

Los 10 años de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España

Los 10 años de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España

Informe elaborado por el Centro de
Estudios Económicos Tomillo

© MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD
Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones
Paseo del Prado, 18. 28014 Madrid

NIPO CD: 840-10-082-1
NIPO en línea: 840-10-083-7

www.060.es

Los 10 años de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España



GOBIERNO DE ESPAÑA MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD

2010
Año Europeo
de Lucha contra
la Pobreza y
la Exclusión Social

Índice

1. Introducción	9
1.1. La Estrategia Europea de Lucha contra la Exclusión Social	9
1.2. Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social	14
2. Evolución de las políticas de Inclusión Social en España	23
2.1. Por ejes de actuación.	23
2.1.1. Garantía de Ingresos Mínimos	23
2.1.2. Educación con Equidad	25
2.1.3. Acceso al Empleo	28
2.1.4. Salud	29
2.1.5. Atención a la Dependencia	31
2.1.6. Servicios Sociales	33
2.1.7. Acceso a la Vivienda	34
2.1.8. Justicia	35
2.1.9. Inclusión en la Sociedad de la Información	37
2.2. Por colectivos	39
2.2.1. Personas Mayores	39
2.2.2. Personas con Discapacidad	42
2.2.3. Mujeres	45
2.2.4. Jóvenes	47
2.2.5. Infancia	50
2.2.6. Acciones de apoyo a la familia	52
2.2.7. Población Gitana Española	53
2.2.8. Inmigrantes	56
2.2.9. Personas sin hogar	58
2.2.10. Reclusos y ex-reclusos	59
3. Esfuerzo presupuestario	61
3.1. Por ejes de actuación	61
3.2. Por colectivos	64
4. Principales esfuerzos a realizar	67
5. Conclusiones	71

1. Introducción

1.1. La Estrategia Europea de Lucha contra la Exclusión Social

La búsqueda de una mayor equidad, a través del combate contra la pobreza y la exclusión social, ha sido una de las constantes en el proceso de construcción europea desde sus orígenes, tal y como constatan los diversos compromisos que al respecto han ido alcanzando los Estados miembros, plasmados en acuerdos como la Carta Social Europea (1961), la Carta de los Derechos Sociales de los Trabajadores (1989), el Tratado de Maastricht (1993) o el Tratado de Ámsterdam (1999).

Los citados documentos plantearon el desarrollo de políticas contra la pobreza y la exclusión social entendidas como garantía de los derechos cívicos y sociales fundamentales para la construcción de una verdadera ciudadanía europea.

Sin embargo, el hecho de que tales normativas presentaran, por lo general, un carácter no vinculante, provocó al inicio una dispersión de esfuerzos que, vistos en perspectiva, resultaron poco eficaces en la lucha contra la exclusión. No obstante, generaron a la vez la necesidad de concebir normativas más concretas y estructuradas, dando lugar a desarrollos más comprometidos y eficaces en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

De este modo, en los últimos años, la Unión Europea y los Estados miembros han adquirido mayor conciencia sobre el papel central que tienen el empleo y la política social como rasgos distintivos de una sociedad desarrollada y, en la actualidad, se admite que el modelo social es, además de una de las señas de identidad europea, una de las causas del crecimiento económico de la Unión y un elemento de cohesión social que ha permitido afrontar los cambios estructurales constantes de nuestras economías y sociedades sin crear grandes divisiones.

Hoy, la Unión Europea (UE) define la inclusión social como un proceso que asegura que aquellas personas en riesgo de pobreza y de exclusión social aumenten las oportunidades y los recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural, así como para gozar de unas condiciones de vida y de bienestar que se consideran normales en la sociedad en la que viven.

Para llegar a esta completa definición integral, y a la formulación de objetivos y políticas ambiciosos para luchar contra la pobreza y la exclusión social, la presente década ha tenido una importancia fundamental, pues en

ella se han conseguido los mayores avances en lo que se refiere a la cooperación de la UE en el campo de la inclusión social.

Así, fue en las conclusiones del Consejo Europeo reunido en Lisboa y Feira (Portugal) en Marzo de 2000, cuando la UE consideró explícitamente que *‘es inaceptable el número de personas que viven en la Unión por debajo del umbral de la pobreza y excluidas socialmente’*⁽¹⁾.

Esta afirmación constituyó el punto de partida con el que el Consejo impulsó definitivamente la lucha contra la exclusión social a nivel comunitario, y solicitó a los Estados miembros y a la Comisión Europea que adoptaran medidas destinadas a la eliminación de la pobreza antes de 2010.

Los jefes de Estado de la Unión Europea adoptaron entonces lo que se conoce como **Estrategia de Lisboa**, que estableció como objetivo convertir a la UE *en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de conseguir un crecimiento económico sostenible, con más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social*.

La Estrategia de Lisboa incorporó así la promoción de la integración social como un aspecto intrínseco de la estrategia global de la Unión, y se comprometió a dar *“un impulso decisivo en la erradicación de la pobreza”* en Europa con la perspectiva de 2010, y a *“hacer de la lucha contra la exclusión social y la pobreza uno de los elementos centrales de la modernización del modelo social europeo”*.

Con el fin de favorecer la consecución de este objetivo, y como método para incrementar la cooperación de los Estados de la Unión en el campo de la inclusión social, el Consejo Europeo de Lisboa acordó que este tipo de políticas debían basarse en el **Método Abierto de Coordinación (MAC)**, que ya venía posibilitando grandes avances en el campo del Empleo desde el Consejo Europeo de Luxemburgo, en Noviembre de 1997, y que supuso acabar con la mera yuxtaposición de políticas nacionales en materia social para dar lugar a sinergias, a procesos de aprendizaje mutuo y a un avance mucho más profundo en la definición de medidas comunes, puesto que permitió la coordinación de políticas entre los Estados miembros de la UE y la actuación a nivel europeo en áreas que eran competencia de los primeros y sobre las que la segunda no legislaba⁽²⁾, basándose en el intercambio de buenas prácticas y en la realización de evaluaciones por pares (Peer Reviews).

Del mismo modo, se precisó de una estrategia destinada a modernizar el modelo social europeo, invirtiendo en el capital humano y luchando con-

(1) En conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa (2000)

(2) Este método se utiliza en los ámbitos de empleo e inclusión social, aunque desde 2005, con la revisión de la Estrategia de Lisboa, se aplica también a pensiones y atención sanitaria.

tra la exclusión social. Para ello, la **Cumbre de Niza (2000)** aprobó la **Agenda Europea de Política Social 2000-2005** (COM (2000) 379 final), con las prioridades de actuación en el ámbito social definidas hasta el año 2005.

Además, la Cumbre adoptó dos iniciativas de capital importancia para potenciar y definir la estrategia europea de lucha contra la exclusión social. Por un lado, aprobó los **objetivos comunes en la lucha contra la pobreza y la exclusión social** (2001/C 82/02), en concreto: el fomento de la participación en el empleo y del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos; la prevención de los riesgos de exclusión; la acción a favor de los más vulnerables; y la movilización de los agentes.

Por otro lado, aprobó la **creación del Comité de Protección Social** (Decisión 2000/436/CE), un órgano de carácter consultivo destinado a fomentar la cooperación en materia de protección social entre los Estados miembros y con la Comisión.

Y, en definitiva, supuso un impulso decisivo a la estrategia europea de lucha contra la exclusión social, al aprobar en sus conclusiones el siguiente mandato: *“Desarrollar en cada uno de los Estados miembros, de aquí a Junio de 2001, como aplicación del Método Abierto de Coordinación que definió el Consejo de Lisboa, un Plan Nacional de Acción para Luchar contra la Pobreza y la Exclusión Social que abarque un periodo de dos años, sobre la base de los objetivos adoptados en común. (...)”*



Así, a lo largo del año 2001 se fueron poniendo en marcha las acciones convenidas bajo la coordinación del Comité de Protección Social y, como núcleo fundamental de esta estrategia, los entonces 15 Estados miembros presentaron a la Comisión, en Junio de 2001, sus **Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social** (PNAin) para el periodo 2001-2003.

Al término de 2002, antes de que finalizaran los dos años de vigencia de los primeros PNAin, se iniciaron las actuaciones preparatorias para la puesta en marcha de la segunda ronda de planes (2003-2005) y se establecieron un conjunto de medidas destinadas a corregir o ajustar los planteamientos iniciales y facilitar así una mayor convergencia de las políticas públicas de los Estados miembros en materia de inclusión social.

Con todo ello, el Comité de Protección Social emitió un documento marco en el que se establecían las **directrices comunes de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social para 2003-2005**, estableciendo que este segundo ciclo de Planes debería identificar los **progresos realizados** y partiría de los **resultados** de los mismos.

Así, en Julio de 2003 se presentó el **segundo conjunto de planes nacionales**, basándose en los nuevos objetivos comunes en materia de pobreza y exclusión social. Fueron los relativos al periodo 2003-2005 y se elaboraron a partir de un esquema común en el que cada Estado miembro expuso sus prioridades y las acciones previstas para dicho periodo. Además, en 2004, los 10 nuevos Estados miembros presentaron los denominados '*Memorandos conjuntos sobre inclusión*' equivalentes a los PNAin.

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

Paralelamente a la formulación de esta tercera ronda de Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, la Comisión Europea decidió llevar a cabo un proceso de revisión de la Estrategia de Lisboa dados los escasos progresos que se habían alcanzado a través de la misma, y publicó entonces la Comunicación del Presidente —el portugués José Manuel Durão Barroso— titulada "*Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa*". En ella se marcaron dos prioridades: el **crecimiento económico y la creación de empleo, entendiéndose que tanto la inclusión social como la cohesión social son consecuencias del primero**.

La **Estrategia de Lisboa Renovada** previó no sólo el cumplimiento de **una nueva Agenda Social Europea (2005-2010)**, sino también el establecimiento de nuevos objetivos y nuevos indicadores.

En consecuencia, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social formulados desde entonces (IV Plan, 2006-2008, y V Plan, 2008-

2010), **modificaron la estructura de sus objetivos prioritarios**, y aumentaron su número de cuatro a cinco reconociéndolos también como los aspectos donde es necesario una mayor concentración de esfuerzos en el marco de la estrategia de inclusión social que venía desarrollándose desde la implantación de los objetivos de Lisboa.

Estos nuevos objetivos comunes en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, que se refuerzan mutuamente y se centran en **combinar crecimiento económico y bienestar social** sin olvidar la **reducción de las desigualdades** y la **prevención de la exclusión social**, son: reforzar el acceso al mercado laboral, centrándose específicamente en las mujeres y otros grupos vulnerables; garantizar recursos económicos mínimos, haciendo especial hincapié en grupos vulnerables como personas con salarios y pensiones bajos; asegurar equidad en la educación; conseguir la integración de los inmigrantes según un enfoque holístico que comprenda varios ejes de actuación; y garantizar los derechos y los servicios y prestaciones de apoyo social a las personas en situación de dependencia como consecuencia de las tendencias sociales y demográficas.

Estos cinco objetivos, vigentes en la actualidad, son pues, en suma, el resultado de diez años de impulso europeo a la lucha contra la exclusión social.

Impulso que, como se ha visto, se ha venido desarrollando mediante un conjunto de encuentros y de acciones que han implicado a un gran número de agentes e instituciones nacionales e internacionales: tanto a los responsables políticos en materia de asuntos sociales de los Estados miembros como a la Comisión Europea y a aquellas instancias sectoriales creadas específicamente para esta temática.

Una vez transcurrida esta década, es hora de hacer un balance del pasado reciente y de planificar el futuro próximo. El presente año 2010, pues, se configura como el momento óptimo para **renovar los compromisos** de la UE en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social, con el fin de establecer objetivos ambiciosos para la próxima década y asignar los recursos necesarios para alcanzarlos.

Como punto de partida, el presente año ha sido designado **Año Europeo de la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social**, con el fin de reafirmar, reformular y reforzar el compromiso político inicial de la UE, al principio de la Estrategia de Lisboa, de tener “un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza”⁽³⁾.

España, al ocupar la Presidencia de turno de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010, tendrá un protagonismo decisivo en este nuevo impulso a la cohesión social de la Unión en la década que comienza, y

⁽³⁾ El apoyo del Parlamento Europeo y el Consejo al Año Europeo 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea L 298, el 7.11.2008 (DO L 298 de 7.11.2008, p. 20).

así, en el marco del Año Europeo de la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, y después de colaborar con la Comisión Europea en la realización del balance de ejecución de la Agenda Social Renovada establecida para el período 2008-2010, la Presidencia española trabajará estrechamente con la Comisión en el diseño de **la nueva Agenda Social Europea**, en un marco amplio de consulta y cooperación con los Estados miembros, los interlocutores sociales y la sociedad civil en general.

Nos encontramos, pues, en el momento decisivo para desarrollar los nuevos objetivos que guiarán la lucha contra la exclusión social en la Unión Europea en la próxima década, y que servirán de base para la formulación de nuevas **estrategias para la Inclusión Social**.

1.2. Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social

Tal y como se ha mencionado en el apartado anterior, desde la Unión Europea se ha definido la inclusión social como un proceso que asegura que aquellas personas en riesgo de pobreza y de exclusión social aumenten las oportunidades y los recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural, así como para gozar de unas condiciones de vida y de bienestar que se consideran normales en la sociedad en la que viven.

En este contexto, y para apoyar los procesos de inclusión de las personas con menos recursos, la Administración General del Estado, a través de la cooperación con las Comunidades Autónomas, desarrolla un conjunto de programas sociales bajo cuya denominación se agrupan determinadas actuaciones, que se concretan principalmente en la elaboración, seguimiento y evaluación de los **Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España**, siguiendo los objetivos comunes establecidos en la Estrategia Europea para la Inclusión Social.

Los Planes españoles, en cuanto documentos unitarios que recogen las diversas vías de actuación en el campo de la exclusión social a nivel global de todo el Estado, suponen la posibilidad de desarrollar un compromiso compartido, tanto en sus objetivos como en el periodo de su ejecución, entre los distintos actores sociales, como expresión última de la asunción de una corresponsabilidad social ante el fenómeno de la exclusión.

Desde que en el año 2001 se pusiera en marcha el I Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España 2001-2003, se han venido actualizando e implementando nuevos Planes, correspondientes a los períodos 2003-2005 (II PNAin), 2005-2006 (III PNAin), 2006-2008 (IV PNAin) y 2008-2010 (V PNAin). Además, se ha consolidado la implantación

de Planes Territoriales de Inclusión en las Comunidades Autónomas y en numerosas Corporaciones Locales, lo que proporciona una medida del **éxito que la aplicación del Método Abierto de Coordinación** ha tenido en España, dado el grado de adopción que presenta en todos los niveles administrativos.

El concepto de exclusión social en los planes españoles

Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España han incorporado el enfoque multidimensional de la exclusión social formulado en los trabajos de la Comisión Europea.

Así, desde su origen, los Planes españoles han definido la exclusión social como un fenómeno multidimensional y dinámico, que implica fracturas en el tejido social que afectan de forma cambiante a personas y colectivos, que se expresa como un fenómeno poliédrico formado por la acumulación de circunstancias desfavorables a menudo fuertemente interrelacionadas, y que es susceptible de ser abordado desde la acción colectiva, desde el tejido social y desde las políticas públicas.

Frente a esta definición, la inclusión social se concibe como una respuesta de los poderes públicos ante tales necesidades sociales, como un proceso que asegura que aquellas personas en riesgo de pobreza y de exclusión social aumenten las oportunidades y los recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural, y para gozar de unas condiciones de vida y de bienestar que se consideran normales en la sociedad en la que viven.

La inclusión social, pues, representa un desafío para toda la sociedad e incumbe a los poderes públicos, a las iniciativas sociales, a los sindicatos y a todos los ciudadanos. Es tratando de aglutinarlos a todos para dar respuesta a este desafío, cuando el Gobierno de España reúne a representantes de las distintas Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local), Organismos y Entidades (Fundaciones y Asociaciones) y de los Agentes Sociales para formular los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social.

Los procesos de elaboración de los planes españoles

Tal y como se infiere de lo expuesto en el apartado anterior, la formulación de cada uno de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social ha prestado especial atención a la coordinación entre las distintas administra-

ciones públicas y, gradualmente, se ha incrementado el esfuerzo para aumentar la implicación de la sociedad civil y el conjunto de los agentes sociales en la lucha contra la exclusión social. Su elaboración ha tenido siempre en cuenta la configuración y estructuración del modelo de políticas y acciones en materia de Asuntos Sociales en el Estado español, así como su diversificación entre las diferentes Administraciones Públicas, altamente descentralizadas.

En los primeros cuatro Planes, fue el **Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales** (a través de la Secretaría General de Asuntos Sociales en el caso de los dos primeros y de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad en los dos últimos), quien lideró el proceso de elaboración y trabajó en la participación y coordinación de todos los actores reales, públicos y privados con actuaciones a favor de la integración e inserción social.

En el caso del quinto Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (vigente en la actualidad), fue el **Ministerio de Educación, Política Social y Deporte**, a través de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad — hoy encuadrada dentro del **Ministerio de Sanidad y Política Social** —, quien lideró el proceso de elaboración, favoreciendo una participación y coordinación más activa y directa de todos los actores implicados.

En todos los casos, en la formulación de los planes se invitó a participar a la Administración General del Estado a través de los Ministerios implicados (Presidencia, Trabajo, Asuntos Sociales, Asuntos Exteriores y Cooperación, Justicia, Economía y Hacienda, Interior, Vivienda, Educación, Política Social, Administraciones Públicas, Sanidad y Consumo, Medio Ambiente, Cultura e Industria, Turismo y Comercio), la Administración Autonómica (Comunidades y Ciudades Autónomas), la Administración Local (a través de la Federación Estatal de Municipios y Provincias, FEMP), las ONG's, los interlocutores sociales (sindicatos y empresarios), el Consejo Económico y Social (CES) y otros expertos en política e intervención social.

La estructura de los planes

Tal y como se ha descrito en el primer capítulo, a partir de la cumbre de Niza se aprobaron los objetivos destinados a la lucha contra la exclusión social, en los que se reflejaba una voluntad consensuada de articular el conjunto de Planes Nacionales de Acción con una estructura similar, a fin de facilitar un posterior análisis comparativo y de aprendizaje conjunto en torno a la problemática de la exclusión social.

En este sentido, España ha sido uno de los Estados miembros de la Unión que más ha seguido las recomendaciones del Consejo y ha adoptado el modelo de plan propuesto por la Unión Europea. Ello significa que, desde el primer PNAin (2001-2003), sus actuaciones se agruparon en torno a los cuatro grandes objetivos acordados en Niza para luchar contra la exclusión social (descritos en el apartado a).

Posteriormente, tal y como se explicó con anterioridad, el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa en 2005 implicó el enfoque de los objetivos prioritarios para España hacia una línea estratégica que combinara el crecimiento económico y el bienestar social, sin olvidar la reducción de las desigualdades y la prevención de la exclusión social.

En esta nueva etapa, España demostró de nuevo ser uno de los Estados miembros de la Unión que más ha seguido las recomendaciones del Consejo, al plantear medidas, planes y programas que se ajustan a las directrices europeas, sin renunciar por ello al diseño e implementación de políticas propias, de acuerdo con las necesidades y posibilidades que se han contemplado en cada plan.

Las estrategias regionales de inclusión social

Como se ha referido en el apartado anterior, desde el año 2001 el Estado español ha estimulado una nueva forma de trabajo entre los agentes institucionales, territoriales y sociales que participan en la configuración y gestión de las políticas de inclusión social, en línea con las directrices de la Estrategia Europea para la Inclusión Social (EEI). Ello resulta especialmente importante habida cuenta que, en un estado altamente descentralizado como el español, muchas de las competencias en materia de inclusión social recaen sobre Comunidades y Ciudades Autónomas (en adelante CCAA), Diputaciones, Ayuntamientos y Corporaciones Locales (en adelante CCLL), de tal forma que, junto a las políticas de ámbito estatal, también las políticas de inclusión social tanto de las CCAA como de las CCLL forman parte de la EEI.

De este modo, las CCAA y las CCLL tienen en España un papel cada día más activo en el terreno de las políticas de inclusión social, hasta el punto que uno de los aspectos más relevantes de los últimos años ha sido la elaboración e implementación de **Planes Autonómicos de Inclusión Social** y, aunque en menor medida, de **Planes Locales**, en los que se plantean estrategias de inclusión adaptadas a las singularidades de cada territorio a fin de lograr mayores niveles de operatividad y eficacia.

En cuanto a su naturaleza y características, los Planes de Inclusión territoriales presentan una marcada tendencia hacia la singularidad e individualidad, pues se ajustan a las circunstancias y condiciones del territorio al

que pertenecen. De esta forma, y desde una perspectiva de conjunto, tienden a conformar un todo heterogéneo.

Aprovechar la heterogeneidad implica reforzar las estrategias cooperativas entre los territorios entre sí y entre éstos y el Estado para garantizar unos estándares mínimos comunes. Por ello es fundamental delimitar las áreas prioritarias de cooperación y establecer protocolos de diálogo para definir con cierta precisión los niveles mínimos de la inclusión social para el conjunto de los territorios de España.

En lo que se refiere a los aspectos comunes en el conjunto de los Planes de Inclusión territoriales, son particularmente importantes en lo que se refiere a los objetivos, las temáticas y los colectivos atendidos de forma específica. Destaca en particular la convergencia en las áreas temáticas de “empleo”, “servicios sociales”, “salud”, “vivienda”, “educación” y “rentas mínimas”, que se configuran como el eje central de la inclusión social en España, lo que posibilita desarrollos inter-territoriales (el diálogo, aprendizaje mutuo y cooperación) y la configuración de protocolos comunes de actuación.

Por último, es de destacar el papel integrador de los Planes de Inclusión de las CCAA y las EELL —en sus contextos territoriales de referencia— del conjunto de políticas sectoriales con incidencia en la inclusión social, poniendo de manifiesto la cantidad de recursos y esfuerzos que, de forma directa o indirecta, de manera integral o sectorial, se están dedicando a este ámbito, así como los esfuerzos de coordinación interinstitucional, interdepartamental e interterritorial que este tratamiento integral requiere.

Principales hitos de los planes españoles

1. PNAin 2001-2003

El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España 2001-2003 fue aprobado por Consejo de Ministros el 25 de Mayo de 2001, y presentado ante la Comisión Europea el 1 de Junio de 2001, en aplicación de la Estrategia de Lisboa y dando respuesta a los compromisos que cada uno de los Estados Miembros de la Unión adquirió en la lucha contra la exclusión social.

Este Plan reunió por primera vez **en un documento unitario** las diversas vías de actuación en el campo de la exclusión social a nivel global en todo el Estado, y supuso la adquisición de un **compromiso compartido**, tanto en sus objetivos como en el periodo de su ejecución, entre los distintos actores sociales, como expresión última de la asunción de una **corresponsabilidad social ante el fenómeno de la exclusión**.

Uno de los retos básicos para la elaboración del primer PNAin en España fue la **diversidad de actores** con competencias y responsabilidad en el campo de la lucha contra la exclusión social. En este sentido, recoger, clasificar e integrar toda la información sobre las actuaciones que se venían realizando y las previsiones de futuro constituyeron un **valor añadido** al conjunto de objetivos del Plan.

Así, la principal prioridad estratégica de este primer plan fue la **movilización** de las autoridades públicas de los diferentes niveles, los interlocutores sociales y las ONG's. Este logro permitiría, como se verá más adelante, abrir la vía en el futuro para presentar planes en los que las medidas fuesen mucho más integradas.

2. PNAin 2003-2005

El segundo Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España (2003-2005), aprobado por Consejo de Ministros el 25 de Julio de 2003, es **continuación del anterior** (2001-2003) y fue igualmente elaborado de acuerdo con las directrices comunes dictadas por el Comité de Protección Social y basadas en el acuerdo político conseguido en Niza, reforzado en el Consejo Europeo de Copenhague.

Por ello, siguiendo en la línea de las exigencias del método abierto de coordinación, España tuvo nuevamente en cuenta la configuración del modelo de políticas y acciones en materia de asuntos sociales y la descentralización de competencias en materia de política social entre las diferentes Administraciones Públicas, si bien en la elaboración de este segundo Plan se incrementó el esfuerzo para **implicar a la sociedad civil** y al conjunto de los agentes sociales en la lucha contra la exclusión social, y el documento tuvo como prioridad asegurar la **participación de todos los agentes**, el establecimiento de foros de debate con las ONG's y el fomento del intercambio de buenas prácticas en el ámbito de la Administración.

3. PNAin 2005-2006

El tercer Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España (2005-2006), fue aprobado por Consejo de Ministros de 8 de septiembre de 2005.

De conformidad con el plan de trabajo hacia un proceso racionalizado de coordinación en el área de la protección social y de las políticas de inclusión, tal y como establecieron las directrices aprobadas por el Comité de Protección Social, el objetivo de este III Plan consistió en **actualizar y cubrir el período 2005-2006, regularizándose así el ritmo de trabajo** con los países de por entonces reciente adhesión a la Unión Europea.

Así, la vigencia del tercer PNAin (2005-2006), fijada por la Comisión Europea para el período Julio-2005 a Julio-2006, entrañó gran dificultad

para su seguimiento y evaluación en ejercicios presupuestarios fragmentados. Por ello, se consideró conveniente que el período real de ejecución de este Plan fuera el correspondiente al **ejercicio económico 2005**, como sucedía ya con otros Estados miembros, dando continuidad temporal a los Planes anteriores.

El III PNAin, a diferencia de los anteriores, intentó **cuantificar el progreso de las medidas** a pesar de la dificultad en la obtención de información detallada sobre los beneficiarios y los esfuerzos financieros correspondientes a los niveles de competencia de la administración española.

Además, en este tercer plan, **se avanzó considerablemente en la estimación del esfuerzo presupuestario** a partir de una selección de indicadores terciarios consensuados con cada uno de los niveles de las administraciones competentes.

4. PNAin 2006-2008

Como ya se adelantó en el apartado a), el Consejo Europeo de Primavera de 2005, decidió revisar la Estrategia de Lisboa y se planteó la necesidad de relanzar dicha Estrategia concentrando sus objetivos en el crecimiento y el empleo, teniendo como referencias permanentes la cohesión social y el desarrollo sostenible.

En consecuencia, el IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (2006-2008) **modificó la estructura de sus objetivos prioritarios**, y aumentó su número de cuatro a cinco, que se refuerzan mutuamente y se centran en combinar crecimiento económico y bienestar social, sin olvidar la reducción de las desigualdades y la prevención de la exclusión social.

Así, además de estos objetivos prioritarios, el PNAin español **continuó contemplando medidas para consolidar el progreso** conseguido en otras áreas sensibles a la exclusión social como la vivienda, la salud, la inclusión en la sociedad de la información, así como una serie de acciones directas destinadas a los **grupos más vulnerables de la población**.

5. PNAin 2008-2010

El planteamiento estratégico del quinto Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, consistió inicialmente en **progresar en la adecuación del crecimiento económico con el incremento del bienestar social**, desde un enfoque político coherente y eficaz para obtener así una reducción progresiva de las desigualdades sociales y prevenir la exclusión social, garantizando la igualdad entre mujeres y hombres, la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades para todos.

Así, la población objetivo del Plan no sólo atiende a los tradicionales perfiles fácilmente identificables de aquellos grupos de población más afec-

tados por la exclusión social, sino que también **incluye la atención de necesidades y problemas de las personas que se sitúan alrededor del umbral de pobreza relativa**, y que según sus circunstancias, generalmente laborales, fluctúan por encima o por debajo de dicho umbral.

Este enfoque es hoy de **vital importancia** dentro del presente contexto de crisis económica, y reproduce el compromiso del Gobierno de España de seguir avanzando en el desarrollo de medidas que ayudarán a **amortiguar el impacto** que la recesión puede ejercer sobre las condiciones de acceso al empleo y a las prestaciones sociales.

2. Evolución de las políticas de Inclusión Social en España

A lo largo de este capítulo, se analizará en profundidad la evolución de las políticas de Inclusión Social en España contenidas dentro de los sucesivos PNAin implementados hasta la fecha, diferenciando, por un lado, los distintos ejes de actuación recogidos en los mismos y, por otro, los diferentes colectivos a los que van dirigidas las medidas de actuación.

2.1. Por ejes de actuación

2.1.1. Garantía de Ingresos Mínimos

En el marco del Estado del Bienestar, uno de los elementos fundamentales del compromiso político es garantizar a la ciudadanía un nivel de protección social que permita el acceso a un nivel de vida acorde con la satisfacción de las necesidades básicas y la mejora de la renta de la población que corre un mayor riesgo de situarse por debajo del umbral del riesgo de pobreza.

Este es el caso de los parados, los inactivos o los excluidos del mercado de trabajo, de aquellas personas que, aun disponiendo de un empleo, no obtienen de él unos ingresos suficientes, o de aquellos ciudadanos que reciben pensiones o prestaciones por desempleo no contributivas y que generalmente se encuentran en condiciones de necesidad.

Mejorar la situación de estas personas que reciben insuficientes ingresos incrementando estos recursos mínimos, es fundamental para prevenir situaciones de exclusión, y constituye una condición necesaria para lograr la inclusión social.

Por ello, todos los PNAin españoles implementados hasta la fecha han incluido como un objetivo esencial la **garantía de ingresos mínimos** (llamada ‘garantía de recursos’ en los tres primeros Planes), desarrollando medidas de actuación sobre los instrumentos en los que ésta se materializa: **pensiones, prestaciones por desempleo, salario mínimo interprofesional y rentas mínimas de inserción**.

Las pensiones, las prestaciones por desempleo y el salario mínimo interprofesional son responsabilidad exclusiva, en cuanto a su diseño y su ges-

ción, de la Administración Central del Estado —si bien esta cuenta además con un programa específico de apoyo activo a los ingresos, la Renta Activa de Inserción—, y las rentas mínimas de inserción son competencia de las Comunidades Autónomas, que a través de diferentes normas disponen el reconocimiento de estas prestaciones a las personas que, cumpliendo una serie de requisitos, residen en el correspondiente territorio.

Con respecto a las **pensiones**, a lo largo de la década —y, en especial, a partir de 2005 y del tercer Plan de Inclusión (2005-2006)— uno de los compromisos recurrentes adquiridos en los sucesivos PNAin con el objetivo de garantizar los ingresos mínimos, ha sido su refuerzo, incrementando especialmente las cuantías de las pensiones mínimas.

Así, en los últimos cinco años, de 2005 a 2009, **las pensiones mínimas han experimentado una mejora notable**: las más numerosas, las de viudedad y las de jubilación sin cónyuge a cargo, se han incrementado un 34%; y las pensiones con cónyuge a cargo, un 41%. Respecto a la ganancia media de poder adquisitivo de las pensiones mínimas entre 2005 y 2009, en las de jubilación e incapacidad con cónyuge a cargo alcanza más del 27%, en las de viudedad con cargas familiares se eleva a un 50,39% y en las de orfandad con menores de 18 años a cargo y con minusvalía mayor o igual al 65% llega a incrementarse en un 146,3%. Hay que destacar, por otro lado, que el 65% de los perceptores de las pensiones mínimas son mujeres.

De igual modo, el **Salario Mínimo Interprofesional (SMI) se ha incrementado un 46,1%** (desde los 433,45 euros mensuales hasta los 633,3 de 2010) en los nueve años que han transcurrido desde la entrada en vigor del primer PNAin, y en un 23,5% (desde los 513 euros) desde 2005, cuando, en el III Plan, se incluyó por primera vez la referencia a su aumento.

Por último, es importante destacar, con respecto a la consideración de la Renta Activa de Inserción como un derecho subjetivo y con cotización a la Seguridad Social —prevista en el IV PNAin (2006-2008)—, que en 2006 esta prestación se ordenó con carácter permanente estableciendo una garantía de continuidad en su aplicación, frente al carácter temporal de las regulaciones anteriores⁽⁴⁾.

Con respecto a las **Rentas Mínimas de Inserción (RMI)**, son prestaciones que tienen por finalidad satisfacer las **necesidades básicas del individuo a través de la combinación de medidas pasivas de apoyo a los ingresos** (cuantía económica) **con políticas activas de empleo** (actividades de formación, itinerarios de inserción, etc.) que el beneficiario se compromete a desarrollar para poder acceder al programa.

La **competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas** para establecer el marco normativo de las RMI, configura actualmente un mapa di-

(4) Real Decreto 1369/2006.

ferencial en el conjunto del Estado, con variaciones en relación a los requisitos de acceso al programa o las cuantías económicas de la ayuda que pueden ser distintos de unas Comunidades Autónomas a otras. En este sentido, uno de los principales objetivos de los PNAin españoles dentro de este eje de actuación ha sido **impulsar la delimitación de unos criterios básicos comunes a todas las Comunidades Autónomas**, sobre condiciones de acceso, cuantías de las ayudas económicas y mecanismos de control y evaluación de las RMI. No obstante, aún es necesario avanzar en la implementación de estos criterios elementales que permitan homogeneizar los distintos programas regionales.

Como resultado de la aplicación práctica de las medidas contenidas en este eje de actuación, se han logrado importantes avances, entre los que cabe destacar la **reducción del riesgo de pobreza de las personas mayores**, y así, en 2008, la tasa de riesgo de pobreza con alquiler imputado⁽⁵⁾ de las personas mayores descendió 2,8 puntos porcentuales (un 16,6%) con respecto a los datos de 2005, hasta alcanzar el 14,1%.

Igualmente, se han producido importantes progresos en cuanto a la **reducción del riesgo de pobreza de los retirados**, cuya tasa pasó del 23% en 2002 al 22% en 2008, favorecida muy probablemente por el aumento de las cuantías de las pensiones, y en materia de **extensión y mejora de los programas de Rentas Mínimas de Inserción** (en 2002 el programa tenía 82.541 beneficiarios y en 2008 alcanzó los 114.157, con un incremento del 38% en 7 años. El gasto a favor de sus beneficiarios aumentó, además, en un 40% sólo entre 2002 y 2007).

2.1.2. Educación con Equidad

La educación constituye un derecho básico, que se configura como un mecanismo fundamental para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y para garantizar el ejercicio de una ciudadanía democrática, responsable, libre y crítica. Sin embargo, no todas las personas tienen las mismas opciones para formarse, ni las mismas oportunidades para sacar el máximo partido a sus talentos naturales.

Así, la exclusión y la vulnerabilidad vienen definidas también por aquellos factores sociales que ubican a las personas en situaciones de desventaja en

⁽⁵⁾ El alquiler imputado constituye una componente no monetaria de los ingresos del hogar que se aplica a los hogares que no pagan un alquiler completo por ser propietarios o por ocupar una vivienda alquilada a un precio inferior al del mercado o a título gratuito. El valor que se imputa es el equivalente al alquiler que se pagaría en el mercado por una vivienda similar a la ocupada, menos cualquier alquiler realmente abonado. Este valor se obtiene mediante un método mixto, basado en los precios de los alquileres reales y en la valoración subjetiva del propio hogar.

la carrera educativa y, como consecuencia de ello, reducen sus oportunidades vitales en una sociedad de la información y el conocimiento que recompensa, de forma creciente, la posesión de credenciales educativas y de conocimientos y habilidades adquiridos mayormente a través de la educación formal.

Por todo ello, los cinco Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España, han establecido como uno de sus objetivos principales **garantizar el acceso a una educación con equidad** como mecanismo fundamental para prevenir situaciones de exclusión y favorecer la inclusión social.

El papel creciente y destacado de este objetivo dentro del conjunto de medidas de los PNAin tiene que ver, no sólo con la importancia de los recursos económicos destinados a su consecución (analizados en el capítulo 3), sino también con el alcance de sus numerosas actuaciones de atención de grupos con necesidades específicas.

Así, el fuerte compromiso español con este eje de actuación se materializó a través de los PNAin —de acuerdo con los objetivos comunes europeos acordados en el 2002 por el Consejo Europeo de Barcelona—, a través del desarrollo de medidas de actuación en relación con los grupos en riesgo de exclusión con las siguientes metas: erradicación del analfabetismo, ampliación de la escolarización de los más pequeños, progresiva extensión de la educación infantil —en particular de las niñas y niños extranjeros—, integración escolar para alumnos de 12 a 16 años, lucha contra el fracaso y el abandono escolar prematuro, y educación compensatoria para quienes no disponen de un mínimo bagaje educacional.

Estas actuaciones, que contemplan a la educación como vehículo esencial de la inclusión social, vienen siendo llevadas a cabo tanto por la Administración General del Estado como por las Comunidades Autónomas a medida que éstas han asumido competencias educativas. Asimismo, en las áreas locales, buena parte de los ayuntamientos de tamaño mediano y grande tienen establecidos programas adicionales en favor de grupos de riesgo muy concretos.

Así, a lo largo de la última década y muy en especial desde el año 2006 —cuando entró en vigor la **Ley Orgánica de Educación (2/2006)**— se han producido avances muy importantes en materia de acceso a una educación con equidad: en lo que respecta a la ampliación de la escolarización de los más pequeños y la **extensión de la educación infantil**, en 2004 se hizo efectiva su gratuidad, se ha incrementado el número de plazas, y ha aumentado la escolarización de niños menores de tres y seis años.

En lo que se refiera a la **integración escolar** para alumnos de 12 a 16 años, la **lucha contra el fracaso** y el abandono escolar prematuro, y la **educación compensatoria** para quienes no disponen de un mínimo bagaje educacional, a lo largo de la última década, los PNAin han recogido, de manera

destacada, programas de diversificación curricular para el alumnado con necesidades especiales, programas de cualificación profesional inicial para los jóvenes con dificultades para la superación de la Educación Secundaria Obligatoria, reuniones periódicas con los Departamentos de Orientación de Secundaria, Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica con el objetivo de procurar una mejor atención a los alumnos con necesidades educativas especiales, y diferentes actividades tendentes a la integración escolar de los alumnos extranjeros en el sistema educativo español y al fomento de una educación intercultural.

Asimismo, el Ministerio de Educación y Política Social ha suscrito convenios con la Confederación Estatal de Personas Sordas (CNSE) o la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) para **mejorar la atención educativa de las personas con dificultades** auditivas y visuales.

Igualmente, todos los planes han tenido muy en cuenta la mejora de la vinculación formativa con la incorporación laboral, y se han financiado acciones para favorecer la inserción profesional de aquellos alumnos que rechazan la escuela en su concepción tradicional, para que puedan conciliar cualificación profesional y competencias básicas de carácter general, mediante una adaptación de los contenidos, ritmos y organización escolar. Además, el **Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP)**, viene promoviendo la participación de personas en situación o riesgo de exclusión social en cursos que incluyen módulos de formación complementaria en alfabetización digital, para evitar el aislamiento y la exclusión de la Sociedad de la Información.

Como resultado de todas estas medidas contenidas en los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, si bien persisten en España altos niveles de abandono escolar prematuro, a lo largo de los nueve años en los que los PNAin llevan en vigor **el número de personas con bajos niveles educativos ha descendido de manera notable**, especialmente entre las mujeres. Así, si en el año 2003 un 55,5% (55,7% para las mujeres) de las personas de entre 25 y 64 años contaba con bajos niveles educativos, sólo cuatro años después, en 2007, el porcentaje se había reducido hasta el 49,5% (el 47,9% en el caso de las mujeres).

Igualmente, **ha aumentado de manera muy importante el número de personas de dicho segmento de edad que participa en acciones educativas**, y mientras que en 2001 sólo un 4,4% de esta población tomaba parte en estas actividades, en 2008 la proporción se ha más que duplicado, y el 10,4% participa en acciones educativas.

Además, gracias a la creación de nuevas plazas públicas en escuelas infantiles, **las tasas de escolarización en edades tempranas han experimentado una evolución muy positiva** en los últimos años, y la tasa referida a los niños de 3 años se ha incrementado en casi 8 puntos porcentuales entre 2001

y 2008, llegando hasta el 97,6%. La tasa a los 2 años, si bien partía de niveles iniciales mucho más bajos que la anterior (17,8% en 2001 frente a 89,7%), se ha duplicado en los últimos ocho años, y alcanza a más de una tercera parte de la población infantil en esa edad (35,0% en 2008).

2.1.3. Acceso al Empleo

La **dificultad de acceso** al mercado laboral, o el acceso al mismo en **condiciones precarias**, constituye en muchos casos la principal y más inmediata causa de pobreza y exclusión: la falta de un trabajo remunerado que garantice unos ingresos y el acceso a unos recursos económicos, supone para quien la sufre un riesgo de pobreza y una pérdida de autonomía que dificulta su acceso a otras esferas (social, política, cultural) y que puede conducir de manera rápida a la exclusión social.

El acceso al mercado de trabajo, pues, si bien no es el único factor que garantiza la inclusión social, es un determinante fundamental para alcanzarla, y es por ello que **la mejora de la situación del empleo**, en general, y el **desarrollo de políticas activas** dirigidas a las personas excluidas o en riesgo de exclusión, en particular, constituyen elementos esenciales en la lucha contra la exclusión social que son contemplados de manera especial en los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social.

La relevancia que el **acceso al empleo** tiene dentro de los PNAin, junto con la que se ha otorgado a la **garantía de ingresos mínimos** y al **acceso a la educación y a otros servicios**, refleja el esfuerzo de las administraciones españolas por luchar contra la exclusión social desde un enfoque de **inclusión activa**, basado en un apoyo a la renta adecuado, un mercado de trabajo inclusivo y el acceso a servicios de calidad.

Así, España, de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Europea y muy influida por la Estrategia Europea de Empleo, ha ido cambiando el enfoque de la política de empleo, aumentando la importancia otorgada a **las políticas activas** y la **prevención de la exclusión laboral**, como se refleja en la creciente relevancia que han ido cobrando este tipo de medidas dentro de la política española en general y de los Planes Nacionales para la Inclusión Social específicamente. Como se verá con mayor profundidad en el capítulo 3, esta superior importancia tiene su reflejo en el **aumento gradual del esfuerzo presupuestario realizado en el área de acceso al empleo**, que se ha incrementado en más de un 75% desde la entrada en vigor del primer PNAin.

Con ello, se ha podido otorgar mayor importancia al desarrollo de medidas destinadas a impulsar una **política de empleo global e integradora** para todos, aumentando la cooperación administrativa y entre servicios y fo-

mentando pactos locales y regionales de empleo; al impulso de las **políticas activas de empleo para los colectivos desfavorecidos** a través de mejores metodologías de acceso, de labores de formación e intermediación, de bonificaciones y de acuerdos con empresas; a fomentar la contratación en los **servicios de atención a las personas dependientes** y en los **servicios al medio ambiente**, ampliando los servicios de proximidad o potenciando los nuevos yacimientos de empleo en el medio ambiente; y a favorecer la **consolidación y mejora del empleo en las ONG's** en cuanto agentes estratégicos para la cohesión social, apoyándolos económicamente y facilitándoles el acceso a la formación continua.

Estos esfuerzos han producido **resultados muy positivos sobre el empleo**, y así, desde 2001 hasta la actualidad, **la tasa de actividad se incrementó** en más de 6 puntos porcentuales (11 puntos porcentuales en el caso de las mujeres), y si tomamos como referencia hasta 2007, **la tasa total de paro se redujo** en 4,96 puntos porcentuales, desde el 13,43%, hasta el 8,47% de la población activa. Especialmente destacada fue la **reducción de la tasa de desempleo femenina**, que disminuyó un 37,3% al pasar del 19,13% al 11,99%.

Además, la **tasa de paro de larga duración** se redujo notablemente — en más de un 50% — desde el 3,7% en 2001 hasta el 1,7% en 2007. Esta disminución, de nuevo, fue más acusada aún en el caso de las mujeres: la tasa pasó del 6,0% al 2,5% entre 2001 y 2007.

2.1.4. Salud

La salud, en cuanto al acceso a los servicios básicos universales y en lo que se refiere al estado de la misma y sus relaciones con las condiciones de vida y trabajo, es otro de los ámbitos donde las desigualdades sociales se manifiestan con fuerza.

Así, por un lado, la falta de acceso al sistema y a los recursos sociales y de salud básicos es la manifestación más explícita de la exclusión que pueden padecer las personas en el ámbito socio-sanitario. Por otro lado, ciertas enfermedades que tienen un carácter duradero y/o irreversible (adicciones, enfermedades infecciosas, trastornos mentales graves, discapacidades y, en general, enfermedades crónicas), soportan el rechazo social y/o la exclusión con mayor intensidad y duración en el tiempo que otras.

Por todo ello, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España han otorgado a este eje de actuación una gran importancia, y el aumento en el volumen de recursos destinados por las tres administraciones implicadas (Estatal, Autonómica y Local) a los programas en él encuadrados (capítulo 3), se refleja en varios ámbitos de actuación, los más importantes de los cuales se desarrollan a continuación.

Una de las principales prioridades recogidas en los cinco PNAin en esta área de acción, ha sido **mejorar la coordinación entre las distintas administraciones** españolas con competencias en materia de salud, y también entre servicios sociales de atención primaria y servicios de salud, impulsando programas de colaboración en las Comunidades Autónomas y los Municipios con apoyo de la Administración Central. En este sentido, se han producido mejoras en la organización y en la calidad de los servicios suministrados, se ha incrementado la coordinación, se han impulsado medidas para garantizar el acceso a la salud a los colectivos más vulnerables, y se ha desarrollado un marco específico para la atención a las personas dependientes.

Otra de las prioridades recogidas de manera constante en los cinco PNAin españoles implementados hasta la fecha, ha sido la de **aumentar la sensibilización e información sobre salud**, para fomentar la adopción de hábitos de vida saludables —especialmente para prevenir el consumo de alcohol y drogas entre jóvenes y adolescentes—, y para garantizar el acceso a los servicios correspondientes a los colectivos y zonas más desprotegidas.

Como resultado de todas estas actuaciones, **la esperanza de vida media** —uno de los principales indicadores que reflejan los avances de un sistema sanitario— ha aumentado de forma importante en España, y sólo en los primeros 7 años del siglo XXI, se había incrementado de media en, aproximadamente, **1,5 años**. Además, se ha producido un **descenso en las tasas de mortalidad** de personas de entre 75 y 80 años: la probabilidad de morir a esas edades ha descendido más que en otros grupos de edad y se está ganando vida **en etapas avanzadas**, más que en otros tramos⁽⁶⁾.

Por otro lado, la atención socio-sanitaria de las personas mayores desfavorecidas ha mejorado, también como consecuencia de la **Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud** y de la aplicación de los **Planes Gerontológico y de Alzheimer**.

En lo que respecta a las personas afectadas por **VIH/SIDA**, los cinco PNAin implementados en España contemplan medidas específicas que se centran en tres grandes áreas: el apoyo a pacientes y familias con personas afectadas por el VIH/SIDA, la creación y el mantenimiento de casas de acogida, y la creación y el mantenimiento de alojamientos o pisos de inserción social. En este sentido, la Administración General del Estado ha venido incrementando la financiación a ONG's para la realización de programas con estos fines.

Además, con el objeto de intensificar las actuaciones del **Plan Nacional contra el VIH/SIDA** especialmente para personas en situación o riesgo de exclusión social, el Ministerio de Sanidad ha desarrollado diversas actua-

⁽⁶⁾ 'Tablas de Mortalidad de España. Año 2007'. Instituto Nacional de Estadística (INE), (2009).

ciones, tales como la financiación, a través de subvenciones a las CCAA, de los gastos que originen los programas autonómicos que incluyen áreas de actuación preferente con personas que ejercen la prostitución, con drogo-dependientes e inmigrantes. Además, el Ministerio mantiene convenios con la Dirección General de Instituciones Penitenciarias para la prevención del VIH/SIDA en presos y, por último, tanto la Administración Central como las CCAA han desarrollado en estos años diversas campañas de información para fomentar la integración sociolaboral de las personas con infección por VIH/SIDA.

Como resultado, **la tasa de incidencia de SIDA por millón de habitantes se ha venido reduciendo** de manera muy importante en España en los últimos 9 años, y en 2008 ascendía al 26,1, más de la mitad del 61,1 en que se situaba en 2001.

2.1.5. Atención a la Dependencia

Las personas dependientes precisan, de forma permanente, de ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria y se encuentran, por ello, en situación de especial vulnerabilidad. La **dependencia de otros** para realizar estas actividades esenciales y para poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía requiere de unos recursos económicos y sociales que, en caso de no existir o de ser prestados de forma insuficiente, pueden conducir a la exclusión social de estas personas.

Por otro lado, la no existencia de recursos suficientes y/o adecuados para prestar los servicios necesarios a las personas dependientes, hace que la mayor parte de ellas reciban el cuidado requerido de manera **no institucional**, proporcionado por sus familiares —fundamentalmente mujeres—. La especial dedicación que suelen requerir estos servicios hace que, en muchas ocasiones, la supeditación intensa de la persona cuidadora a estas tareas tenga un impacto elevado sobre su vida personal y su salud física y mental, por lo que puede exponerse también a una situación de **elevado riesgo de exclusión social**.

Por todo ello, la atención a las personas en situación de dependencia y a sus cuidadores constituye uno de los principales retos de la política social, y ha ido cobrando una importancia creciente en España en los últimos años como la base del **Cuarto Pilar de nuestro Estado del Bienestar**, tras el Sistema Nacional de Salud, el Sistema Educativo y el Sistema de Pensiones.

Así, si bien los anteriores Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social contenían dentro de las áreas de Salud, Infancia, Mayores y Personas con Discapacidad actuaciones referidas a la implementación de polí-

ticas para la atención a la dependencia, es en 2005, a partir del desarrollo del anteproyecto de *Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, cuando se incorpora en el IV PNAin (2006-2008) un objetivo específico en esta materia, denominado ‘**Atención a la Dependencia**’, que se mantiene en el Plan actualmente en vigor (V PNAin).

La prioridad fundamental de las medidas contenidas en este eje de actuación u objetivo, ha sido el desarrollo gradual del **Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia** (SAAD), de acuerdo con el ritmo de creación de las infraestructuras necesarias para ello.

De este modo, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social han ido incorporando, las previsiones de creación primero, y el desarrollo posteriormente, de regulaciones, normativas, órganos administrativos, programas y sistemas de coordinación entre los diferentes servicios y las distintas administraciones implicadas en el desarrollo del SAAD y en la prestación de los servicios de atención a la dependencia.

Como prestaciones de atención a la dependencia, el sistema contempla tanto ayudas económicas como servicios, que se facilitan gradualmente a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas CCAA mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados.

Las CCAA, que además cofinancian junto con la Administración Central la implementación del Sistema tienen, pues, un protagonismo fundamental⁽⁷⁾ dentro de este eje de actuación.

Así, los mayores esfuerzos de las CCAA dentro de este ámbito de acción se han concentrado hasta ahora en actuaciones de evaluación del grado de dependencia y en la atención a los beneficiarios con suficiencia de recursos y mediante servicios de calidad (ayuda a domicilio, teleasistencia, centros de día y de noche, ayudas técnicas y atención residencial).

La Administración General del Estado, por su parte, ha contribuido de manera decisiva al arranque del sistema, regulando plazos, estableciendo normativas e impulsando los acuerdos necesarios. Además, ha aportado los recursos económicos necesarios para garantizar las condiciones mínimas y el contenido común del derecho reconocido en todo el territorio nacional.

Como resultado de estos esfuerzos, en los dos primeros años de aplicación efectiva de la Ley de Autonomía Personal y Ayuda a la Dependencia, se han recibido más de **1,2 millones de solicitudes de prestación**, y ya se ha

⁽⁷⁾ Las Comunidades Autónomas, y los Municipios con una población superior a los 20.000 habitantes, tienen atribuidas, por ley competencias en materia de Servicios Sociales, si bien en conjunto, se configura a nivel nacional un Sistema Público de Servicios Sociales con elementos comunes en todos los territorios.

emitido dictamen sobre el 88% de ellas. Como resultado, se ha reconocido el **derecho a prestación a 841.803 personas**, de las cuales **más del 72% ya la reciben**⁽⁸⁾.

2.1.6. Servicios Sociales

Los Servicios Sociales desempeñan un papel muy importante en la detección de las personas excluidas socialmente o en riesgo de estarlo, y son fundamentales para la coordinación de las respuestas a los procesos de inclusión social. Por ello, constituyen un eje de actuación esencial dentro de las estrategias españolas de lucha contra la exclusión, y han tenido una importancia destacada en todos los PNAin implementados hasta la fecha en nuestro país.

Antes de analizar la evolución de las políticas de servicios sociales de atención primaria en el marco de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, conviene recordar aquí que la mayor parte de las competencias en esta materia recaen en España sobre las Comunidades y Ciudades Autónomas, y las Diputaciones, Ayuntamientos y Corporaciones Locales.

Así, partiendo de los Estatutos de Autonomía, las CCAA han venido desarrollando una serie de servicios sociales (Leyes de Servicios Sociales promulgadas entre 1982 y 1993), que responden a una estructura similar y un mismo objetivo; por otro lado, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (1985) contempla la obligatoriedad de los Ayuntamientos, en Municipios superiores a 20.000 habitantes, a prestar determinados servicios sociales. En conjunto, se configura a nivel nacional un **Sistema Público de Servicios Sociales**, con elementos comunes en todos los territorios desde 1988: información y orientación, apoyo a la unidad convivencial y ayuda al domicilio, alojamiento alternativo, prevención e inserción, fomento de la solidaridad y cooperación social.

En este contexto, los mayores esfuerzos económicos de las Comunidades Autónomas se han concentrado, a lo largo de los últimos nueve años, en actuaciones de evaluación de necesidades de las personas, asesoramiento, derivación y tramitación para el acceso a prestaciones o servicios determinados (RMI, vivienda, asistencia educativa o sanitaria), por un lado, y en la labor de inserción social de esas personas o sus familias, por otro. En ambas se ha avanzado en la calidad de los servicios, habiéndose ampliado —con

⁽⁸⁾ IMSERSO, Servicio de Estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación. Información histórica acumulada incorporada al SISAAD desde 01/01/2007. Situación a 1 de Enero de 2010.

distinta intensidad según cada Comunidad Autónoma— las intervenciones realizadas por equipos profesionales.

Además, en cumplimiento del compromiso establecido a partir del II PNAin, desde 2003 se ha producido un importante avance en la implantación del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), el sistema que permite la obtención de la información del usuario de los servicios sociales necesaria para realizar una intervención y para intercambiar resultados entre las distintas administraciones.

Así, en la actualidad ya está implantado en 15 CCAA, con un incremento del número de expedientes registrados y de usuarios atendidos que ha llegado al 30%, superando ampliamente el objetivo planteado del 15%.

Las actuaciones de la Administración General del Estado, por su parte, han descansado en el apoyo financiero a programas horizontales de servicios sociales, de exclusión social y de familias desfavorecidas y en la extensión de los Convenios-Programa con Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, con la transferencia a las mismas de recursos económicos para estos fines.

2.1.7. Acceso a la Vivienda

La vivienda es un aspecto esencial de la vida de las personas, y las condiciones de acceso a la misma, su mantenimiento, sus condiciones de habitabilidad, o su ubicación, pueden ser causa y/o consecuencia de exclusión: el incremento desmesurado de su precio, la persistencia y constante emergencia de barrios degradados sin una dotación suficiente de servicios, la existencia de viviendas inadecuadas y las situaciones de habitabilidad sin unas mínimas condiciones, implican riesgos de exclusión social o situaciones ya consumadas de la misma.

Por todo ello, los sucesivos PNAin implementados en España han considerado la **vivienda** un eje de actuación primordial, y han pretendido desde sus inicios fomentar el acceso a la misma en condiciones razonables, a través de la construcción de viviendas para el alojamiento familiar ubicadas en zonas planificadas para tal fin, la rehabilitación de viviendas en mal estado, el abono de subsidios a las familias para el pago del alquiler, la construcción de albergues colectivos o equipamientos alternativos para el alojamiento de personas sin techo, los programas de erradicación del chabolismo y de infraviviendas, y la dotación de equipamiento básico.

Por otro lado, a lo largo del periodo de vigencia de los PNAin españoles, cabe destacar la creación, en Abril de 2004, del **Ministerio de Vivienda**, al que se le asignan las competencias correspondientes a la Admi-

nistración del Estado en materia de vivienda y suelo, entre las que se encuentra la promoción pública de viviendas de protección oficial de interés general del Estado, la adquisición de suelo a tal fin, y las actuaciones de emergencia, todo ello en coordinación con las Comunidades y Ciudades Autónomas.

El **Plan de Vivienda 2002-2005**, aprobado en Enero de 2002 y avanzado en el III PNAin (2003-2005), tuvo como objetivo crear las condiciones necesarias para que una población creciente de bajos y medianos ingresos, que se enfrentaba además a la subida de los precios de la vivienda en el mercado libre, pudiera acceder a una vivienda o mantenerla en condiciones dignas y adecuadas.

Posteriores disposiciones legislativas impulsaron la financiación de vivienda protegida, incrementaron las líneas de actuaciones protegidas para fomentar el arrendamiento de viviendas, y aumentaron las dotaciones para subsidiación de intereses de préstamos y para ayuda estatal directa a la entrada para adquisición de viviendas.

El siguiente **Plan de Vivienda (2005-2008)**, aprobado en Julio de 2005, profundizó en estas medidas, y duplicó los recursos previstos en su antecesor, para conseguir un *alcance universal*, si bien también recogió programas específicos destinados a colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda, como son los jóvenes, los mayores, las mujeres víctimas de violencia doméstica, las víctimas del terrorismo o los discapacitados.

Para el fomento de la vivienda de alquiler, en Abril de 2005, se puso en marcha la **Sociedad Pública de Alquiler**, con el objetivo, entre otros, de ofertar *productos específicos a los ciudadanos con mayores dificultades para acceder a una vivienda, cual es el caso de los jóvenes*.

Otro hito en materia de vivienda lo constituyó la aprobación y entrada en vigor de la **Ley de Suelo en 2007**, que regula los derechos y deberes de todos los ciudadanos y no sólo los de los propietarios del suelo, estableciéndose un estatuto básico de ciudadanía en relación con el suelo y el medio urbano y rural y recuperando la noción de ciudad como espacio colectivo en el que disfrutar y ejercer la ciudadanía.

2.1.8. Justicia

Las dificultades de acceso a la Justicia pueden agravar la situación de las personas o grupos más vulnerables, o incluso constituir una de las causas de dicha situación. Por ello, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España también han incluido la Justicia como uno de sus ejes de actuación, que se incorporó por primera vez como tal en el II

PNAin (2003-2005) con una serie de medidas destinadas a **facilitar el acceso a la Justicia para aquellos colectivos de mayor vulnerabilidad** (a través de acciones de formación, información, sensibilización e instrumentos jurídicos) y con una dotación de recursos reducida en comparación con el resto de áreas de actuación.

Sin embargo, en los últimos años (IV y V PNAin), se han producido avances considerables en la importancia otorgada a las actuaciones de este eje, especialmente debido a la implementación de medidas específicas contra la violencia de género y la libertad sexual, derivadas en gran parte de la entrada en vigor de la **Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres**.

Así, las actuaciones en materia de Justicia recogidas en los PNAin se han basado desde el principio en el refuerzo en la prestación de servicios de asistencia jurídica gratuita a las personas en situación o riesgo de exclusión social, de modo que los distintos Colegios de Abogados, Consejos Autonómicos, Ayuntamientos e incluso entidades en ejercicio de la función social que les corresponde, han venido creando y financiando distintos servicios con este fin, bien con sus propios fondos íntegramente, bien parcialmente en concurrencia con entidades o instituciones de la Administración Local, Provincial o Autonómica. Así, pueden citarse los siguientes: Servicio de Asistencia a las Víctimas del Delito, Servicio de Asistencia a las Mujeres Maltratadas (hoy Violencia de Género), Servicio de Extranjería (hoy institucionalizado en el orden jurisdiccional administrativo), Servicios de Asistencia Jurídica a los Mayores, Servicio de Orientación y Asistencia Jurídica Penitenciaria, entre otros.

Hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, el Ministerio de Justicia suscribió anualmente con el Consejo General de la Abogacía Española convenios de colaboración para la implantación en los colegios de abogados de servicios de **asistencia jurídica especializada a víctimas de violencia doméstica**.

Posteriormente, se pusieron en marcha **42 juzgados exclusivos de Violencia sobre la Mujer**, incorporando 42 nuevos fiscales especializados, y se establecieron las **Oficinas de Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual**. Además, se han desarrollado numerosas medidas de **Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género**.

Los objetivos establecidos en el V PNAin (2008-2010), actualmente en vigor, contemplan proseguir con la implantación de medidas y creación de servicios que faciliten el ejercicio del derecho a la justicia gratuita y especialmente las que inciden sobre los colectivos más desfavorecidos: Servicios de Orientación y Asistencia Jurídica Penitenciaria, Asistencia a Mujeres Maltratadas, a Mayores, Tutela Judicial a Inmigrantes, etc.

Igualmente, prevén profundizar en las medidas adicionales contra la violencia de género aprobadas anteriormente, dirigidas a la promoción de estudios sociológicos y estadísticos, al incremento de recursos, y a la movilización de la sociedad.

Por último, cabe destacar la creación de un sistema integral de gestión de Registros Judiciales (que incluiría los de violencia doméstica, Medidas Cautelares y Penados y Rebeldes) de forma que exista una sola base de datos, en la que la información y actualización interactúen, lo que redundará en una mejora en la gestión y actuaciones, con la consecuente incidencia en los grupos de población menos protegidos, por género o edad.

2.1.9. Inclusión en la Sociedad de la Información

En un mundo donde los cambios en las tecnologías de la información y la comunicación resultan relevantes para atender cualquier circunstancia habitual de la vida personal y laboral, las dificultades en su acceso y la ausencia de un grado mínimo de conocimiento y familiaridad con tales tecnologías puede traducirse rápidamente en procesos de exclusión social. Por ello, desde sus orígenes, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España contienen la '**Inclusión en la Sociedad de la Información**' como uno de sus ejes de actuación (denominado 'Favorecer el Acceso a las Nuevas Tecnologías' en los tres primeros PNAin).

En este contexto, han sido constantes, desde el inicio de los planes, los esfuerzos destinados a extender el uso de Internet en las **escuelas** y los **centros de formación**, con el objetivo de familiarizar a la población, desde la infancia y la juventud, con el uso de las nuevas tecnologías y dinamizar la Sociedad de la Información, con programas como 'Internet para todos', 'Internet en la Escuela' o 'Internet en el aula'.

Asimismo, el programa 'Internet en las Bibliotecas' ha tenido por objetivo facilitar el acceso de todos los ciudadanos a Internet a través de su uso gratuito **en las bibliotecas públicas** de España, y en colaboración con las correspondientes Comunidades Autónomas.

La **alfabetización digital** y la **adquisición de habilidades básicas** en el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, han sido también prioridades contenidas en todos los PNAin implementados hasta la fecha, con una especial y creciente atención a facilitar el acceso a estas tecnologías a personas excluidas o en riesgo de exclusión, a través de diferentes convocatorias del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales / Ministerio de Sanidad y Política Social, o de programas como Aula Mentor o el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP).

Asimismo, desde la entrada en vigor del primer PNAin, se han realizado continuos esfuerzos para la **extensión de las nuevas tecnologías en el ámbito rural** y en las **zonas alejadas y menos desarrolladas**, para conseguir la integración social y evitar la exclusión digital de sus ciudadanos. Así, programas como FORINTEL (para acciones formativas a trabajadores en activo en zonas rurales) o ‘Internet Rural’ (para la extensión de la banda ancha a las zonas rurales y la promoción del uso de Internet entre sus habitantes), han gozado de tal aceptación que han tenido que ser reforzados y ampliados, y se han ido extendiendo, progresivamente, a los colectivos menos integrados y a núcleos urbanos desfavorecidos (‘Programa Telecentros’ y ‘Programa de Extensión de la Banda Ancha en Zonas Rurales y Aisladas – PEBA’). Para el desarrollo de estas actuaciones, cofinanciadas en su mayor parte por la UE, ha sido indispensable la colaboración de las CCAA.

Del mismo modo, las Comunidades Autónomas han participado activamente en los continuos esfuerzos que, desde la entrada en vigor del primer PNAin, se han realizado para el desarrollo de la **administración electrónica**, especialmente a nivel local. En este sentido, además de financiación para equipamiento (nuevos ordenadores) e infraestructura (redes de banda ancha), se han promovido medidas de formación para los trabajadores de las EELL y campañas de sensibilización para los ciudadanos, de modo que se garantice que los servicios públicos electrónicos serán accesibles para todos y podrán utilizarse en poco tiempo con familiaridad.

Por otro lado, con la aprobación en 2005 del **Plan Avanza**, que tiene entre sus objetivos que las personas con necesidades especiales se incorporen a la Sociedad de la Información mediante actuaciones adaptadas a cada uno de los colectivos que integran la brecha digital (mayores, personas con discapacidad, o personas de difícil inserción en la sociedad), se proporcionó un impulso al fomento de las nuevas tecnologías como medio para conseguir su integración social y mejorar su calidad de vida, que ha tenido su reflejo en los IV y V PNAin españoles.

Asimismo, en los dos últimos PNAin se han recogido actuaciones específicas para impulsar la **igualdad de género en la Sociedad de la Información**, habida cuenta de las desigualdades que, según todos los estudios, existen en España en cuanto al uso de Internet y de las nuevas tecnologías por razón de género.

Como resultado de los esfuerzos para extender el uso de Internet en España, el porcentaje de hogares con conexión a la red se ha **multiplicado por más de 3** desde 2001, y dicha proporción alcanza en la actualidad el **54% del total** (frente a menos del 15% en 2001).

2.2. Por colectivos.

2.2.1. Personas Mayores

Las personas mayores experimentan una serie de factores que, interrelacionados, conducen frecuentemente al aislamiento relacional, a la no participación en los recursos económicos, sociales, políticos y culturales de los que dispone el resto de la sociedad en la que viven y, por consiguiente, a la exclusión social.

Este colectivo de personas se caracteriza, generalmente, por tener bajos niveles formativos, por padecer enfermedades o discapacidades, analfabetismo y pobreza severa y, lo más determinante de todo, por haber sido retirados del mercado de trabajo: el tránsito a la situación de inactividad implica, para la persona que lo padece, la entrada en una etapa en la que los niveles de renta disminuyen, supone una ruptura básica con las redes de relaciones sociales que giran en torno al trabajo, y origina una marginalización de su papel y función en la sociedad, desvalorizando la significación social de las personas mayores.

Por ello, nuestro país viene desarrollando un gran esfuerzo para cubrir satisfactoriamente las necesidades de las personas mayores, con compromisos materializados en el **Plan Gerontológico**, el **Plan Nacional de Alzheimer y otras Demencias**, o el **Plan de Acción para las Personas Mayores**, entre otros.

Muchas de estas actuaciones han sido recogidas en los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España, que han afrontado desde sus orígenes las necesidades que presentan las personas mayores con objeto de evitar su exclusión social, abordando la situación de este colectivo dentro de un eje de actuación específico incluido en todos los PNAin, y trabajando en todos los ámbitos que pueden conducirles a la marginación: renta, salud, formación, vivienda, integración cultural y social e información asistencial.

Así, ya el primer PNAin incluyó como ‘idea fuerza’ subyacente bajo su enfoque y objetivos, la meta de lograr la cobertura de **ingresos para una vida digna** con especial referencia a las pensiones, y uno de los compromisos recurrentes adquiridos en los sucesivos planes ha sido su refuerzo, incrementando las cuantías de las pensiones mínimas.

De este modo, tal y como se adelantó en el capítulo 2, en los últimos cinco años que van de 2005 a 2009, **las pensiones mínimas han experimentado una mejora notable**: las más numerosas, las de viudedad y las de jubilación sin cónyuge a cargo, se han incrementado un 34%; y las pensiones con cónyuge a cargo, un 41%. Respecto a la ganancia media de poder adquisitivo de las pensiones mínimas entre 2005 y 2009, en las pensiones de jubilación e incapacidad con cónyuge a cargo alcanza más del 27%, en las de viu-

edad con cargas familiares se eleva a un 50,39% y en las de orfandad con menores de 18 años a cargo y con minusvalía mayor o igual al 65% llega a incrementarse en un 146,3%. Hay que destacar, por otro lado, que el 65% de los perceptores de las pensiones mínimas son mujeres.

Como resultado, en 2008, la **tasa de riesgo de pobreza** con alquiler imputado de las personas mayores descendió 2,8 puntos porcentuales (un 16,6%) con respecto a los datos de 2005, hasta alcanzar el 14,1%, lo que supone un logro de gran relevancia obtenido en un muy corto periodo de tiempo.

En lo que respecta a la **salud**, se han venido reforzando, de manera continuada, los programas destinados a personas mayores. Así, en el marco del **Plan de Acción para las Personas Mayores (2003-2007)**, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales / Ministerio de Sanidad y Política Social, ha venido promoviendo anualmente programas con cargo a la convocatoria del IRPF para ONG's que trabajan con personas mayores, destinados a la atención de la salud y la asistencia sanitaria.

Igualmente, las Comunidades Autónomas han puesto en marcha actuaciones en colaboración con ONG's destinadas a personas mayores, que tienen que ver, entre otros, con el fomento de programas sociosanitarios, entre los que destaca la implantación y extensión de la teleasistencia domiciliaria, en colaboración con las administraciones locales.

Además, se han establecido protocolos de coordinación socio-sanitaria que contemplan la colaboración entre servicios sociales de atención primaria y servicios de salud, impulsando programas de este tipo en las Comunidades Autónomas y Municipios, y priorizando, entre otras, la atención a los enfermos de Alzheimer y a las personas con necesidad de cuidados de larga duración.

Como resultado, tal y como se señaló en el apartado 2.a, **la esperanza de vida ha aumentado** de forma importante en España, y sólo en los primeros 7 años de este siglo se había incrementado de media en, aproximadamente, **1,5 años**. Además, se ha producido un **descenso en las tasas de mortalidad de personas de entre 75 y 80 años**: la probabilidad de morir a esas edades se ha reducido más que en otras, y **se está ganando vida a edades avanzadas**, más que en otros tramos.

Por otro lado, la atención socio-sanitaria de las personas mayores desfavorecidas ha mejorado, también como consecuencia de la **Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud** y de la aplicación de los **Planes Gerontológico y de Alzheimer**.

En cuanto al ámbito de la **formación**, se han desarrollado acciones para **la formación de cuidadores de personas mayores**, mediante cursos y acciones formativas dirigidas a la mejor capacitación de los cuidadores formales y no formales, especialmente los familiares con personas mayores a

su cargo. Además, el Gobierno de España ha iniciado los trámites para la construcción de la **Escuela Nacional de Servicios Sociales** que, con una inversión prevista de **9,8 millones de euros**, coordinará la investigación, la formación y la cualificación de unos **300.000 profesionales en servicios sociales** para el Sistema de Dependencia, que atenderán en gran parte a personas mayores.

Además, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social también han tenido en cuenta de manera especial la **alfabetización digital** y la adquisición de habilidades básicas en el **uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación** para las personas mayores. De esta forma, el uso de las nuevas tecnologías se convierte en un medio idóneo para conseguir su integración social, evitar la exclusión digital y mejorar su calidad de vida.

Como resultado, en los últimos años el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación entre las personas mayores ha ido en aumento, y **más de la mitad** de la población de más edad (grupo de entre 65 a 74 años) utiliza el **teléfono móvil** de manera habitual (64,8%), un **19,6% ha utilizado alguna vez el ordenador** y un **13,4% Internet**⁽⁹⁾.

Con respecto a la **vivienda**, desde el inicio de los Planes Nacionales de Acción se ha dado especial importancia a los programas de promoción y adecuación de plazas asistidas en centros residenciales y a los de atención diurna, y las Comunidades Autónomas han puesto en marcha actuaciones en materia de viviendas tuteladas de mayores, centros de día, servicios de estancias diurnas, comedores sociales, lavanderías, atención diurna a personas con demencia, y comidas a domicilio entre otras actuaciones, para lo cual han aumentado los recursos —en muchas ocasiones cofinanciados por la Administración Central, las Entidades Locales, y las propias familias—.

Otras medidas llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas en colaboración con la Administración General del Estado, relacionadas con la **atención a las personas mayores en situación de dependencia**, han sido aquellas relacionadas con el incremento de plazas en centros residenciales, unidades de convivencia o alojamientos alternativos al domicilio, así como en centros de día, en el marco del Plan Gerontológico y del Plan de Atención a Enfermos de Alzheimer y otras Demencias.

La **integración cultural y social** ha constituido otro de los retos en los que el Gobierno de España ha concentrado sus esfuerzos para evitar la exclusión de las personas mayores. Así, con este objetivo las Comunidades Autónomas han puesto en marcha actuaciones especiales con personas ma-

⁽⁹⁾ Encuesta sobre equipamientos y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación en los hogares (INE, 2009).

yores **residentes en el medio rural y en núcleos urbanos deprimidos**, con **escasos recursos** y sometidos a fuertes cambios sociodemográficos, destinadas al fomento de programas socioculturales, sociosanitarios e iniciativas educativas, como el uso eficaz de las nuevas tecnologías y la colaboración con la Administración Local.

Además, tanto las Comunidades Autónomas como el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales / Ministerio de Sanidad y Política Social, subvencionan a entidades, a través de las convocatorias del IRPF, para el desarrollo de diversos programas tendentes a fomentar la integración social de las personas mayores, las relaciones intergeneracionales y las actuaciones realizadas en el ámbito rural.

Por otro lado, tal y como se expuso en el capítulo 2.a, a partir del desarrollo del anteproyecto de *Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia* en 2005, se incorpora en el IV PNAin (2006-2008) un eje de actuación específico en esta materia, denominado 'Atención a la Dependencia' y que se mantiene en el Plan actualmente en vigor (V PNAin). Este nuevo eje de actuación recoge, desde entonces, muchas de las actuaciones anteriormente recogidas dentro del eje de personas mayores, con las características y evolución reseñadas en el citado apartado anterior.

2.2.2. Personas con Discapacidad

Las discapacidades tienen una consecuencia común y muy relevante en relación con la vulnerabilidad y la exclusión social: limitan la autonomía individual de las personas que las padecen, **afectando a casi todos los ámbitos** de sus vidas, ya sean estos económicos, sociales, políticos o culturales.

Así, en muchos casos, factores principales de exclusión son la inaccesibilidad a la educación obligatoria que padecen muchos discapacitados o la ausencia de escolarización en edades en que ésta tiene un carácter obligatorio. Otro factor importante de exclusión es la necesidad de abandonar el trabajo desarrollado anteriormente a causa de alguna discapacidad o de frecuentes períodos de hospitalización, de visitas frecuentes a médicos especialistas, etc. En general, las discapacidades generan dificultades en el quehacer cotidiano de quienes las sufren, afectando a sus posibilidades de acceso al empleo, a la educación y la formación, a la vivienda, a sus disponibilidades de renta, a su estado de salud y a su integración cultural y social.

Por ello, los PNAin españoles han intentado, desde sus orígenes, actuar en todos estos ámbitos con el fin de reducir el riesgo de exclusión de las personas con discapacidad y fomentar su inclusión social. En este sentido,

es conveniente resaltar, tal y como se ha hecho en el apartado anterior, que algunas de las actuaciones que en los tres primeros Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social venían contenidas dentro del área de Personas con Discapacidad, se recogen en el IV y el V PNAin en el capítulo referente a actuaciones de ‘Atención a la Dependencia’.

Un primer aspecto destacable de entre las actuaciones de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social dirigidas a Personas con Discapacidad, es la gran variedad de medidas abordadas, muchas de ellas enmarcadas en los sucesivos Planes de Acción para las Personas con Discapacidad (el primero, que abarcó el periodo 1997-2002; el segundo, para el periodo 2003-2007; y el tercero, que establece la estrategia de España en materia de discapacidad entre 2008 y 2011).

Así, en materia de **empleo**, los planes han contenido como prioridad el desarrollo de actuaciones específicas de mejora de la intermediación laboral para trabajadores con discapacidad, que se han implementado mediante la puesta en marcha de nuevos modelos de coordinación INEM - IMSERSO⁽¹⁰⁾ y CCAA. Asimismo, han apoyado la inserción laboral de las personas discapacitadas a través de programas financiados por el Fondo Social Europeo.

En 2003 se aprobó el **Plan Nacional de Accesibilidad** (2004-2012), entre cuyas medidas destaca el incremento de la cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad, y en 2004 entró en vigor el **Real Decreto 290/2004**, por el que se regulan los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad.

En los últimos años, tal y como viene recogido en el V PNAin, el fomento del acceso al empleo de las personas discapacitadas se concibe a través de un **nuevo enfoque estratégico** desde el que se aborda tanto la política de empleo y la legislación laboral como otros ámbitos directamente relacionados con éstos, superando la adopción de medidas puntuales de proyección limitada.

Así, tal y como preveía el V Plan Nacional de Acción, el Gobierno de España aprobó en 2008 la **Estrategia Global de Acción para el Empleo de las Personas con Discapacidad 2008-2012**, que contiene un repertorio de iniciativas y medidas que abarcan los distintos ámbitos relacionados con el mercado de trabajo: empleo, legislación laboral, seguridad social, educación, política fiscal, etc.

En el contexto de esta nueva estrategia, y en lo que respecta a **educación y formación**, se ha comenzado a implementar el desarrollo normativo y la puesta en marcha de la oferta formativa que acredita la **calificación profesional de inserción laboral de personas con discapacidad** (Real Decre-

⁽¹⁰⁾ Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Ministerio de Sanidad y Política Social).

to 1368/2007, por el que se ha incluido en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales la de Inserción laboral de personas con discapacidad).

Además, los sucesivos PNAin han establecido como objetivo el refuerzo de los programas de apoyo en todos los niveles educativos para personas que padecen discapacidades psíquicas, físicas, sensoriales y graves trastornos de personalidad o de conducta, y así, por ejemplo, el Ministerio de Educación y Política Social ha suscrito convenios con la Confederación Estatal de Personas Sordas (CNSE) o la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) para la **atención educativa de las personas con dificultades auditivas y visuales**. Asimismo, los PNAin han incluido actuaciones específicas de mejora de la atención educativa a niños y niñas mayores de tres años, con **programas de atención a la diversidad y equipos de atención temprana**.

También se han desarrollado **programas experimentales** en materia de formación y empleo para personas discapacitadas, mediante la colaboración del Instituto Nacional de Empleo (INEM), de las Comunidades Autónomas y de la Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España (COCEMFE), y también se ha promovido la **alfabetización digital** de las personas con discapacidad.

En materia de **vivienda**, los PNAin españoles han avanzado en el establecimiento de medidas para favorecer su adquisición y adaptación, y para la adaptación de edificios y la mejora de su accesibilidad. Así, entre las subvenciones que concede la Administración Pública, las convocatorias del IRPF del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales / Ministerio de Sanidad y Política Social han promovido programas dirigidos a favorecer la vida autónoma y la integración social de las personas con discapacidad, a través de la promoción y adecuación de centros residenciales, viviendas tuteladas y centros de atención diurna, y del apoyo a las familias cuidadoras.

En cuanto al **apoyo a los ingresos**, el II PNAin (2003-2005) contempló la aprobación de la **Ley de Protección Patrimonial de las Personas con Discapacidad**, que tuvo lugar en 2003 y otorga garantías para la adecuada constitución y administración del patrimonio de las personas con discapacidad, proporciona beneficios fiscales para las empresas o familias que hagan aportaciones al patrimonio protegido de las personas discapacitadas, y establece la posibilidad de atribuir toda la herencia a favor de los hijos e hijas con discapacidad.

Por otro lado, los PNAin han contemplado también la ampliación de la cobertura y la flexibilización del acceso a las **Rentas Activas de Inserción** para personas con discapacidad.

En lo referente a la **salud**, los Planes Nacionales de Acción han establecido el incremento de los programas para atención sanitaria de personas con discapacidad, y así, el V PNAin prevé la elaboración de un **plan in-**

tegral de atención para los menores de tres años que presenten graves discapacidades, para facilitar la atención temprana y la rehabilitación de sus capacidades.

Igualmente, son destacables los compromisos recogidos en los sucesivos PNAin en materia de **Justicia**, con el fin de facilitar y ampliar el acceso gratuito a la misma para aquellos grupos de mayor vulnerabilidad, entre los que se encuentran las personas con discapacidad. Asimismo, se han desarrollado medidas para promover la regulación normativa para establecer el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades.

En este sentido, un paso fundamental ha sido la aprobación de la **Ley 51/2003, sobre Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad** que, entre otras medidas, recoge la creación de un sistema de arbitraje para resolver las quejas o reclamaciones de las personas con discapacidad, así como medidas de defensa y tutela judicial, y establece medidas para la adquisición y adaptación de viviendas.

En materia de **igualdad entre hombres y mujeres**, los Planes han contemplado, con cada vez mayor intensidad, la dimensión de género en la promoción social de la mujer con discapacidad, como ejemplifica la aprobación en 2006, del **Plan de Acción para las Mujeres con Discapacidad**, prevista ya en el III PNAin con el objetivo de remover los obstáculos que ocasionan un fuerte déficit de ciudadanía a las mujeres con discapacidad.

2.2.3. Mujeres

Las mujeres experimentan una serie de factores diferenciales que las hacen, en muchas ocasiones, especialmente vulnerables a los procesos que conducen a la exclusión social. Así, cuestiones como las menores tasas de empleo, el empleo a tiempo parcial, las cargas familiares, las menores cuantías de las pensiones de viudedad (las que reciben la mayoría de las mujeres mayores de 65 años), o la violencia de género, facilitan la entrada o permanencia de las mujeres en situaciones de marginalidad y exclusión social.

Por ello, la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, ha venido desarrollando diferentes actuaciones para luchar contra la discriminación de género y para evitar la exclusión social de las mujeres, haciendo un particular esfuerzo en el caso de aquellas que se encuentran en una situación más desfavorecida.

Así, gran parte de las actuaciones recogidas en los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, han consistido en el desarrollo de medidas contempladas, primero, en los **Planes para la Igualdad de Oportunida-**

des entre Mujeres y Hombres y, posteriormente, en la **Ley Integral contra la Violencia de Género** (2004) y la **Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres** (2007).

En concreto, los primeros PNAin implementados en España (I, II, y III) contemplaron en gran parte desarrollos de las medidas contenidas en el **IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2006)**, basadas por un lado en la **inserción laboral de las mujeres en situación o riesgo de exclusión** (promoción de itinerarios integrales y personalizados de inserción social y laboral; programas de acompañamiento; centros de formación ocupacional para mujeres; programas de inserción sociolaboral de mujeres que ejercen la prostitución; o reconocimiento y valoración, por los servicios de empleo y los empleadores, de las capacidades y competencias de las amas de casa) y, por otro, en el **aumento de la protección social y las medidas de inserción social** (refuerzo de programas para la mejora de la situación de las mujeres rurales, o priorización del acceso de las mujeres solas y/o con cargas familiares, con baja o nula cualificación y escasos recursos, a los diferentes sistemas de protección social).

Estos tres primeros planes incorporaron también gran parte de las medidas contempladas en el **II Plan Integral contra la Violencia Doméstica (2001-2004)**: por un lado, las destinadas a la **sensibilización social contra el maltrato y el maltratador**, incluyendo medidas educativas para prevenir potenciales comportamientos violentos en el futuro. Y por otro, las dirigidas a **incrementar la protección social de las víctimas** de malos tratos, incluyendo actuaciones para mejorar la coordinación de los diferentes organismos y organizaciones sociales que trabajan en la prevención y la eliminación de la violencia doméstica y en la asistencia a las víctimas; para potenciar la creación y adaptación de los Centros de Acogida de Mujeres, de Emergencia '24 horas' y de Pisos Tutelados; para adoptar medidas de orden legal o judicial; y para garantizar a las mujeres maltratadas en situación económica precaria la garantía de ingresos, mediante la percepción urgente de una cuantía igual al 75% del SMI, a través de la Renta Activa de Inserción.

Como hito fundamental, el tercer PNAin (2003-2005) contempló la elaboración del **proyecto de Ley de garantía de Igualdad entre Mujeres y Hombres**, así como el desarrollo de la Ley Orgánica de Medidas de Protección integral contra la Violencia de Género y su aplicación, y pronto se cumplió este compromiso.

Además, a lo largo de la década, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social han ido otorgando una cada vez mayor importancia a la **sensibilización contra la violencia de género**, incluyendo campañas publicitarias y acuerdos con medios de comunicación para el desarrollo de buenas prácticas en el tratamiento de la información periodística.

Asimismo, se han incrementado los **acuerdos de colaboración con las ONG's** para desarrollar programas dirigidos a erradicar la violencia contra las mujeres, para conseguir la inserción social de aquellas que se encuentren en riesgo de exclusión, y para favorecer su incorporación al mundo laboral.

Los PNAin también han considerado, de manera creciente en los últimos tiempos, la adopción de medidas para promocionar la igualdad en las PYMEs, para lo cual han contemplado la concesión de ayudas dirigidas a estas empresas para la elaboración y puesta en marcha de planes de igualdad.

Todas estas medidas han afectado positivamente a la incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo, y así, mientras la **tasa de actividad** general en España ascendió entre 2001 y 2008 en 6,86 puntos porcentuales (un 13%, pasando del 52,94% al 59,8%), la correspondiente a las mujeres se incrementó en **10,03 puntos porcentuales (un 25%)**, pasando del 40,43% al 50,46% en menos de 9 años. Más aún: habiendo aumentado mucho más la población activa femenina que la masculina, el **número de mujeres ocupadas se incrementó** en España, en el mismo periodo, **en un 42,38%**, mientras que el del total de la población creció 25,46%.

2.2.4. Jóvenes

Las personas jóvenes están expuestas en España a elevadas tasas de desempleo, y una parte importante tiene dificultades para obtener un trabajo que le asegure una cantidad mínima de ingresos para desarrollar una vida digna. Por otro lado, el incremento de precios que la vivienda ha experimentado en nuestro país en los últimos años hace que muchos jóvenes hayan quedado excluidos de su acceso. La ausencia en muchas ocasiones de unos adecuados niveles formativos, y los malos hábitos en materia de salud, son factores que se unen a los anteriores incrementando el riesgo de marginación y exclusión social de la juventud española.

Por ello, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España, han incorporado desde sus orígenes a los jóvenes como colectivo vulnerable, y han contemplado actuaciones que enfrentan sus riesgos de exclusión en los ámbitos anteriormente mencionados.

Así, en cuanto al **acceso al empleo**, los PNAin han demostrado un fuerte compromiso con el **fomento de la empleabilidad** de los jóvenes, mediante itinerarios personalizados y medidas de acompañamiento, especialmente a través de programas gestionados por ONG's. Además, han dado gran importancia a promover el acceso de los jóvenes a nuevas oportunidades ocupacionales, identificando sectores estratégicos y nuevas profesio-

nes, combinando formación y empleo en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional y extendiendo el empleo a tiempo parcial.

También han incluido como compromiso, en colaboración con CCAA y CCLL, el **Programa de Emancipación Joven**, que en el área de empleo prevé la ampliación de la Red de Oficinas de Emancipación Joven al nivel local con un Servicio de información sobre empleo, autoempleo, formación reglada y derechos laborales, y abordando la elaboración de un **Plan Estratégico para el Fomento de la Cultura Emprendedora**.

Asimismo, los Planes españoles han previsto el establecimiento de programas dirigidos a jóvenes **ex-tutelados** por las Administraciones Públicas y destinados a la promoción de su integración sociolaboral.

En materia de **vivienda**, los sucesivos PNAin han establecido medidas para **incentivar el alquiler** para jóvenes fomentando las ayudas directas, y han puesto en marcha programas experimentales en diversos municipios destinados a la construcción de apartamentos de pequeñas dimensiones para jóvenes con ingresos reducidos.

Asimismo, han hecho suyas las actuaciones contenidas en el **Programa Joven del Plan de Vivienda 2005-2008**, y se han comprometido a aumentar las ayudas directas para el acceso a la vivienda para jóvenes menores de 35 años con dificultades especiales, y a facilitar el cambio de vivienda protegida, desde una más pequeña a otra más grande cuando cambien las circunstancias personales sin tener que devolver las ayudas.

Igualmente, los Planes también han incluido entre sus compromisos la elaboración de convenios específicos con las administraciones públicas y otras instituciones para promover viviendas jóvenes en arrendamiento, así como diversas actuaciones para favorecer la emancipación de los jóvenes aumentando su grado de autonomía personal y su integración social en colaboración con la FEMP.

Los sucesivos PNAin también han previsto continuar con el desarrollo del programa de la **Renta Básica de Emancipación para jóvenes**, y desarrollar, en colaboración con comunidades CCAA y CCLL, el **Programa de Emancipación Joven** en el área de vivienda, con un servicio de información sobre compra y alquiler de vivienda, cooperativas y financiación, y un servicio de bolsa de vivienda joven en alquiler a precios inferiores a los del mercado.

En materia de **formación**, uno de los compromisos prioritarios para España es conseguir aumentar la escolarización en la Educación Secundaria Post-obligatoria, mediante la reducción progresiva del abandono escolar, con el fin de acercarnos a los objetivos europeos. Para ello, los PNAin españoles han desarrollado programas específicos, han realizado campañas de sensibilización dirigidas a los jóvenes y a sus familias, y han desarrollado

Programas de Cualificación Profesional Inicial que fomenten la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y que promuevan el acceso a ciclos formativos de grado medio.

Además, se han comprometido a impulsar la Formación Profesional (con, entre otras, medidas especialmente diseñadas para jóvenes en riesgo de exclusión), y han sentado las bases para establecer y desarrollar la normativa legal que ya reconoce la experiencia no reglada.

En cuanto a la **salud**, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social han contemplado el aumento de los **programas preventivos** entre jóvenes y en zonas de alto riesgo, en relación con la educación para la salud y la promoción de hábitos de vida saludables.

Así, los PNAin españoles han previsto la realización de campañas de prevención del **consumo de alcohol y otras sustancias nocivas** entre jóvenes y adolescentes, mediante el establecimiento de protocolos de coordinación y actuación entre las áreas de Sanidad y Educación, contando con la colaboración de las asociaciones de madres y padres.

Además, se han comprometido a establecer un **plan de prevención de embarazos no deseados y de enfermedades de transmisión sexual** en adolescentes y jóvenes desfavorecidos, desescolarizados y no integrados en el mercado laboral y/o en circunstancias socioeconómicas muy desfavorables.

Los sucesivos PNAin también se han ocupado de **fomentar la integración social y cultural** de los jóvenes en su entorno, y así han desarrollado programas, en colaboración con ONG's, destinados a la integración sociolaboral de jóvenes ex-tutelados, y adolescentes y jóvenes con dificultades de adaptación social. Asimismo, los PNAin han establecido medidas para promover la utilización de servicios y recursos públicos para alternativas de formación, ocio y deporte que fomenten la adquisición de hábitos de vida saludable y de educación medioambiental, o para la realización de programas que desarrollen valores de convivencia, interculturalidad, tolerancia y participación social, también en colaboración con ONG's.

Como instrumento de gran relevancia para mejorar la atención a las personas jóvenes en nuestro país, el vigente V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, contempla la elaboración del **Libro Blanco para la Juventud en España**, impulsando un debate sobre el papel de las políticas públicas de juventud y de quienes intervienen en ellas para adecuarlas a las condiciones de vida y expectativas de la juventud.

Como resultado de las medidas contenidas en los PNAin destinadas a los jóvenes, el **desempleo de las personas de entre 16 y 24 años** descendió, entre 2001 y 2006, un **13,5%** (2,8 puntos porcentuales), al pasar del 20,7% al 17,9%. No obstante, desde el año 2007, debido a la crisis económica, el alto crecimiento de empleo registrado en los últimos años se ha

ido reduciendo, lo que se ha traducido en la subida de las tasas de desempleo juveniles.

Por otro lado, en materia de vivienda, se han abierto en España más de **150 Oficinas de Emancipación Joven**, nacidas del acuerdo suscrito por el Instituto de la Juventud de España (INJUVE) y las administraciones autonómicas para facilitar la inserción laboral de los jóvenes y su acceso a una vivienda digna. En este periodo, ya han sido utilizadas por más de **140.000 jóvenes**.

2.2.5. Infancia

Debido a la ausencia de autonomía en edades tempranas, los cuidados que requieren las personas en edad infantil así como el acceso a recursos como los servicios de salud o de educación, deben ser facilitados por personas adultas, que deben evitar la desprotección de la infancia y facilitar su inclusión en las esferas educativa, de salud, y en un entorno social y familiar que le permita desarrollar sus capacidades con plenitud.

Los sucesivos Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España han tenido muy en cuenta la vulnerabilidad de las personas en edad infantil y los factores que pueden conducirlos a la exclusión social, y por ello han considerado a la infancia como un colectivo de actuación específico en todas sus ediciones.

Tal y como se explicó en un apartado anterior, la educación constituye un derecho básico que se configura como un mecanismo fundamental para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y para garantizar el ejercicio de una ciudadanía democrática, responsable, libre y crítica. Sin embargo, no todas las personas tienen las mismas opciones para formarse, ni las mismas oportunidades para sacar el máximo partido a sus talentos naturales, y determinados factores sociales que ubican a las personas en situaciones de desventaja en la carrera educativa, pueden fácilmente conducir a la vulnerabilidad y a la exclusión, afectando particularmente a aquellas personas de menos edad.

Por ello, el Gobierno de España ha considerado la ampliación de la educación infantil una absoluta prioridad, y así ha quedado reflejado en los sucesivos Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, que han recogido este compromiso desde sus primeras ediciones. Así, los PNAin españoles han desarrollado medidas para **potenciar la educación infantil** de 0 a 3 años para los sectores desfavorecidos, así como para **ampliar la red pública y concertada** de centros para niños en dicho intervalo de edad —especialmente en zonas de dificultad social y con horarios amplios que permitan la conciliación de la vida laboral y familiar— mediante convenios de la Administración General del Estado con CCAA y Municipios.

Los PNAin también han tenido en cuenta aquellas medidas destinadas a favor de la infancia institucionalizada, y así han incluido compromisos para fomentar la realización de programas de equipamientos residenciales para menores en situación de dificultad y/o conflicto social, y programas experimentales para la aplicación de medidas alternativas al internamiento gestionados por ONG's, y han promovido programas de fomento de la acogida familiar de menores protegidos por la Administración a través de la colaboración técnica y financiera con ONG's.

Asimismo, han establecido medidas destinadas a potenciar los programas y recursos del sistema de protección a la infancia de las CCAA; a apoyar la aplicación efectiva de la Ley de Responsabilidad del Menor; a potenciar los programas para la orientación y mediación familiar; y a desarrollar programas dirigidos a familias monoparentales, por parte de los servicios sociales.

Para ello, han contemplado el refuerzo de los programas y recursos del sistema de protección a la infancia cofinanciados por las Administraciones Públicas, y han previsto elaborar el **II Plan de Acción contra la Explotación Sexual Comercial de la Infancia y la Adolescencia**, compromiso efectivamente cumplido.

También se ha previsto la realización de programas para la prevención y atención del maltrato y/o el trabajo infantil a través de la colaboración técnica y financiera con ONG's, y los Planes también previeron la implantación en todo el territorio nacional de una '**Hoja de detección, notificación y registro de malos tratos a la infancia**', en coordinación con las CCAA.

Además, hay que señalar la puesta en marcha del **Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009**, que da cumplimiento al compromiso adquirido en el IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social. Por su parte, el vigente V PNAin propone, después de realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución del mencionado Plan Estratégico, diseñar y aprobar el nuevo Plan 2010 - 2013. Ambos contemplan, entre sus actuaciones principales, el desarrollo de programas para la protección contra el maltrato y la explotación infantil desde las administraciones públicas, el impulso de medidas para la adopción o acogimiento familiar de menores con necesidades especiales, el fomento de acciones con ONG's para el desarrollo de programas dirigidos a la prevención de la pobreza y la exclusión social infantil, el desarrollo de programas de ejecución de medidas para menores infractores, el impulso de actuaciones para prevenir e impedir la aparición de grupos violentos y/o organizados.

Como resultado de las medidas puestas en marcha de acuerdo con los compromisos de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, se han producido avances muy importantes en esta área, especialmente en

materia de acceso a una educación con equidad para los más pequeños: en 2004 se hizo efectiva la **gratuidad de la educación infantil**, se ha incrementado el número de plazas, y ha aumentado la escolarización de niños menores de tres y seis años. Así, **las tasas de escolarización en edades tempranas han experimentado una evolución muy positiva** en los últimos años, y la tasa referida a los niños de 3 años se ha incrementado en casi 8 puntos porcentuales entre 2001 y 2008, llegando hasta el 97,6%. La tasa a los 2 años, si bien partía de niveles iniciales mucho más bajos que la anterior (17,8% en 2001 frente a 89,7%), se ha duplicado en los últimos ocho años, y alcanza a más de una tercera parte de la población infantil en esa edad (35,0% en 2008).

2.2.6. Acciones de apoyo a la familia

Determinados grupos de familias experimentan una serie de factores que hacen que su nivel de bienestar sea notablemente inferior respecto al de otros colectivos familiares, y que los sitúa, en gran parte de las ocasiones, en riesgo de pobreza y/o exclusión social. Así sucede, por ejemplo, con la gran mayoría de las familias monoparentales, con aquellas en las que todos sus miembros están desempleados, o con las formadas por mujeres que han sido víctimas de violencia de género.

Por ello, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España han contemplado desde sus orígenes a la familia como colectivo destinatario de sus acciones dentro de un eje de actuación específico. Las medidas en él contenidas se han centrado, a lo largo de la década, en tres grandes áreas principalmente: el impulso de la conciliación de la vida laboral y familiar, la potenciación de los servicios de orientación y mediación familiar, y el apoyo a las familias cuidadoras de personas dependientes.

Así, con respecto a la **conciliación de la vida laboral y familiar**, desde los primeros PNAin españoles se han establecido compromisos para la ampliación de la red pública y concertada de centros para niños y niñas de 0-3 años (especialmente en zonas de dificultad social y con horarios amplios), la promoción de servicios para niños y niñas de 0 a 3 años en los centros de trabajo, el reconocimiento de beneficios a las empresas que faciliten la conciliación de la vida de sus trabajadores o el impulso a los programas dirigidos a facilitar la compatibilidad entre la vida familiar y la vida laboral a través de servicios mediante la colaboración técnica y financiera de ONG's.

En los más recientes PNAin, se ha tendido a impulsar el desarrollo de programas y **medidas legislativas y sociales** en materia de horarios laborales y de permisos y licencias por cuidado de hijos, tales como el compromiso de ampliación de 16 a 18 semanas la duración del permiso de maternidad por

nacimiento del segundo hijo en el caso de familias monoparentales y a 20 semanas a partir del tercer hijo, o el impulso de medidas para extender prácticas empresariales familiarmente responsables, especialmente en relación con la flexibilidad laboral y las necesidades de atención a hijos y otros familiares. Además, se tiende a aumentar y **mejorar la oferta de servicios** de calidad a menores de 3 años, y a promover el desarrollo de programas de apoyo e intervención en las familias en situaciones especiales desde las Administraciones Públicas y en colaboración con las ONG's.

Con el objetivo de apoyar a las **familias cuidadoras de personas dependientes**, los sucesivos PNAin han contemplado medidas para impulsar los programas dirigidos a este colectivo mediante la colaboración con las CCAA y, en los últimos años, en el marco del desarrollo del SAAD, los más recientes Planes han concedido mayor importancia a la atención de familias en las que conviven personas en situación de dependencia, y contemplan como objetivo el desarrollo, con ONG's, de programas de apoyo a estas familias, y de programas de colaboración en la atención personal, atención nocturna, respiro familiar y apoyo a familias y adaptación de la vivienda y de atención diurna. Además, el V PNAin establece entre sus objetivos facilitar los instrumentos necesarios para favorecer la formación de cuidadores familiares y profesionales dentro de los contenidos de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia.

También se han comprometido a desarrollar medidas de **protección a las familias numerosas**, a favor de la infancia institucionalizada, o aquellas destinadas a mejorar las prestaciones económicas de la Seguridad Social por hijo a cargo.

Cabe destacar, por último, que en los más recientes PNAin cobran mayor importancia los compromisos para mejorar los programas de *puntos de encuentro*, orientación y/o de mediación familiar desde Administraciones y en colaboración con ONG's, y para avanzar en el establecimiento de criterios de calidad en el desarrollo de los mismos.

Del mismo modo, la evolución de los últimos años apunta a una mayor importancia de la educación financiera de las familias y, así, el V PNAin, actualmente en vigor, prevé la aprobación de un **Plan de Educación Financiera 2008-2010** para mejorar la cultura financiera de los ciudadanos, prevenir el fraude y evitar el endeudamiento excesivo.

2.2.7. Población Gitana Española

En España el colectivo gitano excluido o en riesgo de exclusión se calcula en más de un 30% de la población gitana total. Su situación de exclusión se debe, en la mayoría de las ocasiones, a factores económicos (ingresos insufi-

cientes), a la falta de acceso a los recursos sociales normalizados (educación, vivienda, salud, servicios sociales, etc.), a la escasa participación en el ámbito político y social y/o a situaciones de discriminación.

En este contexto, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España, han incluido a la población gitana como uno de sus colectivos destinatarios desde sus orígenes, estableciendo compromisos para mejorar la calidad de vida de su población desfavorecida, garantizar el acceso y uso de los sistemas de protección social y propiciar una mejor convivencia entre los distintos grupos sociales y culturales.

Para ello, los planes han previsto medidas de intervención social **de carácter integral**, de forma que en ellas se realicen actividades simultáneas en los ámbitos de la educación, la vivienda y el hábitat, la salud, la formación y el empleo, y los servicios sociales. Para ello, ha sido indispensable reforzar la coordinación entre las distintas administraciones y la colaboración con otras entidades públicas y privadas.

Puesto que el empleo es determinante para alcanzar la inclusión social, los PNAin españoles han otorgado una especial relevancia a las medidas destinadas a la **inserción social y laboral** de la población gitana, y han prestado especial atención a las actuaciones de formación, de fomento del empleo y de acceso al mercado laboral normalizado de la juventud gitana, así como a potenciar los programas de formación de mediadores gitanos y a la promoción e inserción socio-laboral de las mujeres gitanas, reforzando programas de escolarización, de alfabetización, de habilidades sociales, de educación para la salud y de formación para el empleo.

Han establecido medidas para **impulsar la formación**, además, desarrollando el compromiso de incrementar los servicios y programas para fomentar la educación infantil (0-6 años), la escolarización obligatoria de la infancia y adolescencia gitana (6-16 años) y las correspondientes actividades de acompañamiento social con las familias. Asimismo, los Planes han previsto el desarrollo de programas que faciliten la permanencia de la población gitana en los estudios de niveles medios y superiores, especialmente de las niñas y las adolescentes, y también de medidas para la formación de personas adultas.

También se ha hecho especial incidencia en el desarrollo de programas que faciliten el acceso y conocimiento de las nuevas tecnologías por parte de la población gitana y, asimismo, todos los planes implementados hasta la fecha han tenido muy en cuenta el objetivo de realizar programas de sensibilización y fomento de la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres gitanos.

Por último, los PNAin españoles han establecido medidas dirigidas a incrementar la sensibilización del profesorado respecto a la diversidad, el derecho a la diferencia y la necesidad de desarrollar currículos adaptados,

y para la realización de cursos de formación de mediadores interculturales en los ámbitos de la acción social, la educación, la vivienda y el hábitat y la salud.

En lo que respecta a la **vivienda**, los Planes Nacionales se han comprometido a reducir las situaciones de marginalidad en las que se encuentra un segmento de la población gitana, derivadas de su asentamiento en hábitat degradados, haciendo incidencia en políticas como las destinadas a la erradicación del chabolismo o las intervenciones en barrios con necesidades especiales.

Igualmente, los Planes han contemplado acciones de **lucha contra la discriminación** reforzando las políticas de igualdad de trato y de oportunidades, de formación de los agentes sociales en esta materia, de intercambio de información y buenas prácticas sociales, de apoyo a los programas de mediación intercultural, y de realización de campañas de sensibilización con el apoyo de los medios de comunicación.

En este sentido, también han concedido gran importancia a la **protección de la cultura** de la población gitana, y han previsto entre sus actuaciones promover acciones que favorezcan el reconocimiento del hecho cultural y la identidad gitana y la recuperación y enseñanza de su lengua, tales como la creación de un Instituto de Cultura Gitana para el desarrollo y la promoción de la historia, la cultura y la lengua gitanas, y dentro del mismo, de un Centro de Documentación y una Biblioteca sobre los temas que afectan en general a las minorías y particularmente a la población gitana.

En lo que respecta a la **salud**, los PNAin han establecido medidas para promover la actuación complementaria de los servicios sanitarios de atención primaria y ONG's, poniendo en marcha programas de promoción de la salud para mejorar el acceso y uso correcto de los servicios de salud, con especial atención al seguimiento pediátrico de los menores, seguimiento perinatal, salud bucodental y cuidados ginecológicos.

Otra de las patas sobre las que se asientan las acciones de los PNAin en lo que se refiere a la este colectivo de actuación, y que ha ido cobrando una mayor importancia con el desarrollo de la década, es la destinada a obtener una **información actualizada sobre la situación de la población gitana** en España y conocer el impacto de las políticas implementadas dirigidas a este colectivo. Así, los últimos planes contemplan la realización de una encuesta nacional sociodemográfica sobre la población gitana, un estudio sobre sus condiciones de salud, y la elaboración de un mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España.

Por último, desde el tercer PNAin, los planes incluyen también un espacio para la **gobernanza** dentro del colectivo, y así, contemplan actuaciones para mejorar lo sistemas de participación del movimiento asociativo gi-

tano, mediante la creación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano, el desarrollo de sus funciones, y su participación en la aprobación de futuros Planes de Acción Nacionales y por CCAA para la mejora de las condiciones de vida del colectivo.

2.2.8. Inmigrantes

Las personas inmigrantes acumulan una serie de factores que les conducen, de manera muy frecuente, a la exclusión social. Así, además de la insuficiencia de recursos derivada del empleo de muchos de ellos en trabajos poco cualificados o de la economía sumergida, presentan, en ocasiones, bajos niveles formativos, experimentan dificultades para ser escolarizados, encuentran muchas veces mayores trabas para acceder a una vivienda, o padecen discriminación.

Por ello, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social han contemplado desde sus inicios un eje de actuación específico con el objetivo de reducir el riesgo de exclusión de las personas inmigrantes y mejorar sus condiciones de vida, poniendo un énfasis especial en las medidas dirigidas a la **integración sociolaboral** de los inmigrantes en nuestro país.

Así, en materia de **empleo**, los PNAin españoles contemplaron el desarrollo de acciones tendentes a la inserción en el mercado de trabajo de los inmigrantes en situación o riesgo de exclusión social, a través de itinerarios individualizados e integrados de inserción laboral. Además, se comprometieron a mejorar la cualificación profesional, la situación laboral y desarrollaron medidas de protección social de las mujeres inmigrantes.

En lo respectivo a la **formación**, los Planes han previsto reforzar el apoyo a los alumnos inmigrantes con medidas específicas que atiendan a sus especiales circunstancias, desarrollar programas para mejorar la cualificación profesional, e implementar instrumentos de atención a menores inmigrantes no acompañados, garantizando su derecho a la educación, así como a la formación para su incorporación al mundo laboral.

Además, en el tercer PNAin, se estableció como compromiso la creación de un **Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes y al Refuerzo Educativo**, cofinanciado por las Administraciones Públicas, y que se incluyó por primera vez en los Presupuestos Generales del Estado de 2005. Desde entonces, se han venido reforzando los programas especiales de atención educativa e inserción del alumnado inmigrante, tales como acogida, acompañamiento a la escolarización y/o inmersión lingüística.

En lo que respecta a la **integración social y cultural**, los PNAin españoles han contemplado establecer un programa piloto de integración de

familias inmigrantes con dificultades económicas y sociales en los centros escolares, para facilitar la información y formación en habilidades sociales, costumbres y cultura del país de acogida, así como impulsar la interculturalidad y potenciar medidas antidiscriminatorias, mediante campañas de sensibilización y la difusión de experiencias de buenas prácticas. Asimismo, los sucesivos Planes han recogido compromisos para reforzar los centros de atención a inmigrantes, el apoyo lingüístico, la información social y orientación para accesibilidad a los servicios públicos, y el desarrollo de programas solicitantes de asilo, refugiados y desplazados, a través de las ONG's.

En lo que respecta a la **protección y seguridad** de los inmigrantes, los PNAin han previsto crear unidades de atención específica a los inmigrantes en el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, y desarrollar programas dirigidos a las personas inmigrantes víctimas de tráfico con fines de explotación sexual y laboral.

También se han contemplado acciones para la promoción de la **igualdad de trato** y no discriminación por raza o etnia, entre las que destaca la creación del **Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación por el Origen Racial o Étnico**, creado por Real Decreto 62/2003.

Los PNAin también han incluido importantes medidas destinadas a la normalización de trabajadores extranjeros, de acuerdo con los agentes sociales, y para desarrollar programas para inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados y desplazados, a través de las ONG's, dirigidas a la acogida y al retorno, así como al reasentamiento de refugiados en España.

En 2007, dando cumplimiento al compromiso adquirido en el IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, se aprobó en España el **Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de los Inmigrantes 2007-2010**, que desarrolló medidas para, entre otras, fomentar la elaboración de planes de acción de las CCAA, convenios con centros de inmigrantes de Ceuta y Melilla para desarrollar programas de acogida de menores inmigrantes, y concedió financiación a ayuntamientos para proyectos.

En el vigente V PNAin, se han incluido como nuevas prioridades en cuanto a este colectivo de actuación: la atención humanitaria a inmigrantes en situación de vulnerabilidad llegados a las costas españolas, el desarrollo y aplicación de programas de retorno voluntario para atender las necesidades de regreso a sus países de procedencia a las personas que voluntariamente lo manifiesten y que carezcan de recursos económicos para hacerlo, y el impulso a acciones y programas de co-desarrollo vinculados a los inmigrantes con sus comunidades de origen y dándoles apoyo técnico y financiero para el eficaz resultado de dichas iniciativas.

2.2.9. Personas sin hogar

El colectivo de personas sin hogar (mayoritariamente compuesto por varones) representa el caso paradigmático de la situación de exclusión social. Sus componentes, en general, reúnen alguna las siguientes características: situación de pobreza extrema, desempleo de larga duración, más de cuarenta años de edad, algún tipo de adicción a las drogas o al alcohol, desestructuración familiar, soledad y, en algunos casos experiencias de institucionalización en centros penitenciarios y/o psiquiátricos.

Sobre la base de estas características, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España han propuesto desde sus orígenes desarrollar **programas integrales** destinados a la incorporación social de personas sin hogar. Para ello, han contemplado medidas de acompañamiento social que superan la mera asistencia básica de alojamiento y manutención, desarrollando acciones complementarias que abordan los distintos ámbitos de intervención, gestionados a través de las ONG's y asegurando la coordinación de los Servicios Sociales de las Administraciones competentes del territorio.

Así, el primer PNAin hizo hincapié en medidas para **potenciar y diversificar los programas y la red de alojamientos sociales** para personas sin hogar, así como en la creación de un nuevo programa presupuestario para financiar, mediante convenios, Planes de Inclusión de cada Comunidad Autónoma donde las personas sin hogar o que viven en chabolas o en situación de pobreza severa, aparecen como colectivos prioritarios.

Posteriormente el II Plan, previó **ampliar y mejorar los equipos** multiprofesionales para la atención social en la calle, diseñar programas integrales para prevenir y evitar la mendicidad, desarrollar programas especiales para las mujeres y jóvenes sin hogar, y crear dispositivos para la atención y subsistencia de aquellas personas que permanecen y/o van a permanecer en situaciones de pobreza severa o exclusión social.

Además, previó establecer cauces de colaboración con el **Observatorio Europeo de las Personas sin Hogar**, promover programas y actuaciones relacionados con la prensa de calle como medio de comunicación e integración social de las personas sin hogar, realizar cursos de formación de profesionales para mejorar la capacidad de detección e intervención precoz en situaciones de riesgo, y facilitar gratuitamente a las personas consideradas como transeúntes o sin hogar, en tanto perdure su situación: transporte urbano, espacio para efectos personales y equipamientos de aseo personal.

También contempló la creación de un **manual de calidad** de centros residenciales con las normas específicas que deben cumplir, con flexibilización de horarios, disponibilidad de espacio personal y posibilidad de alojar parejas y familias.

El tercer Plan, estableció como objetivos impulsar la red interautonómica de recursos, alojamientos y dispositivos para las personas sin hogar, en poblaciones a partir de 50.000 habitantes; ampliar y mejorar los equipos multiprofesionales para la atención social en la calle; impulsar la creación de recursos de baja exigencia para personas sin hogar a través de proyectos de calle, centros de día con acompañamiento social, en colaboración con las ONG's; diseñar programas integrales para prevenir y evitar la mendicidad, en colaboración con las ONG's; y proseguir las campañas de refuerzo de acogida de personas sin hogar ante olas de frío.

El cuarto PNAin previó, además, desarrollar programas de acogida y alojamiento de media y larga estancia en centros que desarrollen actividades de acompañamiento social que superen la asistencia básica de alojamiento y manutención y realicen acciones complementarias o lleven a cabo medidas de inserción social y laboral; subvencionar programas dirigidos al establecimiento de equipos multidisciplinares ambulantes de atención social en la calle; realizar un estudio sobre usuarios de centros de acogida y albergues; e identificar buenas prácticas y modelos de gestión para la atención a las personas sin hogar, con la realización de un seminario sobre estos temas.

Las últimas tendencias, recogidas en el V Plan vigente en la actualidad, prevén impulsar una iniciativa de cooperación técnica con las Administraciones Públicas (General, Autonómicas y Locales), para diseñar estrategias de intervención, dirigidas a las personas sin hogar basadas en las mejores prácticas españolas y europeas; crear un espacio de debate sobre este colectivo, a través del diálogo con las entidades sociales; desarrollar programas de acogida y alojamiento de media y larga estancia en centros que desarrollen actividades de acompañamiento social que superen la asistencia básica de alojamiento y manutención y realicen acciones complementarias o lleven a cabo medidas de inserción social y laboral; y subvencionar programas dirigidos al establecimiento de equipos multidisciplinares ambulantes de atención social en la calle, a desarrollar con ONG's.

2.2.10. Reclusos y ex-reclusos

Las personas reclusas y ex-reclusas comparten una serie de factores que las sitúan, en la mayor parte de las ocasiones, en situaciones de exclusión social. Dichos factores están relacionados, por lo general, con la falta de cualificación profesional, el fracaso escolar, la desestructuración familiar o el desempleo de larga duración y, en definitiva, con la desvinculación familiar, social y laboral, después de más o menos largos y/o frecuentes períodos en prisión, alejados del desarrollo de una vida libre, autónoma, estable y normalizada.

Por ello, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España han considerado desde sus orígenes a la población reclusa y ex-reclusa como uno de los colectivos destinatarios de sus acciones, dentro de una estrategia integral (carácter que crece en los últimos años) que aborda diferentes ámbitos.

Así, en materia de **empleo e integración socio-laboral**, los PNAin han recogido el compromiso de desarrollar programas destinados a la integración social y la inserción laboral de internos en tercer grado y liberados condicionales, realizados en colaboración con las ONG's.

En lo que se refiere a la **salud**, los Planes españoles han incluido medidas para mejorar el acceso de los ex-reclusos a todos los servicios sanitarios, a través del incremento de los programas gestionados por las ONG's para atención sanitaria y rehabilitación. En el mismo sentido, incluyeron el compromiso de desarrollar el programa INVASIVO para el reconocimiento de minusvalías de internos en centros penitenciarios, en colaboración con los equipos de base de las Comunidades Autónomas.

Igualmente, han realizado un importante esfuerzo para la puesta en marcha de programas de atención sanitaria y rehabilitación de internos drogodependientes, enfermos de SIDA y de otras enfermedades.

Por otro lado, los Planes españoles contienen, desde sus orígenes, un importante número de medidas destinado a mejorar la situación de las **mujeres** reclusas y ex-reclusas y de sus hijos, y así, han establecido compromisos para promover programas dirigidos a mujeres reclusas con hijos a su cargo, con especial atención a los aspectos educacionales y lúdicos como la estimulación precoz para el desarrollo motor y cognitivo y el desarrollo sensorial y emocional de los niños, la promoción de las relaciones materno-filiales, el desarrollo de las mujeres madres en el entorno familiar y social, y la creación de escuelas de verano para reforzar la educación infantil.

En los más recientes PNAin, y de cara a reforzar el carácter integral de la asistencia a personas reclusos y ex-reclusas, se incluye como medida la cofinanciación de redes de recursos para la atención de personas sometidas a medidas de seguridad, suspensión de la pena y reglas de conducta del Código Penal mediante la disposición de plazas de internamiento para los diferentes programas y reglas: Internamiento para tratamiento de toxicomanías, internamiento en centros educativos especiales, tratamiento ambulatorio de toxicomanías o cursos educativos, formativos, de educación sexual, de formación vial y malos tratos.

3. Esfuerzo presupuestario

Los cinco Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España implementados hasta la fecha han supuesto una inversión, entre 2001 y 2010, superior a los **245.000 millones de euros**, es decir, más de la quinta parte del Producto Interior Bruto español a precios de mercado, en 2008.

Los recursos financieros destinados a los Planes han **ido incrementados año a año**, y así, entre 2001 y 2010, se han multiplicado **por dos**, aumentando un 103%, hasta llegar a un presupuesto de, aproximadamente, **37.000 millones de euros** para el presente año 2010. Para hacernos una idea del compromiso del Gobierno de España con la reducción de la pobreza y el fomento de la inclusión social, este presupuesto supera el **3% del Producto Interior Bruto** español previsto para 2010.

A lo largo de los casi 10 años en los que han estado en vigor los cinco Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España, sus recursos económicos se han repartido, entre los diferentes ejes y colectivos de actuación, de la siguiente manera.

3.1. Por ejes de actuación

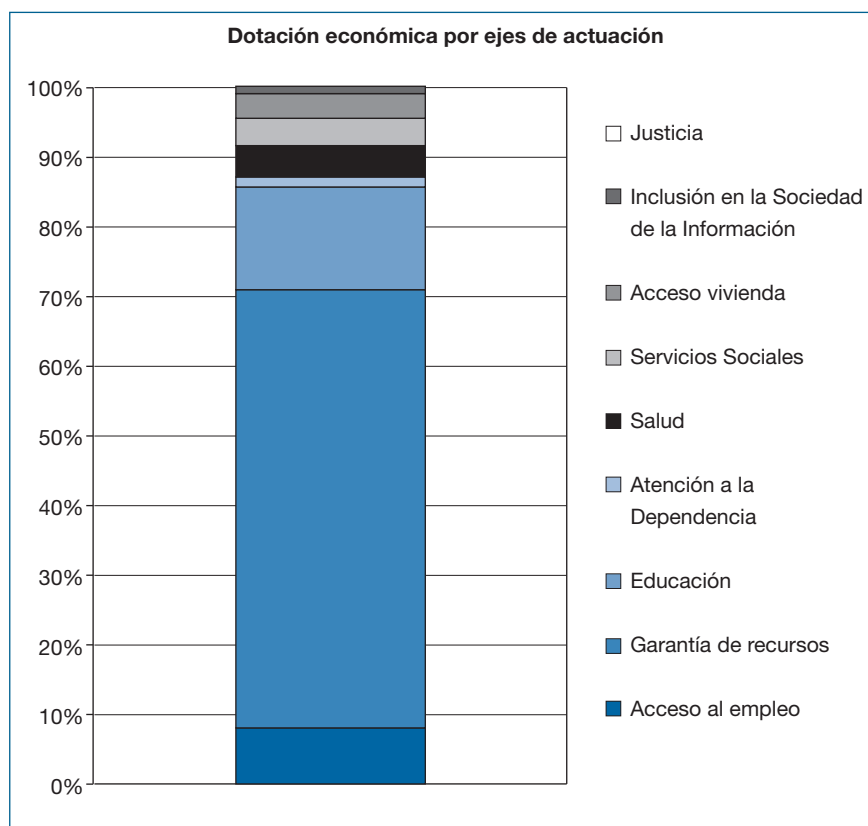
El principal eje de actuación, en cuanto al esfuerzo presupuestario dentro de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, es el de **Garantía de Recursos**, que incluye, entre sus principales actuaciones, el pago de las pensiones, de las prestaciones por desempleo, y del salario mínimo interprofesional.

Así, los recursos destinados a este eje de actuación ocupan, en promedio, el **50,5% del total consignado en los Planes Nacionales de Acción**, con una cuantía superior, para el conjunto de los cinco PNAin, a los **120.000 millones de euros**. Además, durante los casi 10 años de vigencia de los planes, los fondos destinados a este eje se han incrementado **más de un 65%**.

A la garantía de recursos le sigue en importancia el eje de **equidad en la educación** que, con **28.540 millones de euros** de presupuesto en el conjunto de los cinco planes implementados hasta la fecha, supone el **11,28% de los recursos** destinados a inclusión social y lucha contra la pobreza. Como muestra del compromiso del Gobierno de España con la consecución de un más equitativo acceso a la educación, las cantidades destinadas a este eje de actuación **se han más que duplicado** en los casi 10 años de vigencia de los planes, hasta alcanzar un **incremento superior al 174%**.

El **acceso al empleo** se configura como **tercera prioridad** en orden de importancia en los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España, con un presupuesto que supone el **6,4% de los recursos destinados a los PNAin**, y más de **15.600 millones de euros**. Durante los años de vigencia de los cinco PNAin españoles implementados hasta la fecha, los recursos destinados a este eje de actuación se han incrementado en **más de un 75%**.

Las principales prioridades en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en España son, pues, la **garantía de recursos**, la **equidad en la educación**, y el **acceso al empleo**, es decir, las componentes principales del enfoque de **inclusión activa**, que basa las medidas de inclusión social en un apoyo a la renta adecuado, un mercado de trabajo inclusivo y el acceso a servicios de calidad. Entre los tres, suman **más de 165.270 millones de euros en casi 10 años**, es decir, **el 67,4% de los recursos presupuestarios de los cinco PNAin**.



El cuarto ámbito de acción, en cuanto a dotación económica, ha sido la **salud**, que absorbió **el 3,71% de los recursos** destinados a los cinco Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España, y **más de 8.500 millones de euros** han sido empleados desde el inicio de la década para satisfacer las necesidades sanitarias de los más desfavorecidos.

En este sentido, el Gobierno de España ha otorgado, en los últimos años, una creciente importancia a la atención **a las personas en situación de dependencia y a sus cuidadores**, convirtiéndolo en uno de los principales retos de la política social, como la base del Cuarto Pilar de nuestro Estado del Bienestar, tras el Sistema Nacional de Salud, el Sistema Educativo y el Sistema de Pensiones.

Esta mayor importancia, ha tenido su reflejo en los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, al pasar a ser **incluida la Atención a la Dependencia como un eje de actuación** en 2005, y convertirse en un **objetivo específico** en el IV PNAin (2006-2008). Así, desde 2005, el presupuesto recogido en los PNAin destinado a atención a la Dependencia, ha pasado de suponer el 0,21% de los recursos de los Planes, a alcanzar, en apenas cinco años, el 1,91% en 2010, con un volumen de recursos que se **ha multiplicado por 14 en el periodo**, y que alcanza ya el total invertido de **2.500 millones de euros**.

Por su parte, los recursos destinados dentro de los Planes a **Servicios Sociales**, han supuesto el 3,33% del presupuesto de los cinco PNAin en su conjunto, con un volumen de **8.200 millones de euros**. Además, los fondos consignados a este eje de actuación **se han incrementado un 132%** desde la entrada en vigor de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social.

En lo que se refiere a las medidas para facilitar el **acceso a la vivienda** a los grupos más desfavorecidos, han absorbido el 3,24% de los recursos, y en ellas se han invertido **7.300 millones de euros**.

La **inclusión en la Sociedad de la Información** también ha sido relevante dentro de los PNAin españoles, y así, las medidas que se han contenido en este eje de actuación han supuesto la inversión de **600 millones de euros**, y el 0,25% del presupuesto de los planes. Desde la puesta en marcha de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, el presupuesto contenido dentro de este eje de actuación se ha incrementado en **más de un 9%**.

Por último, los recursos destinados a mejorar el acceso a la Justicia para los más vulnerables, han ascendido, para el conjunto de los PNAin, a **254 millones de euros** (el 0,11% del total), lo que implica un incremento, a lo largo del periodo de vigencia de los Planes, cercano al **8%**.

3.2. Por colectivos

El principal colectivo de actuación de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España, en cuanto al esfuerzo presupuestario destinado es el de **Personas Mayores**, que incluye entre sus principales actuaciones, medidas que abarcan un gran número de ámbitos (apoyo a los recursos, vivienda, formación, etc.).

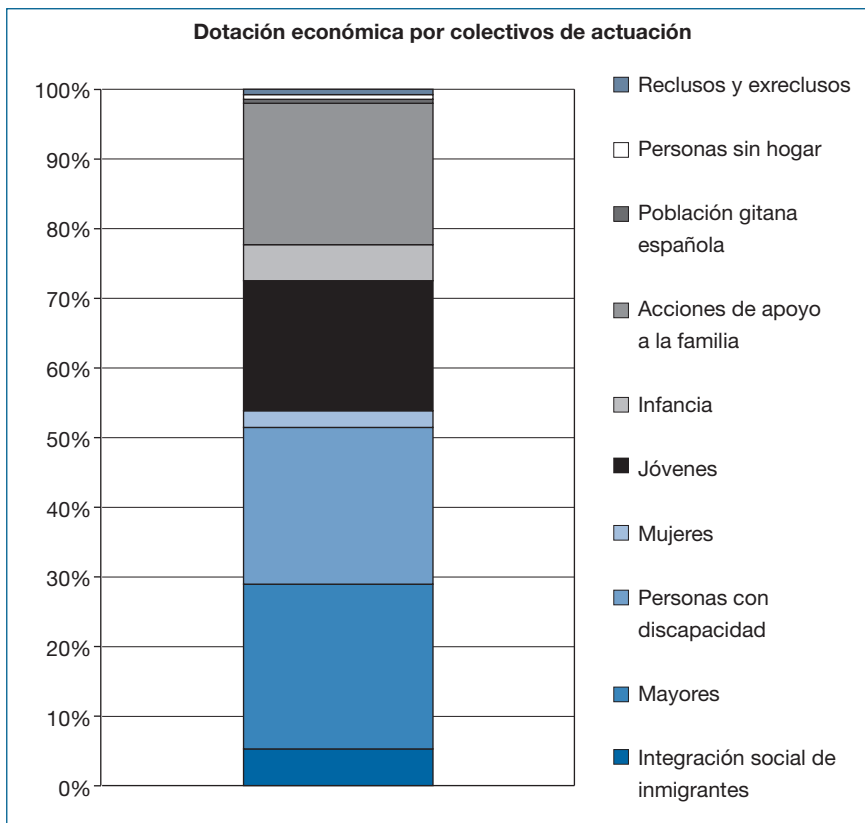
Así, los cinco PNAin españoles implementados hasta la fecha han destinado a las personas mayores **más de 12.000 millones de euros, un 4,58% de todos sus recursos**. Además, las cuantías consignadas a este colectivo de actuación han ido **aumentando de forma progresiva**, de modo que, desde la entrada en vigor del primer PNAin, se han **multiplicado por más de 4**, y han experimentado un incremento **superior al 315%**.

Las **personas discapacitadas** ocupan el segundo lugar dentro de los colectivos a los que los PNAin han destinado mayor cantidad de recursos. Así, a lo largo de la década, el **4,49% del presupuesto** de los Planes ha sido consignado a establecer medidas para evitar el riesgo de exclusión de las personas con discapacidad, hasta alcanzar un total de **13.523 millones de euros**. Del mismo modo que sucede con las personas mayores, la adecuada atención a este colectivo de personas constituye una prioridad para el Gobierno, y así, desde la entrada en vigor del primer PNAin, los recursos destinados a favorecer la inclusión social de las personas con discapacidad se han incrementado **más de un 343%**.

Las actuaciones de **apoyo a la familia** ocupan el tercer lugar en cuanto a dotación presupuestaria y, en el conjunto de los cinco PNAin implementados hasta la fecha se han destinado a ellas **más de 10.200 millones de euros, el 4,03% de los recursos de los Planes**. Es de destacar el elevado incremento de los recursos consignados a este eje de actuación desde la implementación de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, que supera el **450%**.

Las medidas destinadas a luchar contra la exclusión social de los **jóvenes** y promover su inclusión, ocupan el cuarto lugar por nivel de recursos, y en ellas se han invertido más de **9.600 millones de euros, un 3,41% del total presupuestado** en los Planes. No obstante, han experimentado el mayor incremento de recursos en el periodo de vigencia de los PNAin, y su dotación en este tiempo se ha multiplicado **por más de 17**.

La **infancia** y la **inmigración**, con **2.700 millones de euros** cada una y el **1,03** y **1,08%** de los recursos respectivamente, les siguen en importancia. No obstante, ambas partidas se han incrementado de forma considerable, al haber aumentado la destinada a infancia un **86%**, y haberse multiplicado **por más de 5,5** la correspondiente a integración de los inmigrantes.



Por su parte, las medidas encuadradas dentro del colectivo de **mujeres**, han sumado **1.200 millones de euros** y el **0,52%** de los recursos económicos de los PNAin.

Las actuaciones destinadas a favorecer la inclusión social de la **población reclusa y ex-reclusa**, han estado dotadas con recursos por valor de más de **407 millones de euros**, lo que implica un 0,18% del total del presupuesto de los PNAin.

En lo que respecta a la **población gitana**, las medidas destinadas al fomento de su inclusión social han supuesto unos recursos superiores a los **300 millones de euros**, un 0,15% del total consignado a los PNAin.

Por su parte, las actuaciones destinadas en los Planes a fomentar la inclusión social de las **personas sin hogar**, han contado con unos recursos superiores a los **256 millones de euros**, que han supuesto el 0,10% de los fondos de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social.

4. Principales esfuerzos a realizar

Tal y como ha quedado reflejado en los capítulos anteriores, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España han supuesto la consecución de numerosos e importantes avances en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en nuestro país.

Sin embargo, existen aún desafíos pendientes y restan aún progresos por realizar, que se hacen más necesarios en el actual contexto de crisis económica mundial que está aumentando los niveles de pobreza, marginación y exclusión social.

Como aspecto genérico, y a pesar de los avances obtenidos en los sucesivos PNAin implementados hasta la fecha en materia de **concreción** de las medidas en ellos propuestas, aún se hace necesario un mayor esfuerzo por precisar las diferentes actuaciones con claridad, de modo que la redacción de los Planes permita conocer con exactitud tanto las medidas, como la forma de implementarlas, la manera de medir los resultados, y la cuantía presupuestaria destinada a cada una de ellas.

Esto permitirá, además de una mayor y mejor comprensión y difusión de las políticas de inclusión en España, la posibilidad de realizar evaluaciones periódicas comparables, que sirvan de base para reafirmar o modificar los objetivos en función de los resultados y las necesidades reales de personas con un perfil tan sensible a los cambios como el que tienen quienes están en riesgo o situación de exclusión social.

En este sentido, la incorporación de objetivos cuantitativos en los más recientes Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social ha resultado muy positiva. Sin embargo, aún es insuficiente para poder realizar evaluaciones y comparaciones eficaces que puedan hacer de los Planes algo realmente vivo, dinámico, y adaptado en todo momento a las circunstancias reales de la pobreza y la exclusión.

Por otro lado, la persistencia de sustanciales diferencias territoriales en cuanto a niveles de pobreza y exclusión, así como en cuanto a la variedad e intensidad de los servicios prestados en las distintas Comunidades Autónomas, hace necesaria una **mayor coordinación** para garantizar unos niveles asistenciales equiparables en las diferentes regiones. Esta coordinación, no obstante, requiere como condición necesaria un elevado grado de compromiso político y un verdadero esfuerzo de todos, dado que la mayor parte de las políticas sociales vinculadas a la lucha contra la exclusión social son responsabilidad exclusiva de las Comunidades Autónomas y, en algunos casos, su ejecución corresponde a las Corporaciones Locales. En la

formulación de las futuras estrategias nacionales de acción para la inclusión social se hace, pues, imprescindible, reforzar la perspectiva de equidad interterritorial para reducir los factores de desigualdad regional existentes en la actualidad.

Avanzando ya hacia aspectos particulares, y analizando los desafíos pendientes en materias concretas, han de destacarse las implicaciones que la actual crisis económica están teniendo en materia de **empleo**: desde su inicio a finales del año 2007, los niveles de alto crecimiento de empleo que se habían registrado en España en los años anteriores se han ido reduciendo, lo que se ha traducido en la subida de las tasas de desempleo, la expulsión del mercado laboral de los trabajadores más vulnerables y el aumento de las dificultades de incorporación al mercado laboral de trabajadores con escasa empleabilidad. Por ello, hoy se hace indispensable incrementar los esfuerzos para mantener y crear empleo y reforzar la protección social de los colectivos en mayor riesgo de exclusión.

Con respecto al primer desafío, el de la creación y el mantenimiento del empleo, se requiere, en primer lugar, un acuerdo a nivel nacional de todos los agentes sociales para enfrentar unidos la dificultad. Una vez conseguido esto, quedan pendientes medidas destinadas a fomentar la creación de puestos de trabajo, a acabar con la elevada segmentación del mercado laboral español, a reducir la temporalidad en el empleo, y a garantizar una mejor coordinación entre las políticas activas de empleo y las políticas de inclusión social.

En este sentido, es muy apreciable el refuerzo observado, a partir del IV PNAin, de las políticas de fomento de la inclusión activa, eje fundamental de la lucha contra la pobreza entendida como fenómeno multidimensional, si bien se deberían hacer esfuerzos por mejorar la coordinación de las actuaciones de los servicios de empleo, los servicios sociales y el sistema de Seguridad Social.

Del mismo modo, es necesario concentrar recursos para facilitar un mayor nivel de participación en el mercado de trabajo de los jóvenes, de las mujeres y de los trabajadores mayores. Además de los efectos sobre positivos para ellos, con ello se contribuiría a asegurar la sostenibilidad y la adecuación del sistema de pensiones.

En lo que respecta a la **garantía de recursos económicos mínimos**, uno de los principales objetivos de los PNAin españoles dentro de este eje de actuación ha sido impulsar la delimitación de unos criterios básicos comunes a todas las Comunidades Autónomas, sobre condiciones de acceso, cuantías de las ayudas económicas y mecanismos de control y evaluación de las Rentas Mínimas de Inserción. No obstante, aún es necesario avanzar en la implementación de estos criterios elementales que permitan homogeneizar, a nivel estatal, los distintos programas regionales, teniendo en cuenta

que la inclusión social a través del empleo debe ser un objetivo reforzado en los programas de rentas mínimas de inserción.

Asimismo, sería conveniente establecer instrumentos de coordinación entre el sistema de renta activa de inserción (de nivel estatal) y los diferentes esquemas de rentas mínimas de inserción (regionales), con el fin de hacer de ambos programas prestaciones complementarias de modo que se refuercen y aumenten su eficacia.

En materia de **equidad en el acceso a la educación**, a pesar de los importantes progresos alcanzados, aún quedan retos pendientes para asegurar una educación de calidad y accesible para todos, y es necesario reforzar las acciones encaminadas a luchar contra el abandono prematuro del sistema educativo, así como las destinadas a promover la permanencia en la educación secundaria más allá de la etapa obligatoria.

En este sentido, de acuerdo con la importancia de la educación como área de intervención prioritaria en la lucha contra la exclusión social y en consonancia con ambas necesidades, debe destacarse que el último PNAin formulado, en vigor durante el periodo 2008-2010, ha desarrollado el capítulo dedicado a la educación de forma más profunda y detallada que en ocasiones anteriores.

En lo que respecta a la **atención a la dependencia**, si bien España ha realizado en los últimos años un esfuerzo sin precedentes para garantizar la atención a las personas en situación de dependencia y a sus cuidadores, hasta hacer de esta materia la base del Cuarto Pilar de nuestro Estado del Bienestar, es necesario aún, para lograr un desarrollo eficaz del Sistema Nacional de Dependencia, mejorar la coordinación entre los distintos servicios y administraciones implicadas, de modo que el despliegue del Sistema alcance un ritmo estable, garantizando que el nivel mínimo de servicios y/o prestaciones sea equiparable en todas las Comunidades Autónomas del Estado.

Por su parte, en materia de **acceso a la vivienda**, en los últimos años han tenido lugar numerosos avances en España, especialmente en la atención de las necesidades de aquellos ciudadanos que presentan mayores dificultades (jóvenes, personas mayores, víctimas de violencia de género, personas con discapacidad, familias numerosas y familias con menos recursos). No obstante, el mercado inmobiliario español presenta aún ciertas características que hacen que un gran número de personas esté excluido del acceso a la vivienda, y es causa entre muchos de quienes la poseen, de riesgos de exclusión social.

En este sentido, ya el Informe Conjunto del Comité de Protección Social de 2007 destacó como desafío futuro para España la necesidad de promover una vivienda asequible mediante una política de vivienda pública y de alquiler a largo plazo. A día de hoy, la vivienda en alquiler en España aún está lejos de convertirse en una alternativa viable para todas las personas en

situación o en riesgo de exclusión social que no pueden acceder a la compra, y el número de viviendas de protección oficial existente en la actualidad no es suficiente para dar respuesta a la demanda. Además, aún persisten en nuestro país numerosos núcleos de población con problemas de infravivienda y chabolismo, factores determinantes de marginación y exclusión social.

Por eso, es necesario reforzar de manera sustancial las actuaciones de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en materia de vivienda, contemplando como uno de sus principales objetivos el incremento de la oferta, haciendo que se adecue a las necesidades de la demanda y favoreciendo un descenso de los precios que la haga más accesible. Muchas de estas actuaciones pasan por la implementación de medidas efectivas para impulsar el alquiler.

En lo que se refiere a la **integración social de los inmigrantes**, también existen posibilidades de mejora, vinculadas, en parte, a la mejor adaptabilidad de los Planes de la que se habló al principio del capítulo: después de muchos años en los que uno de los objetivos principales en España era integrar a la población extranjera en el mercado laboral, la política de inmigración ha experimentado un cambio importante, y una nueva normativa aprobada en 2008 fomenta el retorno voluntario de inmigrantes a sus países de origen mediante el suministro adelantado de sus prestaciones de desempleo.

Las necesidades en cuanto la integración social de los inmigrantes pueden, por tanto, haberse modificado de manera sustancial. Sería necesario, por ello, analizar en profundidad los efectos de la medida, y adaptar las actuaciones de los PNAin a las posibles nuevas realidades sociales de los inmigrantes.

Por último, y volviendo al carácter general, un esfuerzo básico que debe desarrollarse en los PNAin españoles para mejorar la eficacia de las actuaciones de lucha contra la pobreza y la exclusión social, es el de mejorar la **coordinación entre todos los servicios** (sanitarios, asistenciales, de empleo, vivienda, integración, etc.), **todas las administraciones** (Central, Regional y Local) y todos los agentes (ONG's, instituciones, partidos políticos, organizaciones empresariales y sindicales, etc.) implicados en las políticas de inclusión social. Sin ello, no será posible obtener mejoras sustanciales y reducir las tasas de pobreza y exclusión de manera sustancial y sostenible.

5. Conclusiones

Los diez años de Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España, han supuesto para nuestro país importantes progresos.

El más destacado de ellos es la adopción en España de un nuevo **modo de hacer** en materia de política social y de lucha contra la pobreza: tal y como se destacó en la introducción del presente documento, el desarrollo y la implementación de los PNAin ha implicado que, desde el año 2001 el Estado español haya estimulado una nueva forma de trabajo entre los agentes institucionales, territoriales y sociales que participan en la configuración y gestión de las políticas de inclusión social, favoreciendo la colaboración entre todos ellos y el desarrollo de esfuerzos conjuntos. Ello resulta especialmente importante habida cuenta que, en un estado altamente descentralizado como el español, muchas de las competencias en materia de inclusión social recaen sobre Comunidades y Ciudades Autónomas, Diputaciones, Ayuntamientos y Corporaciones Locales, y son numerosas las instituciones u organismos que prestan este tipo de servicios.

Por otro lado, desde que, casi diez años atrás, se pusiera en marcha el Primer Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España 2001-2003, se ha consolidado la implantación de Planes Territoriales de Inclusión en las Comunidades Autónomas y en numerosas Corporaciones Locales, lo que proporciona otra medida del éxito que la aplicación del Método Abierto de Coordinación, y la forma de trabajar que implica, ha tenido en España, dado el grado de adopción que presenta en todos los niveles administrativos.

Así, a falta de mayores niveles de coordinación, todos los agentes en España comparten una misma definición de los términos ‘pobreza’ o ‘inclusión/exclusión social’. Este es el primer paso para comenzar a enfrentar juntos el problema, y supone uno de los mayores éxitos del Método Abierto de Coordinación.

En lo que se refiere a la **dependencia**, a lo largo de la década se han conseguido sentar las bases para desarrollar la atención a las personas en tal situación como el Cuarto Pilar del Estado del Bienestar en España, y este ámbito de actuación se ha configurado como uno de los principales retos de la política social que ha ido cobrando una importancia creciente en España en los últimos años.

Con ello se demuestra que los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social españoles han sido, desde sus orígenes, especialmente sensibles a las necesidades de las personas dependientes y sus cuidadores, y han recogido las diferentes actuaciones que han ido desarrollando, de forma gradual, el Sistema Nacional de Dependencia.

Asimismo, se han producido grandes avances en materia de protección y asistencia a las mujeres **víctimas de violencia de género** y se han

puesto en marcha numerosas actuaciones con objeto de evitar su marginación y su entrada en procesos de empobrecimiento y exclusión social, derivadas de la aprobación de la Ley Integral contra la Violencia de Género (2004) y la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres (2007).

No obstante, a pesar de todos los progresos, hay aún retos pendientes y esfuerzos por realizar para mejorar la eficacia de los PNAin españoles, y lograr reducir de forma más significativa las situaciones de pobreza y exclusión social en España.

Con carácter general, tal y como se ha reiterado a lo largo del presente informe, es necesario reforzar la **coordinación**, tanto entre las distintas administraciones implicadas en el desarrollo de políticas y actuaciones en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social, como con respecto a los diferentes departamentos y áreas con competencias para implementar estas medidas. Tal y como se ha destacado, esta coordinación requiere como condición necesaria un elevado grado de compromiso político y un verdadero esfuerzo de todas las administraciones, agentes, instituciones y departamentos responsables de las actuaciones en materia de inclusión social.

Específicamente, es necesario incrementar los esfuerzos —hoy más que nunca debido al contexto de crisis económica actual—, para favorecer la creación y el mantenimiento del **empleo**. Asimismo, tal y como resaltara la Comisión Europea en sus Informes anuales sobre Protección Social e Inclusión Social, constituye un desafío para el futuro *facilitar un mayor nivel de participación, especialmente de las mujeres y de los trabajadores mayores, en el mercado laboral, lo que contribuiría a asegurar la sostenibilidad y la adecuación del sistema de pensiones.*

Para ello, se requiere de un acuerdo a nivel nacional de todos los agentes sociales para implementar medidas destinadas a fomentar la creación de puestos de trabajo, a acabar con la elevada segmentación del mercado laboral español, a reducir la temporalidad en el empleo, y a garantizar una mejor coordinación entre las políticas activas de empleo y las políticas de inclusión social.

Igualmente, se requieren de acuerdos nacionales en materia de **educación**, con objeto de reducir la elevada tasa de abandono escolar prematuro e incrementar los niveles educativos de la población española como instrumento dentro de la lucha contra la exclusión social.

Asimismo, es necesario tomar medidas que efectivamente faciliten el **acceso a la vivienda** para todos, especialmente en el caso de aquellos ciudadanos que presentan mayores dificultades (jóvenes, personas mayores, víctimas de violencia de género, personas con discapacidad, familias numerosas y familias con menos recursos). Tal y como destacó el Informe Conjunto del Comité de Protección Social de 2007, uno de los más importantes desafíos futuros para España lo constituye la necesidad de promover una vivienda asequible mediante una política de vivienda pública y de alquiler a largo plazo.

En resumen y para concluir, sólo manteniendo y reforzando las políticas exitosas que han permitido los sustanciales desarrollos conseguidos gracias a los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España, así como modificando y reorientando las actuaciones que han dado como resultado menores avances, se conseguirá el éxito en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en nuestro país.

Por ello, los futuros PNAin españoles deberán fortalecer sus mejores prácticas y aplicar otras nuevas, teniendo en cuenta que los Planes que se implementen de ahora en adelante se desarrollarán en el contexto de nuevas situaciones económicas, en las que se resolverán determinadas realidades hoy de necesidad, pero que incluirán, a buen seguro, otros retos no existentes en la actualidad.

El más importante de ellos vendrá derivado, paradójicamente, del éxito de, entre otros, el sistema sanitario y de protección social, uno de los impulsores del aumento de la esperanza de vida en los países desarrollados: las previsiones demográficas a largo plazo para España auguran un incremento del envejecimiento de la población española —ya de por sí elevado hoy— que duplicará al actual, y se espera que, en el año 2050, el 30,8% de la población total habrá superado el umbral de los 65 años, y el porcentaje de población con ochenta años y más alcanzará el 11,4% de la población total y el 36,1% de la población mayor española .

Este nuevo contexto social, en el que a mediados de siglo casi un tercio de la población estará compuesta por personas mayores, y una parte muy importante de ellas serán personas de edad avanzada, supondrá importantes desafíos para nuestro país, y muy especialmente en el ámbito de la protección social para evitar la exclusión.

El presente año 2010, cuando la Unión Europea se encuentra en un momento decisivo de cambios, no solo por las reformas institucionales que enfrenta, sino también por la necesidad de definir su futuro a medio plazo, se configura como el momento óptimo para repasar los logros conseguidos y renovar los compromisos de la UE para luchar contra la pobreza y la exclusión social, con el fin de establecer objetivos ambiciosos para la próxima década y asignar los recursos necesarios para alcanzarlos.

Como punto de partida, el presente año ha sido designado **Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social**, con el fin de reafirmar, reformular y reforzar el compromiso político inicial de la UE, al principio de la Estrategia de Lisboa, de tener “**un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza**”.

Es pues este, el momento apropiado para desarrollar los nuevos objetivos que guiarán la lucha contra la exclusión social en la Unión Europea en la próxima década, y que servirán de base para la formulación de los **nuevas Estrategias para la Inclusión Social** que deben enfrentar los retos del futuro con valentía y eficacia, como se prevé en la recientemente adoptada Estrategia 2020.

Esta obra proporciona una revisión, análisis y valoración de la evolución de las estrategias y políticas destinadas a la inclusión social plasmadas en los sucesivos Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en España, iniciados a partir de 2001 a consecuencia de la aprobación de la Estrategia de Lisboa por el Consejo Europeo en Marzo de 2000 para el decenio que está a punto de finalizar.

2010
Año Europeo
de Lucha contra
la Pobreza y
la Exclusión Social



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL
E IGUALDAD

www.mspsi.es