a la nueva Ley de FP, que pretende integrar los tres subsistemas y consolidar un sistema nacional de cualificaciones profesionales, para ver si se consigue una mejor adecuación de éstas a las necesidades del mercado de trabajo, que aumentaría la inserción laboral desde la FP, y una mayor homologación de las certificaciones.

También la formación profesional ocupacional puede presentar un ámbito de actuación adecuado para combatir la exclusión. El Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional<sup>20</sup> (Plan FIP), atiende tanto a lo establecido en el PNFP 1998-2002, como a las directrices del PNAE. Las categorías de beneficiarios contemplan a personas desfavorecidas frente al mercado de trabajo y, por tanto, se pueden beneficiar de estas acciones personas en situación de pobreza, sobre todo desempleados en áreas rurales así como inmigrantes en riesgo de exclusión social. Además, en el nuevo Plan FIP se ha añadido un nuevo apartado relativo a la homologación de especialidades formativas dirigidas a personas con discapacidad.

---

<sup>20</sup> Orden de 14 de octubre de 1998 (BOE 26-10-1998), por la que se modifica la de 13 de abril de 1994, por la que se desarrolla el Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.

Los talleres de empleo<sup>21</sup> constituyen una novedad en materia de FPO. Se trata de programas mixtos, que combinan acciones de formación y empleo, y que van dirigidos a desempleados de 25 o más años con especiales dificultades de inserción laboral (parados de larga duración, trabajadores mayores de 45 años, mujeres, personas discapacitadas), en áreas de empleo de interés general o social. La duración ha de estar comprendida entre un mínimo de seis meses y un máximo de un año. Su vigencia efectiva comenzó durante el mes de junio de 1999, razón por la cual se carece de datos relativos al número de proyectos terminados y de alumnos formados.

Con todo, siguen existiendo dificultades para el acceso de las personas socialmente excluidas para acceder a los cursos de formación ocupacional. Por tanto, en materia de FPO, sería necesario:

- Avanzar en la coordinación entre el plan FIP y los programas de acción social de las Comunidades Autónomas y de los diversos organismos que actúan en la lucha contra la pobreza.
- Definir en los cursos de FPO como beneficiarios prioritarios a las personas en riesgo de exclusión social y pobreza.

Por último, como puede verse en el cuadro 3-3, entre los años 1995 y 2000 se ha reducido la cantidad destinada a becas, así como el número de becarios por cada 1.000 alumnos, que ha disminuido en las enseñanzas medias, incluyendo la educación infantil y educación especial de 264 a 208 y en el nivel universitario de 201 becarios por cada mil alumnos a 150. El programa de *becas y ayudas al estudio*, es un instrumento esencial de la lucha contra la pobreza y la exclusión social en los procesos educativos, por lo que debe mejorarse fundamentalmente en tres aspectos:

- Aumentar el número de becas y su poder adquisitivo en todos los niveles educativos.
- Difundir el conocimiento de las ayudas económicas a través de los servicios comunitarios existentes con el fin de garantizar el acceso a las mismas de las familias en situación de necesidad.

---

<sup>21</sup> Real Decreto 282/1999, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 22 de febrero de 1999, la Orden de 9 de marzo de 1999, y la Resolución de 31 de marzo de 1999, de desarrollo de la normativa anteriormente citada.

- Garantizar el acceso a becas de comedor a las familias en situación de pobreza extrema.

Finalmente, los *programas de educación de adultos*, enmarcados dentro de las políticas de compensación de desigualdades en educación, son especialmente relevantes para prevenir y afrontar la exclusión social. A este respecto, cabe destacar como novedad que en el PNF, se considera necesario proponer criterios para diseñar las pruebas previstas por la LOGSE para el acceso y la obtención de los títulos para adultos mayores de 23 años, y ampliar las modalidades de FP inicial/reglada, a distancia, semipresencial y en horario nocturno.

En opinión del CES, la educación de adultos debería ser reforzada en los siguientes extremos:

- Promover un estudio riguroso sobre las necesidades educativas de todas las personas adultas y abordar el desarrollo normativo de las enseñanzas básicas de esta modalidad educativa y que se derivan de la propia LOGSE, normativa que ya han aprobado algunas Comunidades Autónomas con competencias transferidas.
- Potenciar la participación de la población con niveles bajos de estudios en los programas de educación de adultos e implantar programas específicos para todos los colectivos que se encuentren en riesgo de exclusión social, familiar y/o cultural.

En conclusión, la dificultad que en muchos casos se tiene para actuar sobre este tipo de colectivos, y la multidimensionalidad de la exclusión, hacen necesaria la puesta en marcha de recursos y dispositivos específicos. Por ello, además de las medidas más específicas mencionadas anteriormente, el CES estima particularmente necesario la consideración de los siguientes aspectos en el contexto de la elaboración y ejecución del Plan nacional para la inclusión social:

- Aumentar las partidas presupuestarias de los programas de educación especial y en todas las modalidades de compensación de desigualdades en educación y mejorar la coordinación intersectorial entre las diferentes administraciones implicadas (educación, sanidad, trabajo y asuntos sociales).
- Estimular la reincorporación al sistema educativo de los jóvenes sin estudios o que no han superado la ESO, mediante la creación de puentes de regreso al sistema educativo, y aprobar la normativa reguladora de la educación de personas adultas.

CUADRO 3-3  
INDICADORES DE EDUCACIÓN

Tasas de escolaridad por grupos de edad (1)				
3 años	1995-96		2000-2001 (Cifras estimadas)	
4-5 años	60,9		86,7	
6-13 años	100,0		100,0	
14-15 años	96,8		100,0	
16-17 años	77,6		84,8	
18-20 años	55,1		63,1	
21-24 años	29,7		32,1	
25-29 años	7,0		7,5	
Analfabetos jóvenes «16-39 años» (2)		N.º personas		%
		80.600		0,6
Analfabetos adultos «40-64 años» (2)		N.º personas		%
		310.500		2,6
Becas y ayudas al estudio (1)				
Importe de las becas y ayudas al estudio (millones de ptas.)				
Importe (millones de ptas.)	1995-96		1999-2000 (provisionales)	
	99.836		93.719	
Becarios por niveles educativos				
	N.º total de becarios	N.º becarios por cada 1.000 alumnos	N.º total de becarios	N.º becarios por cada 1.000 alumnos
EE.MM. (Incluye E. Infantil y E. Especial)	582.383	264,1	258.986	207,6
Universidad	300.395	200,6	237.675	150,3
Ayudas para material didáctico y adquisición libros en niveles obligatorios	—	—	397.117	70,1

Fuentes:

(1) MECD, *Datos y cifras curso escolar 2000/2001*.

(2) INE, *Encuesta de Población Activa. Resultados detallados cuarto trimestre 2000*.

**CUADRO 3-4**  
**INDICADORES DE EDUCACIÓN**

<b>Educación especial, 1998-99 (1)</b>			
	Total	C. Privados	C. Públicos
Alumnado Escolarizado (En C. específicos y aulas en C. ordinarios)	28.114	13.826	14.288
Unidades de Educación Especial	4.267	1.991	2.276
Centros de Educación Especial	819	327	492
<b>Educación compensatoria, 1998-99 (1)</b>			
	Alumnado gitano	Alum. inmigrante otras minorías étnicas	
Centros Públicos	21.414	21.514	
Institutos de Enseñanza Secundaria	2.045	4.646	
Colegios Concertados	2.623	4.550	
<b>Total</b>	<b>26.082</b>	<b>30.710</b>	
<b>Alumnado matriculado en programas de garantía social (2)</b>			
	<b>1995-96</b>	<b>1999-2000</b>	
Alumnado Matriculado	13.996	35.075	
<b>Alumnado matriculado FPO (3)</b>			
	<b>1995</b>	<b>1999</b>	
Alumnado Matriculado	139.314	232.787	
<b>% por colectivo al que se dirige la acción</b>			
Jóvenes parados -25 años	40,6	43,8	
Parados Larga Duración +25 años	48,8	50,4	
Trabajadores medio rural	2,9	...	
Otros colectivos	5,6	4,8	
Formadores	2,2	1,0	
<b>N.º de participantes en escuelas taller, casas de oficio, unidades de P. y desarrollo y talleres de empleo (4)</b>			
	<b>1995</b>	<b>4.º Trim. 2000</b>	
Escuelas Taller	37.419	30.309	
Casas de Oficios	11.138	6.402	
Unidades de P. y Desarrollo	105	517 (Datos 1999)	
Talleres de Empleo	...	9.967	
<b>Educación de adultos (2)</b>			
	<b>1990-91</b>	<b>1999-2000</b>	
Centros	2.828	1.047	
Alumnado	247.224	270.986	
Ratio alumno/profesor	24,3	31,1	

(1) Informe Consejo Escolar de Estado. Curso 1998/1999.

(2) MECD, Estadística de las enseñanzas no universitarias. *Series e Indicadores 1990-2000. Avance 1999-2000.*

(3) MTAS, *Anuario de estadísticas laborales y de Asuntos Sociales.*

(4) INEM, estadísticas on line ([www.inem.es](http://www.inem.es)).

### 3.2. POLÍTICA DE EMPLEO

El empleo representa la mejor protección contra la exclusión social. La posibilidad de un crecimiento económico sostenido y la perspectiva del pleno empleo pueden dar un impulso decisivo a la eliminación de la pobreza, y así se ha establecido en la Agenda Social Europea, aprobada en la Cumbre de Niza, que supone un nuevo y decisivo paso al hacer de la lucha contra la exclusión social parte de la estrategia europea de empleo.

Los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE), aprobados a partir de 1998, vienen recogiendo medidas en las que los principales destinatarios son los colectivos más afectados por el desempleo y en riesgo de exclusión del mercado de trabajo. Así, el PNAE 1998 pretendía, en su mayor parte, la sustitución de políticas pasivas de empleo por políticas activas, y la aproximación de los desempleados a la realidad del mercado de trabajo a través de distintas medidas, tales como la incentivación a la contratación estable de colectivos con especiales dificultades de integración (parados de larga duración, discapacitados, jóvenes, mujeres), el programa «Talleres de Empleo» en nuevos yacimientos, programas de Escuelas-Taller, formación profesional y empleo de interés social. Entre las medidas previstas para mejorar las perspectivas de empleo desde el sistema escolar, se establecieron los Programas de garantía social dirigidos a jóvenes de entre 16 y 21 años que no han alcanzado los objetivos mínimos de enseñanza obligatoria, ampliándose la oferta para jóvenes de entre 18 y 24 años, y desarrollándose acciones de educación de adultos. A estas iniciativas relacionadas con la formación ya se ha hecho mención en el anterior apartado, siendo evidente su importancia como puente de acceso al mercado laboral para las personas en riesgo o en situación de exclusión.

Igualmente, el PNAE 1998 buscó mejorar la capacidad de inserción laboral de las personas con discapacidad, en coherencia con el Plan de Medidas Urgentes para la Promoción del Empleo de las Personas con Discapacidad, mediante formación profesional ocupacional, subvenciones para nuevas contrataciones, así como empleos adaptados, mejorando sobre todo la fiscalidad de los empleos ordinarios y autónomos para los Centros Especiales de Empleo, e incrementando el grado de cumplimiento de la cuota de reserva de trabajadores discapacitados en las empresas.

El PNAE 1999 prosiguió las anteriores orientaciones manteniendo la prioridad de colectivos e incrementando las políticas activas. El Plan preveía algunas medidas novedosas, ya anunciadas en 1998 pero que empezaron a ponerse en

marcha en 1999, como el programa de Talleres de Empleo<sup>22</sup>, dirigido preferentemente en 1999 a parados mayores de 40 años, un programa denominado «compromiso voluntario de actividad»<sup>23</sup> y el programa de tutoría individualizada de los desempleados con dificultades de inserción laboral. Las actuaciones específicas de formación profesional continuaron englobándose dentro del Programa Nacional de Formación Profesional.

En coherencia con las directrices europeas para 1999, el PNAE introdujo una nueva directriz para promover un mercado laboral abierto a todos, con el objetivo de luchar contra la discriminación laboral, y en esa línea propuso, entre otras medidas, potenciar la integración de las personas con discapacidad y de los inmigrantes con riesgos de exclusión del mercado laboral, así como impulsar una Ley de Inserción Social, para propiciar y fomentar la inserción laboral de las personas en situación de grave riesgo de exclusión social, como son reclusos, drogodependientes en rehabilitación, inmigrantes con graves problemas y otros colectivos que tienen pocas posibilidades de obtener empleo en el mercado de trabajo ordinario, aunque dicha ley no ha llegado a aprobarse. El PNAE 1999 incorporó como una de las medidas concretas a realizar la previsión de alternativas al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 a favor de los trabajadores discapacitados en empresas de más de 50 trabajadores, lo que se llevó a cabo en enero del año 2000<sup>24</sup>, y además, se recogió el compromiso de la ONCE, en el marco de una autorización fiscal especial, de crear 20.000 puestos de trabajo y a formar a 40.000 personas ciegas o con otras discapacidades, a lo largo del periodo de 10 años (1999-2008)<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> RD 282/1999, de 22 de febrero, por el que se establece el programa de talleres de empleo, y la Orden de 9 de marzo de 1999, por la que se desarrolla el RD 282/1999, de 22 de febrero, y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dicho programa. Se trata de un programa para mayores de 25 años, dirigido especialmente a parados de larga duración con especiales dificultades de inserción laboral, que proporciona formación y práctica laboral mediante la realización de obras y servicios de utilidad pública o interés social.

<sup>23</sup> Programa dirigido a los beneficiarios de prestaciones por desempleo, en el que éstos y el Servicio Público de Empleo se comprometen a desarrollar un programa intensivo de actuaciones dirigidas a mejorar la empleabilidad y a la organización de la búsqueda activa y acceso al empleo.

<sup>24</sup> RD 27/2000, de 14 de enero, por el que se establecen medidas alternativas al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 a favor de los trabajadores con discapacidad, en empresas de cincuenta o más trabajadores: establece la posibilidad de que, excepcionalmente y en supuestos específicos, las empresas obligadas a reserva de plaza para personas con minusvalía puedan sustituir dicha obligación por la compra de bienes y servicios a centros especiales de empleo o mediante la contribución de una fundación o asociación de utilidad social que promueva la inserción laboral de personas con discapacidad.

<sup>25</sup> La Comisión Europea ha destacado el programa 2000 de promoción del empleo de las personas con discapacidad de España, que tiene por objeto la contratación de 16.000 trabajadores con discapacidad, y el plan 20.000/40.000 de la ONCE, como consecuencia del cual la Fundación

En 1999 se aprobó un nuevo programa de bonificaciones a la contratación estable<sup>26</sup>, estableciendo por primera vez el derecho a bonificación por contrataciones a tiempo parcial, y primando además la contratación del colectivo de mujeres. También los discapacitados vieron incrementadas las bonificaciones y ayudas a su contratación<sup>27</sup>.

El PNAE de 2000 aprueba por primera vez un Programa de fomento de empleo para trabajadores que se encuentren en situación de exclusión social<sup>28</sup>. Según este nuevo programa, las empresas o entidades sin ánimo de lucro que contraten a personas de estos colectivos, indefinida o temporalmente, ya sea a tiempo completo o parcial, pueden tener una reducción en sus cotizaciones del 65 por 100, durante el resto del contrato, con un máximo de 24 mensualidades. La evaluación del programa, tras el primer año de su puesta en marcha, ha mostrado su insuficiencia, pues mientras que el PNAE de España del año 2000 estimaba que con estos incentivos se iban a realizar 6.000 contrataciones, sólo se han suscrito 1.412 contratos con trabajadores en riesgo de exclusión social<sup>29</sup>, esto es un 23,5 por 100 del potencial previsto.

---

ONCE ha conseguido entre los años 1999 y 2000 una creación neta de empleo de 13.166 empleos, así como 35.151 acciones formativas, lo que supone que en dos años de aplicación del Plan se han alcanzado los niveles de empleo previstos para un periodo de más de seis años, mientras que el número de acciones formativas equivalen a las previstas para más de siete años.

<sup>26</sup> Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

<sup>27</sup> Real Decreto 4/1999, de 8 de enero, por el que se modifica el art. 7 del Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, por el que, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, se regula el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos. Se eleva el importe de la subvención que reciben las empresas por contrato, de 500.000 a 650.000 pesetas, y las bonificaciones en las cuotas empresariales de la Seguridad Social pasan a ser del 70 por 100 por cada trabajador minusválido contratado menor de 45 años, y del 90 por 100 para los mayores de 45 años, incluso si es a tiempo parcial, en cuyo caso se mantienen las bonificaciones en las cuotas, y se reduce la subvención proporcionalmente a la jornada pactada.

<sup>28</sup> Programa de fomento del empleo para el año 2000, art. 28 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. Comprende los siguientes colectivos: perceptores de rentas mínimas de inserción u otras prestaciones de similar naturaleza, personas que no puedan acceder a dichas rentas (bien por falta del periodo exigido de residencia o empadronamiento, o para la constitución de la unidad perceptora, o bien por haber agotado el periodo máximo de su percepción), jóvenes mayores de 18 y menores de 30 años de edad, que procedan de instituciones de protección de menores, desempleados con problemas de drogadicción o alcoholismo, en proceso de rehabilitación o reinserción social, e internos de centros penitenciarios, cuya situación penitenciaria les permita el acceso al empleo, así como liberados condicionales y ex-reclusos.

<sup>29</sup> Fuente: Plan de Acción para el Empleo del Reino de España 2001.



El PNAE 2000 continuó con las políticas preventivas iniciadas en 1998, aumentando la eficacia de las medidas individualizadas de acción y, en esta línea, se creó para el año 2000 un nuevo Programa de Renta Activa de Inserción<sup>30</sup>, que comprendía las siguientes acciones: 1) establecimiento de una tutoría individualizada para el demandante de empleo; 2) diseño de un itinerario de inserción laboral; 3) gestión de ofertas de colocación; 4) incorporación a planes de empleo y/o formación; y, 5) percepción de la renta activa de inserción, por un importe mensual de un 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, transcurridos tres meses de incorporación al Programa, y durante un plazo máximo de 10 meses. Los beneficiarios de este conjunto de medidas son los trabajadores desempleados en situación de necesidad, es decir, mayores de 45 años con responsabilidades familiares, con rentas inferiores al 75 por 100 del SMI, y que estuvieran desempleados durante 12 o más meses. En total se registró una media mensual en el año de 7.800 beneficiarios de esta renta<sup>31</sup>, aunque tomando como referencia el mes de diciembre de 2000, dado el acceso progresivo de los beneficiarios del Programa a la fase de cobro de la renta activa de inserción, el número de perceptores se elevaría a 10.383 desempleados. Llama la atención, en este sentido, su desigual distribución territorial, lo que puede estar ocasionado bien por una menor promoción de este programa en determinadas Comunidades, bien por su colisión con otras rentas básicas de carácter autonómico.

Este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la renta activa de inserción<sup>32</sup>, señalando que no puede obviarse el hecho de que se inscribe dentro de la acción protectora por desempleo y, de acuerdo con el régimen financiero y de gestión establecido en el Capítulo V del Título III del TRLGSS, forma parte del sistema de protección al desempleo, por lo que se considera necesario reflexionar sobre el sentido y alcance de este tipo de rentas, bien en el ámbito del diálogo

---

<sup>30</sup> Este Programa fue creado por el Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero (BOE de 10 de marzo), de forma específica para el año 2000. No obstante, la Ley 14/2000, de 29 de diciembre (BOE de 30 de diciembre), de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, ha habilitado al Gobierno para que, dentro de la acción protectora por desempleo, estableciera un nuevo programa de renta activa de inserción (art. 26), dirigido a desempleados, con especiales necesidades económicas y dificultades de acceso al empleo, que suscriban compromisos de inserción laboral.

<sup>31</sup> Conforme a las fases de desarrollo del Programa previsto en el Real Decreto 236/2000, las referencias estadísticas de beneficiarios de la renta activa de inserción se recogen en la Información sobre Prestaciones por Desempleo elaborada por la Subdirección General de Estadística a partir del mes de julio de 2000, de forma que la media reflejada se refiere a los seis meses de percepción de la renta en dicho año.

<sup>32</sup> Dictamen del CES 5/2000, de 4 de octubre, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

social, bien en la reforma pendiente de la Ley Básica de Empleo. Por otra parte, hay que tener presente que la protección por desempleo constituye la principal red pública preventiva de la pobreza en el sistema de protección social español, por lo que se debería efectuar, igualmente, una profunda reflexión sobre la evolución y alcance de las prestaciones por desempleo, donde se observa cómo el número de beneficiarios del subsidio asistencial, que es el de mayor incidencia para los colectivos de población en situación de exclusión, se ha visto reducido entre los años 1994 y 2000 en un 50 por 100<sup>33</sup>.

También debe señalarse que los diferentes PNAE han venido recordando la necesidad de fomentar el empleo en las Cooperativas y Sociedades Laborales, así como especialmente la constitución específica de Cooperativas y Sociedades Laborales de Iniciativa Social, dirigidas a la integración laboral de personas en riesgo de exclusión social, reguladas tras la aprobación en 1999 de una nueva Ley de Cooperativas, beneficiándose sus socios trabajadores de los incentivos existentes a la contratación estable<sup>34</sup>, incluyendo la nueva bonificación para el año 2000 sobre contratación de desempleados en exclusión social.

Las acciones propuestas en el PNAE para 2001 han continuado la línea de actuaciones del PNAE 2000 con algunas medidas específicas. Para luchar contra la discriminación y promover la integración social mediante el acceso al empleo (directriz 7, anterior directriz 9), se mantiene el programa de fomento del empleo aprobado por primera vez en el año 2000 para desempleados en situación de exclusión social, y se prevé la negociación de un nuevo plan de empleo para los discapacitados, así como mejorar la gestión de la intermediación laboral para este colectivo y continuar el plan de empleo de la Fundación ONCE. También se hace referencia a medidas más generales respecto a la contratación de trabajadores inmigrantes y la ordenación de los flujos mediante convenios en los países de origen, así como al fomento de la contratación de trabajadores migrantes, minorías étnicas u otros supuestos en situación de exclusión social y el mantenimiento de servicios de fomento de la integración de estos grupos a cargo de las Comunidades Autónomas y la Administración Local.

---

<sup>33</sup> La explicación de dicha evolución se ha ido ofreciendo en las sucesivas ediciones anuales de la Memoria Socioeconómica del CES. Véase el epígrafe de Protección por desempleo dentro del capítulo II: Mercado de trabajo y relaciones laborales en *CES, Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica de la nación*, varios años.

<sup>34</sup> La Ley 27/1999, de 16 de julio, de las Cooperativas, sobre cuyo Anteproyecto tuvo ocasión de pronunciarse el CES, posibilitó el que estas empresas de economía social puedan acogerse al programa general de bonificaciones a la contratación estable, y se reguló las cooperativas de Iniciativa Social.

Igualmente, en algunas de sus directrices, el PNAE contempla la acción de las empresas de inserción y su papel en el acceso al empleo de las personas en riesgo o en situación de exclusión social. Así, en la directriz 7 se sigue haciendo hincapié en la necesidad de incentivar la incorporación de personas de estos colectivos como socios trabajadores o de trabajo en cooperativas y sociedades laborales, y específicamente en empresas de inserción y otros entes de la economía social. En esta misma línea, en el marco de la directriz 9 (anterior directriz 11), que busca favorecer el acceso a la actividad empresarial, se prevé el desarrollo de actividades de difusión y formación de las empresas de inserción. Finalmente, en la directriz 11 de acción local y regional del empleo, se prevé el desarrollo de una serie de acciones en las que participarán, junto con otros actores implicados, las empresas de inserción, destacándose además algunas acciones, como la puesta en marcha de una Acción Piloto-Economía Social (2001-2004), con tres ámbitos temáticos: Red de Telecentros de Empleo y Desarrollo, Servicios para personas dependientes, y Empresas de Inserción Sociolaboral.

El Programa de fomento de empleo para el año 2001<sup>35</sup> define un incentivo específico para la contratación indefinida, a tiempo completo o parcial, de desempleados perceptores de la «renta activa de inserción», si bien, dada la edad de los beneficiarios de esta renta (mayores de 45 años), hay que valorar de forma relativa su eficacia, pues este colectivo cuenta con otras bonificaciones que, aun ligeramente inferiores, se extienden a toda la duración del contrato. No obstante, sería conveniente sensibilizar a las empresas sobre la necesidad de potenciar este tipo de contrataciones, especialmente si se tiene en cuenta la escasa incidencia registrada en el año 2000.

La falta de un análisis global del impacto que, el conjunto de medidas adoptadas hasta la fecha en el marco de los sucesivos PNAE, han tenido sobre los grupos sociales en situación de pobreza y exclusión (más allá de la evaluación concreta de algunas medidas), no impide valorar las que han sido medidas positivas y muestran buenas prácticas y al mismo tiempo insistir sobre las carencias que se observan y que habría que considerar al elaborar el Plan Nacional de Acción contra la Exclusión Social.

Por último, entre otros posibles instrumentos para la inclusión social que guardan conexión con el sistema educativo cabría mencionar los contratos para la formación, que permiten combinar la realización de un trabajo con la adquisición de formación teórica. Sus destinatarios principales son los trabajadores mayores

<sup>35</sup> Regulado en el Capítulo II del Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo.

de dieciséis años y menores de veintiún años que carezcan de título universitario o formación profesional de grado medio o superior o títulos oficialmente reconocidos como equivalentes. Además, este contrato se podrá concertar con desempleados en riesgo de exclusión social así como con desempleados que incorporen a los programas de escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo.

El colectivo de personas en situación de exclusión social, y la diversidad de situaciones a las que hacer frente, exigen una eficaz coordinación de los servicios sociales con los servicios de empleo. De igual forma, las oficinas de empleo, bien del INEM o bien de titularidad autonómica<sup>36</sup>, deben fomentar el acceso de estas personas a los Servicios de Orientación Profesional para el empleo, que agrupan las distintas actividades que puede llevar a cabo el demandante de empleo para facilitar su incorporación al mercado de trabajo.

En el marco de estos Servicios de Orientación, adquieren pleno significado los Centros Colaboradores de orientación profesional para el empleo (OPEA), esto es, entidades con personalidad jurídica propia y sin fines lucrativos, colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo en la realización de acciones dirigidas a la orientación profesional para el empleo y a la asistencia para el autoempleo.

En el mismo contexto, deben fomentarse los Programas de Empleo de Interés Social, llevados a cabo bien por las Corporaciones locales, o Entidades dependientes o vinculadas a una Administración local, o bien por la Administración General de Estado y sus organismos autónomos, Comunidades Autónomas, Universidades e Instituciones sin ánimo de lucro. Estos Programas contemplan subvenciones (del Instituto Nacional de Empleo) para la realización de planes de inserción y mejora de la capacidad de ocupación de colectivos de trabajadores desempleados, que sean contratados para la ejecución de obras y servicios de interés general y social. El objeto de la subvención es la financiación de los costes salariales de los trabajadores contratados a este fin.

El Consejo, en su Informe 8/1996 avaló el establecimiento de una regulación legal de las Empresas de Inserción Social (EIS), aquellas cuyo objeto es la promoción de la inserción social y profesional de las personas a través del ejercicio de una actividad económica o el desarrollo de servicios para sectores afectados

---

<sup>36</sup> Las Comunidades Autónomas que tienen transferidas la gestión de empleo son: Asturias, Canarias, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra y Valencia.

por la marginación, dadas su utilidad pública y la necesidad de apoyo técnico y financiero. Esta recomendación debe mantenerse presente, pues en la actualidad tan sólo Navarra y País Vasco<sup>37</sup> cuentan con una regulación especial que contemple a estas empresas, existiendo, por el contrario, distintos proyectos empresariales que podrían entrar en el concepto de EIS, por trabajar de una forma u otra la inserción sociolaboral de personas que presentan especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo. En este último sentido, deben aprovecharse las distintas oportunidades que la empresa privada ofrece para el impulso del empleo de inserción —ámbito este en el que ya se cuenta con abundantes experiencias de interés<sup>38</sup>—, tanto para el empleo directo, como para el empleo indirecto a través de las EIS.

En la línea de optimizar la empleabilidad de los desempleados en situación de exclusión social, se hace absolutamente necesario el diseño de políticas que combinen medidas adecuadas de retorno al mercado de trabajo (políticas activas) con la garantía de unos ingresos mínimos (políticas pasivas).

Por todo ello, este Consejo entiende que la integración sociolaboral de las personas en situación o riesgo de exclusión exige la toma en consideración de las siguientes recomendaciones:

- Integración de la política para la inclusión social en la política de empleo, de manera que se prevea un programa específico en los PNAE, dirigido a las personas en situación o riesgo de exclusión social.
- Regulación, mediante normativa de ámbito estatal, de las empresas de Inserción Social, donde se contemplen, entre otros aspectos: definición y requisitos de las empresas de inserción, registro y calificación, sujetos de inserción socio-laboral y procesos de acompañamiento, condiciones laborales, mecanismos de apoyo y fomento.

<sup>37</sup> País Vasco: Decreto 305/2000, de 26 de diciembre (BOPV de 2 de febrero de 2001), por el que se regula la calificación de las empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y se crea el registro de empresas de inserción. Navarra: Decreto Foral 130/1999, de 26 de abril (BO Navarra de 7 de junio), modificado por el Decreto Foral 100/2000, de 28 de febrero (BO Navarra de 20 de marzo), por el que se regulan las ayudas económicas para el desarrollo de los programas de incorporación socio-laboral destinados a personas en situación de exclusión social.

<sup>38</sup> Como ejemplos de dichas experiencias, véase Fundación Empresa y Sociedad, *Empresas de Inserción: proveedores de productos y servicios que apoyan el empleo de personas desfavorecidas*. Madrid. 2000.

- Coordinación de las políticas de los servicios públicos de empleo y servicios sociales; unificar criterios y sincronizar la actuación entre políticas activas de empleo, de promoción empresarial y las políticas sociales.
- Mejora de los mecanismos de coordinación y complementariedad de los servicios de orientación para el empleo del INEM, de las Comunidades Autónomas transferidas y de las entidades locales con todas las estructuras privadas de intermediación laboral y de promoción del empleo de ámbito territorial. Estos mecanismos han de materializarse a través de un marco global que regule adecuadamente la «coordinación vertical» y la «coordinación horizontal» de los servicios preventivos de empleo privados y de las Administraciones públicas locales, autonómicas y nacionales.
- Fomento y mejora de la integración laboral de los discapacitados. Especialmente, a través del análisis e intensificación de las actuaciones de impulso al cumplimiento de la cuota de reserva de trabajadores minusválidos o de las medidas alternativas en empresas de 50 o más trabajadores, mediante acciones de seguimiento, control y sensibilización, tanto en el sector privado como público; así como potenciar la implantación de la Agencia estatal de colocación para personas discapacitadas.
- Atención a las necesidades de los colectivos más desfavorecidos y de los discapacitados en los programas vinculados con la Sociedad de la Información (como pueda ser el programa «INFOXXI») y con la promoción del uso de TICs (por ejemplo, accesibilidad a Internet, programas de teleformación «accesibles», aulas de teleformación en telecentros locales y rurales, etc.).

### 3.3. POLÍTICA SANITARIA

La extensión de la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las personas sin recursos económicos suficientes y la integración de la antigua Beneficencia en el Sistema Nacional de Salud a partir de 1989<sup>39</sup> supusieron un avance de importantes repercusiones en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. El derecho al acceso a la red de asistencia sanitaria pública de toda la población sin recursos representa uno de los principales factores de cohesión social en nuestro país.

---

<sup>39</sup> Real Decreto 1088/1989, de 8 de septiembre, por el que se extiende la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las personas sin recursos económicos suficientes.

En este campo, desde la aprobación del Informe 8/1996 se han producido algunos avances. Concretamente, durante el año 2000 se ha extendido<sup>40</sup> el derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles a los extranjeros que se encuentren en España, incluso aunque no cuenten con permiso de residencia, exigiendo únicamente el certificado de empadronamiento para el reconocimiento del derecho. La extensión del derecho a la asistencia sanitaria a este colectivo —que solamente en el territorio INSALUD supuso en el año 2000 la incorporación de 137.000 personas protegidas más— supondrá no sólo una ampliación de la población cubierta, sino que requerirá respuestas adecuadas del sistema hacia grupos de personas con demandas de salud específicas y procedentes de países con diferente grado de desarrollo y educación sanitaria.

Por tanto, desde el punto de vista de la cobertura de la población pobre y sin recursos el sistema sanitario español no presenta problemas graves sino que, por el contrario, desempeña un papel preponderante en la compensación de otras carencias materiales. Aun así, estudios recientes de ámbito regional ponen de manifiesto la existencia de una pequeña minoría que, bien por desconocimiento de los recursos existentes o por sus condiciones especiales de desarraigo, carece de cobertura dentro de la población sin recursos. En Andalucía<sup>41</sup> se ha cifrado el nivel de cobertura del sistema sanitario en el 95,7 por 100 de la población pobre, destacando que los problemas de falta de cobertura sanitaria no se daban entre la población autóctona sino más bien entre la inmigración no regularizada. En Navarra<sup>42</sup>, se estimaba en torno al 1,8 por 100 la proporción de personas dentro del colectivo que no disfrutaba de ningún tipo de cobertura sanitaria, incluyendo algunos hogares en los que residían menores de 14 años previsiblemente al margen de los dispositivos de seguimiento y vacunación infantil. Existe todavía, por tanto, cierta falta de conexión entre colectivos con necesidades sanitarias graves y los dispositivos sanitarios existentes.

La coordinación sociosanitaria tiene una importancia básica en la atención integral a colectivos en situación de exclusión social o riesgo de exclusión, en especial a la hora de evitar la tendencia al empeoramiento socioeconómico en si-

---

<sup>40</sup> Art. 12 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, precepto que no se vio afectado por la posterior Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la anterior.

<sup>41</sup> IESA. Instituto de Estudios Sociales de Andalucía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Junta de Andalucía, octubre 2000, elaborado como apoyo técnico para la elaboración del Plan andaluz para la Inclusión Social.

<sup>42</sup> Gobierno de Navarra, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, *Plan de lucha contra la exclusión social del Gobierno en Navarra, 1998-2005*.

tuciones ya de por sí desventajosas, como la presencia de una discapacidad, una dependencia o de procesos invalidantes que pueden acelerar la disminución de rentas o agravarse por su reducción. Los distintos servicios de salud cuentan con dispositivos de detección de pacientes de riesgo (toxicómanos, alcohólicos, adultos y niños con problemas de desestructuración familiar, etc.), de cara a su asunción por parte de los servicios sociales. Sin embargo, en todo el Sistema Nacional de Salud se da una variedad de soluciones y una diferente intensidad en el esfuerzo en su implantación. El modelo de atención sociosanitaria a nivel estatal está por desarrollar, siendo objeto de estudio en estos momentos en el Consejo Interterritorial de Salud, y es en el marco de dicho desarrollo en el que debe reforzarse la atención a las personas en situación o en riesgo de exclusión social.

La promoción de la salud y la orientación en materia de cultura sanitaria requiere también mayores esfuerzos y adaptación a necesidades específicas, a fin de potenciar el uso por parte de las personas excluidas del conjunto de recursos del sistema sanitario en los mismos términos que la población general. Ello se revela especialmente necesario en el caso de los programas preventivos y ha sido, a modo de ejemplo, una de las áreas de actuación preferente detectadas en el Plan de lucha contra la exclusión social de Navarra que, si bien contaba con un Programa de Promoción de la Salud en Minorías Étnicas, tan sólo contemplaba la atención a minorías de etnia gitana y trasmontana, habiéndose detectado la necesidad de activar de forma inmediata la incorporación de la problemática que pueda presentar la especificidad cultural de los distintos grupos étnicos extracomunitarios, así como redimensionar medios y actuaciones para las minorías mayoritarias ya contempladas.

Según recientes estudios<sup>43</sup>, entre las tendencias emergentes entre las personas sin hogar en España cabe destacar la incorporación de un número creciente de enfermos mentales crónicos. En efecto, los problemas de salud mental tienen un peso importante entre las personas sin hogar, apareciendo tanto entre las principales causas como entre las consecuencias más importantes de dicha situación. En el sistema sanitario español se ha puesto de manifiesto desde distintos ámbitos la existencia de notables carencias en el ámbito de la atención a la salud mental, que se agudizan en el caso de las personas inmersas en el problema de la po-

---

<sup>43</sup> Fundación FOESSA, Cáritas, Colección de Estudios, *La acción social con personas sin hogar en España*, 2000. En la encuesta realizada entre los trabajadores de la red de atención, tras la existencia de problemas en la familia (71 por 100), la falta de trabajo (52 por 100), drogas (41 por 100), alcohol (39 por 100), la salud mental era identificada como causa principal por el 31,4 por 100 de la muestra.



breza y la exclusión social. La carencia de vínculos familiares y el desarraigo social extremo afectan a un volumen importante de personas sin hogar con problemas mentales, para los que resulta aún más grave la ausencia de dispositivos públicos de tutela, infraestructuras y atención psicosocial. El desarrollo de dichos dispositivos —contrariamente a las previsiones iniciales— no se produjo simultáneamente a la desinstitucionalización propiciada por la reforma psiquiátrica de los años ochenta, provocando una reversión del problema hacia las familias o hacia los propios enfermos.

Por último, cabe recordar que la extensión del derecho a la asistencia sanitaria a las personas sin recursos no contemplaba condiciones especiales para el acceso a la prestación farmacéutica, de modo que solamente los pensionistas y los enfermos crónicos disfrutaban de la gratuidad de la misma, en el primer caso, y de un porcentaje muy reducido en el segundo. Aun cuando la carencia de recursos les haya franqueado el acceso al sistema sanitario a través de la obtención de la tarjeta sanitaria, resulta especialmente gravoso para las personas en situación de pobreza el pago de los medicamentos en las mismas condiciones que el conjunto de la población activa afiliada a la Seguridad Social y sus beneficiarios, es decir, aportando el 40 por 100 del precio de venta al público de los medicamentos. El CES ya llamó la atención sobre este problema en su Informe 8/1996, recomendando la extensión del régimen de los pensionistas a los perceptores de rentas mínimas de inserción. Desde entonces se han producido algunas iniciativas autonómicas en esa dirección, por ejemplo desde la Comunidad de Navarra a través de su Plan de lucha contra la exclusión social, en el sentido de financiar la prestación farmacéutica a las personas sin recursos. En el estudio previo a dicho Plan se ponía de manifiesto que un 4,4 por 100 de los hogares había dejado de comprar medicamentos o seguir tratamientos por problemas económicos. En éste y en otros casos, la financiación se ha extendido también a otros servicios, como la prestación ortoprotésica y la atención a la salud bucodental, tan sólo parcialmente cubiertos por la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

En suma, en el marco de la política sanitaria cabría identificar los siguientes aspectos susceptibles de mejora desde el punto de vista de sus repercusiones en la política de inclusión social:

- Es necesario localizar y aproximar la red de salud a las personas en situación o en riesgo de exclusión y con necesidades sanitarias graves que, por desconocimiento o por su elevado grado de desarraigo social, no acceden a los dispositivos existentes, fomentando el conocimiento entre ellos de los recursos del sistema.

- En conexión con lo anterior, es necesario impulsar la definición de la red de atención sociosanitaria estatal, reforzando la atención a las personas en situación de pobreza o exclusión social o en riesgo de incurrir en estas situaciones.
- Es importante reforzar la coordinación y la efectividad de los programas preventivos existentes, tanto de ámbito estatal (Plan Nacional contra el SIDA, Plan nacional contra la Droga, etc.) como los de ámbito autonómico y local (entre ellos, diversos programas de control y prevención del cáncer, programas específicos de atención a la salud de la mujer, etc.), que a menudo versan sobre las mismas materias y en los que, en el caso de la población en circunstancias de pobreza, exclusión social o en situación de riesgo, se debe propiciar una adaptación de sus contenidos a las peculiaridades de los distintos grupos de destinatarios.
- Es urgente impulsar desde la perspectiva de la inclusión social de los enfermos mentales los objetivos ya marcados por la Ley General de Sanidad de 1986 en este campo: potenciación de los recursos asistenciales, desarrollo de servicios de rehabilitación y reinserción social necesarios para una adecuada atención integral de los problemas del enfermo mental, así como fomentar la coordinación con los servicios sociales, los aspectos de prevención primaria y la atención a los problemas psicosociales que acompañan a la pérdida de salud en general.

Al mismo tiempo, es recomendable fomentar una mayor coordinación entre centros e instituciones que actúan en el mismo ámbito evitando solapamientos, siendo de especial importancia la coordinación entre los servicios de tratamiento de adicciones y salud mental.

- Por último, y con independencia de las iniciativas autonómicas ya existentes, el CES considera necesario que se articulen fórmulas homogéneas en todo el Sistema Nacional de Salud para facilitar el acceso a la prestación farmacéutica a las personas sin recursos.

### 3.4. POLÍTICA DE VIVIENDA

La Agenda Social Europea reclama políticas que permitan el acceso de todos a una vivienda digna y salubre, así como a los servicios esenciales necesarios, conforme al contexto local, y a una existencia normal en dicha vivienda. La no

disponibilidad de una vivienda, o bien la pérdida de ella, incide en un deterioro tal de las condiciones de vida que no sólo dificulta factores tan diversos como la formación de nuevos hogares, la emancipación juvenil o la movilidad geográfica, sino que, en último término, puede conducir a situaciones de exclusión social.

El vigente Plan de Vivienda 1998-2001<sup>44</sup> mantiene los objetivos de sus predecesores<sup>45</sup> de mejorar la estructura del mercado de la vivienda, aumentar la oferta de viviendas en alquiler, estimular la actividad rehabilitadora y propiciar la generación de suelo urbanizado. No obstante, en la política de fomento de acceso a la vivienda, tan sólo el Régimen Especial, dirigido a adquirentes, adjudicatarios, promotores individuales o arrendatarios, cuyos ingresos familiares no superen 2,5 millones de pesetas anuales, tiene una relativa, y probablemente lejana, incidencia en las personas en situación de pobreza o exclusión social, pues sus circunstancias personales y económicas les sitúan en un nivel notablemente inferior<sup>46</sup>, que les dificulta no sólo el acceso a la vivienda protegida, sino incluso la posibilidad de conseguir un crédito en una entidad bancaria.

Conviene tener en cuenta, así mismo, que otro instrumento de política de vivienda, coordinado o alternativo al anterior, es el desarrollado por la normativa propia de las Comunidades Autónomas o de las Ciudades de Ceuta o Melilla, a través de las viviendas de protección pública.

En el mercado de la vivienda, la evolución de las viviendas iniciadas y terminadas refleja un menor peso de la vivienda protegida en relación con la vivienda libre, así como una progresiva disminución anual de las actuaciones en VPO. Por otra parte, se observa, igualmente, que la superficie media de las viviendas, en la década de los noventa, experimentó un constante aumento (cuadro 3-5).

---

<sup>44</sup> Aprobado por el Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo, modificado por los Reales Decretos 1190/2000, de 23 de junio, y 115/2001, de 9 de febrero.

<sup>45</sup> En la década de los noventa se aprobaron el Plan 1992-1995 y el Plan 1996-1999.

<sup>46</sup> Debe tenerse en cuenta que este régimen establece en 90.450 pesetas (90 por 100 del régimen general) el precio máximo por metro cuadrado de superficie útil, pudiendo ser aumentado por las Comunidades Autónomas para adaptarlo a las diversas realidades territoriales.

CUADRO 3-5

Años	Viviendas iniciadas		Viviendas terminadas		Superficie media
	Libre	VPO	Libre	VPO	
1992	172.968	49.898	160.828	44.892	93,2
1993	164.388	54.135	152.723	52.594	91,1
1994	216.097	53.855	164.780	54.731	91,6
1995	242.103	68.298	176.292	65.816	92,1
1996	221.973	62.580	174.721	78.644	92,3
1997	275.095	64.395	198.905	73.450	92,7
1998	376.725	56.003	204.272	71.297	94,9
1999	463.247	57.523	261.163	59.882	96,6

Fuente: Fundación Encuentro. CECS. A partir de Ministerio de Fomento, Anuario Estadístico 1999, 2000.

El principal problema que impide la promoción de viviendas protegidas es la escasez y carestía del suelo urbanizado. Concorre además el hecho que las actuaciones realizadas en virtud de los mencionados Planes de vivienda han primado la construcción de viviendas de Régimen General, por encima de las dirigidas a Régimen Especial, alquiler o rehabilitación.

En este último sentido, destaca, por un lado, que en España menos de un 15 por 100 de los 19 millones de viviendas existentes se encuentra en régimen de alquiler, con un elevado precio de renta, y, por otro, que las obras de rehabilitación se sitúan entre el 20 y el 25 por 100 del total de las obras que se realizan. Cuando, de una parte, la vivienda en alquiler representa una modalidad de alojamiento especialmente adecuada para las personas en situación de pobreza o exclusión social, y, de otra, la rehabilitación de viviendas se hace ineludible ante el empobrecimiento y mal estado de conservación de los cascos viejos de las ciudades, donde residen los colectivos de población más sensibles y en riesgo de exclusión y se han generalizado las infraviviendas.

Por otra parte, no debe olvidarse la problemática de las personas sin hogar en España. Los estudios específicos sobre esta cuestión<sup>47</sup> sitúan su cifra entre 20.000 y 30.000 personas a lo largo del año, y observan que su estructura se viene ha-

<sup>47</sup> «La acción social con personas sin hogar en España». Fundación FOESSA. Cáritas Española. Madrid. 2000.

ciendo más heterogénea, de forma que junto al varón solitario de mayor edad, se detecta una creciente presencia de jóvenes con edades comprendidas entre 16 y 24 años (entre el 20 y el 23 por 100), inmigrantes/extranjeros (13-24 por 100), trabajadores temporeros (14-17 por 100), mujeres (8-13 por 100), grupos familiares (2-5 por 100), y menores de 16 años (1-2 por 100), siendo los actuales dispositivos de alojamiento escasos e inadecuados a las características y necesidades de estos diversos colectivos; así mismo, aun sin cifrar, llama la atención el uso creciente de los comedores sociales, en las grandes ciudades, por personas con vivienda pero escasos recursos económicos (pensionistas fundamentalmente) para hacer frente a todas sus necesidades.

El Consejo, en su Informe 8/1996, denunció la necesidad de tomar medidas para evitar la pérdida de la vivienda por el impago de hipotecas en situaciones excepcionales. En este sentido, acoge favorablemente la previsión de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que permite la rehabilitación del préstamo hipotecario, conservando la propiedad, si con anterioridad a la subasta el deudor abona las cantidades pendientes más intereses, lo que significa no hacer frente a la devolución total del préstamo, como ocurría hasta la entrada en vigor de esta Ley. No obstante, continúa siendo necesario buscar otras fórmulas, más cercanas a las situaciones de pobreza y exclusión, tales como préstamos hipotecarios y contratos de arrendamiento garantizados contra situaciones excepcionales (paro...), o políticas de subvención a las rentas de alquiler.

De la misma forma, deben fomentarse políticas públicas de vivienda y suelo, así como otras medidas alternativas, que incidan o desarrollen los siguientes aspectos:

- Aumento de las actuaciones en vivienda protegida, tanto en propiedad como en alquiler, en régimen especial y de promoción pública. Siendo preciso, por otra parte, que los distintos planes de vivienda adapten sus requisitos, a través de programas específicos, a las circunstancias y necesidades reales de las personas; un primer paso, en esta línea, se introduce en la denominada «ayuda a la entrada», establecida en el modificado Plan de Vivienda 1998-2001, que prevé un plus de ayuda para jóvenes, familias numerosas, familias monoparentales, y unidades familiares en que haya personas con discapacidad.
- Establecimiento de medidas de fomento del alquiler de viviendas, tanto por promotores públicos como por promotores privados, asumiendo el objetivo mínimo de la promoción del 6 por 100 de nueva vivienda de promoción pública en régimen de alquiler, para las personas o familias cuyo nivel de subsistencia sea inferior al salario mínimo interprofesional.

- Creación de Agencias Inmobiliarias Sociales, para facilitar el acceso a viviendas en alquiler o propiedad a personas o familias con difícil acceso a las mismas. Así mismo, cabría extender a los colectivos de población en situación de pobreza o exclusión social, con independencia de la edad, el mecanismo de las Bolsas de Vivienda Joven en alquiler, que permite la puesta a disposición de un servicio de asesoramiento y oferta de viviendas en alquiler, así como de un seguro multirriesgo de la vivienda y de impago de rentas.
- Estímulo de las actuaciones de rehabilitación de viviendas, y aumento del control administrativo de las viviendas, al objeto de velar por unas condiciones dignas de habitabilidad y evitar las infraviviendas.
- Fomento de planes sobre el suelo, en los que se contengan ayudas reales para nuevos desarrollos y promociones urbanísticas y de vivienda; para lo que es urgente que se produzca una coordinación legislativa entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autonómicos, recogiendo los aspectos más positivos de las leyes del suelo de ámbito autonómico, vigentes o en proyecto, como es destinar un 50 por 100 del suelo promovido en actuaciones urbanísticas a la construcción de viviendas protegidas, y en el caso de los Patronatos Municipales del Suelo, priorizar la adjudicación de terrenos con destino a viviendas de personas y familias en condiciones de pobreza o exclusión social.
- Mejora en el trato fiscal que recibe la vivienda social: reducción de impuestos indirectos sobre la vivienda (IVA e Impuesto de Transmisiones Patrimoniales) y consideración de las subvenciones a la vivienda protegida de exentas de contribución tributaria.
- Desarrollo de dispositivos de emergencia alternativos y adecuados a las distintas necesidades de sus usuarios, tales como alojamientos intermedios entre el tradicional albergue y la vivienda «normalizada», o residencias colectivas con espacios comunes, con el objeto de fomentar la convivencia y readquirir determinados hábitos sociales.
- Aumento de las viviendas públicas cedidas a las organizaciones sociales para el desarrollo de programas de acompañamiento social con personas en situación de pobreza o exclusión social.

### 3.5. SERVICIOS SOCIALES

La red pública de servicios sociales básicos que cofinancian las distintas Administraciones Públicas (General, Autonómicas y Locales) ofrece cobertura a prestaciones básicas de información, orientación y asesoramiento; apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio; alojamiento alternativo; actuaciones específicas de prevención e inserción social; fomento de la solidaridad social y ayudas económicas. Los equipamientos que dan soporte a estas prestaciones son centros de servicios sociales y equipamientos complementarios (oficinas o servicios de información, centros sociales de estancia diurna, comedores sociales, miniresidencias y pisos tutelados), Albergues y Centros de Acogida (polivalentes, de menores y de mujeres). También se incluye la gestión por parte de los servicios sociales municipales de los programas de inserción social que acompañan a las prestaciones económicas de los programas de rentas mínimas asumidos y financiados por las Comunidades Autónomas.

Como en otras ocasiones se ha puesto de manifiesto<sup>48</sup>, no existe un tratamiento unitario desde el punto de vista jurídico-constitucional de los servicios sociales, al margen de algunas referencias indirectas dispersas en distintos preceptos del texto constitucional. Así, la contenida en el artículo 41 CE cuando trata del sistema público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que «garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad»; el compromiso de que los poderes públicos realicen «una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos» (artículo 49 CE); la promoción del bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad, mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura, ocio (art. 50 CE); la expresa atribución de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social (art. 148.1.20 CE).

A pesar de ello, la red de servicios sociales (distintos de los prestados dentro del sistema público de Seguridad Social, vinculados a algunas de las prestaciones básicas del mismo para sus beneficiarios<sup>49</sup>), ha experimentado un notable

<sup>48</sup> Informe del Consejo Económico y Social sobre *Unidad de Mercado y cohesión social*, págs. 120 y ss.

<sup>49</sup> Como complemento de las prestaciones se recogen en la Ley General de la Seguridad Social, servicios sociales de atención a inválidos y minusválidos en edad laboral (art. 54), o generales para otros beneficiarios de pensiones del sistema (art. 53), de asistencia a la tercera edad, u otras materias que se consideren convenientes (art. 38.1.e y 2).

avance en la década de los noventa. Algunos recursos, como los Centros de Día y la «teleasistencia» (véase tabla anexa)<sup>50</sup>, las estancias temporales o los alojamientos alternativos eran prácticamente inexistentes en los años ochenta; otros como las residencias y el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD), han experimentado avances muy significativos en cuanto a su profesionalización.

No obstante, este notable incremento de los servicios sociales se ha realizado con un desigual grado de desarrollo territorial en la provisión de los recursos y en la atención a las diversas demandas sociales, lo que conlleva el solapamiento de actividades, la descoordinación o la baja optimización de los recursos, entre otros negativos efectos, tal como se señaló en el Informe 8/1996 del Consejo. Este, que era uno de los principales problemas detectados en el citado Informe, sigue vigente cinco años después: un panorama territorial caracterizado por una gran diversidad institucional en el tratamiento de las situaciones de necesidad y de las medidas de protección establecidas en cada caso, con importantes diferencias de infraestructuras, económicas y de régimen jurídico. Un claro reflejo de esta heterogeneidad de los servicios prestados —además de la diversidad que caracteriza los programas autonómicos de rentas mínimas que se tratan más adelante— son las grandes diferencias observables en los programas de plazas de residencias para mayores, de ayuda a domicilio o el grado de implantación de los centros básicos de servicios sociales financiados a través del Plan Concertado.

Como también se advertía en el anterior Informe, la propia evaluación de la efectividad de la red de servicios se ve dificultada por el elevado grado de heterogeneidad de los contenidos de los programas. Además, los sistemas de información sobre servicios sociales tienen un desarrollo incipiente en bastantes Comunidades Autónomas y se detectan carencias importantes en cuanto a la tipología de los servicios, contenidos, perfiles de los usuarios, etc.

En cuanto a los servicios sociales especializados, compuestos por los programas dirigidos a colectivos específicos de la población con especial riesgo de exclusión (toxicómanos, mujeres en determinadas circunstancias, niños, inmigrantes, tercera edad, etc.) se da una coexistencia de iniciativas estatales, autonómicas y locales, tampoco siempre bien resuelta desde el punto de vista de la coordinación, lo que da lugar también en este caso a una dispersión de recursos.

---

<sup>50</sup> «Las Personas Mayores en España», ob. cit. pág. 877.



Los sucesivos Planes Concertados aprobados a partir del primer Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales han supuesto un intento de solucionar los problemas derivados de la heterogeneidad y ausencia de coordinación territorial. Sin embargo, la carencia de un marco general de contenidos mínimos sigue constituyendo un obstáculo difícil de salvar. En este sentido, el CES en el Informe citado consideraba 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, aspecto que aún está por desarrollar.

Por otro lado, el acercamiento en los niveles de recursos no puede acometerse solamente desde la consideración de criterios demográficos, tal como hace el Plan Concertado, pues a pesar de que su determinación sea más sencilla, un enfoque que prime la reducción de desigualdades territoriales debe priorizar criterios socioeconómicos que tengan en cuenta las demandas desde el punto de vista de la presencia de situaciones de pobreza y exclusión social.

Las corporaciones locales tienen asumida la red de atención primaria, tanto desde el punto de vista de su prestación como de la mayor parte de su financiación. El CES consideraba necesario en su Informe 8/1996 generalizar la red de servicios sociales básicos dedicados a ofrecer orientación e información a los ciudadanos sobre el acceso a recursos, a prestar ayuda a domicilio, a proporcionar recursos de alojamiento y convivencia, a desarrollar programas de prevención e inserción social, a abrir foros y espacios para la participación social e impulsar la acción de voluntariado. En este sentido, aunque la red de servicios sociales básicos se ha extendido bastante, alcanzando a más del 80 por 100 de los municipios de las Comunidades Autónomas y habiéndose ampliado la oferta de equipamientos financiados (centros de servicios sociales, albergues, centros de acogida y equipamientos complementarios) incluidas en el último Plan concertado, todavía no se ha completado su generalización siendo difícil valorar su eficacia dada la heterogeneidad de recursos.

La inexistencia de un mapa de servicios sociales que pueda ser objeto de evaluación y seguimiento impide un mejor análisis de las necesidades y demandas futuras derivadas de la aparición de nuevas realidades de las que surgen nuevas áreas de potencial intervención de los servicios sociales.

Un aspecto importante relacionado con los anteriores problemas, y que condiciona el desarrollo e integración de una red de servicios sociales básicos en el conjunto del Estado es el de la financiación. La falta de estabilidad financiera y la insuficiencia de recursos destinados a los servicios sociales por las distintas Administraciones

Públicas es uno de los problemas pendientes de resolver que requiere un compromiso entre las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado.

Sin perjuicio de ello, 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, tiene que afrontar, entre otros, el reto de una mayor coordinación con los sistemas de bienestar social: protección social y empleo, sistema sanitario, educativo, etc., así como de sus redes públicas y privadas.

Otra de las carencias que se siguen detectando en la organización de la prestación de los distintos servicios sociales a los que se puede acceder en situaciones de necesidad y/o de riesgo de exclusión es el bajo nivel de conocimiento de su existencia por parte de los cabezas de familia de los hogares pobres, especialmente en el medio urbano y, sobre todo, en el caso de los barrios más desfavorecidos de las grandes urbes. Este desconocimiento, que se traduce en un alejamiento efectivo por parte de sus potenciales necesitados, se puede deber a su reciente implantación, a la insuficiencia de medios materiales y humanos que lleva a concentrar su difusión en las redes de usuarios tradicionales, a la imagen de beneficencia que se proyecta sobre ellos por parte de quienes se encuentran en los umbrales de pobreza moderada, a la desconfianza hacia lo institucional que se manifiesta especialmente en algunos perfiles de pobreza severa, etc. El desconocimiento de los recursos conlleva en ocasiones una valoración más negativa precisamente en los lugares o entornos en los que se supone hay una mayor necesidad, y por ello debería haber una relación más positiva y cercana entre la red asistencial y sus potenciales destinatarios<sup>51</sup>.

Parece, pues, que habría que buscar mecanismos de información y orientación a las personas necesitadas de estos servicios, además de mejorar la articulación entre las redes institucionales públicas y privadas prestadoras de los mismos y los grupos sociales necesitados de recibir las ayudas y servicios que constituyen el objetivo de sus distintos programas.

Entre los grupos sociales necesitados de especial atención están las personas mayores sin recursos o con recursos insuficientes, y en particular quienes en edades avanzadas tienen además problemas específicos de salud causantes de incapacidades, enfermedades crónicas, dificultades de movilidad, o que se enfrentan a la soledad, al abandono. El caso de las demencias es especialmente grave por la magnitud que está alcanzando y las dificultades de asistencia que plantea.

---

<sup>51</sup> Fundación FOESSA, *Informe Edis 2000*.

**CUADRO 3-6**  
**CONOCIMIENTO Y VALORACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES POR**  
**PARTE DE LOS CABEZAS DE FAMILIA DE LOS HOGARES POBRES**  
**POR HÁBITAT**  
 (Porcentaje vertical)

Labor servicios sociales	Rural	Semiurbano	Urbano	Megaurbano
No conoce	43,8	40,3	44,7	58,9
Muy negativa	1,7	2,2	4,0	7,1
Negativa	5,6	5,8	6,6	7,8
Regular	16,8	21,8	19,5	11,0
Positiva	27,2	27,0	21,2	13,4
Muy positiva	4,9	2,8	4,0	1,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

*Fuente: Fundación FOESSA, Informe EDIS 2000.*

A pesar de que las políticas de asistencia y servicios sociales a las personas mayores han alcanzado un alto grado de desarrollo, se detectan insuficiencias en la accesibilidad a determinados recursos, compatibles con los importantes avances que se han producido en otras áreas de actuación que tienen que ver con las personas mayores (sanidad, pensiones, residencias, ayudas a domicilio, termalismo, centros de día, etc.). Además de la falta de conocimiento de las posibilidades de acceso a la red de servicios sociales, de acuerdo con informes recientes<sup>52</sup>, las dificultades para obtener una mejor atención de los servicios sociales por parte de los mayores se relacionan con las barreras de la burocracia que aún persisten, el coste de determinados servicios, o las condiciones de acceso a ellos (desigualdades en la localización, dificultades de desplazamiento, etc.). Además, la mayor confianza en los cuidados informales (familiares) por parte de los mayores, no siempre se traduce en una atención adecuada. Pese a lo cual, las redes informales familiares tienen un peso todavía muy importante que compensa las insuficiencias de las redes formales, lo que nos lleva a considerar el reto que para el futuro representa el cambio demográfico y las incertidumbres que existen respecto a quiénes podrán cuidar de los actuales cuidadores/as de un importante número de personas mayores.

<sup>52</sup> MTAS, IMSERSO, *Las personas mayores en España. Informe 2000.*

A las necesidades más tradicionales de asistencia por parte de los servicios sociales, se añade la presión que sobre las incipientes redes de servicios sociales ejerce la aparición de nuevas demandas para prevenir y paliar situaciones de necesidad vinculadas a fenómenos nuevos en cuanto a su forma de manifestarse socialmente u otros que requieren atención especializada. Es el caso de las mujeres y menores víctimas de violencia familiar, menores en riesgo de exclusión, desestructuración familiar, pobreza femenina e infantil, inmigrantes, y minorías étnicas, prostitución, etc. La multiplicidad de actuaciones que estas realidades comportan y la falta de programas integrales, con actuaciones dispersas de las distintas Administraciones Públicas y de la iniciativa ciudadana, etc. obligan a una mejor organización de los recursos que se destinan a las mismas, sin perjuicio de atender a una mayor dotación presupuestaria en algunas. Además, sería preciso coordinar las actuaciones que se realizan desde lo público y por parte de las organizaciones no gubernamentales que actúan en los mismos campos y que también gestionan ayudas públicas junto a otras procedentes de la iniciativa privada, en las que destaca la labor que realiza el voluntariado.

En resumen, las propuestas que habría que formular en relación con la política de servicios sociales serían las siguientes:

- Es preciso elaborar una normativa básica que permita garantizar unos mínimos vitales, en situaciones de necesidad y dependencia social que racionalice y consolide una red de servicios sociales en todo el Estado.
- La posibilidad de dicha garantía depende de que se alcance un compromiso financiero entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales, que permita asegurar ese mínimo vital y similares niveles de acceso a recursos de los servicios sociales de atención primaria ante unas mismas circunstancias de dependencia y riesgo de exclusión en todo el territorio.
- En esta misma dirección se debe mejorar la coordinación entre las distintas áreas de bienestar social implicadas en los procesos de inclusión social (sanidad, vivienda, empleo, educación, etc.) y las redes de servicios sociales básicos que pueden ayudar a prevenir y atender situaciones de necesidad y exclusión.

CUADRO 3-7

**SERVICIOS SOCIALES. EVOLUCIÓN DE LA APORTACIÓN DE LAS  
DISTINTAS ADMINISTRACIONES AL PLAN CONCERTADO, 1988-1997**

(En porcentaje)

Años	Corporaciones locales	Corporaciones autonómicas	Ministerio de Asuntos Sociales (*)	Total
1988	41,5	32,8	25,7	100
1991	41,1	33,0	26,2	100
1993	50,5	28,2	21,3	100
1995	51,1	28,5	20,4	100
1997	56,0	25,0	17,0	100

(\*) Entiéndase Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a partir de la unificación de estos ministerios.

 Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Memoria Anual del Plan Concertado de Prestaciones Básicas 1997-1998, 2000*.

CUADRO 3-8

**SERVICIOS SOCIALES. NÚMERO DE EQUIPAMIENTOS  
FINANCIADOS, 1997**

	Número de centros
Centros de servicios sociales	986
Albergues	17
Centros de acogida	21
Equipamientos complementarios (*):	
Oficinas o servicios de información	57
Centros de estancia diurna	109
Miniresidencias	14
Pisos tutelados	8
Comedores sociales	1

(\*) Surgen a partir del Acuerdo de Flexibilización de las Prestaciones Básicas de la Comisión de Seguimiento con fecha 30 de mayo de 1994.

 Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Memoria Anual del Plan Concertado de Prestaciones Básicas 1997-1998, 2000*.

### 3.6. POLÍTICAS DE GARANTÍA DE RECURSOS: PNCs Y RENTAS MÍNIMAS

En un contexto integral de política de lucha contra la pobreza y la exclusión social, la garantía de recursos mínimos en situaciones de necesidad, bien en forma de prestaciones no contributivas del sistema de Seguridad Social, ya en forma de otros instrumentos al margen del mismo como las rentas mínimas de inserción, desempeñan una función primordial pero no suficiente. Es preciso poner en relación las rentas sociales de carácter monetario con otro tipo de prestaciones sociales en especie. En este sentido, hay que destacar el importante papel desempeñado por otras áreas de la protección social como complemento de las políticas de garantía de recursos. En especial, el derecho al acceso a la asistencia sanitaria pública por parte de los pensionistas del sistema de Seguridad Social, tanto los perceptores de rentas contributivas como no contributivas y, en particular, el acceso gratuito a la prestación farmacéutica son una importante contribución a la calidad de vida de las personas de la tercera edad. Igualmente, la mejora de la red de servicios sociales debe plantearse como complemento indispensable de las políticas de garantía de recursos mínimos.

Hechas estas salvedades, es posible afirmar que el desarrollo del sistema de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, a partir de la aprobación de la Ley de Pensiones no Contributivas de 1990, ha contribuido enormemente en la última década a aminorar el problema de la pobreza severa, en particular entre las personas de la tercera edad, hasta el punto de que —como ya se ha adelantado en el diagnóstico preliminar— entre este colectivo el problema se define en estos momentos en términos de pobreza relativa. En efecto, según la EPF y considerando el umbral de pobreza el 50 por 100 de la renta por adulto equivalente, en el caso español la tasa de pobreza de los hogares con un sustentador principal con 65 o más años se había reducido cerca de diez puntos porcentuales a principios de los noventa, una tendencia que se ha prolongado durante esa década llegando a convertirse las personas mayores en el grupo con la tasa de pobreza más baja, inscribiéndose el caso español además en el grupo de países donde esa caída de la pobreza ha sido más pronunciada<sup>53</sup>.

De las prestaciones no contributivas creadas a partir de aquella Ley (jubilación, invalidez y prestaciones por hijo a cargo), han sido las de jubilación e invalidez, las que han desempeñado un papel más relevante en la lucha contra la pobreza y exclusión social de ancianos y discapacitados. A ello hay que añadir la relevancia alcanzada por los complementos de mínimos como ins-

<sup>53</sup> Véase FOESSA 2000, *Las condiciones de vida de la población pobre*.

trumento de compensación de desigualdades. El crecimiento de las pensiones no contributivas ha sido muy significativo a lo largo de los años noventa, especialmente al principio, ya que a las nuevas altas se sumó la reconversión de las antiguas pensiones asistenciales. A 31 de diciembre de 2000 se contaban un total de 644,6 miles de pensiones no contributivas, un 2,48 por 100 más que el año anterior.

A pesar del decisivo impulso que ha supuesto el desarrollo del sistema de pensiones no contributivas, a la hora de revisar sus limitaciones se sigue planteando la cuestión de la suficiencia de su cuantía. Ésta ha ido creciendo en torno al IPC, si bien en el año 2000 fruto del Acuerdo Gobierno-Sindicatos de 16 de septiembre de 1999, junto a una elevación de la cuantía de las pensiones mínimas contributivas, se produjo un aumento superior a la inflación del importe de la pensión no contributiva (el aumento fue del 6,06 por 100, pasando de representar para un beneficiario 37.955 a 40.255 pesetas al mes). Recientemente, diferentes estudios<sup>54</sup> han comparado la cuantía de estas prestaciones con los niveles del mínimo personal y familiar<sup>55</sup> del IRPF, establecido por la Ley 40/1998, a fin de valorar sus efectos en la reducción de la pobreza, llegando a la conclusión de que, al igual que ocurre con el salario mínimo interprofesional, la cuantía de las pensiones no contributivas y asistenciales también es notoriamente inferior a ese nivel mínimo «de subsistencia» definido por la regulación fiscal.

Mención aparte merece la tercera figura que incorporó la Ley de 1990 —la prestación económica por hijo a cargo—, de la que apenas cabe hablar como compensadora por sí sola de situaciones de pobreza o exclusión de los hogares beneficiarios de la misma, teniendo en cuenta sobre todo la reducida cuantía que supone mensualmente, especialmente en el caso de hijos menores sin minusvalía. La introducción del mínimo personal y familiar en la normativa del IRPF constituyó un intento de introducir criterios de política familiar en la fiscalidad, si bien sus efectos probablemente no alcancen a los hogares de ingresos más bajos. No hay que olvidar que, entre los perfiles que caracterizan al fenómeno de la pobreza y la exclusión social, junto a la creciente presencia de jóvenes y mujeres sustentadoras de hogares monoparentales, la pobreza y

<sup>54</sup> Jesús Ruiz-Huerta Carbonell, Rosa Martínez López y Luis Ayala Cañón, *El mínimo personal y familiar en el IRPF: una valoración de su cuantía*, así como *La situación de la pobreza en España*, ponencia expuesta en la comparecencia de Jesús Ruiz-Huerta y Luis Ayala ante la Comisión de trabajo de salud, consumo, asuntos sociales, educación y cultura del Consejo Económico y Social, celebrada el 25 de abril de 2001.

<sup>55</sup> Ingresos que no son objeto de gravamen por considerarse destinados a cubrir las necesidades de los miembros de la unidad familiar.

la exclusión social siguen afectando a un volumen considerable de menores<sup>56</sup>. La eliminación de las situaciones de exclusión que afecten a niños es, precisamente, uno de los objetivos que debe presidir la elaboración del Plan para la inclusión social.

Las prestaciones no contributivas han demostrado su utilidad en la reducción de los niveles de pobreza sobre todo entre las personas de la tercera edad. Las rentas mínimas de inserción que han ido poniendo en marcha las Comunidades Autónomas cubrirían un espectro de población más amplio en cuanto a las características de las personas que pueden acceder a ellas, si bien mucho más reducido en cuanto a la población beneficiaria. Al igual que en el resto de la Unión Europea, en España las rentas mínimas representan el último eslabón de la cadena del sistema de protección social y se configuran como el conjunto de programas que las Comunidades Autónomas han puesto en marcha para atender las necesidades de los más desfavorecidos. Su objetivo es propiciar unos recursos económicos mínimos a quienes carecen de ellos, a la vez que se posibilita su incorporación con el medio social del que han sido excluidos.

El proceso de creación de las rentas mínimas de inserción por parte de las Comunidades Autónomas ha tenido lugar sin que previamente se hubiera aprobado una normativa marco que determinara sus características y contenidos mínimos, lo que ha conducido a un panorama bastante heterogéneo en el conjunto del territorio español. Actualmente, las diecisiete Comunidades Autónomas tienen algún sistema de rentas mínimas, si bien en alguna Comunidad tiene carácter prácticamente testimonial y un escaso desarrollo. En conjunto, se observa una orientación de estas rentas hacia la protección contra la pobreza absoluta a través de mínimos de subsistencia, más que a evitar la pobreza relativa y favorecer la plena integración de sus beneficiarios. Por ello, es importante determinar en qué medida estas prestaciones, junto con otras medidas complementarias de inserción previstas en distintos programas, sirven para prevenir la exclusión social de sus destinatarios.

Estos programas suelen comprender tanto rentas de subsistencia periódica, como ayudas de emergencia concretas. A finales de los años noventa las recibían unos 70.000 hogares españoles —lo que supone que se han multiplicado por siete entre

---

<sup>56</sup> A título ilustrativo, si bien referido exclusivamente al ámbito de la Comunidad de Madrid, véase EDIS, *Menores residentes en guetos de infravivienda en la Comunidad de Madrid*, promovido por la Institución del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, mayo de 2000.



1990 y 1998—, con un total de 186.000 personas dependientes beneficiarias. La valoración de estas rentas varía de unas Comunidades a otras, siendo a veces verdaderos mecanismos de aseguramiento mínimo contra la pobreza, especialmente en Comunidades de mayor capacidad económica, y singularmente en las forales. A este respecto, cabe destacar los Planes de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión de Navarra y País Vasco a la hora de planificar estrategias de integración más allá de la garantía de unos ingresos mínimos. Al margen de estas excepciones, la mayoría de las Comunidades Autónomas, al crear programas de rentas mínimas sin contar con una dotación presupuestaria previa, han generado políticas con un grado de cobertura insuficiente, debido a la escasez de solicitudes presentadas y a la exclusión de determinados colectivos. Las cuantías son muy variables al igual que los criterios de concesión.

En cualquier caso hay que destacar que todos los sistemas de rentas mínimas establecen obligaciones y compromisos para acceder a la prestación, así como la obligatoriedad más o menos acentuada de seguimiento de un plan para la inserción o de la aceptación de un empleo de utilidad colectiva. Una de las iniciativas más innovadoras en este campo es la incorporada en Navarra en aplicación de su plan contra la exclusión, por la que se regula la relación entre la percepción de la prestación económica y la participación en/o acceso a las actividades de inserción. La forma más habitual es el establecimiento de un *contrato, acuerdo o convenio* de inserción entre la persona perceptora de la prestación económica y la administración (habitualmente los servicios sociales), en el que se establecen una serie de compromisos mutuos de oferta (por parte de la administración) y de participación (por parte de la persona perceptora) en actividades de apoyo social, formación, inserción laboral, escolarización, etc. La regulación suele insistir en el carácter consensuado y pactado de los contenidos del contrato en función de las peculiaridades y los problemas específicos del destinatario. Éste es el modelo, con variaciones, seguido también en Francia y en las Comunidades Autónomas del País Vasco, Madrid, Cataluña y Aragón.

Como ya se ha mencionado, la regulación interna no es uniforme, sino que se aprecian diferencias considerables entre las diecisiete reglamentaciones vigentes. Esto se traduce en una cobertura territorial muy desigual en volumen y colectivos protegidos, en distintos requisitos de acceso, distintas prestaciones y distintas cuantías y obligaciones, creando así un sistema heterogéneo que no favorece el establecimiento de situaciones similares ante los posibles beneficiarios de las prestaciones, a pesar de que las necesidades a cubrir sean prácticamente idénticas.

La ausencia de mecanismos de corresponsabilidad en la financiación de los programas por parte del Estado puede convertirse en la práctica en un importante límite para una adecuada cobertura de las situaciones de suficiencia de ingresos. En efecto, a la falta de criterios comunes se añade la debilidad presupuestaria de las regiones con menos recursos económicos, lo que puede explicar las importantes diferencias territoriales que existen en las cuantías (que es de casi el 27 por 100 entre la menor y la mayor cuantía) y en la cobertura ofrecida.

En conjunto, la política de garantía de recursos mínimos, considerando dentro de ella tanto las prestaciones no contributivas como las rentas mínimas de inserción, admitiría mejoras referentes a los siguientes aspectos:

- En relación con el 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.
- Convendría reflexionar sobre la utilidad de la prestación por hijo a cargo, tal y como está concebida en la actualidad, en el contexto más amplio de los objetivos que deben presidir la elaboración de los Planes para la inclusión social, en especial el relativo a la prevención de los riesgos de exclusión preservando la solidaridad familiar, y de actuación a favor de los más vulnerables, eliminando las situaciones de exclusión que afecten a los niños.
- Por último, tal y como señaló ya este Consejo<sup>57</sup> en su día, el sistema de rentas mínimas sigue careciendo de coordinación suficiente y está generando desigualdades en función de su territorio de aplicación, con grandes diferencias entre cuantías, grado de cobertura y de definición de población con derecho al acceso a la misma. Todo ello apuntaría a la necesidad de abordar una regulación de contenidos mínimos de los programas de renta mínima de inserción, cuya garantía debe abordarse mediante un compromiso financiero entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales.

---

<sup>57</sup> CES, Informe 3/2000, sobre *Unidad de Mercado y Cohesión Social*.

## CUANTÍAS DE LAS RENTAS MÍNIMAS, OTRAS PRESTACIONES SOCIALES, SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL Y MÍNIMO PERSONAL Y FAMILIAR DEL IRPF, 2000

(Pesetas por persona y mes)<sup>58</sup>

Comunidades Autónomas (mes y año de creación)	Renta (1) Mínima	Salario mínimo interprofesional	IRPF: Mínimo personal y familiar (2)		Pensiones no contributivas	Prestación de desempleo contributiva	Subsidio de desempleo asistencial	S.G.I.M. y pensiones asistenciales	Prestaciones por hijo a cargo	Pensiones S.O.V.I. mínimas	Pensiones mínimas contributivas	
			M. Personal	M. Familiar (3)							Con cónyuge a cargo	Sin cónyuge a cargo
Andalucía (11/90)	6% del S.M.I. 43.822	70.680 (por 14 pagas)	550.000 pas. anuales	100.000 pas. anuales Ascendente > 65 años y rentas < SMI	40.255 (por 14 pagas)	61.485 (4) Tope: mínimo: 1. Sin hijos: (75% S.M.I. + 1/6= 82.460 x 75= 61.845)	53.040 75% S.M.I.= 75% de 70.680	24.950 para el S.G.I.M.= Subsidio de Garantía de Ingresos mínimos (para minusválidos Creado por la LISMI).	39.060 1. Con mínimo: valía superior al 65% y 18 o más años	42.400 (por 14 pagas Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez	Jubilación 65 años: <u>59.990</u>  Invalidez: Gran invalidez <u>89.985</u>	Sin cónyuge a cargo
Aragón (3/93)	45.000	989.520 pas. anuales (en 14 pagas)	650.000 pas. anuales >65 años	200.000 pas. anuales 1.º y 2.º hijo	563.570 pas. anuales	82.460 x 75= 61.845)	Subsidio de Desempleo Agarrio para Eventuales				Invalidez: Gran invalidez <u>89.985</u>	
Asturias (3/93)	49.466											
Baleares (4/95)	75% del S.M.I.											
Baleares (4/95)	53.049		850.000 pas. anuales	200.000 pas. anuales 1.º y 2.º hijo								
Canarias (9/92)	39.753		850.000 pas. anuales 33% y 65%	300.000 pas. anuales 3.º y ss. hijos								
Canarias (9/92)	2.000		1.150.000 pas. anuales	25.000 suplemento por material escolar entre 3 y 16 años								
Cantabria (5/89)	41.500 (última actuali- zación diciembre 1998)		1.150.000 pas. anuales	300.000 pas. anuales 3.º y ss. hijos								
Cantabria (5/89)	41.500		1.150.000 pas. anuales	300.000 pas. anuales 3.º y ss. hijos								
Castilla y León (7/90)	46.012		900.000 cabeza familia monoparental < 65 años	25.000 suplemento por material escolar entre 3 y 16 años								
Castilla-La Mancha (12/90)	42.408		900.000 cabeza familia monoparental < 65 años	25.000 suplemento por material escolar entre 3 y 16 años								
Cataluña (5/90)	47.586 (2000)		900.000 cabeza familia monoparental < 65 años	25.000 suplemento por material escolar entre 3 y 16 años								
Extremadura (7/90)	35.340		900.000 cabeza familia monoparental < 65 años	25.000 suplemento por material escolar entre 3 y 16 años								
Galicia (10/91)	40.255		900.000 cabeza familia monoparental < 65 años	25.000 suplemento por material escolar entre 3 y 16 años								
Madrid (7/90)	40.010 (última actuali- zación octubre 1999)		900.000 cabeza familia monoparental < 65 años	25.000 suplemento por material escolar entre 3 y 16 años								
Murcia (1/91)	41.666		900.000 cabeza familia monoparental < 65 años	25.000 suplemento por material escolar entre 3 y 16 años								
Murcia (1/91)	53.029		900.000 cabeza familia monoparental < 65 años	25.000 suplemento por material escolar entre 3 y 16 años								
Navarra (6/90)	49.100		900.000 cabeza familia monoparental < 65 años	25.000 suplemento por material escolar entre 3 y 16 años								
La Rioja (6/90)	53.029		900.000 cabeza familia monoparental < 65 años	25.000 suplemento por material escolar entre 3 y 16 años								
País Vasco (5/90)	53.029		900.000 cabeza familia monoparental < 65 años	25.000 suplemento por material escolar entre 3 y 16 años								
Valencia (7/90)	49.964		900.000 cabeza familia monoparental < 65 años	25.000 suplemento por material escolar entre 3 y 16 años								
Todas las cuantías son las previstas para el año 2001, excepto las que se señalan expresamente												

<sup>58</sup> Fuente: MTAS y legislación de las Comunidades Autónomas.

(1) Cuantía máxima. (2) Credo por la Ley 40/98, de 9 de diciembre del IRPF. (3) Siempre que las rentas no superen un nivel mínimo fijado en 1.000.000 de ptas., incluidas las cantidades exentas, en el art. 48 del RD 214/1999 del Reglamento del IRPF. (4) Se trata de mínimo que se puede percibir. (5) Por beneficiario. (6) Un solo beneficiario.

### 3.7. INICIATIVA CIUDADANA Y ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN SOCIAL

El enfoque global y coherente que se pretende imprimir a la política social europea exige la movilización de todos los agentes implicados en el proceso. Adquiere pleno sentido el objetivo de promover la participación y expresión de las personas en situación de exclusión social.

El Informe 8/1996 del Consejo ya puso de manifiesto la necesidad de articular cauces de solidaridad y participación ciudadana, en la consideración, además, de que la capacidad de aproximación a los colectivos beneficiarios y especialización de algunas organizaciones en el apoyo a personas en situación de pobreza o exclusión, les permite detectar y proponer alternativas de solución a problemas desconocidos o insuficientemente atendidos por las diferentes Administraciones Públicas, así como formular estrategias de inclusión social. Esta proximidad se ilustra con el dato de que dos de cada tres organizaciones no lucrativas no superan un ámbito de actuación autonómico<sup>59</sup>.

El papel que realizan determinadas organizaciones frente la exclusión social y la pobreza es bastante significativo, conociéndose al conjunto de estas entidades como Tercer Sector y Economía Social<sup>60</sup>, al englobar a las instituciones que no se integran entre los agentes que actúan en el mercado ni en el sector público. Según la Comisión Europea<sup>61</sup>, este sector se caracterizaría por la concentración de agentes económicos que no tienen fines lucrativos, son independientes, tanto del sector público como del privado, presentan formas de organización más participativas y prestan un servicio a la colectividad.

Pese a esta definición común, el Tercer Sector es actualmente heterogéneo, sin límites claramente definidos, por lo que habría que consensuar qué tipo de entidades incluye, para poder conocer su incidencia real en la sociedad, deter-

---

<sup>59</sup> Observatorio Ocupacional: *Las ONG's y las Fundaciones y su contribución al empleo*, 2000 (los datos de este estudio se remiten a diciembre de 1999). MTAS.

<sup>60</sup> El sexto informe del Observatorio Europeo de la PYME reconoce que las asociaciones y fundaciones, junto a las cooperativas formarían parte de este tercer sector o «economía social», desempeñando un importante papel en la economía en general y en determinados sectores, como servicios sanitarios, sociales y civiles o ayuda humanitaria, en particular.

<sup>61</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones «Actuación Local a favor del Empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo», COM (2000), 196 final, 7 de abril de 2000.

minar su autonomía respecto el sector público, así como definir los destinatarios de las subvenciones o ayudas públicas<sup>62</sup>.

En su labor asistencial, las organizaciones no lucrativas desarrollan su tarea principalmente en áreas de asistencia social (64,5 por 100), salud y asistencia sanitaria (37,7 por 100), cooperación y desarrollo (17,8 por 100), educación (15,8 por 100) y empleo (9,6 por 100).

El Tercer Sector viene interviniendo en la creación de puestos de trabajo que atienden a las necesidades cambiantes de la sociedad, y constituye actualmente una parte importante de la oferta de actividades y servicios en los nuevos yacimientos de empleo, especialmente en los relacionados con la atención a las personas, la cultura y el ocio, al tiempo que aumenta la empleabilidad de los grupos vulnerables y socialmente excluidos<sup>63</sup>. En el caso concreto de las Asociaciones y Fundaciones que actúan en el ámbito asistencial, su importancia es aún moderada ya que, según el Observatorio Ocupacional del MTAS y comparando el empleo que generan aquéllas (175.921 trabajadores contratados) con los datos generales de ocupación de la EPA<sup>64</sup>, el empleo en el tercer sector asistencial supone un 1,3 por 100 del total de las personas ocupadas en España, porcentaje que se eleva al 2,5 por 100 si se considera su proporción dentro del total de asalariados del sector servicios y al 3,7 por 100 si, dentro de este último grupo, sólo se tienen en cuenta los que trabajan en el sector privado.

<sup>62</sup> El MTAS convoca anualmente subvenciones para fomentar la labor que hacen estas entidades sin ánimo de lucro, con cargo a la asignación tributaria del IRPF, para el desarrollo de programas de cooperación y voluntariado sociales, que atiendan a situaciones de necesidad y/o marginación de personas mayores de 65 años, discapacitados, mujeres, familia, infancia y juventud, drogodependientes, pueblo gitano, población reclusa y ex-reclusa, refugiados, asilados, migrantes, víctimas del terrorismo, así como actuaciones integrales contra la exclusión social y demás actuaciones de solidaridad social (Orden de 10 de febrero de 2000). En el año 2000 los programas dirigidos al fomento del empleo para personas en situación de exclusión social recibieron ayudas, con cargo a la asignación tributaria del IRPF, por importe de 57 millones de pesetas.

<sup>63</sup> Ejemplos de fomento del empleo de colectivos vulnerables por parte de organizaciones sin ánimo de lucro son, por un lado, Cruz Roja Española, con el I Plan de Empleo para Colectivos Vulnerables, el cual ayuda a encontrar, antes del año 2006, un empleo digno a 40.000 personas de estos colectivos, principalmente mujeres y jóvenes en dificultad, inmigrantes o refugiados, pero también discapacitados, reclusos y ex-reclusos, drogodependientes y personas con VIH; y, por otro, RAIS (Red de Apoyo a la Inserción Socio-laboral), que con su proyecto «También Contamos» mantiene un programa de inserción sociolaboral de las personas excluidas o en riesgo de exclusión, a través de la actividad de la prensa social.

<sup>64</sup> EPA, Tercer Trimestre 1999, INE.

La estructura del empleo referido destaca por los siguientes indicadores: el 73,6 por 100 de estos trabajadores tienen entre 25 y 40 años, el 74,7 por 100 de las personas que ejercen su actividad remunerada en estas organizaciones son mujeres, el 62,8 por 100 son titulados universitarios, y el mayor número de trabajadores contratados en las organizaciones son los que actúan en áreas de asistencia social, salud/asistencia sanitaria, tercera edad, o discapacitados (personal de atención directa).

En relación con su financiación, predominan los recursos públicos, derivando un 55 por 100 del presupuesto de las organizaciones no lucrativas asistenciales de las ayudas y subvenciones de las Administraciones Públicas (fundamentalmente, de las Administraciones Autonómicas y de las Locales), seguido de un 32 por 100 obtenido por cuotas y aportaciones y un 10 por 100 de autofinanciación.

No debe olvidarse, finalmente, el papel que juega el voluntariado en estas entidades, al representar algo más del 60 por 100 de las personas que en ellas prestan sus servicios. Las principales características del perfil del voluntariado muestran cómo un 57 por 100 son mujeres, un 44 por 100 tiene entre 25 y 40 años de edad, el número de titulados universitarios es similar al de voluntarios con estudios medios (en torno al 45 por 100), y mayoritariamente destinan su labor a la atención directa.

La creciente importancia de la actividad generada por el Tercer Sector, exige la toma en consideración de diversos aspectos:

- Mejora de la normativa legal y establecimiento de una clasificación de las entidades comprendidas en el Tercer Sector.
- Coordinación de las distintas Administraciones Públicas, al objeto de clasificar, seguir y evaluar las actividades desarrolladas por este tipo de entidades.
- Potenciar la aportación de financiación pública a los programas promovidos por el Tercer Sector, optimizando y agilizando los canales de recepción de las ayudas y subvenciones; en especial, el porcentaje mayoritario de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del IRPF debería financiar programas destinados a la inclusión sociolaboral de los sectores en situación de malestar<sup>65</sup>. No obstante, es preciso superar el actual mar-

---

<sup>65</sup> La Orden de 22 de febrero de 2001, que establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del Área de Asuntos Sociales, del MTAS y de sus organismos adscritos, incluye dentro de los criterios generales de valoración de

co de relación con la Administración Pública, creando las condiciones para establecer un ámbito de colaboración que supere la lógica cliente-proveedor.

- Fomentar una incorporación más estrecha del sector productivo, implicando a las empresas en la financiación y esponsorización de proyectos sociales concretos, con personas excluidas, en general, y personas sin hogar, en particular.
- Realización de evaluaciones de la adecuación de los resultados de los programas a los fines y objetivos que justifican su existencia, así como el sometimiento de la gestión de los fondos administrados por estas entidades a un sistema de auditorías periódicas.
- Promover la presencia del Tercer Sector, a nivel local, regional y estatal, en los pactos territoriales por el empleo, y en las distintas mesas de diálogo social<sup>66</sup>.
- Formulación, seguimiento y evaluación de Planes Estatales del Voluntariado<sup>67</sup>. En este sentido, deben fomentarse los proyectos de dimensión plurianual, que garanticen la estabilidad y consolidación del Tercer Sector.
- Desarrollo de acciones de formación del personal, esencial para responder a las necesidades cambiantes de los colectivos destinatarios de sus programas.
- Promoción de la profesionalización de los recursos humanos ligados al Tercer Sector (personal técnico, de representación institucional, voluntariado...).

---

los proyectos las líneas de actuación de las entidades en materia de recursos humanos y el fomento a la integración laboral de discapacitados u otros grupos sobre los que existan medidas especiales de fomento de empleo.

<sup>66</sup> El Consejo Europeo de Lisboa instó a la participación y cooperación de los agentes sociales, para que cada uno desde sus respectivos ámbitos de responsabilidad puedan contribuir a promover un alto nivel de empleo.

<sup>67</sup> El actual Plan Estatal del Voluntariado, aprobado en el Consejo de Ministros de 24 de julio de 1997, para el periodo 1997-2000, se articula en cuatro áreas: sensibilización, promoción, apoyo y coordinación. En diciembre de 1999 se había desarrollado un 75 por 100 del Plan, con 95 actuaciones sobre las 127 previstas, lo que representaba 184 proyectos en desarrollo y 349 proyectos concluidos.

## CAPÍTULO 4

### CONCLUSIONES

---

Ante la inminente elaboración del Plan Nacional para la Inclusión Social, el CES ha realizado, sin ánimo de exhaustividad, una breve revisión de los principales problemas observados en distintas áreas de actuación de los poderes públicos desde la perspectiva de su proyección en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. De esta concisa recapitulación y tomando como referencia el diagnóstico llevado a cabo en el Informe 8/1996 que elaboró el CES sobre la pobreza y la exclusión social en España, cabe observar mejoras parciales en algunos ámbitos, al igual que se constata la persistencia de problemas estructurales relativos a aspectos organizativos, de configuración normativa y de financiación de determinadas políticas, así como la presencia de destacadas carencias en algunas vertientes de la atención social a grupos de riesgo. Además de las observaciones concretas que se han realizado en los anteriores apartados, cabría destacar las siguientes conclusiones generales:

En primer lugar, es patente 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. El hecho de que las competencias en distintas áreas de la acción social se hayan transferido a las Comunidades Autónomas y que buena par-



te de los dispositivos de atención específicos se desenvuelvan en el ámbito de las Corporaciones locales y la iniciativa ciudadana no es óbice sino que, por el contrario, constituye una justificación de la necesidad de recabar, sistematizar y difundir la información sobre las experiencias llevadas a cabo. Igualmente sería necesario propiciar la realización de una encuesta de ámbito estatal sobre la situación y características de la pobreza y la exclusión social en España.

En segundo lugar, la experiencia de los últimos años ha puesto de manifiesto que las áreas de la acción social cuyo acceso se ha generalizado a toda la población (sanidad, pensiones, educación obligatoria) han contribuido a mejorar la cohesión social y a reducir los niveles de pobreza y desigualdad, si bien todavía deben plantearse mejoras cualitativas que no afectan en lo esencial a la concepción de las mismas. No obstante, al margen de dichos progresos, del análisis de las políticas llevadas a cabo en nuestro país y, sobre todo, de la comparación con otros países de nuestro entorno europeo se desprende una necesidad clara de dirigir un mayor esfuerzo, tanto en términos presupuestarios como de intensidad de las medidas, hacia varias áreas de intervención de interés desde el punto de vista de la prevención y la lucha contra la exclusión social.

1. Pese a la generalización de la enseñanza obligatoria no se ha erradicado del todo el analfabetismo entre la población joven y adulta, mientras el sistema presenta elevadas tasas de abandono y fracaso escolar en los niveles obligatorios. Ello hace necesario impulsar medidas que incrementen el nivel educativo de la población, fomentar el aprendizaje de oficios en el marco de la Formación Profesional, la educación de adultos y los Programas de Garantía Social, así como la creación de puentes de regreso al sistema educativo para la población en situación o en riesgo de exclusión social, dado el decisivo papel de la formación en la inserción normalizada al mercado de trabajo.
2. A su vez, el empleo se ha revelado en nuestros tiempos como la principal llave de acceso hacia la integración social, siendo prioritaria la mejora de los mecanismos de inserción sociolaboral de las personas en riesgo de exclusión y su conexión con los programas de garantía de recursos. Para ello, las medidas contempladas en el Plan para la Inclusión deberán guardar coherencia con las consideradas en los Planes nacionales para el Empleo, siendo preciso que se integren los programas específicos dirigidos a los colectivos en situación o en riesgo de exclusión social. Unido a lo anterior, cabe destacar la urgente necesidad de superar la actual falta de un marco regulador de las empresas de inserción social.

3. Por otro lado, si a raíz de la extensión del derecho a la asistencia sanitaria a las personas sin recursos económicos, el acceso al sistema apenas plantea problemas, persiste una importante necesidad de coordinación con los servicios sociales que debe solventarse mediante la definición del modelo de atención sociosanitaria que tenga en cuenta las peculiaridades de las personas en situación o en riesgo de exclusión, con especial atención a los problemas de salud mental. Al mismo tiempo, se echa en falta la articulación de fórmulas homogéneas en todo el Sistema Nacional de Salud para facilitar el acceso a la prestación farmacéutica a las personas sin recursos.
4. Igualmente, es evidente la necesidad de abordar políticas de vivienda adaptadas a la especial situación de los colectivos de población en situación de pobreza y exclusión social que incidan en garantizar una oferta importante de viviendas de protección oficial así como de promoción pública directa por Comunidades Autónomas y ayuntamientos, tanto en régimen de propiedad como —especialmente— de alquiler, sin olvidar la necesidad de potenciar la rehabilitación de viviendas y estructural de determinados núcleos urbanos, en los que se ha generalizado la infravivienda, así como la generación de suelo urbanizable para la promoción de viviendas sociales.
5. En relación con los países comunitarios la distancia en cuanto al esfuerzo de inversión pública en políticas específicas contra la exclusión social, partida que según la metodología de Eurostat comprende fundamentalmente servicios sociales y rentas mínimas, es notable: España se sitúa en el 0,2 por 100 del PIB mientras la media comunitaria es del 0,4. La efectividad del futuro Plan para la inclusión social —cuya dotación presupuestaria, de momento, se desconoce— obliga a un mayor esfuerzo en este campo, de modo que a lo largo de su ejecución, España destine al menos el 0,3 del PIB a la política de lucha contra la exclusión social.

Ello debería relacionarse con la subsanación de importantes carencias y diferentes niveles de cobertura que se observan en el sistema de servicios sociales en España. La racionalización y consolidación de la red de servicios sociales requiere un esfuerzo de coordinación de la dispersa normativa autonómica existente, para lo que debería pensarse en elaborar 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.

Unido a lo anterior, debería propiciarse una mejora de la regulación de las características, contenidos y cuantías de las rentas mínimas de inserción, una prestación que se ha convertido en el tercer eslabón de la protección social, con un elevado grado de desarrollo pero, al mismo tiempo, con importantes asimetrías en los distintos territorios.

Las posibilidades de garantizar unos niveles básicos comunes de protección, tanto en el caso de la red de servicios sociales como en el de las rentas mínimas de inserción, dependen de que se alcance un compromiso financiero entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales, sobre la base de la mencionada elevación del esfuerzo presupuestario público en políticas contra la exclusión social.

Informe del Consejo Económico y Social

► La pobreza y la exclusión social  
en España: propuestas de  
actuación en el marco del plan  
nacional para la inclusión social

