

LOS PLANES DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EN LAS CORPORACIONES LOCALES



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE EDUCACIÓN,
POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE

LOS PLANES DE INCLUSIÓN SOCIAL
EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
Y EN LAS CORPORACIONES LOCALES

Elaborado por el Centro de Estudios Económicos Tomillo



MINISTERIO DE EDUCACIÓN, POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE
Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención
a la Dependencia y a la Discapacidad

Edita:

© SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
Subdirección General de Información y Publicaciones

Catálogo de publicaciones del MEPSYD
<http://www.mepsyd.es/>

NIPO: 660-08-340-0
Depósito legal: M. 23.034-2009

Imprime: FARESO, S.A.

INDICE

Los planes de inclusión social en las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones Locales

1. Introducción, objetivos y principales resultados	5
1.1. Principales resultados	7
2. El marco europeo y nacional de la inclusión social	9
2.1. Marco europeo de la inclusión social	9
2.2. El marco estatal de la inclusión	13

Parte I: Los Planes de Inclusión en las Comunidades Autónomas

3. Concepto de exclusión social	21
3.1. Definición	22
3.2. Aspectos temáticos y colectivos destinatarios	24
3.3. Reflexiones finales	31
4. Principios rectores	32
5. Objetivos de intervención	36
5.1. Objetivos generales	37
5.2. Objetivos específicos de empleo	41
5.3. Objetivos específicos de vivienda	44
5.4. Objetivos específicos de educación	47
5.5. Objetivos específicos de salud	52
5.6. Objetivos de recursos mínimos	56
6. Medidas	60
6.1. Medidas referidas a empleo	61
6.2. Medidas relativas a vivienda	66
6.3. Medidas relativas a educación	70
6.4. Medidas relativas a la salud	76
6.5. Medidas referidas a recursos mínimos	82
7. Estructura formal y seguimiento de los Planes Autonómicos de Inclusión	86
8. Conclusiones	92

Parte II: Los Planes de Inclusión municipales

1. Introducción	97
2. Barcelona	98
2.1. Denominación, antecedentes y características básicas	98
2.2. Concepto de exclusión social	100

2.3.	Principios rectores	100
2.4.	Ejes temáticos y colectivos designados	100
2.5.	Objetivos y medidas de intervención	102
2.6.	Estructura formal y seguimiento del plan	104
2.7.	Otros aspectos de interés	104
3.	Málaga	105
3.1.	Denominación, antecedentes y características básicas	105
3.2.	Concepto de exclusión social	106
3.3.	Principios rectores	106
3.4.	Objetivos y medidas de intervención	107
3.5.	Estructura formal y seguimiento del plan	109
4.	Santa Coloma de Gramenet	110
4.1.	Antecedentes y características	110
4.2.	Concepto de exclusión social	110
4.3.	Principios rectores	110
4.4.	Objetivos de intervención	110
4.5.	Actuaciones	111
4.6.	Estructura formal del plan	112
5.	Alcázar de San Juan	113
5.1.	Denominación, antecedentes y características básicas	113
5.2.	Concepto de exclusión social	114
5.3.	Principios rectores	114
5.4.	Objetivos y medidas de intervención	114
5.5.	Estructura formal y seguimiento del plan	116
6.	Tarancón	117
6.1.	Antecedentes y características básicas	117
6.2.	Concepto de exclusión social	117
6.3.	Principios rectores	117
6.4.	Objetivos, medidas y actuaciones	118
6.5.	Estructura formal y seguimiento del plan	119
7.	Conclusiones	119

LOS PLANES DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EN LAS CORPORACIONES LOCALES

1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y PRINCIPALES RESULTADOS

La reflexión sobre la problemática de la exclusión social continúa constituyendo un ítem de importancia en la agenda de las políticas sociales de los países europeos debido, en lo esencial, a la continuidad en el tiempo del problema de la exclusión. En el caso español, a pesar de los evidentes avances sociales y económicos observados en las últimas décadas, se siguen observando claroscuros en lo social, detectándose aún situaciones de marginalidad y exclusión social que, si bien en términos genéricos afectan a segmentos relativamente pequeños y bastante bien identificados de población, no por ello dejan de ser preocupantes. Todo ello debería llevar a una reflexión profunda sobre cómo buscar la mejora continua en todo lo que atañe al sistema y a las políticas de inclusión social.

En España, desde el año 2001, el Estado, cumpliendo con las directrices de la Estrategia Europea para la Inclusión Social (EEI), ha estimulado el debate y la reflexión entre el universo de agentes institucionales, territoriales y sociales que participan en la gestión y configuración de las políticas de inclusión social. Ello resulta especialmente importante habida cuenta de que, en un estado descentralizado como el español, muchas de las competencias en materia de inclusión social recaen sobre Comunidades y Ciudades Autónomas (CCAA en adelante), Diputaciones, Ayuntamientos y Corporaciones Locales (CCLL en adelante).

Las CCAA y las CCLL han adquirido un papel cada día más activo en el terreno de las políticas de inclusión social, en línea con las recomendaciones lanzadas desde la Unión Europea. Así, cabe sostener que uno de los aspectos más relevantes de los últimos años es la elaboración e implementación de Planes Autonómicos y Locales de Inclusión Social, en los que se plantea una estrategia de inclusión adaptada a las singularidades de cada territorio a fin de lograr altos niveles de efectividad y operatividad.

En este contexto, resulta de interés estudiar estas políticas de inclusión, con el objetivo de tener una visión global de las actuaciones de los gobiernos regionales y locales en la materia y, en particular, sobre los lugares comunes que se aprecian en las políticas de inclusión autonómicas y en una selección de municipios. Para ello, se ha realizado este estudio, que tiene como objetivo **poner de relieve cómo están planteando las CCAA y las**

CCLL sus políticas de inclusión social, ofreciendo una visión panorámica de la cuestión.

Se trata con este ejercicio, abordado por primera vez en España, de ofrecer un instrumento de análisis, presentación y aprendizaje mutuo de diferentes enfoques de políticas y de determinación, en aquellos aspectos en que sea pertinente, de niveles mínimos de intervención y de mecanismos de cooperación territorial. En términos más operativos, esto se traduciría en una mejor integración de los diagnósticos iniciales, objetivos estratégicos, líneas de actuación, etc., de los principales actores de la EEI, que tenga su reflejo en la redacción del próximo Plan Nacional de Inclusión Social (PNAin), que habrá de ser presentado a la Comisión Europea en el próximo otoño.

A tal fin, se ha realizado un análisis en profundidad del contenido de los documentos de Planes Autonómicos de Inclusión Social, con independencia de si estaban en vigor, de los que en el año 2007 disponían un total de 15 CCAA (Parte I de este documento). De forma similar, se han analizado los documentos de Planes Locales de Inclusión Social de una selección de municipios, para realizar posteriormente un análisis sistemático de todos ellos (Parte II).

El hecho de que se haya optado por los Planes de Inclusión como elemento fundamental de análisis se debe a que, en contraste con los documentos sectoriales que contemplan la problemática de la exclusión social desde un único ángulo de visión, los mencionados planes son documentos transversales. Esto es, «tocan» todos los aspectos referentes a la inclusión social en el territorio de referencia. Por ello, resultan idóneos con vistas a ofrecer una visión panorámica de la política de inclusión social.

El foco de análisis recae en los siguientes aspectos:

1. Concepto de la exclusión social: definición de exclusión social; aspectos temáticos y colectivos destinatarios especificados.
2. Principios generales de intervención.
3. Objetivos.
4. Medidas.

Se plantea en esencia el estudio del «núcleo duro» de los Planes de Inclusión. Es decir, de la denominada secuencia básica de planificación (principios + estrategias + objetivos + medidas), eje de cualquier plan o documento programático. En definitiva, se trata de estudiar de forma comparada, desde los principios hasta las medidas o acciones, pasando por los objetivos.

A ello se añade un análisis de lo que podríamos llamar la estructura formal de los Planes, dirigido a identificar cómo se diseñan (si incorporan un análisis de los antecedentes y un diagnóstico de la exclusión en el territorio), cuál es su estructura, si plantean un sistema de evaluación y seguimiento (y, en su caso, con qué instrumentos) y si incorporan un presupuesto (y con qué grado de detalle).

El resto de este documento se estructura como sigue: tras esta breve introducción y la siguiente relación de los principales resultados del estudio, el apartado segundo sitúa los marcos europeo y nacional de la inclusión social, referencias básicas, como se verá, de los planes autonómicos y locales; a continuación, la Parte I aborda el estudio de los Planes Autonómicos, mientras que la Parte II hace lo mismo con una selección de Planes locales de cinco municipios.

1.1. Principales resultados

Se destacan a continuación algunos de los principales resultados obtenidos.

Naturaleza y características de los Planes de Inclusión territoriales

- Los Planes de Inclusión presentan una marcada tendencia hacia la singularidad e individualidad, por cuanto que 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. Dicha heterogeneidad, por una parte, es sinónimo de riqueza y, por otra, de disparidad: riqueza en tanto que los planes incorporan la diversidad de situaciones existentes en sus territorios, generando una gran cantidad de conocimientos, información y buenas prácticas que es preciso sintetizar, conocer y poner en valor; y disparidad, puesto que el tratamiento y el significado socioeconómico de temáticas idénticas podría ser muy distinto en los territorios. En la medida en que esto se produce, se puede debilitar la visión de conjunto que un tema crítico para el bienestar de la población, como es el planteamiento y la gestión de la inclusión social, debería presentar.
- Aprovechar y poner en valor la heterogeneidad significa un refuerzo de las estrategias cooperativas interterritoriales entre los territorios entre sí y entre éstos y el Estado para garantizar unos estándares mínimos comunes. De ahí que sea fundamental definir las áreas prioritarias de cooperación y establecer protocolos de diálogo y cooperación para definir con cierta precisión los niveles mínimos de la inclusión social para el conjunto de los territorios incluidos en el Estado español.

- Referido específicamente a los planes locales de inclusión analizados, los resultados apuntan a que en el ámbito local se aprecian con más intensidad los efectos de los factores asociados a situaciones de riesgo o de exclusión social, dado que el contacto con estas realidades es más directo por parte de la población general. Esto apuntaría a la capacidad del ámbito local en materia de inclusión, desempeñando un papel protagonista, pero también complementario de los sistemas nacional y autonómico. A pesar de que los planes locales de inclusión son, con algunas excepciones, más recientes y de que no están tan generalizados como los planes autonómicos, se pone de manifiesto ya la necesidad de establecer también en este nivel territorial mecanismos de coordinación y cooperación.

Aspectos comunes: objetivos, áreas temáticas, colectivos y estructuras formales

- El trabajo efectuado ha permitido detectar aspectos comunes en el conjunto de los Planes de Inclusión, particularmente importantes en todo 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 transterritoriales (el diálogo, aprendizaje mutuo y cooperación) y la configuración de protocolos comunes de actuación.
- De la información analizada se desprende que hay gran coincidencia en el planteamiento formal de los Planes. La mayoría incorpora un diagnóstico de las situaciones de vulnerabilidad, así como un sistema de seguimiento y evaluación, aunque con diferentes grados de desarrollo. Del mismo modo, la mayoría de los planes autonómicos (un total de 11 de los 15 analizados), así como algunos de los planes locales analizados incorporan estimaciones presupuestarias de sus planes, también con metodologías y grados de detalle diferentes. Tal y como ya se está realizando desde el Ministerio, se revela pertinente hacer esfuerzos adicionales para aunar metodologías de estimaciones de esfuerzos presupuestarios.

El papel de los Planes de Inclusión en el contexto de la política social de inclusión

- El análisis apunta al papel integrador de los Planes de Inclusión, 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 la inclusión social. En este sentido, se constata el gran avance que se ha producido en la concepción, tratamiento y gestión integral de la inclusión social.

- Del mismo modo, también se han puesto de manifiesto los esfuerzos de coordinación interinstitucional, interdepartamental e interterritorial que este tratamiento integral requiere.

2. EL MARCO EUROPEO Y NACIONAL DE LA INCLUSIÓN SOCIAL

Resulta de interés situar a la inclusión social en su contexto histórico y geopolítico de referencia, por cuanto que éste ha condicionado los desarrollos y plasmaciones posteriores de las políticas de inclusión y sus manifestaciones. Tal contexto constituye un referente esencial para los desarrollos de las políticas de inclusión social que han llevado a cabo los diversos agentes institucionales y territoriales, como puedan ser las Comunidades Autónomas españolas. A tales efectos, se ha distinguido entre el marco europeo para la inclusión y el marco estatal español, configurado en esencia por los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión.

2.1. Marco europeo de la inclusión social

La búsqueda de una mayor equidad social, a través del combate contra la pobreza y la exclusión social, ha sido una de las constantes en el proceso de construcción europea, como constatan los diversos acuerdos que al respecto han ido alcanzando los diferentes Estados miembros, como constatan la Carta Social Europea (1961), la Carta de los Derechos Sociales de los Trabajadores (1989), el Tratado de Maastrich (1993), el Tratado de Amsterdam (1999) y la Carta de los Derechos Fundamentales de los Ciudadanos (2000). Los citados documentos plantean el desarrollo de las 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.

El hecho de que tales normativas hayan presentado normalmente un carácter no vinculante provocó una dispersión de esfuerzos que, vistos en perspectiva, resultaron poco eficaces en la lucha contra la exclusión. Bien es cierto que simultáneamente trajeron la necesidad de generar normativas más concretas y estructuradas, dando lugar a los Programas Europeos de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión.

El primero de estos programas, activo durante el periodo 1975-1980, focalizó sus actividades en la medición de la pobreza y en la búsqueda del

consenso teórico y político para su definición. Desde esta primera base fundamental, se plantean una serie de políticas para combatir la precariedad tanto en la atención de las situaciones de pobreza como en la prevención de la exclusión, desarrollándose un segundo Programa Europeo de Lucha Contra la Pobreza (1985-1989) y un tercer Programa (1989-1994). En dichos programas, además de darse continuidad a las labores tipológicas y de consolidación conceptual, comienzan a desarrollarse acciones concretas.

El proceso de consolidación académico-científica, a partir de los análisis efectuados y del conocimiento científico generado, comienza a plantear nuevos horizontes conceptuales en torno a la noción de pobreza. Noción que pasará desde una consideración tradicional, anclada en torno a la escasez de recursos como causa única de la pobreza, hacia una concepción multidimensional de la misma. Es decir, la pobreza no puede simplemente asociarse a la falta de recursos económicos, como pretende la corriente neoclásica de la economía. Por el contrario, se trata de un estado donde convergen múltiples dimensiones, como podrían ser las situaciones carenciales en los ámbitos formativos, de salud, empleo, vivienda o participación en la vida social. Para superar las limitaciones del concepto tradicional de pobreza se introduce la concepción de exclusión social, planteándose una diversidad de factores estructurales (verdaderas fuentes de exclusión-pobreza) sobre los que se ha de actuar si se pretende remover los obstáculos existentes a una plena participación de la ciudadanía, o de una parte significativa de la misma, en el bienestar socio-económico predominante en las sociedades europeas occidentales.

En el marco del II Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza, el Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas planteó en 1984 un nuevo enfoque de aproximación conceptual a la pobreza, denominado «enfoque multidimensional». Enfoque que, a partir de ese momento, constituirá para los países europeos, por así decirlo, el *modus operandi* básico en materia de pobreza y exclusión social.

La multidimensionalidad implica enfoques operativos y de intervención, necesariamente plurales, capaces de combinar una amplia gama de acciones que permitan incidir efectivamente sobre el conjunto de factores causantes de la situación de pobreza.

El enfoque multidimensional comenzará a tomar forma en términos normativos a partir de la resolución de 16 de septiembre de 1988 del Parlamento Europeo. Resolución que recomienda la instauración de una renta mínima garantizada con el fin de favorecer la inclusión social de las personas con menos recursos, dando inicio a toda la serie de rentas mínimas que progresivamente se van instaurando en los diferentes países miembros de la UE.

Simultáneamente, otros organismos internacionales (Consejo de Europa, Organización Internacional de Trabajo, OCDE, etc.) van a manifestar la necesidad de reconfigurar los sistemas de protección social existentes en la Europa Occidental. La razón para ello era la evidencia de que la mera garantía de ingresos, operada tradicionalmente por los sistemas de bienestar europeos, desincentivaba el empleo y cronificaba la dependencia de la población respecto a las prestaciones del sistema.

El primer país europeo en seguir dichas recomendaciones será Francia, quien en diciembre de 1988 introdujo el denominado *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI) o renta mínima de inserción, prototipo del nuevo enfoque que en relación a garantía de ingresos se difundirá progresivamente por toda Europa. En el rápido proceso de difusión y aceptación del modelo de renta mínima, coincidirá tanto el agotamiento del tradicional sistema de garantía de ingresos con las innovaciones que plantea la propuesta francesa. Innovaciones que, en lo básico, articulan la dimensión económica del sistema de protección social¹, con la dimensión social del mismo, orientada a la inserción social y laboral de las personas beneficiarias de estos sistemas, elemento verdaderamente innovador.

En realidad lo que hizo tan atractivo al RMI francés fue el hecho de plantear una política activa de inserción social y laboral de las personas desfavorecidas, frente a las tradicionales políticas pasivas. La articulación de las dimensiones económica y social del estado del bienestar se realizaba mediante la instrumentación de una suerte de «contrato de inserción social» entre la Administración Pública y las personas o colectivos en situación o riesgo de exclusión. Relación jurídica que podemos considerar bilateral puesto que se establecen compromisos, responsabilidades y contraprestaciones mutuas por ambas partes «contratantes». Así, la Administración se comprometía a establecer cauces o canales de integración social (principio del derecho a la inserción) mientras que los individuos excluidos, por su parte, se comprometían a participar activamente en los correspondientes programas de inserción (principio de contraprestación).

La combinación del principio de inserción con la prestación económica de garantía vinculada, elementos característicos de la propuesta francesa, se demostrará de gran capacidad propulsora, por cuanto que va a influenciar muy significativamente tanto las reformas de los sistemas tradicionales de diversos países europeos como la propia normativa europea. En particular, la Recomendación 92/441 del Consejo de la Comunidad Económica Europea (1992), que proponía a los Estados miembros, por una parte, la

¹ Orientada a garantizar unos ingresos mínimos a la población carente de recursos, tal y como se venía haciendo tradicionalmente.

cobertura de las necesidades de las personas o colectivos en situación o riesgo de exclusión y, por otra, que el acceso a dichos recursos y prestaciones debía producirse dentro de un marco global, integral y coherente de lucha contra la marginación social. Ello implica que recursos y prestaciones suficientes, necesariamente deben ser complementados por otras tipologías de instrumentos y medidas favorecedores de la integración socioeconómica de los beneficiarios. Específicamente, en materia de salud, vivienda, formación y acceso al empleo.

A lo largo de la década de los 90 se va a dirigir la reflexión hacia la necesidad de adoptar en el espacio europeo una perspectiva integradora de los diferentes aspectos relativos a crecimiento económico, bienestar, sistema de protección social, etc. La preocupación comenzará a cristalizar en la Cumbre de Lisboa (2000), donde empiezan a converger dos tendencias fundamentales: la necesidad de dotar a la UE de una dimensión social comunitaria y la de fomentar un crecimiento sostenible, generador de empleos de calidad, que reduzca significativamente la pobreza y provoque un aumento de la cohesión social.

Las ideas de Lisboa se profundizaron en la cumbre de Niza (2001) y en los Consejos Europeos de Estocolmo (2001) y Barcelona (2002). La cumbre de Niza (2001) va a enmarcar el nacimiento de la Agenda Social Europea, documento que define las coordenadas estratégicas en materia de política social. En materia de exclusión social, la Agenda invita a los Estados miembros a cumplir los objetivos fijados en la lucha contra la pobreza y la exclusión en el marco de un Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAIS). De este modo, se instaura la Estrategia Europea por la Inclusión Social (EEI) estableciendo el denominado «método abierto de coordinación» (MAC) como procedimiento básico de cooperación.

El método abierto de coordinación, introducido por el Consejo de Lisboa, consiste en un mecanismo de cooperación entre los Estados miembros y las instituciones europeas, orientado a coordinar y hacer progresar los trabajos en los ámbitos de la inclusión social y de las pensiones. La idea básica en la que se inspira el MAC es la necesidad de trabajar en común en temas de protección social desde una estructura unificada, evitando una organización fragmentada del trabajo. La estructura unificada debe abarcar la protección social en su conjunto, configurándose en torno a tres ejes relativos a los tres ámbitos de la protección social: a) integración social, b) pensiones y c) asistencia sanitaria y cuidados de larga duración.

La aplicación del MAC se introdujo en el Consejo de Lisboa a fin de divulgar las mejores prácticas y de garantizar la mayor convergencia en lo que respecta a los principales objetivos de la Unión Europea. Se concibe como un método flexible de gobernanza, que completa el método comuni-

tario existente y otros procedimientos basados en el Tratado de Ámsterdam, como las OGPE² y la EEE³, que siguen siendo los instrumentos centrales básicos de la UE. El MAC se utiliza caso por caso, paralelamente al enfoque pragmático y legislativo en determinados ámbitos, como el empleo y la política social. Se orienta a completar, y no sustituir, una acción comunitaria y ha de tener siempre en cuenta el equilibrio institucional.

El Consejo Europeo y la Comisión Europea van a definir la inclusión social como un proceso que asegura que las personas en riesgo de pobreza y 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 bienestar consideradas normales en la sociedad europea. La inclusión entendida como derecho asegura que estas personas tengan mayor participación en la toma de decisiones que afectan a sus vidas y en el acceso a los derechos fundamentales.

2.2. El marco estatal de la inclusión

Hemos de considerar, a modo de introducción, que en materia de inclusión social las políticas que se han seguido en España parten del modelo de Renta Mínima francés⁴, a medio camino entre el modelo inglés del *workfare*, que podría traducirse por trabajo honesto o bien hecho, basado en la responsabilidad individual y la lógica coercitiva (dinero por trabajo) y el modelo escandinavo (representado particularmente por Dinamarca) basado en la inserción y la solidaridad nacional.

A partir del ejemplo francés, los programas de Rentas Mínimas de Inserción (RMI) llevados a cabo por las CCAA se han ido extendiendo paulatinamente por toda la geografía nacional⁵, constituyendo el primer ante-

² La coordinación de las políticas económicas se organiza en el marco de las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE), de la supervisión multilateral (dirigida a evaluar la aplicación de las OGPE) y del pacto de estabilidad y crecimiento.

³ Por lo que respecta a la coordinación de las políticas de empleo, ésta se organiza en el marco de la estrategia europea de empleo (EEE) y de las directrices de empleo, que establecen objetivos y prioridades comunes para las políticas de empleo y que se aplican a escala nacional en el marco de los planes de acción nacionales. Los principales objetivos son el pleno empleo, la calidad del trabajo, la promoción de la cohesión y la integración sociales y la promoción.

⁴ En el RMI francés se inspiran también el *Rendimento Minimo Garantido* portugués (instaurado en 1997) y el *Reddito Minimo di Inserimento* italiano (introducido de forma experimental en algunos municipios de Italia a fines de los 90).

⁵ A raíz de la implantación en la Comunidad Autónoma del País Vasco del denominado Ingreso Mínimo Familiar (1989), a lo largo de los años 90 se generaliza en España la puesta en marcha de programas de garantía de rentas.

cedente y el anclaje básico de lo que más tarde se convertiría en la política de inclusión social. Si bien, la tipología de los distintos programas autonómicos puede ser muy diversa, englobando desde las «rentas mínimas» con carácter de subsidio o las «rentas básicas» reconocidas como derecho subjetivo, hasta la «renta básica universal».

Por lo que se refiere a los Planes Nacionales, en cumplimiento de las directrices europeas en materia de exclusión, el Gobierno Español elaboró el Primer Plan Nacional de Acción para la Inclusión, aprobado el 25 de mayo de 2001, para el periodo 2001-2003. Esta primera iniciativa será continuada por el II Plan Nacional para la Inclusión Social del Reino de España, diseñado de acuerdo las directrices comunes dictadas por el Comité de Protección Social, basadas en el acuerdo político conseguido en Niza y reforzado en el Consejo Europeo de Copenhague, en julio de 2003.

El III Plan Nacional para la Inclusión Social del Reino de España 2005-2006, tiene como objetivo caminar hacia un proceso racionalizado de coordinación en el área de protección social y de las políticas de inclusión, tal y como establecían las últimas directrices aprobadas por el Comité de Protección Social. Asimismo, se plantea reducir las diferencias interterritoriales y garantizar unas prestaciones básicas a todas las personas que vivan en territorio español, para lo que se desarrollan los mecanismos englobados en el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales. Tomando como base estos objetivos, se establecen una serie de líneas directrices:

- a) Dada la descentralización de competencias en materia de exclusión, el Plan Nacional entiende imprescindible una coordinación en tres niveles:
 - entre todas las áreas de protección social;
 - entre los diferentes niveles de las Administraciones Públicas (central, autonómico y local);
 - entre el sector público y la iniciativa privada;

La coordinación de acciones y programas se plantea como método fundamental de trabajo, desempeñando el sistema público de servicios sociales el papel centralizador y vertebrador, en torno al cual se articulan los distintos modelos de funcionamiento.

- b) Dada la descentralización operada y la importancia de lo territorial en el marco español, se entiende como elemento estratégico el compromiso de todas las Comunidades y Ciudades Autónomas (en adelante CCAA) y de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) de lle-

var a cabo Planes de Acción para la Inclusión, en todas y cada una de las Comunidades Autónomas. Mientras que para las Corporaciones Locales se prevén los denominados Planes Municipales Integrales.

- c) Asimismo, se entiende muy necesaria la involucración expresa de las ONG de Acción Social, Asociaciones, Fundaciones y demás organizaciones del Tercer Sector, en lógica con la estrategia de coordinación de acciones y cooperación de agentes territoriales y sociales.
- d) El Plan Nacional concede un papel preponderante a instrumentos tales como las empresas de inserción, dentro del conjunto de políticas de empleo para grupos vulnerables y personas en situación o riesgo de exclusión (visto el positivo desempeño que esta tipología de instrumentos ha tenido en la experiencia de otros países europeos). De ahí que se plantee un apoyo importante para los mismos.
- e) El Plan Nacional identifica, como grupos vulnerables prioritarios de cara a su incorporación al mercado de trabajo, a los colectivos en riesgo de exclusión en general y, fundamentalmente, a jóvenes, a los mayores de 45 años, a las mujeres y a las personas con discapacidad.
- f) De igual manera, se considera necesario promover la contratación de personas en situación o riesgo de exclusión social, planteando ventajas a favor de las empresas contratantes (bonificaciones, líneas de apoyo financiero o mecanismos de adjudicación preferente en las contrataciones públicas).
- h) En la estrategia de inclusión, junto al derecho a la integración aparece el derecho a la subsistencia. Por ello los instrumentos de garantía tales como las rentas activas de inserción y las rentas mínimas de inserción constituyen ítems fundamentales de la agenda de la inclusión. La idea del Plan Nacional es que tanto desde la Administración General del Estado como desde las Comunidades Autónomas, se actúe coordinadamente para garantizar el cumplimiento real de tales derechos.
- i) El Plan Nacional, en el ámbito de la protección social, contempla expresamente las pensiones y prestaciones de seguridad social dirigidas a las personas desfavorecidas, tipo prestaciones por garantía de mínimos, pensiones no contributivas, ayudas a ancianos y enfermos y prestaciones para integración de discapacitados.

El IV Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2006-2008), plantea como objetivo general la promoción de la cohesión social y el desarrollo sostenible, entendidos ambos como referencias permanentes en el proceso de actualización del modelo social. Se trata de

acompañar crecimiento económico con bienestar social, promoviendo, simultáneamente, la reducción de las desigualdades y la prevención de la exclusión social.

El IV Plan Nacional, como no podía ser menos, se hace eco de las recomendaciones europeas en lo tocante a definición de campos de actuación⁶, que en gran parte condicionan sus contenidos. Por ello, parte de la identificación de una serie de problemáticas clave (denominadas en la terminología del Plan «desafíos») para la inclusión: ámbito laboral, política de rentas, educación, integración de la inmigración, personas en situación de dependencia. Partiendo de estas bases temáticas se establecen cinco objetivos prioritarios para la lucha contra la pobreza y la exclusión social:

- Fomentar el acceso al empleo: promoviendo la participación en el mercado del trabajo y luchando contra la pobreza y la exclusión social.
- Garantizar recursos económicos mínimos.
- Alcanzar una educación con equidad.
- Apoyar la integración social de hombres y mujeres inmigrantes.
- Garantizar la atención a las personas en situación de dependencia.

Además, el Plan comprende un apartado sobre otras medidas de acceso a los recursos, derechos y servicios necesarios para la participación en la sociedad. Apartado en el que se incluyen medidas agrupadas por áreas temáticas (salud, servicios sociales, vivienda, justicia, inclusión en la sociedad de la información) y por actuaciones dirigidas a personas en situación de mayor vulnerabilidad.

De cara al logro de los objetivos prioritarios, el IV Plan Nacional * fija una serie de metas cuantitativas:

- Incremento de la tasa genérica de empleo (hasta alcanzar el 66%, en 2010);

⁶ Recomendaciones europeas centradas en los siguientes campos de actuación: «creación de más y mejor empleo para todos»; «modernización de los regímenes de pensiones»; «educación como base para la creación de una sociedad democrática e inclusiva»; «plena integración (en términos de derechos y deberes y de aceptación social) de las personas inmigrantes»; y «garantía de atención de las necesidades básicas».

* Con posterioridad a la finalización de este estudio, se aprobó el V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2008-2010, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de octubre de 2008.

- Incremento de la tasa de empleo femenino (pasando del 48% al 57%, en 2010);
- Reducción del desempleo juvenil (al 18,6% en el 2010);
- Aumento del salario mínimo interprofesional;
- Recuperación del poder adquisitivo de las pensiones mínimas;
- Garantía de gratuidad y escolarización total del segundo ciclo de educación infantil;
- Reducir el abandono escolar prematuro (al 20% en 2008, 15% en 2010);
- Elevar la tasa de idoneidad escolar en educación primaria;
- Creación de un Sistema Nacional de la Dependencia.

Estos esfuerzos «interiores» en la lucha contra la pobreza y la exclusión social se complementan con la apuesta por la cooperación al desarrollo, y el impulso hacia la lucha contra la pobreza a nivel internacional.

PARTE I:

LOS PLANES DE INCLUSIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como se adelantaba en páginas previas, se ha efectuado un análisis del contenido de los Planes Autonómicos de Inclusión Social, de los que disponen un total de 15 CCAA, tal y como se muestra en la Tabla 1. De las cuatro unidades territoriales restantes, Illes Balears, la Región de Murcia y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, ninguna dispone de Plan de Inclusión, aunque sí de documentos sectoriales, esto es, programas o planes en los que se tratan cuestiones relativas a la inclusión, pero de forma parcial frente al enfoque integral de los planes. Así, la Comunidad Balear dispone del «Programa d'erradicació de la pobresa», el «Pla de desenvolupament de la població gitana» y el «Pla de prestaciones basiques». En el caso murciano, destacan (entre el abanico de instrumentos existente) el «Plan para la integración social de las personas inmigrantes» (2006-2009), el «Plan Regional de Acción Integral para Personas con Discapacidad» (2002-2004) o el denominado «Ingreso Mínimo de Inserción». La Ciudad Autónoma de Melilla cuenta con el denominado «Reglamento Regulador de Medidas para la Inclusión Social», que podría hacer las veces de programa sectorial específico.

Tabla 1. Planes de Inclusión Social de las Comunidades Autónomas

120	Planes de Inclusión	Duración
Andalucía	Plan Andaluz para la Inclusión Social	2003-2006
Aragón	I Plan de Inclusión Social en Aragón	2005-2006
C. Foral de Navarra	Plan de lucha contra la exclusión social en Navarra	1998-2005
Canarias	Plan de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión en Canarias	1999-2008
Cantabria	Plan de Acción para la Inclusión Social de Cantabria	2002-2004
Castilla la Mancha	II Plan Regional de Integración Social	2002-2005
Castilla y León	Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León	2005-2007
Cataluña	Pla per a la Inclusió i la Cohesió Social a Catalunya	2006-2009
Comunidad de Madrid	Plan contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid	2002-2006
Comunidad Valenciana	Inclusión Social Plan Estratégico de la Comunidad Valenciana	2006-2008
Extremadura	Plan Inclusión Social	2205-2007
Galicia	II Plan Galego de Inclusión Social	2007-2013
La Rioja	Plan de Acción contra la Exclusión Social de la Rioja	1998-2002
País Vasco	Plan Vasco de Inserción	2003-2005
Principado de Asturias	Plan Autonómico de Inclusión Social del Principado de Asturias	2006-2008

Para las Comunidades Autónomas que ya disponen de varios Planes de Inclusión, como Galicia y Cataluña, se ha optado por el análisis del más moderno. En el caso gallego, se analiza el «II Plan Galego de Inclusión Social» 2007-2013 (documento en proceso de elaboración), por entender que recoge toda la experiencia del I Plan y, en buena medida, su proceso evaluatorio. De forma análoga, en el caso catalán se ha utilizado como documento base el «Pla per a la inclusió i la cohesió social a Catalunya» 2006-2009.

A continuación, se inicia el estudio propiamente dicho, cuyos resultados se presentan en este documento. Se plantea un enfoque de análisis conjunto o grupal, lo que implica contemplar los Planes de Inclusión Social de las Comunidades Autónomas no como tales instrumentos singulares, sino como partes o fragmentos de un todo. Por tanto, no se trata de estudiar los planes en sí, en su individualidad, pues determinados aspectos «singulares»⁷ no resultan pertinentes para este estudio, aun cuando sean de gran interés en otro tipo de investigaciones.

Por el contrario, el énfasis se otorga a la identificación de los denominadores comunes o zonas de convergencia de los Planes Autonómicos de Inclusión, que se identifican siguiendo este camino: para cada aspecto considerado (por ejemplo, los objetivos de los Planes), se establece ex ante una serie de categorías (objetivos posibles) y se indica en una matriz de síntesis cuáles de los 15 Planes autonómicos incorporan tales categorías.

Ahora bien, esta perspectiva de análisis no implica que se ignoren los aspectos singulares de los Planes de Inclusión autonómicos. De hecho, al estudiar los distintos aspectos de éstos se suele establecer una categoría, digamos residual, donde se anotan los principales elementos diferenciadores encontrados.

Antes de iniciar la exposición de resultados del estudio, debemos subrayar dos aspectos que han de ser tenidos en consideración a la hora de interpretar este documento. Primero de todo, se ha efectuado una labor de síntesis del contenido de los planes, indicando para los distintos aspectos considerados si cada uno de ellos los incorpora o no. A título de ejemplo, si el plan canario, catalán, etc., han recogido objetivos específicos de vivienda relativos a «accesibilidad y habitabilidad», «priorizar el acceso de colectivos vulnerables», etc., no resulta siempre fácil determinar a partir de la lectura de los planes si éstos incorporan o no ciertos elementos muy singulares, especialmente cuando los planes abordan una cierta cuestión de forma algo genérica. Por ello, en ciertas ocasiones se ha debido tomar de-

⁷ Aspectos como pudieran ser los niveles de coherencia de los diagnósticos de la situación de partida de un Plan de Inclusión determinado, o la funcionalidad de tales diagnósticos con respecto a las problemáticas a abordar, o, incluso su calidad.

cisiones respecto a si se debe considerar que un plan regional señala un cierto objetivo o medida, por ejemplo. Esta decisión se adopta empleando el texto del plan como base documental, pero podría no ser coincidente con la visión de los propios responsables de la política de inclusión de la Comunidad Autónoma en cuestión que cuenten con información adicional a la que se dispone para realizar este trabajo (los Planes de Inclusión autonómicos).

La segunda matización se refiere al análisis que se ha llevado a cabo de las medidas de los Planes de Inclusión de las CCAA. Se ha realizado una revisión del cuerpo de medidas, pero no de su totalidad. Así, se estudian las medidas que detallan todos los planes existentes en relación a los principales objetivos temáticos (empleo, vivienda, educación, salud y recursos mínimos). Con ello se considera posible ofrecer una visión muy completa del cuerpo de medidas, si bien admitiendo que parte de éstas (como las que ciertos planes fijan para colectivos específicos) no han sido integradas en el análisis.

La estructura del estudio es la siguiente. Tras esta introducción, se expone el concepto de exclusión social en los Planes de Inclusión autonómicos, analizando la definición efectuada, los aspectos temáticos tratados y los colectivos que se designan como destinatarios de los planes (sección 3). Los principios rectores de los Planes de Inclusión autonómicos se exponen en la sección 4, a lo que sigue el estudio de los objetivos de la intervención (sección 5), en el que se distingue entre los objetivos generales y los objetivos trazados para los principales aspectos temáticos de los planes. A continuación, se analizan las medidas, distinguiendo entre las medidas planteadas para cada uno de los principales aspectos temáticos de los planes (sección 6). En la sección 7 se analiza el diseño y estructura de los Planes autonómicos. Finalmente, se recogen observaciones y conclusiones del trabajo efectuado (sección 8).

3. CONCEPTO DE EXCLUSIÓN SOCIAL

¿Qué entienden los Planes de Inclusión por «exclusión social»? ¿Cómo la conceptúan? La respuesta a estas cuestiones parece bastante dirimente, porque en función del concepto que se maneje se desplegarán en consonancia tanto los contenidos temáticos del plan en cuestión, como los sujetos activos y pasivos a los que se dirija, así como las actuaciones que se pretendan llevar a cabo. En definitiva, conocida la enfermedad se pre-disponen los remedios.

En la presente sección, vamos a proceder a revisar el concepto de «exclusión social» en los Planes de Inclusión de las 15 Comunidades Autónomas.

mas que disponen de tales documentos programáticos. Para ello, en primer lugar, se analiza la definición de la exclusión social que, en algunos casos, se incorpora en los Planes. Seguidamente, se van a analizar los aspectos temáticos que se consideran en los Planes y los colectivos o grupos meta designados como destinatarios de los mismos. Tales aspectos ayudan a redondear las nociones y visiones de la exclusión planteadas, e igualmente permiten corroborar la coherencia de lo desarrollado en relación al concepto manejado.

3.1. Definición

La primera cuestión que debe analizarse para determinar el concepto de exclusión social en los Planes de Inclusión de las CCAA es comprobar si éstos definen explícitamente la «exclusión social», y, cómo lo hacen, en qué términos. La revisión de los Planes muestra que **11 de las 15 Comunidades definen la exclusión social en sus Planes de Inclusión**. Las definiciones empleadas son las siguientes:

- **Aragón.** El *I Plan para la Inclusión Social de Aragón (2005-2006)* considera que «el concepto de exclusión, que implica la dualización de la sociedad en «integrados» y «no integrados», hoy en día va más allá del concepto de pobreza ya que no se trata únicamente de la carencia de recursos o ingresos sino que consiste en un fenómeno multidimensional (empleo, vivienda, sanidad, educación, servicios sociales, ruptura de lazos familiares o sociales, participación social, acceso a una situación administrativa regularizada,...) que hace necesarias políticas integrales, tanto para prevenir sus causas, como para superar el déficit de ciudadanía que conlleva la exclusión social».
- **Canarias.** El «*Plan de Integración Social contra la Pobreza y la Exclusión Social en Canarias*» plantea la noción de exclusión social en los siguientes términos: «El concepto de pobreza suele estar unido al fenómeno que caracteriza a las personas, familias o colectivos que no disponen de recursos materiales suficientes para atender las necesidades básicas de manera mínimamente aceptable. Cuando nos referimos a la exclusión social, estamos considerando no sólo la insuficiencia de recursos financieros, sino también la falta de participación en el mercado de empleo y la incapacidad de acceder a otros bienes básicos como la educación, la sanidad, la cultura, la vivienda, etc. No sólo afecta a personas concretas que han sufrido graves reveses, sino a grupos sociales enteros, tanto en zonas urbanas como rurales, que son objeto de discriminación, segregación o víctimas del debilitamiento de las formas tradicionales de relaciones sociales».

- **Cantabria.** El *Plan de Acción para la Inclusión Social de Cantabria* (2002) sigue, en lo básico, la definición de la exclusión social realizada por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, a saber: «proceso a través del cual los individuos o grupos quedan total o parcialmente excluidos de una participación plena en la sociedad en la que viven». Eso sí, puntualiza la misma estableciendo que «la exclusión se manifiesta como una pérdida de la capacidad de autonomía para conseguir los recursos necesarios que permitan cubrir las necesidades básicas para desarrollarse, integrarse y participar en la sociedad. Las personas afectada se adaptan a la nueva situación y buscan respuesta de subsistencia bien a través de la dependencia institucional o de formas marginales de relación social».
- **Castilla - La Mancha.** El II Plan Regional de Integración Social concepe a la exclusión social como un proceso, definiéndola en los siguientes términos: «Esta situación debe entenderse como una realidad compleja y visible, directa o indirectamente, en la mayoría de los casos y que viene definida por la interacción de una serie de factores carenciales de tipo económico, laboral, de hábitat, cultural, personal y social».
- **Cataluña.** El *Pla d'Inclusió i Cohesió Social de Catalunya* (2006) plantea una definición de la exclusión como un fenómeno complejo que requiere de políticas específicas de respuesta. Para los redactores del plan, el término exclusión social, además de englobar las situaciones clásicas de pobreza, incorpora muchos otros aspectos, como las condiciones inestables y precarias en el ámbito laboral, el no reconocimiento de la ciudadanía, los déficits formativos, las situaciones sanitarias desatendidas, la inexistencia o debilidad de las redes de protección social y familiar. Por estos motivos, se entiende que «la exclusión podría definirse por la imposibilidad o la acentuada dificultad para acceder a los mecanismos de desarrollo personal, de inserción socio comunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección. La inclusión por tanto consistiría en un proceso participativo del individuo en tres espacios definitorios: el económico laboral, el social comunitario y el de ciudadanía—participación cívica. La política de inclusión trata por tanto de garantizar efectivamente la participación del individuo en dichos ámbitos».
- **Comunidad de Madrid.** En el *Plan contra la exclusión social de la Comunidad de Madrid*, ésta se concibe como «la acumulación de barreras y límites que dificultan la participación en la vida social».
- **Comunidad Foral de Navarra.** El *Plan de lucha contra la exclusión social en Navarra* define la exclusión social como una situación consistente «en una acumulación de límites para la participación en la vida social».

- **Extremadura.** El *Plan de Inclusión Social de Extremadura (2005-2007)* asume el enfoque multidimensional de la exclusión, afirmando lo siguiente: «podemos decir que, la exclusión social se define por la suma de una serie de carencias en diferentes dimensiones, dificultad de acceso al empleo, problemas derivados de la falta de vivienda, educación insuficiente, escasez de ingresos económicos, deterioro de la salud o marginación en la vida social».
- **La Rioja.** El *Plan de Acción contra la exclusión social en la Comunidad de la Rioja* sigue la definición de exclusión propuesta por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, anteriormente expuesta.
- **País Vasco.** El *Plan Vasco de Inserción (2003-2005)* define la exclusión social como «la situación en la que vive el individuo privado del acceso a una serie de bienes y recursos a los que tiene derecho y de los que participan la mayoría de los miembros de su sociedad, lo que impide de hecho que pueda disfrutar de la condición plena de ciudadano o ciudadana de esa sociedad».
- **Principado de Asturias.** El *Plan Autonómico de Inclusión Social del Principado de Asturias (2007)* va a seguir las coordenadas teóricas fijadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a saber: «la exclusión reviste múltiples facetas, pudiendo concretarse en la falta de acceso a bienes y servicios, tanto públicos como privados; a los mercados de trabajo; a la protección y condiciones satisfactorias en el empleo; a la tierra y otros bienes de producción y a gran número de derechos humanos, entre ellos los de organización, seguridad, dignidad e identidad. La exclusión comprende la mayoría de los aspectos de la pobreza, pero también implica cuestiones más amplias de participación en la sociedad y en el desarrollo».

En resumen, la gran mayoría de las Comunidades Autónomas dotadas de Planes de Inclusión han definido en éstos, de forma explícita, una concepción de la exclusión social, apreciándose que en estas definiciones predomina el enfoque multidimensional formulado en los trabajos seminales de la Comisión Europea. Como consideración relevante, podría añadirse que no se observan en los documentos examinados conceptos o propuestas alternativas a las multidimensionales.

3.2. Aspectos temáticos y colectivos destinatarios

Por lo que se refiere a los **aspectos temáticos**, éstos ilustran las grandes líneas o ejes sobre las que, según los Planes, se debe incidir para lu-

char contra la exclusión social. La revisión de lo establecido en los Planes de Inclusión de las 15 Comunidades Autónomas que disponen de éstos sugiere que los aspectos temáticos se enmarcan esencialmente en las siguientes categorías:

- «acceso al empleo»
- «acceso a servicios de salud»,
- «acceso a servicios de educación»,
- «servicios sociales»,
- «acceso a vivienda»,
- «recursos mínimos»,
- «apoyo a la familia»,
- «apoyo a colectivos vulnerables»,
- «nuevas tecnologías de la información y comunicación» (NTIC).

En la Tabla 2 se muestra cuáles de las Comunidades Autónomas con Planes de Inclusión incluyen en éstos cada uno de los aspectos temáticos señalados y, a modo de resumen, se indica en el Gráfico 1 cuántas CCAA han incorporado cada aspecto temático. Se aprecia que, con la excepción de Canarias, los Planes autonómicos realizan una identificación expresa de aspectos temáticos relevantes para la inclusión social. Los Planes han recogido los **aspectos relativos a acceso a empleo, educación, salud, vivienda y recursos mínimos** casi sin excepción, dada su presencia en 14 de los 15 casos considerados.

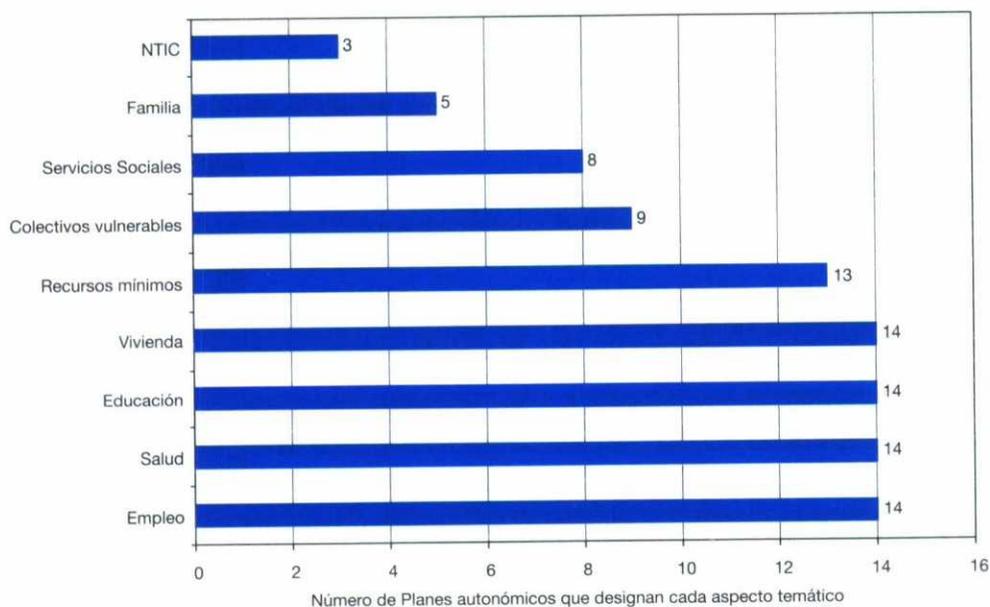
También suelen recogerse entre los aspectos temáticos, aunque en menor medida, el **apoyo a los colectivos vulnerables**, presente en nueve de los 15 Planes de Inclusión autonómicos. Ello implica que, en estos casos, además de tratarse una serie de aspectos temáticos para los colectivos excluidos en general, se aborda de forma particular a cada uno de los colectivos considerados. Ello implicará, por ejemplo, que además de establecer objetivos y medidas referentes para cada aspecto temático, se señalarán objetivos y medidas para cada colectivo considerado.

Los aspectos menos frecuentes son el acceso a servicios sociales (siete CCAA), el apoyo a la familia (cinco) y la promoción de las NTIC (tres).

Tabla 2. Aspectos temáticos recogidos en los Planes de Inclusión de las CCAA

CCAA	Empleo	Salud	Educación	Servicios Sociales	Vivienda	Recursos mínimos	Familia	Colectivos vulnerables	NTI C	Otros
Andalucía	X	X	X		X	X	X	X	X	Mobilización social y sensibilización
Aragón	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Imagen + Investigación + Voluntariado
C. Foral de Navarra	X	X	X		X	X				Acompañamiento social + Corresponsabilidad Social
Canarias										Formato Alternativo al normalizado
Cantabria	X	X	X	X	X	X		X		Mobilización agentes + Corresponsabilidad social + Formación e investigación
Castilla-La Mancha	X	X	X		X	X	X	X		Integración de personas y familias socialmente vulnerables + Barrios Desfavorecidos + Población extranjera + familias gitanas
Castilla y León	X	X	X		X	X		X		Participación social + voluntariado + Mejora de procesos organizativos
Cataluña	X	X	X		X	X	X			Ámbito territorial áreas urbanas / áreas rurales
Comunidad de Madrid	X	X	X		X	X	X			
Comunidad Valenciana	X	X	X	X	X	X		X	X	Justicia
Extremadura	X	X	X	X	X	X		X		Ámbito territorial áreas rurales + Corresponsabilidad Social
Galicia	X	X	X	X	X	X		X		Cultura + zonas rurales
La Rioja	X	X	X	X	X					Cultura
País Vasco	X	X	X	X	X	X				Aspectos organizativos e institucionales
Principado de Asturias	X	X	X	X	X	X		X		Programas de acompañamiento social

Gráfico 1. Número de CCAA que recoge en los Planes de Inclusión los aspectos temáticos



En fin, los aspectos destacados no son los únicos que aparecen en los planes, pero sí son los de mayor nivel de reiteración, lo que nos resulta especialmente relevante de cara a la definición de coordenadas o denominadores comunes.

Por lo que respecta a la designación de **colectivos meta o destinatarios** de los Planes de Inclusión autonómicos, la revisión de éstos muestra que **la mayoría de las Comunidades Autónomas también indican en sus Planes de Inclusión a los colectivos destinatarios** de los mismos (Tabla 3). La excepción se encuentra en la Comunidad Foral de Navarra y Cataluña, cuyos Planes de Inclusión no introducen la noción de colectivos destinatarios.

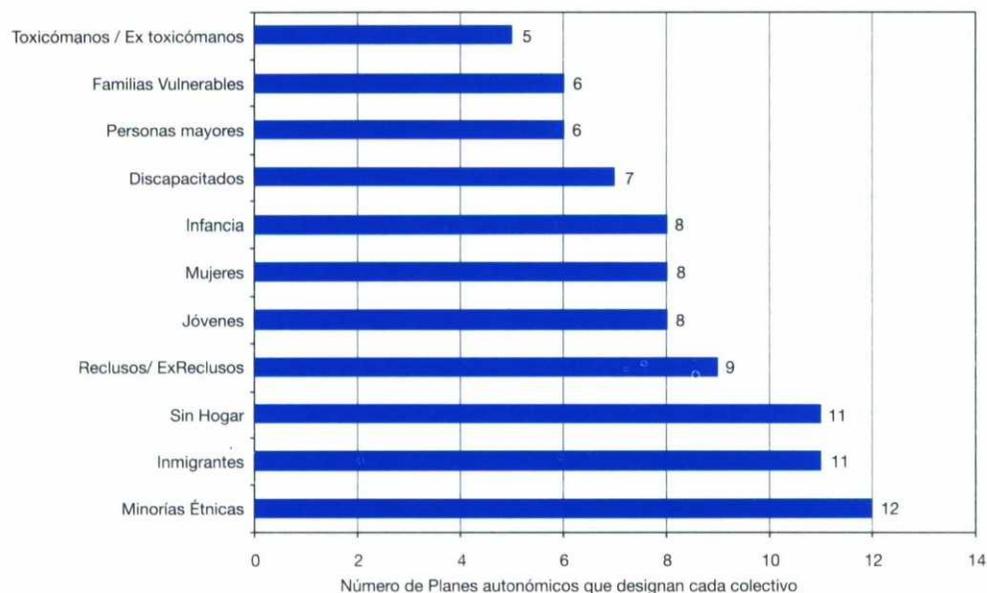
Centrando la atención en las 13 Comunidades que sí designan colectivos destinatarios, se aprecia que los que con más frecuencia aparecen son las «minorías étnicas» (12 Planes de Inclusión autonómicos), «inmigrantes» (once) y «personas sin hogar» (once). También es común considerar como colectivos beneficiarios a la «población reclusa y ex reclusa», «jóvenes», «mujeres», «niños» y «personas con discapacidad» (entre siete y nueve Planes autonómicos consideran a cada uno de estos colectivos). Los colectivos destinatarios que con menor frecuencia citan los Planes son las «personas mayores» (seis Planes autonómicos), las «familias vulnerables» (cinco) y los «toxicómanos y ex toxicómanos» (seis) - Gráfico 2.

Tabla 3. Colectivos destinatarios de los Planes de Inclusión de las CCAA

CCAA	Personas mayores	Discapacitados	Familias vulnerables	Jóvenes	Inmigrantes	Minorías étnicas	Sin hogar	Reclusos/ Exreclusos	Mujeres	Infancia	Toxicómanos/ Exotóxicomanos	Otros
Andalucía			X	X	X	X	X	X	X		X	Emigrantes andaluces + residentes en zonas difíciles + perceptores del programa solidaridad
Aragón	X	X			X	X	X	X	X	X	X	
C. Foral de Navarra												
Canarias	X	X	X	X	X				X	X	X	Familia como unidad básica, Parados de larga duración, Familias en infraviviendas
Cantabria	X	X	X	X	X	X	X		X	X		
Castilla-La Mancha			X		X	X	X			X		Desempleados, Temporeros
Castilla y León				X		X	X		X			Residentes en zonas rurales
Cataluña												
Comunidad de Madrid					X	X	X	X		X		Perceptores de la Renta Mínima de inserción + Analfabetos adultos
Comunidad Valenciana	X	X			X	X	X	X			X	Enfermos de SIDA
Extremadura					X	X	X	X	X	X	X	Temporeros
Galicia	X	X		X		X	X	X	X			Residentes en zonas rurales
La Rioja			X		X	X	X	X			X	Desempleados + Enfermos de SIDA
País Vasco		X		X	X	X		X	X	X		
Principado de Asturias	X	X	X	X	X	X	X	X		X		

En conclusión, la revisión de los Planes de Inclusión autonómicos revela que existe un «núcleo duro» de aspectos temáticos que habitualmente aparece recogido de forma expresa en los planes, destacando los aspectos de empleo, educación, salud, vivienda y recursos mínimos. Algo similar sucede con los colectivos destinatarios, encontrándose un alto número de Planes autonómicos que consideran como tales a las minorías étnicas, inmigrantes y personas sin hogar.

Gráfico 2. Número de Planes de Inclusión autonómico que designan cada colectivo



3.2.1. El PNAIN y los Planes de Inclusión Autonómicos

Tras esta presentación sintética de los aspectos temáticos tratados en los Planes de Inclusión autonómicos y los colectivos destinatarios de los mismos, resulta de interés plantearse si se produce un paralelismo entre lo establecido por éstos y las directrices definidas en el Plan estatal. En este sentido, las observaciones efectuadas apuntan a una cierta similitud entre las coordenadas establecidas por el Plan estatal y los desarrollos seguidos por los Planes autonómicos, por cuanto que los segundos tienden a transitar por la senda marcada por el primero.

En cuanto a los aspectos temáticos, casi todos los Planes de Inclusión autonómicos incluyen contenidos temáticos similares al plan estatal. Esta sintonía se aprecia muy acentuadamente en los casos aragonés, andaluz y valenciano, mientras que en los casos canario, castellano-manchego, riojano y navarro está menos presente, tendiendo dichos Planes de Inclusión a distanciarse de las coordenadas marcadas por el Plan de Acción nacional en sus diferentes plasmaciones. Entre uno y otro posicionamiento, encontramos la gran mayoría de los Planes autonómicos, que tienden a compartir con el nacional los aspectos temáticos básicos

(empleo, salud, educación, recursos mínimos y vivienda) en gran parte de los casos.

Con la definición de los grupos objetivo viene a suceder prácticamente lo mismo. Si bien las diferencias son más acentuadas, puesto que el rango de situaciones va desde aquéllas que parten de la no definición, casos de CF de Navarra o Cataluña, hasta los que replican en mayor o menor medida los lineamientos estatales (Aragón, Andalucía, Extremadura, Canarias, Valencia, Galicia o el País Vasco), pasando por situaciones de indefinición parcial, como pudieran ser considerados los casos de la Comunidad Autónoma de Madrid, La Rioja, Castilla y León y Castilla La Mancha.

Se aprecia que, en relación a los colectivos destinatarios, las administraciones autonómicas han tratado de adaptarse a sus respectivas situaciones territoriales. De ahí, que dependiendo de los casos, tiendan a primar unas figuras sobre otras y, lo que posiblemente resulte más importante, tiendan a particularizar las características de cada figura o grupo de destinatarios, las modalidades de acceso a las prestaciones y el contenido de las mismas. Así, por ejemplo, tanto la configuración como el tratamiento de la figura «mujer sola con cargas familiares» va a variar bastante dependiendo de la Comunidad Autónoma donde la mujer en cuestión resida o se encuentre. E incluso, dentro de la propia Comunidad Autónoma, su tratamiento podría ser diverso, en el sentido de tener mayor o menor prioridad en el acceso a recursos (como en el caso de Castilla y León) si reside en un área rural o urbana, o si es o ha sido víctima de malos tratos.

No parece que la heterogeneidad en la definición, tratamiento y contenidos de los aspectos temáticos de la exclusión o en la designación de los grupos meta y destinatarios, constituya un problema. En principio, dicha heterogeneidad tiene un aspecto muy positivo, a saber, la adecuación del plan en cuestión a las características socioeconómicas del territorio donde se pretende llevar a cabo. En definitiva, la aplicación eficiente del principio de subsidiariedad. Esto en un escenario de enorme diversidad territorial socioeconómica y humana como es el estado español, donde coexisten territorios de distinto nivel de desarrollo económico, supone que los planes reflejen la diversidad y riqueza de situaciones existente, por lo que el plan gallego tiene que presentar aspectos necesariamente diferentes con el catalán o el andaluz.

Evidentemente el plan riojano tiene que ser coherente con las características de la exclusión social de la Rioja, que en ciertos aspectos serán distintas a las extremeñas, o a las castellano-manchegas. Evidentemente en el caso extremeño, el plan tenderá a poner más énfasis en los aspectos

tos de empleo, de garantías mínimas, de ruralidad, que, pongamos por caso, el plan navarro. Igualmente el plan extremeño tenderá a priorizar a determinados colectivos sobre otros ya sea por razones cuantitativas o de justicia histórica.

Sin embargo, también se infiere del análisis que el tratamiento de las categorías educación, vivienda, empleo, o la configuración de las figuras «recluso» o «inmigrante» presenta diferencias en los planes. Estas diferencias son cuanto menos, porque no estamos hablando de cosas distintas, sino de las mismas categorías en diferentes contextos, es la categoría la que tiene que contextualizarse y no al revés.

La tendencia subyacente a la disparidad y a la fragmentación en el tratamiento de la exclusión social que se observa en los planes autonómicos deriva precisamente de la elevación del contexto al rango de categoría, debilitándose la perspectiva de conjunto, tan necesaria en una temática como la exclusión social, que requiere de basamentos comunes a partir de los cuales definir situaciones diferenciales y peculiaridades.

3.3. Reflexiones finales

La visión de la *exclusión social* que parece desprenderse del conjunto de los planes, plantea a la misma como un estado de necesidad, donde converge una pluralidad de aspectos negativos y carenciales. Frente a ésta, la *inclusión social* se concibe como una respuesta de los poderes públicos ante tales necesidades sociales. Formulada como política social, se orienta a combatir dichos problemas carenciales, empleando como herramienta fundamental la promoción del acceso de los colectivos y personas en situación o riesgo de exclusión a los elementos esenciales (empleo, salud, educación, rentas mínimas, viviendas) que, por así decirlo, configuran el bienestar social.

Se sobreentiende que tocando tales aspectos se incide favorablemente en la situación de exclusión de los colectivos e individuos en particular y en la mejora de la cohesión social en general y del bienestar para el conjunto de la población. Por ello bastaría con identificar a los colectivos y cuantificar sus necesidades para, con el paso del tiempo y dando continuidad a las políticas de inclusión, lograr una reducción muy significativa del volumen de afectados por el problema.

Desde determinados posicionamientos críticos se entiende que tal visión de la exclusión corre el riesgo de ser demasiado estática y mecanicista, porque parte de la hipótesis de que los excluidos son un grupo cuantitativamente menor, significando un pequeño o muy pequeño porcentaje del total

de población. Ello podría no ser cierto para una sociedad como la española o las del contexto mediterráneo, al menos en las actuales circunstancias de progresiva individualización en lo social y desarticulación familiar, altos niveles de precariedad que se detectan en el mercado laboral y a fenómenos de inmigración masiva. Esa yuxtaposición de factores en situaciones de recesión económica podría provocar un rebrote de situaciones de exclusión y marginalidad social de mucho mayor impacto poblacional.

Esta concepción actual corre también el riesgo de obviar el hecho de que el fenómeno de la exclusión social es un *blanco móvil*, que en determinadas épocas y lugares puede presentar ciertas características, como en la Europa de los 80, mientras que en otras etapas históricas y en otras localizaciones podría presentar características muy distintas. Por ello, podría ser de interés reflexionar sobre la necesidad de reforzar la perspectiva dinámica en la configuración de las políticas de inclusión social y por ende de los planes, no identificando de forma mecanicista «inclusión social» con determinadas temáticas o colectivos, porque se corre el riesgo de incurrir en peligrosos olvidos, y, paradójicamente, en preocupantes «exclusiones».

4. PRINCIPIOS RECTORES

A fin de analizar cuáles son los principios rectores de los Planes de Inclusión autonómicos, se han estudiado los principios incorporados en los 15 planes en acto, identificándose cuáles de los siguientes están presentes en cada plan:

- **Prevención.** En términos operativos, el enfoque preventivo de las actuaciones, adelantándose en lo posible al previsible estallido de los problemas, comprende tanto la atención a los grupos más vulnerables como a los que se encuentran en riesgo de exclusión.
- **Autonomía personal.** Este principio plantea la necesidad de que los beneficiarios/destinatarios de las acciones de inclusión social se involucren en éstas de forma voluntaria.
- **Garantías mínimas.** El principio, tal y como aparece formulado, parece obedecer a una interpretación extensiva: las garantías mínimas se refieren a la cobertura de la gama de necesidades básicas de los individuos (no sólo las de renta mínima).
- **Acceso a recursos.** Incorpora el principio de facilitar a los colectivos destinatarios el acceso a los recursos (de empleo, salud, vivienda, etc.) básicos para el bienestar y la inclusión.

- **Normalización.** La «normalización», tal y como aparece descrita en los planes, comprende dos aspectos de interés. Por una parte se entiende como utilización de los servicios generales o comunitarios y la respuesta ágil y flexible de éstos frente a las necesidades y demandas de intervención. Por otra, el que los procesos de inclusión se desarrollen en el entorno habitual del destinatario en cuestión, impidiendo la segregación y el estigma social.
- **Coordinación/corresponsabilidad.** La coordinación entre actores institucionales, organismos y entidades (públicas y privadas) que intervienen en el diseño y ejecución de políticas de inclusión resulta imprescindible en un campo multidimensional como es el de la inclusión social. Directamente ligado al principio de «coordinación» se encuentra el de «corresponsabilidad» de dichos agentes institucionales y de las diversas entidades que puedan participar en los procesos inclusorios.
- **Integralidad/multidimensionalidad.** El enfoque integral-multidimensional de las intervenciones orientadas a combatir la exclusión social, significa que las acciones pro inclusión, tanto en su diseño, como en su gestión, deberían abordarse desde perspectivas holísticas o globales y no focales o puntuales como tradicionalmente se ha venido haciendo.
- **Cooperación social y participación.** Estos principios suponen la promoción de la cohesión e integración social a partir de un modelo activo de participación e involucración del conjunto de la sociedad respecto de los problemas de inclusión social y de las personas y grupos en situación o riesgo de exclusión. En definitiva, la exclusión social es cosa de todos.
- **Atención preferente.** El principio de «atención preferente» hacia los grupos de mayor vulnerabilidad social, plantea un cuidado social preferente o intensificado hacia los mismos, orientando las acciones de inclusión hacia la cobertura de sus necesidades básicas (como puedan ser la incorporación laboral, sanitaria, educativa y residencial, así como la renta básica básico para la subsistencia).

En la Tabla 4 se indican qué Planes de Inclusión autonómicos incorporan cada uno de estos principios (así como otros específicos de cada plan) y, a modo de síntesis, se muestra en el Gráfico 3 cuántos de los 15 planes los integran.

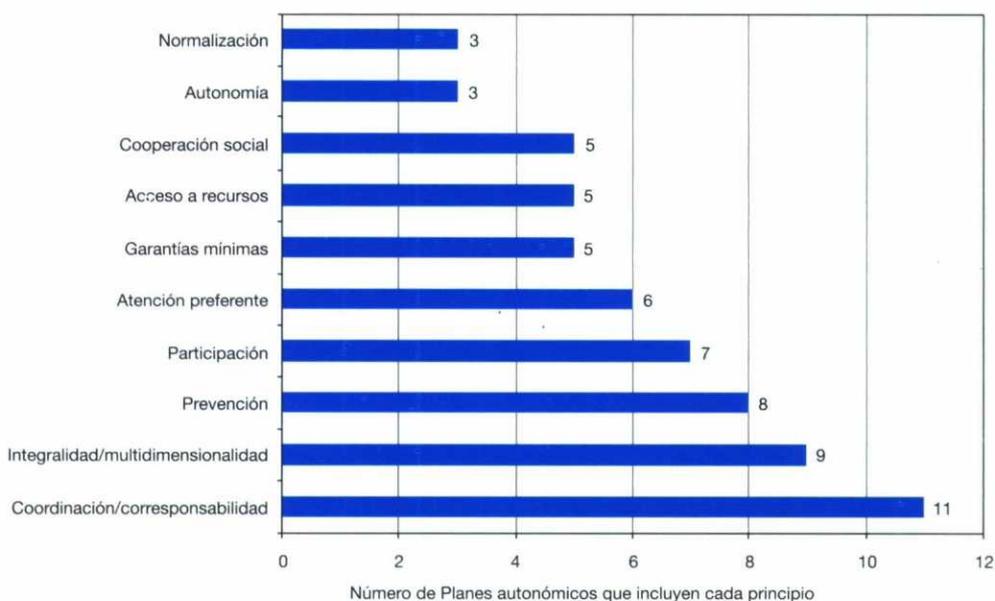
A tenor de la información presentada, se concluye que el principio explicitado en un mayor número de Planes de Inclusión autonómicos es el de «coordinación institucional» y «corresponsabilidad» de las administraciones

Tabla 4. Principios rectores de los Planes de Inclusión de las CCAA

CCAA	Prevención	Garantías mínimas	Autonomía	Acceso a recursos	Normalización	Coordinación/ correspondencia	Integralidad/ multidimensional	Cooperación social	Atención preferente	Participación	Otros
Andalucía											
Aragón		X		X		X		X	X		Igualdad de oportunidades + No discriminación
Principado de Asturias				X		X	X		X	X	Responsabilidad pública + Calidad + Territorialidad
C. Foral de Navarra	X	X	X		X		X		X	X	Recursos acompañamiento
Canarias	X					X	X				Responsabilidad pública + Información
Cantabria						X	X	X		X	Orientación al consenso
Castilla-La Mancha	X					X	X				Definidos "premisas" para la actuación + Territorialidad
Castilla León	X		X	X	X	X	X	X	X	X	igualdad de oportunidades + No discriminación
Cataluña	X		X			X	X	X		X	Territorialidad
Comunidad de Madrid	X	X				X			X	X	Coherencia
Comunidad Valenciana	X	X		X					X		Extensión de TIC + Agilidad + proximidad
Extremadura	X			X	X	X				X	Responsabilidad Pública + Descentralización
Galicia											
La Rioja						X	X	X			
País Vasco		X				X	X				Accesibilidad para discapacitados

públicas, presentes en 11 de los 15 planes. En segundo lugar, aparece el principio de «integralidad-multidimensionalidad», presente en nueve Planes de Inclusión autonómicos. Así, tanto la coordinación de las administraciones y entidades públicas como la integralidad-multidimensionalidad, ya sea por su reiterada presencia como por las constantes alusiones existentes a las mismas en el texto de los planes, pueden considerarse un lugar común en materia de inclusión social en la España actual.

Gráfico 3. Número de Planes de Inclusión autonómicos que contempla cada principio



Tras los anteriores, aparecen en la jerarquía los principios de «prevención», presente en 8 Planes de Inclusión, mientras que el de «participación social», aparece en 7 de los 15 planes tomados en consideración.

En posiciones intermedias, aparece el principio de «atención preferente», recogido de manera explícita en 6 planes, pero presente, en espíritu, en la totalidad de los planes analizados. Los grupos objetivo de dicha atención prioritaria son, para el plan navarro, los «inmigrantes y las minorías étnicas». Para el plan aragonés, las personas dependientes necesitan atención especial, mientras que para el plan valenciano los grupos meta preferentes deberían ser «jóvenes e infancia». Para el plan madrileño, el grupo objetivo de la atención preferente está señalado de forma genérica («los más excluidos»).

En un escalón más bajo, se sitúan los principios de «garantías mínimas», «acceso a recursos» y «cooperación social», recogidos de forma explícita, cada uno, en cinco Planes de Inclusión autonómicos. Pero hay que tener en cuenta que, en realidad, las alusiones y referencias a los mismos son constantes en la inmensa mayoría de los planes, ya sea «implícita» o «explícitamente». Por ello, probablemente deberíamos considerarlos como principios de *aceptación tácita* por casi todos los planes: aunque no apa-

rezcan expresamente recogidos en su texto, su presencia se infiere desde múltiples ángulos.

Por lo que se refiere a los principios de «autonomía» y «normalización», aparecen presentes en 3 de los 15 planes analizados (cada uno).

Por lo que se refiere a la categoría «otros», destaca la presencia frecuente del principio de «responsabilidad pública» (en los planes de Asturias, Canarias y Extremadura). Su presencia deja entrever la importancia de lo público en la gestión de la exclusión social, así como la consideración de la inclusión como derecho social. También resultan interesantes las aportaciones referentes a la territorialidad, elevada al rango de principio por los planes catalán y asturiano. Por otra parte, únicamente el plan asturiano introduce el principio de calidad, en la gestión de la inclusión social por parte de la Administración Pública Autonómica.

A modo de conclusión, conviene efectuar una reflexión sobre los principios, sobre su presencia en los Planes de Inclusión autonómicos. Primero de todo, hay que señalar que sólo tres Comunidades Autónomas (Andalucía, Castilla la Mancha y Galicia) no definen explícitamente sus principios orientadores. Ahora bien, los principios de intervención de dicho planes parecen traslucirse, con bastante claridad, de los contenidos temáticos o de las líneas estratégicas de actuación, por lo que podríamos considerarlos como implícitos. Aunque sería recomendable la concretización de los mismos, de cara a la solidez conceptual y al buen acabado de un documento de la importancia de un plan de inclusión autonómico.

Por otra parte, hay que matizar el hecho de que ciertos principios parezcan estar presentes en un reducido número de Planes Autonómicos de Inclusión. Considerar esto como un olvido de tales principios sería erróneo, porque la impresión, tras una atenta revisión documental, es que viene a producirse una situación de aceptación tácita de muchos de los principios reseñados, aunque tal presencia se haga tangible en algunos casos, explicitándose, mientras que en otros no se recoja por escrito. De cualquier modo, los principios, tácitos o explícitos «empapan» el quehacer (estrategias, objetivos, medidas, actividades) de un gran número de Planes Autonómicos de Inclusión.

5. OBJETIVOS DE INTERVENCIÓN

En esta sección se presenta la información relativa a los objetivos incluidos en los Planes de Acción para la Inclusión Social de las 15 Comunidades Autónomas que disponen de tales documentos. Se trata de una

cuestión de gran importancia de cara a analizar cómo se aborda la exclusión social a nivel autonómico.

En su dimensión estructural, los *objetivos* constituyen, por así decirlo, el «corazón» del plan y, en conjunción con las *medidas* y las *actuaciones*, el «núcleo duro» del mismo. La secuencia «*objetivos + medidas + actuaciones*», lo que sería en términos metodológicos la *lógica vertical* del plan en cuestión, indica qué va a hacer el plan, cómo lo va a hacer y para qué o para quiénes. Por tanto, los objetivos constituyen el anclaje fundamental del plan, puesto que las medidas y actuaciones (dependiendo de la metodología escogida para el diseño y formulación del plan) o bien los desarrollan y concretizan, o bien, constituyen los medios e insumos para su consecución. Es decir, en el primer caso los objetivos son los «soportes» a partir del cual se «desgranán» las acciones. En el segundo caso, los objetivos se entienden como «metas» a alcanzar.

Desde un punto de vista metodológico, la formulación y diseño de los objetivos tiene que ser coherente con la problemática de la exclusión social existente en el territorio de referencia. Por tanto, los objetivos, punta de lanza del plan, deben responder a los problemas y necesidades existentes, procurando, en función de los medios y recursos disponibles, influir positivamente en las situaciones de exclusión social planteadas en el diagnóstico.

Lo anterior es clave porque, en respuesta a las diferentes realidades autonómicas, los objetivos generales de un determinado plan autonómico tenderán a ser distintos con respecto a los definidos en los restantes planes de inclusión. Sin embargo, al realizar un estudio detallado de los objetivos trazados para cada aspecto temático (por ejemplo, acceso al empleo, vivienda, educación, salud, etc.), se pueden captar similitudes en cuanto a la formulación, diseño y orientación de los diferentes grupos de objetivos temáticos.

Por ello, el estudio de los objetivos en los Planes de Inclusión Autonómicos se efectúa ofreciendo, primero, una visión panorámica de los grandes objetivos, de carácter temático, que suelen denominarse «objetivos estratégicos» o «generales». Seguidamente, se analizan de los objetivos «operativos» o «específicos», que se desprenden de los objetivos estratégicos y son, a su vez, fuente y origen de las «medidas» y «actuaciones».

5.1. Objetivos generales

En una primera aproximación, conviene determinar cuáles son los objetivos estratégicos o generales que se plantean en los Planes de Inclusión

de las Comunidades Autónomas. La revisión de los textos en los que se plasman sugiere que, en gran parte, tales objetivos se adscriben a las siguientes categorías: «acceso al empleo», «salud», «educación», «vivienda», «garantía de recursos mínimos», «impulso de la coordinación», «apoyo a colectivos especialmente vulnerables» y «atención a zonas con especial dificultad».

En la Tabla 5 se muestra cuáles de estos objetivos son incluidos en cada uno de los Planes de Inclusión social de las Comunidades Autónomas. A modo de resumen, en el Gráfico 4 se indica el número de CCAA que, en sus Planes, han incluido cada objetivo general.

Se observa que los objetivos referentes a «empleo» y «salud» son especificados en los objetivos generales de casi el 100% de los Planes autonómicos (14 de 15), teniendo también una presencia casi generalizada los objetivos de «educación» y «vivienda» (13 Planes autonómicos) y, en menor medida, el acceso a recursos mínimos (11). Los objetivos de «coordinación» y de «apoyo a colectivos vulnerables» están presentes en 10 de los 15 Planes. El objetivo de «apoyo a zonas con especial dificultad» es el objetivo de menor presencia, siendo recogido sólo en los Planes de Castilla La Mancha, Cataluña, Galicia y Extremadura.

Gráfico 4. Número de CCAA que recoge en los Planes de Inclusión los objetivos generales

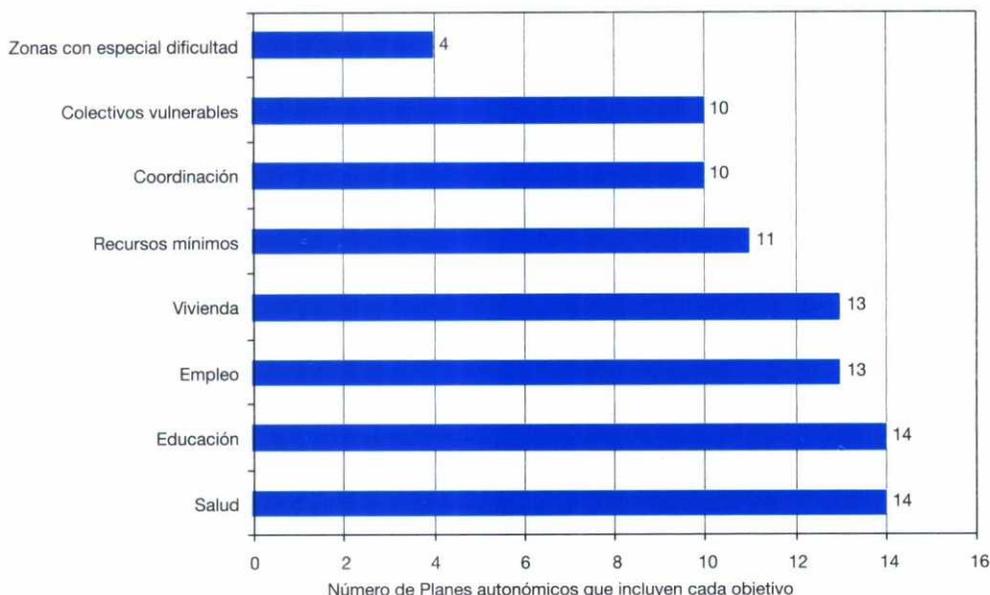


Tabla 5. Objetivos generales de los Planes de Inclusión de las CCAA

CCAA	Empleo	Salud	Educación	Vivienda	Recursos mínimos	Coordinación	Colectivos vulnerables	Zonas con especial dificultad	Otros
Andalucía	X	X	X	X	X		X		Extender la sociedad de la información a los excluidos
Aragón	X	X	X	X	X	X	X		Acceso a las nuevas tecnologías Acciones a favor de la familia
C. Foral de Navarra	X	X	X	X	X	X			Incorporación Social, Itinerarios de incorporación Acompañamiento. Corresponsabilidad de beneficiarios.
Canarias		X	X			X	X		Optimización de recursos públicos, imbricación de los programas de inserción con dispositivos de formación y empleo. Mejora de los sistemas de organización y gestión.
Cantabria	X	X	X	X	X	X	X		Información y orientación desde el sistema de servicios sociales. Calidad y buena práctica. Formación e investigación.
Castilla-La Mancha							X	X	Incorporación Social de personas vulnerables y sin techo. Integración de inmigrantes y minorías étnicas. Integración en "barrios desfavorecidos"
Castilla y León	X	X	X	X	X	X	X		Calidad y mejora en la atención y en el proceso de intervención.
Cataluña	X	X	X	X	X	X		X	Acciones a favor de la protección a la familia entendida como red social de proximidad. Incluyendo conciliación familiar y laboral, nuevas tecnologías, violencia en el ámbito doméstico, ayudas económicas especiales para familias saturadas
Comunidad de Madrid	X	X	X	X	X	X			Acompañamiento Social
Comunidad Valenciana	X	X	X	X		X	X		Facilitar el acceso a la Justicia. OB. Facilitar el acceso a las nuevas tecnologías.
Extremadura	X	X	X	X	X	X	X	X	Potenciar la red de servicios sociales, su accesibilidad
Galicia	X	X	X	X	X		X	X	Acceso a servicios y equipamientos de calidad. Promover la conciliación de la vida familiar y laboral y la atención a la dependencia.
La Rioja	X	X	X	X		X			Cultura como área específica de Intervención
País Vasco	X	X	X	X	X				Sistema de Servicios Sociales de base como marco operativo de los procesos de inserción. Calidad e integralidad en la atención.
Principado de Asturias	X	X	X	X	X		X		Desarrollar una red básica de servicios sociales. Implementar PPIS y PLIS

Por lo que se refiere a la categoría de *otros*, se ubicarían las peculiaridades y especificidades de cada Comunidad Autónoma. Se observa una cierta reiteración de objetivos referidos a «nuevas tecnologías y sociedad de la información» (presentes en los Planes de Andalucía, Aragón, Comunidad Valenciana y Cataluña) o a acciones a favor de la familia (Aragón, Castilla y León, Cataluña), institución entendida ya en términos más o menos tradicionales como unidad básica de atención (como hace el Plan castellano-leonés), ya como una suerte de red social de proximidad (como hace el Plan catalán).

Como especificidades peculiares de cada Comunidad, destacan los objetivos referidos a «acceso a justicia» (Comunidad Valenciana), «acompañamiento social» (Comunidad de Madrid y Comunidad Foral Navarra), «cultura» (La Rioja), «mejora de la calidad en la atención e intervención» (Castilla y León y País Vasco) y «corresponsabilidad de los beneficiarios» (Comunidad Foral Navarra).

Las particularidades parecen marcar ciertas diferencias de enfoque entre las CCAA de mayor experiencia en el tratamiento de la temática (como Cataluña, Comunidad Foral Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunidad de Madrid), con respecto a las de menor tradición (como Extremadura o Galicia). En el caso de las primeras se observan tendencias a la sofisticación y a la perspectiva global, que se manifiesta tanto en tipologías de objetivos como el sistema de servicios sociales del País Vasco, o los itinerarios de inserción social madrileños y navarros, o la preocupación por la conciliación laboral-familiar de los catalanes. Para las segundas, parece ser más esencial centrarse en la potenciación de la red de servicios sociales (Extremadura) o mejorar la cobertura territorial y dotaciones materiales de la red de servicios sociales (Galicia).

En conclusión, los objetivos generales relativos a temáticas de *empleo, salud, educación, vivienda y recursos mínimos* son los de mayor nivel de reiteración y frecuencia en el conjunto de los Planes de Inclusión autonómicos.

En el conjunto de los Planes autonómicos, se detecta en las grandes líneas estratégicas una cierta tendencia a la homogeneidad que coexiste con las peculiaridades y especificidades autonómicas, destacando las relativas a «justicia», «cultura» y «corresponsabilidad», entre otras.

El resto de la sección va presentando en sucesivos apartados un estudio detallado de los objetivos generales de empleo, salud, educación, vivienda y recursos mínimos. En cada caso, se indica qué objetivos específicos u operativos se han recogido en los Planes autonómicos. Hay que precisar que, si bien alguna CCAA no recoge en su Plan de Inclusión al-

guno de los objetivos generales (por ejemplo, empleo), sí es posible que incorpore objetivos instrumentales que inciden sobre aquéllos (por ejemplo, calidad en el empleo) y, por tanto, se incluirá en el análisis siguiente.

5.2. Objetivos específicos de empleo

De cara al análisis de los objetivos específicos de empleo planteados en los Planes de Inclusión de las CCAA, hemos definido una serie de categorías que, de modo genérico, puedan englobar o agrupar tales objetivos. Estas categorías son: fomentar o impulsar el empleo; incentivos a la contratación (normalmente ayudas económicas al empleador); formación-cualificación; calidad en el empleo (estabilidad, etc.); coordinación institucional entre entidades públicas (por ejemplo, las que participan en el desarrollo de itinerarios de inserción realizados por colectivos destinatarios); políticas activas de empleo adaptadas a los colectivos destinatarios; y fomento de empresas o entidades que colaboran en la inserción (como las empresas de inserción).

La revisión de los Planes autonómicos permite sintetizar la información sobre las Comunidades Autónomas que incluyen tales objetivos específicos (Tabla 6) y sobre el número total de CCAA que han incorporado cada objetivo en sus Planes (Gráfico 5).

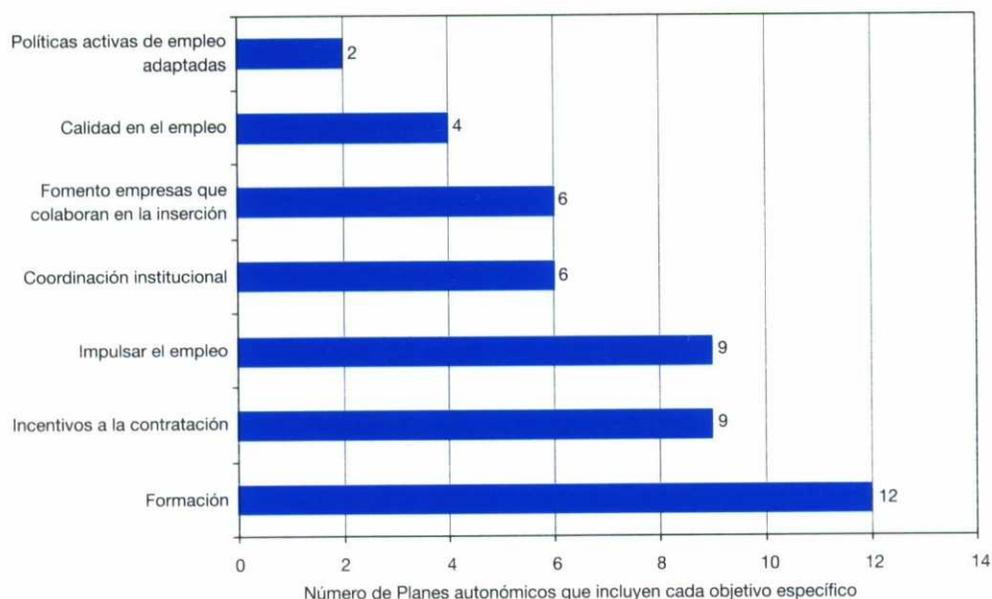
A partir de tales registros, observamos que el objetivo relativo a «formación-cualificación» es el que aparece presente en un mayor número de planes (12 de los 15). Los siguientes objetivos más frecuentes son los relativos a «incentivar la contratación» y al «impulso al empleo» (aparece en nueve de los Planes autonómicos). Respecto a este último, se advierte que, en realidad, se trata de una declaración de carácter más general que específico, pero no son pocos los Planes que, además de precisar que el acceso o impulso del empleo es un objetivo general, vuelven a mencionarlo como objetivo específico, como soporte de determinadas acciones o medidas. Esto, como se verá más adelante, sucede con la mayoría de los objetivos analizados.

Los objetivos de «coordinación institucional» y el «fomento de empresas o entidades que colaboran en la inserción» están presentes en seis de los 15 Planes de Inclusión autonómicos. Respecto a estas últimas, ciertas CCAA (como Andalucía, Cataluña y Comunidad Valenciana) parecen decantarse por el fomento de empresas de inserción, mientras que otras indican figuras como los centros integrales de empleo (Aragón) o los centros de ocupación (Comunidad Foral de Navarra). La reiterada presencia de tales objetivos en el conjunto de los planes evidencia, por una parte, la preocupación de las Comunidades Autónomas por los instrumentos facilitadores de la inserción laboral y, a la postre, social. Por otra, se observa la

Tabla 6. Objetivos específicos de empleo en los Planes de Inclusión de las CCAA

CCAA	Impulsar el empleo	Incentivos a la contratación	Formación	Calidad en el empleo	Coordinación institucional	Políticas activas de empleo adaptadas	Fomento empresas que colaboran en la inserción	Otros/ especificaciones
Andalucía	X		X		X		X	Favorecer la igualdad de oportunidades + Fomentar la economía social
Aragón	X	X	X	X	X		X	CCAA Aragonesa no los define como OB. Sino como medidas Potenciar acciones de formación Potenciar acciones de orientación
C. Foral de Navarra	X		X				X	Noción de Empleo Social protegido e inserción en empresas
Canarias					X			Imbricar los programas de inserción con los dispositivos de formación y empleo
Cantabria	X	X	X	X				Favorecer la consolidación del empleo en ONGs
Castilla-La Mancha	X	X						Mejorar empleabilidad de grupos vulnerables
Castilla y León	X		X		X			Promover estrategias de coordinación facilitadoras de los procesos de inclusión laboral
Cataluña			X	X	X	X	X	Búsqueda personalizada de empleo. Extensión de los mecanismos de negociación colectiva. Fomentar los instrumentos de participación en la empresa
Comunidad de Madrid		X	X					Desarrollo de Oferta de empleos de inserción
Comunidad Valenciana	X	X	X				X	Medidas desarrollan los Objetivos
Extremadura		X	X	X				Favorecer acceso al mercado laboral de los discapacitados
Galicia	X	X	X			X	X	Red de Orientadores para el acompañamiento a la inserción laboral + Marco normativo de iniciativas pro-laborales para excluidos
La Rioja	X	X	X					Potenciar acciones de FP. + Potenciar acciones de orientación e información Potenciar acciones de sensibilización social y empresarial
Pais Vasco		X	X					Perfeccionar sistema de intermediación + Perfeccionar sistema de orientación
Principado de Asturias								Favorecer la igualdad de oportunidades

Gráfico 5. Planes de Inclusión autonómicos que incluyen objetivos específicos de empleo



influencia de las recomendaciones del III Plan Nacional para la Inclusión Social, y su énfasis en las empresas de inserción.

Los objetivos específicos de menor presencia son los relativos a la adaptación de las políticas activas de empleo a los colectivos destinatarios (recogidos en dos Planes autonómicos) y el fomento de la calidad en el empleo para las personas y grupos en situación o riesgo de exclusión (que aparece en cuatro). Respecto a la adaptación de políticas activas de empleo, el dato ofrecido debe valorarse con cautela porque, en realidad, buena parte de los otros objetivos específicos implican la adaptación de estas políticas (formación, incentivos a la contratación y fomento de empresas que colaboran en la inserción). De ahí que se pueda concluir que el énfasis dado en los Planes de Inclusión a la mejora de las políticas activas de empleo, con vistas a incidir en los colectivos destinatarios, es en realidad considerable.

Por último, la categoría «otros/especificidades», en la que se incluyen diversos objetivos específicos de empleo, refleja las peculiaridades y el alto nivel de especificidad de cada uno de los Planes autonómicos. Entre esta diversidad, se encuentran objetivos como la «extensión de los mecanismos de la negociación colectiva a los colectivos de excluidos» del Plan catalán, o la creación de una «oferta organizada de empleos de inserción» de la Comunidad de Madrid o la apuesta por la «economía social» del Plan andaluz.

En su conjunto, los objetivos específicos tienden a centrarse en la mejora y perfeccionamiento de las políticas activas de empleo dirigidas a los colectivos destinatarios. También se observa en el texto de los Planes autonómicos una acentuada preocupación por la mejora de la articulación y coordinación institucionales, elemento imprescindible para la eficacia y eficiencia del conjunto del sistema, dada la confluencia competencial de administraciones locales y regionales en dicha temática, así como de dispositivos, organismos y entidades.

5.3. Objetivos específicos de vivienda

En el análisis de los objetivos específicos de vivienda, se han considerado un total de seis categorías de tipificación, tratando de englobar tanto los objetivos de mayor presencia en los distintos Planes de Inclusión autonómicos, como los objetivos de mayor especificidad recogidos en dichos planes (en la categoría «otros»). Son las siguientes:

- «Acceso a la vivienda»;
- «Priorizar el acceso a la vivienda de grupos vulnerables» (por ejemplo, en la adjudicación de VPO, mediante el acceso al crédito, etc.);
- «Luchar contra las dificultades de acceso a la vivienda» (por ejemplo, penalizando a propietarios de pisos vacíos, mediante promoción de suelo, concesión de ayudas, etc.);
- «Mejorar la habitabilidad y condiciones de accesibilidad a la vivienda» (especialmente importante en el caso de las personas con discapacidad física);
- «Promover la regeneración y rehabilitación de viviendas y la eliminación de las infraviviendas»;
- «Otros» (singular de ciertos planes).

La información sobre la incorporación de estos objetivos específicos en los Planes autonómicos se refleja en la Tabla 7 (con detalle por Comunidades Autónomas) y en el Gráfico 6 (número de Planes autonómicos que incorpora cada objetivo). Se aprecia que en la temática vivienda destaca por su frecuente presencia el objetivo de «acceso a vivienda», presente en 11 de los 15 Planes de Inclusión considerados. Si bien, se debe precisar que este objetivo específico tiene, en realidad, un carácter más parecido a un objetivo general, pues no aporta información sobre la instrumentalización del objetivo estratégico de vivienda.

Tabla 7. Objetivos específicos de vivienda en los Planes de Inclusión de las CCAA

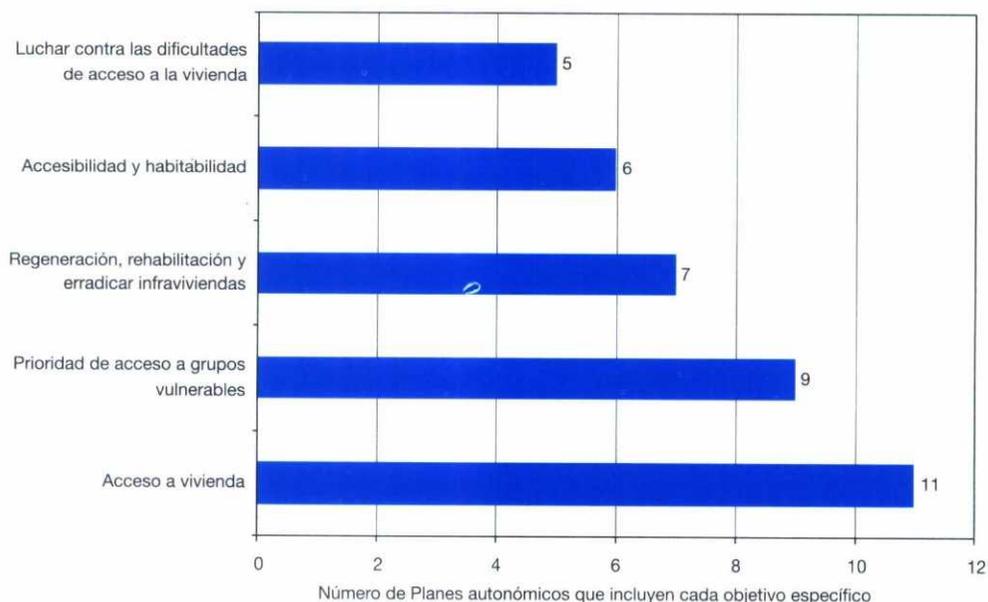
CCAA	Acceso a vivienda	Prioridad de acceso a grupos vulnerables	Luchar contra las dificultades de acceso a la vivienda	Accesibilidad y habitabilidad	Regeneración, rehabilitación y erradicar infraviviendas	Otros
Andalucía	X				X	Desarrollar el Plan Andaluz de vivienda y suelo para los excluidos
Aragón	X					
Canarias						*Desarrollo a nivel de medidas
Cantabria	X	X				
Castilla-La Mancha	X	*				
Castilla y León	X	X		X		Desarrollo a nivel de medidas y acciones Garantizar el alojamiento temporal + Itinerarios personalizados de alojamiento temporal
Cataluña	X	X	X		X	Enfoque integral del I Realojamiento + Sensibilización. Vivienda Protegida en ámbitos rurales y en zonas des pobladas. + Penalización fiscal de viviendas vacías
Comunidad de Madrid		X	X		X	Reforzar la dimensión social de la política de vivienda + Ampliar y reforzar la coordinación con ONGs + Intensificar coordinación entre servicios sociales y de vivienda
Comunidad Valenciana	X					
Extremadura	X			X		Asegurar una oferta de viviendas para los grupos en exclusión
Galicia	X	X	X	X	X	
La Rioja	X	X	X*	X	X	Reducir la exclusión residencial de los gitanos + Favorecer alojamiento efectivo y rápido + Sensibilizar a profesionales de servicios sociales sobre necesidad de vivienda para excluidos
C. Foral de Navarra	X	X	X	X	X	Enfoque integral + Compensación del excesivo gasto en vivienda de familias RB + Garantía de oferta de alojamiento para excluidos. + Emplear vivienda como soporte para el proceso de incorporación social + Evitar concentraciones espaciales de realojados
Pais Vasco		X				
Principado de Asturias	X	X			X	

En el segundo lugar de la jerarquía, aparece el objetivo de «prioridad de acceso a la vivienda para los grupos vulnerables», presente en nueve de los Planes. A éste le sigue el objetivo de «regeneración de viviendas y la eliminación de infraviviendas», recogido en siete Planes de Inclusión autonómicos. El objetivo de «mejora de la accesibilidad y de la habitabilidad» consta en seis Planes autonómicos (Castilla y León, Extremadura, Galicia, La Rioja, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco).

Ocupando los últimos escalafones de la jerarquía, se encuentra el objetivo «luchar contra las dificultades de acceso a la vivienda», una cuestión crítica habida cuenta del ciclo inmobiliario expansivo por el que transita la economía española, que ha erosionado las condiciones de accesibilidad de la población en general, lo cual afecta más a los colectivos en riesgo de exclusión social (por presentar en promedio niveles de renta más bajos que la población general). Cinco Planes autonómicos contemplan a nivel de objetivos esta cuestión, incluyéndose aquí objetivos como incrementar la oferta de viviendas protegidas para los grupos en situación de exclusión e incluso penalizar fiscalmente la existencia de viviendas vacías.

Por lo que se refiere a las especificidades autonómicas, aparecen por una parte las CCAA de Cataluña, Navarra y, en menor medida, Madrid. Comunidades Autónomas que plantean un enfoque integral de la problemáti-

Gráfico 6. Planes de Inclusión autonómicos que incluyen objetivos específicos de vivienda



ca de la vivienda y sus relaciones con la exclusión social. Tanto en Cataluña como en Navarra se señalan las disfunciones motivadas por la evolución del mercado inmobiliario. Se aborda el papel de la vivienda en el proceso de inserción social de los colectivos vulnerables o desfavorecidos, así como las implicaciones de los problemas de realojo y reasentamiento. A esto se añade la necesaria dimensión de sensibilización social que dichos problemas plantean. Respecto a otras CCAA, cabe mencionar lo siguiente:

- Andalucía entiende como elemento esencial a nivel de objetivos desarrollar el plan de vivienda y suelo para los colectivos desfavorecidos.
- Castilla y León enfatiza la importancia de definir itinerarios personalizados de alojamiento temporal.
- Extremadura entiende como objetivo el asegurar una oferta de viviendas para los grupos excluidos.
- La Rioja concede atención especial a la reducción de la exclusión residencial del colectivo gitano. Asimismo, entiende como esencial aumentar la sensibilización de los profesionales de los servicios sociales y dar agilidad a todo el proceso de alojamiento de personas con necesidad de alojamiento para que éste sea efectivo.

En resumen, la información proporcionada por los Planes autonómicos apunta a un énfasis en los objetivos de dar prioridad en el acceso a la vivienda a grupos vulnerables y regenerar y rehabilitar viviendas y eliminar las infraviviendas. Se detecta una cierta preocupación por las condiciones del mercado inmobiliario y su negativa incidencia en el acceso a la vivienda para los colectivos más vulnerables, aunque esta preocupación no parece generalizada.

5.4. Objetivos específicos de educación

Para el análisis de los objetivos específicos de vivienda, se identifica qué Planes de Inclusión de las 15 CCAA que disponen de éstos recogen los siguientes objetivos específicos:

- acceso a la educación;
- promover la interculturalidad (fundamentalmente en las escuelas);
- educación para inmigrantes y minorías étnicas;
- escolarización y lucha contra el absentismo escolar;
- integración escolar y educación compensatoria;

- erradicación del analfabetismo y educación de adultos;
- otros (singulares de cada plan).

La información sobre los Planes de Inclusión autonómicos que incluyen tales objetivos específicos se muestra en la Tabla 8 y en el Gráfico 7. Se

Tabla 8. Objetivos específicos de educación en los Planes de Inclusión de las CCAA

CCAA	Acceso a la educación	Escolarización y lucha contra el absentismo escolar	Integración escolar y educación compensatoria	Promover la interculturalidad	Inmigrantes y minorías étnicas	Erradicación analfabetismo, reincorporar adultos
Andalucía	X	X	X			X
Aragón	X					
C. Foral de Navarra		X	X			X
Canarias						
Cantabria	X					
Castilla-La Mancha		X				
Castilla y León			X			
Cataluña	X	X				
Comunidad de Madrid		X	X			X
Comunidad Valenciana	X					
Extremadura	X	X	X	X		
Galicia	X	X	X			X
La Rioja		X	X	X	X	X
País Vasco	X	X		X	X	
Principado de Asturias	X	X	X			X

aprecia que el objetivo que aparece citado en un mayor número de Planes autonómicos (10 de los 15 existentes) es el relativo a la «escolarización y lucha contra el absentismo escolar». Al objetivo mencionado le sigue a poca distancia el de «promover el acceso a la educación», presente en 9 de los 15 Planes de Inclusión autonómicos. Volvemos a encontrar un objetivo específico que, en puridad, podría ser considerado como objetivo general, por aportar poca información adicional a la que se obtiene cuando se enuncia el objetivo general.

Otros

Referencia Genérica, desarrollo en medidas

Adaptar la oferta educativa a las características y necesidades de los adolescentes en situación de riesgo.

*Desarrollo a nivel de medidas

Referencia Genérica, desarrollo en medidas

*Desarrollo a nivel de medidas

Igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia en el sistema educativo + Inclusión y permanencia de alumnos medidas de apoyo y seguimiento de las familias.

Incrementar el % de gasto educativo Configuración de una Red de centros financiados públicamente que garanticen un servicio de calidad no discriminatorio + Configurar un nuevo modelo de FP que integre todos los subsistemas + Asegurar la conexión y coordinación entre todos los niveles del sistema educativo + Coordinación entre profesionales de los servicios sociales y de los servicios educativos. Figuras del educador de entorno y educador comunitario.

Establecer centros educativos de atención preferente + Avanzar hacia el equilibrio en el reparto de recursos educativos

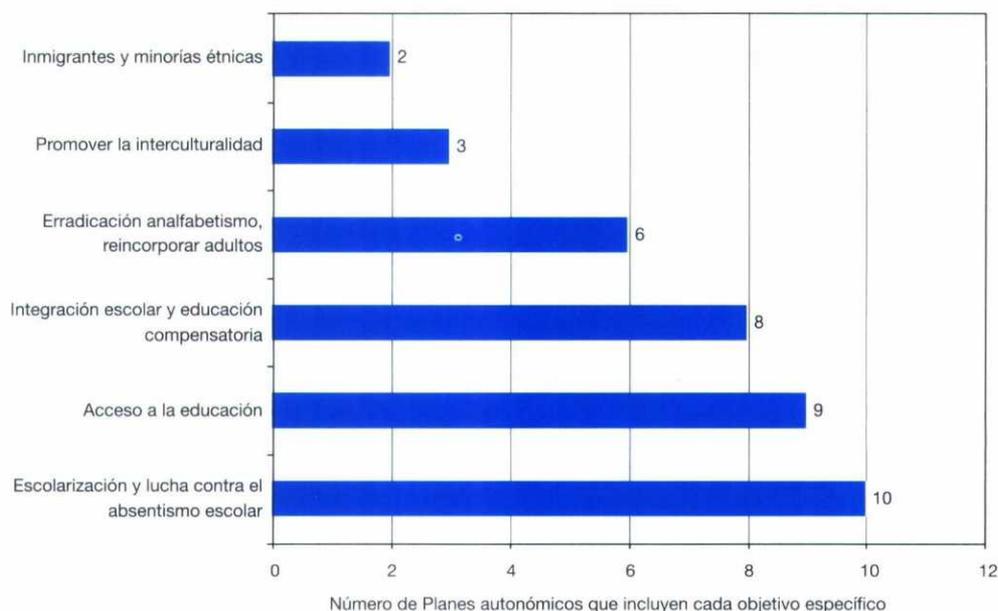
Referencia Genérica, desarrollo en medidas

Promover la alfabetización digital de la población

Apoyar la financiación de la educación para las familias vulnerables + Adaptar el sistema educativo a las necesidades de los inmigrantes + Sensibilización en materia de diversidad + escolarización de los hijos de temporeros + programas de garantía social.

Perfeccionar el sistema de becas + Mejorar la atención educativa de la población reclusa + Mejorar el aprovechamiento social de los recursos docentes + Buscar la adecuación entre recursos materiales y necesidades de los colectivos necesitados + Mejorar sistemas de coordinación y formas de trabajo para lograr el enfoque integral en el tratamiento de los casos.

Gráfico 7. Planes de Inclusión autonómicos que incluyen objetivos específicos de educación



Respecto al objetivo más citado en los planes, «escolarización y lucha contra el absentismo escolar», resulta relevante para toda la población destinataria de los planes en edad escolar. Se advierte que, partiendo de esta generalidad, se añaden objetivos específicos para niños de padres inmigrantes o pertenecientes a minorías étnicas, a saber, el «fomento de su integración escolar» (evitando la segregación entre niños según nacionalidad o etnia) y de «la educación compensatoria» que apoye su escolarización en centros no específicos, contabilizándose ocho planes que se pronuncian en este sentido.

El objetivo de la «promoción de la interculturalidad» en centros de enseñanza, orientado a favorecer la integración de los niños de origen extranjero o pertenecientes a minorías étnicas, sólo aparece incorporado en tres Planes autonómicos (Extremadura, La Rioja y el País Vasco).

Otros objetivos de educación tienen como colectivos destinatarios a personas en edad no escolar: población analfabeta e inmigrantes. Respecto a la lucha contra el analfabetismo de la población, este objetivo específico está presente en seis de los Planes (Andalucía, Principado de Asturias, Galicia, La Rioja, Comunidad de Madrid y Comunidad Foral de Navarra). Ello da idea de que siendo la educación de adultos un tema «sensible» en la

lucha contra la exclusión, elevado a la categoría de objetivo en el diseño de algunos Planes y por tanto configurador de los mismos, tampoco es recogido con generalidad en éstos.

En cuanto a los objetivos de educación centrados en población inmigrante y minorías étnicas (en edad no escolar), sólo dos Planes (el de La Rioja y el País Vasco) incorporan tal objetivo específico. Posiblemente, dados los muy altos volúmenes de inmigrantes que está recibiendo nuestro país, este objetivo gane peso en un futuro próximo.

Hay que señalar que, más allá de los objetivos específicos identificados, se aprecia una casuística muy variada de objetivos autonómicos, que se han tratado de resumir en la categoría de «otros». Algunos puntos a destacar serían los siguientes:

- En el caso castellano leonés se acentúa la igualdad de oportunidades en el acceso y presencia en el sistema educativo, y se favorece la permanencia de niños y jóvenes en el sistema con medidas de apoyo y seguimiento a las familias.
- Cataluña presenta una notable presencia de ítems en esta categoría, partiendo del incremento de las partidas de gasto educativo y de la configuración de una red de centros financiados con dinero público, que sean garantes de servicios educativos de calidad y no discriminatorios con los colectivos excluidos. Asimismo el Plan catalán plantea configurar un nuevo modelo de formación profesional que integre armónicamente todos los subsistemas. Además, prioriza a nivel de objetivos la coordinación entre los profesionales de los servicios sociales y de los servicios educativos, e introduce las figuras del «educador de entorno» y del «educador comunitario» para el seguimiento de los casos de absentismo infantil en el entorno habitacional del niño.
- El País Vasco, por su parte, también introduce toda una serie de objetivos, entre los que destacan la mejora del nivel educativo de la población reclusa y la necesidad de adecuar los recursos materiales a las características y necesidades de los colectivos en situación de exclusión. El Plan vasco insiste en la necesidad de mejorar la coordinación y las formas de trabajo entre los distintos departamentos administrativos implicados en la gestión como vía para lograr un enfoque integral del tema.
- La Comunidad Foral de Navarra prioriza como objetivo la necesidad de adaptar la oferta educativa a las características y necesidades de

los jóvenes adolescentes en situación de riesgo, como grupo objetivo de las actividades de inclusión educativa.

- El plan madrileño opta por la creación de centros educativos «de atención preferente» y, por tanto, de una cierta especialización de cara a la atención de las necesidades educativas de los colectivos en situación o riesgo de exclusión.
- Extremadura da prioridad a promover la alfabetización digital de la población en riesgo de exclusión.
- La Rioja prioriza la necesidad de adaptación de los recursos del sistema educativo a las necesidades y características de los inmigrantes, así como la necesaria sensibilización de la población en materia de diversidad. También enfatiza como objetivo la escolarización de los hijos de los trabajadores temporeros en las faenas agrarias, muy relevantes en la citada Comunidad Autónoma. El plan riojano entiende como objetivo la necesidad de apoyar financieramente a las familias vulnerables en orden a costear sus procesos educativos.

A modo de resumen, cabe subrayar que, en relación a la educación, los principales denominadores comunes entre los Planes de Inclusión autonómicos se encuentran en los objetivos de promover la escolarización, luchar contra el absentismo escolar e impulsar la integración escolar de hijos de inmigrantes y de niños pertenecientes a minorías étnicas. Sin embargo, hay que añadir una serie de objetivos específicos variados, que han sido introducidos por cada Comunidad en función de su realidad socio-territorial.

5.5. Objetivos específicos de salud

A fin de ofrecer una visión panorámica de los objetivos específicos de salud, tras la revisión de los textos de los Planes de Inclusión autonómicos, se ha identificado cuáles de éstos citan objetivos de salud relativos a:

- Acceso a salud;
- Atención preferente a personas excluidas y dependientes;
- Intensificar recursos de atención a grupos vulnerables;
- Salud mental;

- Toxicomanías y enfermedades de transmisión sexual;
- Educación en salud;
- Otros (singulares de cada plan).

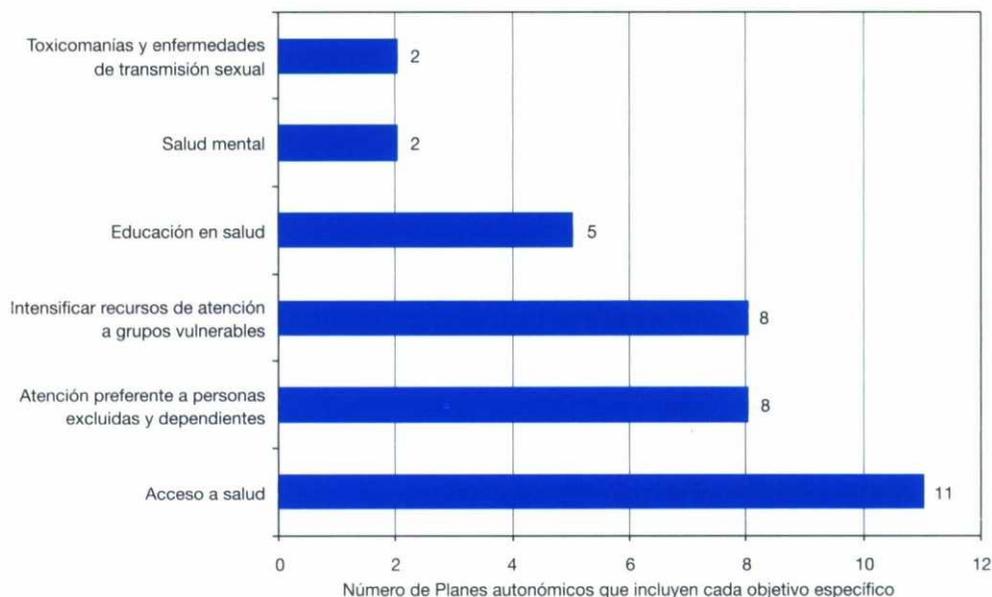
Como vemos, los objetivos de salud considerados comprenden tanto aspectos genéricos de la problemática (el «acceso y garantía a la salud», la «atención preferente a los excluidos y a las personas dependientes», la «oferta de recursos de salud» y su intensificación hacia los grupos de mayor vulnerabilidad), así como aspectos más puntuales y específicos como los relativos a «salud mental», «prevención y el tratamiento de toxicomanías y enfermedades de transmisión sexual» y la «introducción de hábitos saludables».

En la Tabla 9 se muestra qué CCAA recogen en sus Planes de Inclusión tales objetivos, mientras que en el Gráfico 8 se resume tal información, indicando el número de Planes de Inclusión autonómicos que incorpora cada objetivo. De acuerdo con esta información, el objetivo de «acceso a salud», presente en 11 de los 15 planes considerados, es el que recoge un mayor número de planes. Tras éste, aparecen los objetivos de «atención preferente para excluidos y personas dependientes» e «intensificación de la oferta de recursos y de atención sanitaria para los grupos vulnerables», ambos presentes en ocho de los Planes de Inclusión autonómicos. El siguiente objetivo de salud más común es el relativo a la «introducción de hábitos saludables», presente en cinco Planes de Inclusión (los correspondientes a las CCAA de Asturias, Castilla y León, La Rioja, Navarra y el País Vasco). En fin, los objetivos de salud menos citados son los relativos a «salud mental» y a la prevención y tratamiento de «toxicomanías y de enfermedades de transmisión sexual», presentes sólo en dos Planes de Inclusión autonómicos.

Tabla 9. Objetivos de salud en los Planes de Inclusión de las CCAA

CCAA	Acceso a salud	Atención preferente a personas excluidas y dependientes	Intensificar recursos de atención a grupos vulnerables	Salud mental	Toxicomanías y enfermedades de transmisión sexual	Educación en salud	Otros
Andalucía	X	X			X		Prestar una atención integral a los colectivos en situación de mayor riesgo
Aragón	X						Referencia Genérica
Canarias							*Desarrollo a nivel de medidas
Cantabria	X		X				
Castilla-La Mancha							*Desarrollo a nivel de medidas, si bien aparece referenciado a grupos vulnerables
Castilla y León						X	Coordinación Socio Sanitaria + Integración de actuaciones sanitarias y sociales + Promover actuaciones de prevención socio sanitaria
Cataluña	X	X	X	X	X		Atención Integral: Mecanismos de Coordinación Servicios sociales-sanitarios y educativos + Incrementar el % gasto sanitario
Comunidad de Madrid		X	X	X			Mejorar conocimiento de la exclusión en el ámbito de la salud + Mejorar atención sanitaria a minorías étnicas
Comunidad Valenciana	X						Referencia Genérica
Extremadura	X	X	X				Incluyen en el acceso a salud tanto a colectivos como territorios
Galicia	X	X	X				
La Rioja	X	X				X	Mejorar la calidad de vida de enfermos crónicos o discapacitados + Promover la participación social y de colectivos excluidos
C. Foral de Navarra	X	X	X			X	Adaptar el sistema a las características de los colectivos de excluidos + Intensificar el conocimiento de los recursos disponibles entre los colectivos afectados + Potenciar uso de los recursos sanitarios disponibles.
País Vasco	X		X			X	Profundizar en el conocimiento de la problemática de la salud para los colectivos excluidos + Ampliar cobertura legal de la atención sanitaria + Intensificar el conocimiento de los derechos y recursos disponibles entre los colectivos de excluidos + Identificación y referenciación territorial de los colectivos excluidos en materia de salud + Conocer el impacto de los programas de atención preventiva
Principado de Asturias	X	X	X			X	

Gráfico 8. Planes de Inclusión autonómicos que incluyen objetivos específicos de salud



Por lo que respecta a la categoría «otros», se aprecia que en buena medida recogen tendencias y preocupaciones que determinadas Comunidades Autónomas habían mostrado en el terreno de educación y vivienda. Así, en el caso castellano-leones aparecen nuevamente las tendencias a la búsqueda de una mayor coordinación (entre servicios sociales y servicios sanitarios, en este caso) y a la priorización de actuaciones preventivas. En el caso catalán, se mantiene la tónica de incrementar el gasto (en este caso el sanitario), de promover el enfoque integral en la atención de la exclusión (en este caso los aspectos sanitarios) y de buscar una mayor y mejor coordinación (servicios sociales-sanitarios-educativos).

Por otra parte, el Plan navarro insiste en difundir y sensibilizar a los colectivos-meta sobre los recursos disponibles y potenciar el uso de los recursos sanitarios disponibles.

El Plan vasco, moviéndose en una lógica similar, busca intensificar el conocimiento entre los colectivos excluidos sobre derechos y recursos sanitarios disponibles. También postula como objetivos la identificación de los colectivos excluidos que requieran atención sanitaria. El Plan vasco plantea tanto en la dimensión de salud como en otras, una dimensión de conocimiento y estudio no demasiado frecuente, tratando de profundizar en

el conocimiento de las situaciones de exclusión y prestando particular atención al impacto de los programas de atención preventiva. Asimismo, se plantea la reforma de la normativa existente de cara a la ampliación de la cobertura legal.

En términos parecidos se expresa el Plan de Inclusión madrileño, pretendiendo mejorar el acervo de conocimientos en materia de salud y exclusión. También prioriza como objetivo la mejora de la atención sanitaria a las minorías étnicas.

Por su parte, el Plan extremeño introduce la dimensión territorial en la garantía del acceso a salud, mientras que el Plan riojano centra su atención en la atención preferente para los enfermos crónicos y discapacitados, tratando de mejorar su calidad de vida.

En resumen, la visión panorámica de los objetivos específicos de salud muestra que los tres objetivos específicos más comunes en los Planes de Inclusión autonómicos son los de «acceso», «atención preferente» y «oferta de recursos». Se trata de objetivos de perfil claramente instrumental, que suponen el componente esencial de los objetivos temáticos de salud de Planes de Inclusión autonómicos como el andaluz, el asturiano, el cantabro, el extremeño, el catalán, el gallego, el riojano, el madrileño, el navarro y el vasco. En otras palabras, representan la esencia de la inclusión social en materia de salud, su contenido básico.

Por otra parte, los objetivos donde el componente preventivo-educativo aparece como esencial (como los relativos a educación para la salud y buenos hábitos, salud mental y tratamiento y prevención de toxicomanías y otras enfermedades infecto contagiosas), parecen estar menos presentes, a pesar de la incidencia que los problemas de toxicomanías, salud mental o la ausencia de buenos hábitos en salud ejercen en las situaciones de exclusión social.

5.6. Objetivos de recursos mínimos

El último objetivo específico que se analiza es el relativo a recursos mínimos, distinguiendo dentro de éste las siguientes categorías de objetivos:

- Acceso y garantía recursos mínimos;
- Garantía renta mínima (formulado como ingreso mínimo, renta mínima, etc.);
- Erradicar pobreza severa;

Tabla 10. Objetivos específicos de recursos mínimos en los Planes de las CCAA

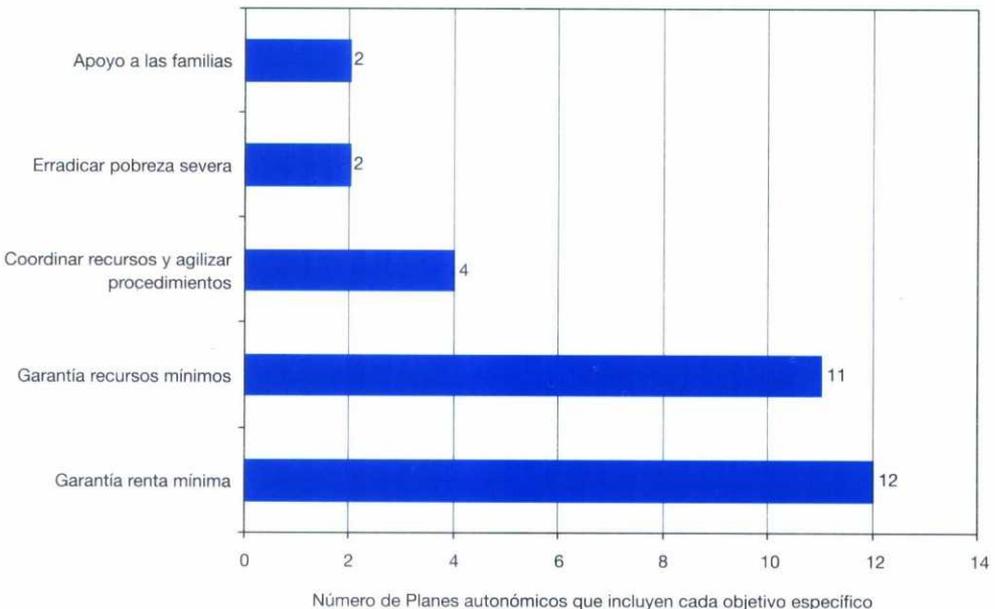
CCAA	Garantía recursos mínimos	Garantía renta mínima	Erradicar pobreza severa	Coordinar recursos y agilizar procedimientos	Apoyo a las familias	Otros
Andalucía	X	X		X		Gestionar el Ingreso mínimo de Solidaridad + Gestionar las pensiones no contributivas
Aragón	X					Desarrollo a nivel de medidas
C. Foral de Navarra	X	X		X	X	Corresponsabilidad: Vinculación de ayuda económica de subsistencia a compromiso del beneficiario a acogerse a programa de incorporación social. + Reforma normativa RMI coherente con las necesidades de los beneficiarios + Garantía suficiencia presupuestaria para pago de prestaciones. + Continuidad en la percepción de ingresos por hogar
Canarias		X		X		Desarrollo a nivel de medidas
Cantabria	X	X				
Castilla-La Mancha	X					Referencias genéricas
Castilla y León	X	X			X	Personalización: Proyecto Individualizado de Inserción + Información y asesoramiento personalizado
Cataluña	X	X	X			Orientar el PIRMI hacia una configuración de renta básica + Ampliar cobertura y dotación presupuestaria de RMI y pensiones + Adecuar el sistema catalán a los riesgos de vulnerabilidad y exclusión social
Comunidad de Madrid	X	X		X		Desarrollo a nivel de Medidas no de Objetivos
Comunidad Valenciana		X	X			"Lucha contra la extrema pobreza"
Extremadura	X					Desarrollo a nivel de medidas
Galicia	X	X				Incrementar la cuantía de la RISGA al 100% del IPREM, pasando del 60% al 75% en 2008. + Definición de un ingreso mínimo garantizado no sujeto a posibles descuentos. + Compatibilizar RISGA con otros ingresos (Rentas de trabajo irregular, bolsas formativas, etc.) como estímulo para la mejora de la empleabilidad de estos colectivos. Reformar AES a través de la ampliación de conceptos de cobertura, ampliación de presupuesto.
La Rioja		X				Referencias muy genéricas
País Vasco		X				Incrementar la cuantía de la renta básica al 86% del SMI. + Tratar las situaciones emergencia mediante medidas no económicas. + Reformar las ayudas de emergencia social para un mejor ajuste a las actuales circunstancias.
Principado de Asturias	X	X				

- Coordinar recursos y agilizar procedimientos;
- Apoyo a las familias;
- Otros (incorpora las especificidades o singularidades de los Planes de Inclusión autonómicos).

Se aprecia que los objetivos de recursos incluyen objetivos genéricos («acceso y garantía de recursos mínimos») y otros de mayor concreción («garantía de renta mínima», «erradicación de pobreza severa», «coordinación de recursos-agilidad de procedimientos» y «apoyo a familias»).

En la Tabla 10 se muestra cuáles de los 15 Planes de Inclusión autonómicos incorporan estos objetivos, mientras que en el Gráfico 9 se indica el número total de Planes que los recogen. De esta información sintética se desprende que el objetivo de «garantía de renta mínima» es muy común en los Planes autonómicos (aparece en 12 de los 15), seguido a escasa distancia del de «garantía de recursos mínimos». Parece desprenderse que ambos objetivos constituyen, por así decirlo, el corazón de la inclusión social española en materia de garantías mínimas. El hecho de que la «garantía de renta mínima» tenga preponderancia puede obedecer a la histó-

Gráfico 9. Planes autonómicos que incluyen objetivos específicos de recursos mínimos



rica dependencia de la inclusión social con respecto a la renta mínima en España, ya que los programas de rentas mínimas fueron la primera expresión de lo que después sería la inclusión social.

Los restantes objetivos considerados aparecen en un número de planes muy inferior: la «coordinación de recursos y agilidad y de procedimientos» está presente en 4 planes; la «erradicación de la pobreza severa» en dos (Planes catalán y valenciano), número idéntico al correspondiente al objetivo de «apoyo a familias» (Planes de la Comunidad Foral de Navarra y de Castilla y León).

Por lo que respecta a la categoría «otros» donde se incluirían las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma, destaca sobre el conjunto la contribución realizada por el Plan navarro, con los denominados «objetivos de corresponsabilidad». Éstos suponen que se supedita el acceso efectivo a renta por parte de los potenciales beneficiarios a que éstos se acojan a programas de incorporación social. Asimismo, el Plan navarro plantea la reforma legislativa de la renta mínima de inserción para hacer que ésta se adapte mejor a las necesidades de los beneficiarios. Otra aportación destacada es la «garantía de suficiencia presupuestaria» para el pago de prestaciones, circunstancia no contemplada en ningún otro plan. Como también lo va ser el objetivo de «garantía de continuidad» de percepción de ingresos por hogar, impidiendo que la percepción de ingresos mínimos pueda ser súbitamente suprimida con el impacto traumático que podría suponer para la familia perceptora en cuestión.

Por su parte, el Plan vasco propone tratar las situaciones de emergencia mediante medidas que no sean puramente económicas, lo que requiere un conocimiento de las situaciones a tratar bastante pormenorizado. Asimismo, plantea como objetivos incrementar la renta mínima vasca hasta alcanzar el 86% del salario mínimo interprofesional para el 2006. Por último, se plantea la reforma de las ayudas de emergencia social (vivienda, arrendamientos, créditos hipotecarios, necesidades extraordinarias).

A su vez, el Plan catalán pretende orientar el Programa de Rendes Mínimes d'Inserció (PIRMI) hacia su configuración como renta básica, es decir, que se entienda y reconozca como tal derecho subjetivo. Asimismo, se plantea ampliar la cobertura y la dotación presupuestaria de la «Renda Mínima» y de las pensiones. Además, tal y como se aprecia en otros segmentos temáticos, se pretende una mejor adecuación del sistema de recursos mínimos a los riesgos de vulnerabilidad y de exclusión social.

En fin, para el Plan castellano-leonés la cuestión del ingreso mínimo debería encuadrarse dentro del marco de un proyecto individualizado de in-

serción que implique asesoramiento e información personalizados, mientras que en el Plan andaluz la prioridad sería gestionar el denominado «Ingreso Mínimo de Solidaridad» junto a la gestión de las pensiones no contributivas.

6. MEDIDAS

Una vez realizado el estudio del concepto de exclusión social y de los principios y objetivos incorporados en los Planes de Inclusión social de las Comunidades Autónomas, se aborda en esta sección el análisis de las medidas, acciones o actuaciones señaladas en tales planes. Hay que precisar que no resulta trivial efectuar un estudio simultáneo de las medidas de los Planes de Inclusión de las Comunidades Autónomas, pues en él se presenta una doble problemática: por una parte, el vasto volumen de información a procesar y, por otra, las especificidades presentes en cada uno de los Planes de Inclusión autonómicos.

A pesar de esta dificultad, es posible realizar una síntesis del grueso de las medidas de los Planes de Inclusión autonómicos, que ofrezca una visión panorámica de los elementos comunes que suelen caracterizarlas. Para ello, se centrará la atención en las **medidas relativas a los principales objetivos temáticos** que plantean los Planes autonómicos. Como se vio en la sección anterior, éstos son los objetivos de empleo, vivienda, educación, salud y recursos mínimos. Por tanto, se evita de forma explícita realizar un análisis agregado de las medidas, que podría oscurecer las particularidades que los Planes autonómicos presentan.

Ciertamente, al centrar el estudio en las medidas relativas a los temas citados, no se está contemplando la totalidad de medidas de los Planes de Inclusión de las CCAA, pues buena parte de los planes contemplan, además de objetivos temáticos, objetivos para colectivos específicos. La razón es que en muchas ocasiones la adscripción de una medida a una temática concreta o a un colectivo es arbitraria, pudiéndose llegar incluso a no considerar acciones específicas para algún colectivo, aunque éste sí esté atendido. Por ejemplo, la gestión de las Escuelas Taller, ¿es una medida de empleo o es una para jóvenes? ¿se imputa a la temática de empleo o a la de jóvenes?

Por otra parte, las medidas o acciones relativas a objetivos de empleo, vivienda, salud, educación y rentas mínimas de cada uno de los Planes autonómicos vienen a representar alrededor del 70% de los contenidos de un Plan de Inclusión prototípico. Por lo tanto, sin ser un análisis comprensivo de la totalidad de las medidas, cabe sostener que sí se aporta información sobre el grueso de éstas.

El procedimiento seguido para mostrar de forma conjunta las medidas de los Planes de Inclusión autonómicos sigue la misma línea que el utilizado en secciones previas. En este caso, para cada uno de los grupos de medidas a tratar (empleo, vivienda, educación, salud y recursos mínimos) se parte de la especificación de un listado de actuaciones relativamente amplio. Seguidamente, se indica cuáles de los 15 Planes autonómicos recogen en sus textos estas actuaciones, extrayéndose conclusiones al respecto.

Debe enfatizarse que en no pocas ocasiones resulta complejo saber si los planes incorporan o no una actuación concreta. Ello sucede particularmente cuando un plan expone una medida de forma genérica o amplia, de manera que podría estar englobando una actuación particular pero, con el tenor literal del plan, no resulta inmediato (ni a veces posible) determinar si la actuación que se está estudiando está o no incorporada en el plan.

Más allá del problema mencionado para determinar qué medidas están recogidas en los planes, hay que tener en cuenta que la presencia de una determinada medida, acción o actuación entre los contenidos de un Plan de Inclusión autonómico depende de un cúmulo de circunstancias. Por ejemplo, puede suceder que en un territorio no se produzca un cierto problema, o que sea poco relevante, de ahí que no se mencionen medidas relativas a tal problema. También es posible que no aparezcan medidas referentes a ciertas problemáticas de la inclusión por estar éstas ya superadas en unos territorios, o por ser todavía demasiado incipientes como para mostrarles atención (en términos operativos o presupuestarios).

Por ello, el hecho de que una medida esté poco presente no debe conducir, en principio, a emitir un juicio de valor negativo al respecto. Sencillamente es posible que la medida no resulte pertinente o que esté incorporada en otros documentos. En cambio, la reiteración en el conjunto de los planes sí que puede tomarse como indicativa de que existe un posicionamiento común de los Planes de Inclusión autonómicos al respecto. En suma, se trata de constatar lo que aparece redactado en los Planes autonómicos para determinar cuáles son las medidas que una mayoría de las CCAA incorporan.

El resto de la sección presenta los resultados del análisis de las medidas referidas al empleo, educación, vivienda, salud y recursos mínimos.

6.1. Medidas referidas a empleo

A fin de guiar el análisis de las medidas de empleo incorporadas en los Planes de Inclusión de las Comunidades Autónomas, se considerará un to-

tal de 20 medidas o actuaciones referentes al empleo, que se agrupan de la siguiente manera:

I. Orientación y asesoramiento

1. Medidas relativas a itinerarios individualizados de inserción.
2. Acompañamiento y tutorías a colectivos excluidos en acciones de inserción, búsqueda y mantenimiento del empleo.
3. Programas especializados en orientación y empleo de colectivos excluidos.
4. Medidas relativas a OPEAS (acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo) que incluyen un compromiso de atención y orientación de personas excluidas.

II. Formación

5. Perfeccionamiento y adaptación de oferta formativa para colectivos excluidos, mediante acciones formativas (de Formación Profesional Ocupacional u otras modalidades) y medidas de FPO específicas para colectivos excluidos.
6. Programas o acciones de formación para colectivos excluidos en el marco de escuelas taller, casas de oficio, etc.
7. Medidas relativas a fomento de la realización de prácticas laborales en empresas.
8. Concesión de ayudas a entidades que impartan formación a colectivos excluidos.
9. Fomento de acreditaciones y certificaciones profesionales adaptadas a los colectivos excluidos.

III. Fomento del empleo

10. Apoyo a empresas colaboradoras en la inserción (empresas que cumplen ciertos requisitos, como dedicar un porcentaje mínimo de sus puestos de trabajo al empleo de personas en riesgo de exclusión u ofrecer a los trabajadores formación laboral básica), a través

de, por ejemplo, acceso preferente a crédito, obtención de subvenciones o rebajas fiscales en los impuestos autonómicos.

11. Apoyo a centros especializados para el empleo de colectivos excluidos, incluyéndose aquí centros de inserción ocupacional, Centros Especiales de Empleo (al menos el 70% de su plantilla tiene una discapacidad superior al 33%), centros de inserción, etc.
12. Promoción de la economía social (cooperativas, fórmulas de autoempleo colectivo, etc.)
13. Cláusulas sociales en ofertas públicas de empleo (a favor de la reserva de empleo para colectivos excluidos) y contratación pública (valorando de forma diferencial las ofertas de entidades que contratan, engloben o representen a los colectivos excluidos).
14. Ayudas a tanto alzado concedidas a las empresas por la contratación de personas excluidas.
15. Agilizar la contratación de personas inmigrantes, por ejemplo, simplificando la tramitación de documentación laboral.
16. Medidas relativas al fomento del empleo autónomo (mediante ayudas financieras, asesoramiento, etc.).

IV. Coordinación

17. Medidas relativas a coordinación de entidades públicas ligadas a la inserción sociolaboral de personas excluidas (Consejerías varias, servicios públicos de empleo, asuntos sociales, etc.).
18. Medidas relativas a coordinación de entidades públicas y privadas (entidades sin ánimo de lucro, empresas colaboradoras o de inserción, etc.) ligadas a la inserción sociolaboral de personas excluidas.

V. Sensibilización e investigación

19. Acciones de sensibilización social y empresarial.
20. Estudios, análisis e investigaciones en torno a la exclusión en el ámbito laboral y del empleo.

En la Tabla 11 se muestra cuáles de los Planes de Inclusión autonómicos incorporan cada una de las 20 medidas de empleo consideradas y, a modo de resumen, en el Gráfico 10 se indica cuántos planes las contemplan.

Tabla 11. Medidas referentes al objetivo de empleo en los Planes de Inclusión autonómicos

MEDIDAS / CCAA	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Comunidad de Madrid	C. Foral de Navarra	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	La Rioja	País Vasco	Principado de Asturias
Orientación y asesoramiento															
1. Itinerarios individualizados de inserción	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2. Tutorías, acompañamiento	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X
3. Programas especializados	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X		X		
4. OPEAS con referencia a excluidos		X				X				X	X				
Formación															
5. Perfeccionamiento y adaptación oferta formativa	X	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	
6. Escuelas taller, casas de oficio, etc.		X			X			X		X	X		X	X	X
7. Fomento realización prácticas laborales en empresas		X			X	X		X	X	X	X		X	X	X
8. Ayudas a entidades que imparten formación a colectivos excluidos		X				X		X	X					X	
9. Fomento de acreditaciones y certificaciones profesionales adaptadas		X				X		X	X					X	
Fomento del empleo															
10. Apoyo a empresas colaboradoras en la inserción	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X
11. Apoyo a centros especializados en inserción laboral de p. excluidas		X		X				X	X	X	X		X	X	X
12. Apoyo a la economía social	X	X	X		X	X					X	X	X	X	
13. Cláusulas sociales				X	X	X		X		X	X			X	
14. Incentivos a la contratación de personas excluidas	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X
15. Agilizar contratación inmigrantes									X	X	X		X		
16. Fomento del empleo autónomo	X	X	X	X	X	X				X	X		X	X	X
Coordinación															
17. Coordinación entidades públicas	X	X		X	X	X	X	X	X			X	X	X	X
18. Medidas coordinación público privada	X	X		X		X		X	X	X	X	X		X	
Sensibilización e investigación															
19. Sensibilización social y empresarial				X		X					X	X	X	X	
20. Estudios investigaciones exclusión laboral	X			X						X		X	X	X	

Gráfico 10. Número de Planes de Inclusión autonómicos que incluyen las medidas de empleo señaladas



Las medidas de empleo más comunes en los Planes de Inclusión autonómicos, estando presentes en 10 o más planes, son las siguientes: itinerarios individualizados de inserción (14 Planes); apoyo a empresas colaboradoras en la inserción (14); tutorías, acompañamiento (13); incentivos a la contratación de personas excluidas (13); perfeccionamiento y adaptación oferta formativa (12); coordinación de entidades públicas (12), programas especializados (12); fomento del empleo autónomo (11); fomento realización prácticas laborales en empresas; medidas coordinación público-privada (10).

La consideración global de las medidas mencionadas sugiere que están muy orientadas hacia la inserción sociolaboral efectiva de los colectivos en situación o riesgo de exclusión. De ahí que tengan un carácter muy instrumental, ya sea centrándose en el apoyo de la empleabilidad (Itinerarios individualizados de inserción, tutorías, formación, adaptación de la oferta formativa a las necesidades de los grupos meta, etc.), de fórmulas para acceder a un empleo (empresas de inserción, empresas colaboradoras, autoempleo, apoyo a la contratación) o hacia los métodos organizativos para lograr dicho propósito (coordinación institucional, coordinación de dispositivos de empleo).

Tras las medidas citadas, cabe señalar otras que se repiten en un número medio-alto de planes, entre 6 y 9. A saber: apoyo a centros especializados en inserción laboral de personas excluidas; apoyo a la economía social;

escuelas taller, casas de oficio; cláusulas sociales; sensibilización social y empresarial; estudios e investigaciones sobre exclusión laboral.

En fin, las medidas de empleo contempladas por un menor número de planes (entre 4 y 5) son las relativas a ayudas a entidades que imparten formación a colectivos excluidos; fomento de acreditaciones y certificaciones profesionales adaptadas; OPEAS con referencia a excluidos; y agilizar la contratación de inmigrantes. Se detectan lo que podríamos considerar iniciativas pioneras, como las que se refieren a las medidas «positivas» con respecto a grupos minoritarios, como la simplificación de papeleos y trámites administrativos con respecto a inmigrantes. Tales medidas, todavía poco significativas en el conjunto de los Planes autonómicos, están llamadas a desempeñar un papel muy relevante en un futuro próximo, vista la acentuada tendencia hacia la sociedad de la diversidad que se está produciendo actualmente en territorio español. Por eso, sería interesante seguir de cerca su desempeño en las Comunidades Autónomas que actualmente las están llevando a cabo, verdaderos laboratorios de ensayo para obtener unas lecciones y aprendizajes susceptibles de beneficiar al resto.

En su conjunto, la información relativa a las medidas de empleo apunta a una cierta similitud entre las actuaciones consideradas, al menos en sus líneas generales, en los Planes de Inclusión autonómicos, pues la gran mayoría de las actuaciones se encuentran recogidas en la mitad o más de estos planes. Como puntales de esta área de posiciones comunes, aparecen los aspectos de «empresas de inserción», «itinerarios individualizados de inserción» y «tutorías y acompañamiento a la inserción».

6.2. Medidas relativas a vivienda

En relación a la vivienda, se consideran 13 medidas agrupadas en cinco categorías (facilitar acceso a la vivienda, aumento de viviendas, calidad de la vivienda, cooperación y estudios y análisis). A continuación, se recogen las medidas.

I. Medidas dirigidas a facilitar el acceso a una vivienda:

1. Medidas relativas a ayudas económicas para acceder a la vivienda. Son ayudas, normalmente en forma de subvenciones, que pueden ir dirigidas a apoyar:
 - 1.1. El pago del alquiler.
 - 1.2. La adquisición de una vivienda en propiedad.
 - 1.3. La autopromoción de viviendas.

2. Medidas relativas a cláusulas sociales que otorguen prioridad a los colectivos excluidos en los procesos de adjudicación.
3. Medidas relativas a ayudas económicas para hacer habitable la vivienda (por ejemplo, ayudas para la compra de equipamientos básicos).
4. Medidas relativas a desarrollo de itinerarios de inserción residencial, dirigidos a personas en riesgo de exclusión con problemas de convivencia, que son tutelados para lograr su transición a viviendas de forma permanente.
5. Medidas relativas a intermediación en el mercado de alquiler, a través de acompañamiento o bolsas inmobiliarias para colectivos excluidos o en riesgo.
6. Medidas relativas a información y orientación a personas en riesgo de exclusión social. Por ejemplo, sobre alquileres, contratos de alquiler y ayudas públicas.

II. Medidas orientadas al aumento de la oferta de viviendas

7. Medidas relativas a impulso de la oferta de viviendas públicas y el acceso a las mismas por parte de colectivos excluidos. Incluye actuaciones como:
 - 7.1. Reserva de suelos para promociones públicas.
 - 7.2. Promoción de espacios para usos sociales o comunitarios.
8. Medidas relativas a impulso de los alojamientos de inclusión social, como los alojamientos temporales para situaciones de emergencia (pisos protegidos, casas tuteladas) y los centros de acogida temporal para personas sin hogar.
9. Medidas relativas a incentivos para favorecer el alquiler de viviendas vacías.

III. Calidad de la vivienda

10. Medidas relativas a rehabilitación de viviendas. Puede incluir acciones como:
 - 10.1. Mejora habitabilidad y seguridad.
 - 10.2. Supresión de barreras arquitectónicas.

11. Medidas relativas a actuaciones en zonas degradadas, comprendiendo actuaciones como:
 - 11.1. Erradicación de infraviviendas.
 - 11.2. Recuperación o rehabilitación de zonas degradadas.
 - 11.3. Apoyo en los procesos de realojo, por ejemplo, sensibilizando a la población del entorno y acompañando a los realojados.

IV. Cooperación

12. Medidas relativas a colaboración entre entidades públicas, y entre entidades públicas y privadas, para la dinamización urbana y residencial.

V. Estudios y análisis

13. Medidas relativas a promover estudios y análisis sobre la exclusión residencial y la problemática del mercado de la vivienda.

De la revisión de los Planes de Inclusión autonómicos se extrae la información sobre las CCAA en cuyos documentos se contempla cada una de las 13 medidas de vivienda analizadas (Tabla 12). A modo de resumen, el Grafico 11 indica en cuántos Planes de Inclusión autonómicos se recoge cada medida.

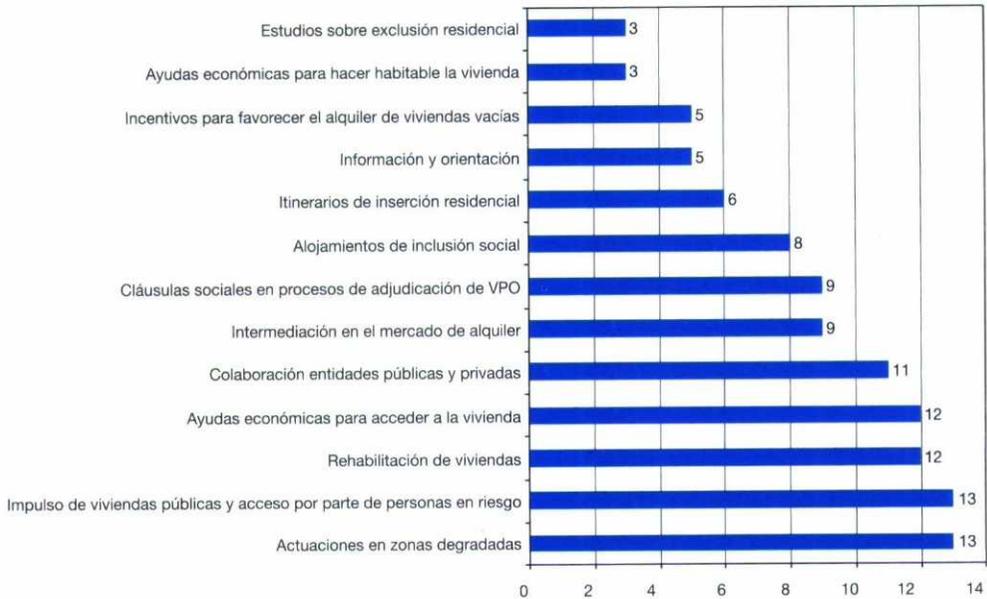
Las medidas de vivienda más comunes en el conjunto de los Planes autonómicos (entre 11 y 13 los contemplan) son las siguientes: actuaciones en zonas degradadas; impulso de viviendas públicas y acceso por parte de personas en riesgo; rehabilitación de viviendas; ayudas económicas para acceder a la vivienda; colaboración entidades públicas y privadas y privadas.

Tras éstas, habría que mencionar las medidas relativas a la intermediación en el mercado de alquiler (9 Planes), la introducción de cláusulas sociales en procesos de adjudicación de V.P.O (9) y el alojamientos de inclusión social (8). Las medidas relativamente menos presentes son los itinerarios de inserción residencial (6 Planes), la información y orientación (5), los incentivos para favorecer el alquiler de viviendas vacías (5), las ayudas económicas para hacer habitable la vivienda (3) y los estudios sobre exclusión residencial (3).

Tabla 12. Medidas referentes al objetivo de vivienda en los Planes de Inclusión autonómicos

CCAA	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Comunidad de Madrid	C. Foral de Navarra	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	La Rioja	País Vasco	Principado de Asturias
Medidas para facilitar el acceso a una vivienda															
1. Ayudas económicas para acceder a la vivienda:	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1.1. Para el pago del alquiler			X	X	X	X	X	X				X		X	X
1.2. Para la compra		X		X		X	X	X				X		X	X
1.3. Para la autopromoción de viviendas										X			X		X
2. Cláusulas sociales en procesos de adjudicación de VPO			X		X	X		X	X	X			X	X	X
3. Ayudas económicas para hacer habitable la vivienda											X	X			X
4. Itinerarios de inserción residencial		X			X	X		X				X		X	
5. Intermediación en el mercado de alquiler	X	X			X	X	X	X	X	X		X	X		
6. Información y orientación	X				X	X							X		X
Aumento de viviendas para colectivos excluidos															
7. Impulso de viviendas públicas y acceso por parte de personas en riesgo:	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
7.1 Reserva de suelos para promociones públicas								X	X		X	X	X		
7.2. Promoción de espacios para usos sociales o comunitarios			X				X					X			
8. Alojamientos de inclusión social		X	X	X	X	X		X	X				X	X	
9. Incentivos para favorecer el alquiler de viviendas vacías							X					X	X	X	X
Calidad de la vivienda															
10. Rehabilitación de viviendas:	X	X	X		X	X		X	X		X	X	X	X	X
10.1. Mejora de habitabilidad y seguridad		X									X	X	X		X
10.2. Supresión de barreras arquitectónicas											X				X
11. Actuaciones en zonas degradadas:	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X
11. 1 Erradicación de infraviviendas	X	X	X					X				X	X		X
11.2. Recuperación o rehabilitación de zonas degradadas	X			X	X			X				X	X	X	X
11.3. Apoyos en procesos de realojo	X				X	X	X	X				X		X	
Cooperación															
12. Colaboración entidades públicas y privadas	X	X			X	X	X	X	X			X	X	X	X
Estudios y análisis															
13. Estudios sobre exclusión residencial						X		X						X	

Gráfico 11. Número de Planes de Inclusión autonómicos que incluyen las medidas de vivienda señaladas



Del análisis de las medidas parece desprenderse que **las preocupaciones más compartidas por los Planes de Inclusión autonómicos** son las relativas a facilitar el acceso a la vivienda y el aumento de calidad de la vivienda en la que residen los colectivos destinatarios de los planes. Para impulsar el acceso, prácticamente todos los Planes autonómicos prevén ayudas económicas y una amplia mayoría cita la introducción de cláusulas sociales en la adjudicación de viviendas protegidas. La calidad es otro elemento relevante en el conjunto de los planes, teniéndose que 13 de los 15 Planes autonómicos introducen medidas relativas a las zonas degradadas y que 12 insisten en la rehabilitación de viviendas.

6.3. Medidas relativas a educación

Las medidas referentes al objetivo de educación que contienen los Planes de Inclusión de las Comunidades Autónomas se han clasificado en las siguientes categorías:

1. Medidas de garantía y promoción de igualdad de acceso a la educación. Incluyen una gama de medidas como las becas, ayudas para libros, priorización en admisión a niños provenientes de familias desfavorecidas, exenciones y bonificaciones en función de renta o compensación familiar, etc.

2. Medidas de adaptación del sistema educativo a las características de los colectivos excluidos. Por ejemplo, adaptación de recursos materiales, diseños curriculares, diversificación curricular o adaptación de materiales didácticos y bibliografía.

3. Compensación educativa, orientada a motivar y promover la superación del alumnado en riesgo de exclusión social. Puede comportar la elaboración de materiales didácticos de apoyo para el desarrollo del currículo, refuerzos didácticos o educativos (formación fuera del horario lectivo), etc.

4. Escolarización y atención a primera infancia (0-3), a través de programas que incidan sobre los dispositivos existentes, ampliando el número de plazas y la oferta de equipamientos o servicios, o creando nuevos centros, o introduciendo baremos que faciliten el acceso de niños pertenecientes a familias excluidas, etc. Se distinguirá como medida específica la centrada en la ampliación de los dispositivos de atención (guarderías y similar).

5. Medidas orientadas a facilitar y promover la escolarización, entre las que pueden aparecer:

5.1. **Fomento de servicios facilitadores**, como los servicios de comedor escolar, transporte escolar, residencia e internado o continuidad de la jornada escolar (ampliación de horarios, actividades complementarias y extraescolares).

5.2. **Vinculación de la renta básica a la escolarización**, esto es, introducir en la normativa pertinente la obligación de que los titulares de rentas básicas o ingresos mínimos tengan escolarizados a los menores a su cargo.

5.3. **Implicar a centros concertados en problemática de la inclusión**, por ejemplo, mediante la previsión o reserva normativa de plazas para niños/as vulnerables o la incorporación de programas compensatorios en tales centros.

5.4. **Detección de riesgo de desescolarización**, mediante actuaciones orientadas a la identificación de familias en riesgo social, establecimiento de mecanismos de derivación, equipos de alerta o detección temprana, etc.

6. Prevención y tratamiento del absentismo escolar, que puede articularse a través de:

6.1. **Dispositivos y programas**, a través de la implementación de programas de prevención y control, acuerdos y convenios de colaboración interinstitucional, comisiones de seguimiento y control, etc.

6.2. **Apoyo a las familias**, mediante programas de participación de las familias, impulso de un papel activo de éstas, fortalecimiento de su cohesión y capacidades funcionales, etc.

7. Prevención y tratamiento del fracaso escolar, que puede materializarse, entre otras, en actuaciones centradas en:

7.1. **Dispositivos de prevención y tratamiento** del fracaso escolar, como mecanismos de seguimiento pormenorizado, comisiones de absentismo y desescolarización, aulas de compensación educativa, etc.

7.2. **Apoyo a las familias**, a través de programas o actuaciones que promuevan la participación de las familias en las actividades escolares de los menores, implicación de la familia en los resultados escolares de sus hijos, etc.

8. Itinerarios formativo/educativos para jóvenes en riesgo de abandono prematuro del sistema educativo. Son itinerarios formativos con una orientación hacia la práctica profesional, adaptados a los jóvenes que abandonan prematuramente el sistema educativo, orientándose a su iniciación profesional y formación en competencias básicas. Pueden realizarse, entre otros, mediante:

8.1. **Dispositivos o centros**, como talleres de adolescentes, centros sociolaborales, centros formativos, talleres profesionales, etc.

8.2. **Programas de garantía social.**

9. Cobertura de necesidades educativas especiales. Incluirían los apoyos o refuerzos para alumnos con necesidades especiales en fisioterapia, logopedia, psicoterapia, apoyo pedagógico, etc.

10. Impulso de la diversidad y plena integración escolar de inmigrantes. Son programas o actuaciones orientadas a potenciar el valor de la interculturalidad y facilitar la plena integración de hijos de inmigrantes en centros educativos, integrando actuaciones variadas como:

10.1. Dispositivos de educación intercultural (equipamientos, aulas, figuras de acompañamiento, unidades especializadas, etc.).

10.2. Mediación intercultural. Instauración de la figura del mediador intercultural en centros educativos, fomento de su contratación, definición de roles, definición curricular, etc.

10.3. Programas de acogida sociolingüística e inmersión lingüística (diseño de protocolo de acogida, aulas de especialización, aulas de adaptación lingüística y social, etc.).

10.4. Refuerzo del español.

11. Medidas para la plena integración escolar de las minorías étnicas. Esto es, programas, medidas o acciones encaminados a favorecer la permanencia en el sistema escolar de la población de minorías étnicas o culturales.

12. Educación de adultos, a través de medidas como:

12.1. Dispositivos de educación adultos.

12.2. Formación a personas analfabetas.

12.3. Medidas educativas para adultos reclusos.

12.4. Alfabetización digital y nuevas tecnologías.

12.5. Inmersión lingüística de inmigrantes.

13. Formación continua y reciclaje del profesorado. Incluye programas o actuaciones tendentes a la estabilización del profesorado, a la constitución de equipos, a mejorar su selección, la definición de programas de formación continua y especialización pedagógica y lingüística.

14. Colaboración y cooperación, entre entidades públicas y entre éstas y entidades privadas, pudiendo incluir:

14.1. Colaboración institucional, entre entidades públicas con competencias diferentes (e.g., educación, empleo, asuntos sociales, inmigración).

14.2. Coordinación de dispositivos y recursos de educación (centros educativos, centros sociales, etc.)

14.3. Cooperación entidades públicas y privadas (ONG y otras).

Como es habitual, recogemos la información de síntesis relativa a las CCAA que en sus Planes de Inclusión citan estas medidas (Tabla 13) y al número total de Planes autonómicos que las incluyen (Gráfico 12).

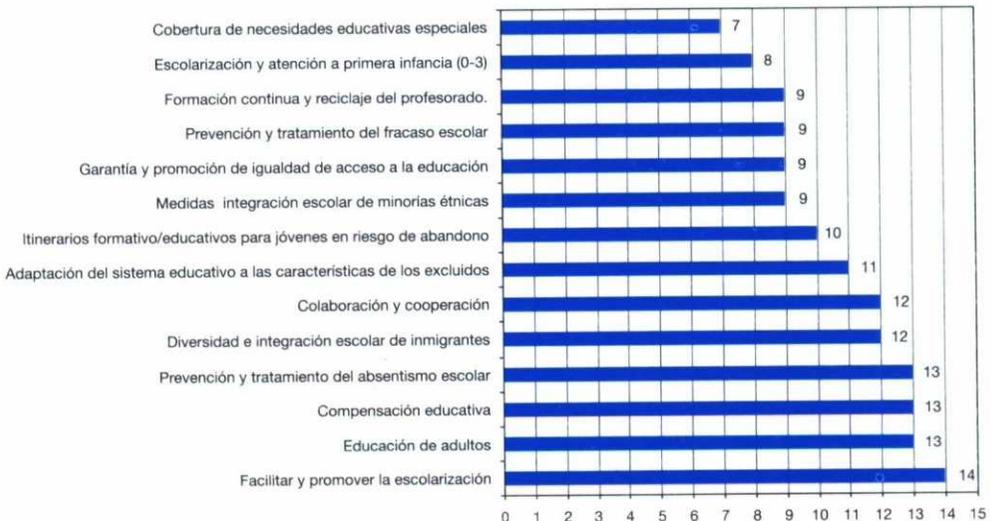
Tabla 13. Medidas referentes al objetivo de educación en los Planes autonómicos

CCAA	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Ciudad Auto. de Melilla	Comunidad de Madrid	C. Foral de Navarra	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	La Rioja	País Vasco	Principado de Asturias
1. Garantía de promoción igualdad acceso a educación				X		X			X	X		X	X	X	X	X
2. Adaptación sistema educativo a excluidos	X	X		X					X	X	X	X	X	X	X	X
3. Compensación educativa	X	X	X	X	X	X			X		X	X	X	X	X	X
4. Escolarización y atención a primera infancia		X		X					X	X		X	X	X		X
4.1. Ampliación de los dispositivos de atención		X							X			X		X		X
5. Facilitar y promover la escolarización	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X	X	X	X
5.1. Fomento de servicios facilitadores	X	X	X	X	X				X	X		X		X		X
5.2. Vinculación de la renta básica a la escolarización				X	X		X	X		X					X	
5.3. Implicar a centros concertados en problemática de la inclusión.						X	X		X	X						
5.4. Detección de riesgo descolarización	X					X						X		X	X	
6. Prevención y tratamiento del absentismo escolar	X	X		X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X
6.1. Dispositivos y programas	X			X	X	X			X			X	X			X
6.2. Apoyo a las familias	X			X		X			X			X				X
7. Prevención y tratamiento del fracaso escolar	X	X	X	X	X		X		X	X			X			
7.1. Dispositivos de prevención y tratamiento		X	X	X	X		X		X				X			
7.2. Apoyo a las familias	X		X	X	X		X		X							X
8. Itinerarios formativo/educativos para jóvenes en riesgo de abandono prematuro del sistema educativo	X	X	X	X	X				X	X		X		X		X
8.1. Dispositivo o centros	X	X			X				X	X		X		X		X
8.2. Programas de garantía social		X	X	X	X				X	X	X	X		X		X
9. Cobertura de necesidades educativas especiales		X							X		X	X		X	X	X
10. Diversidad e integración escolar de inmigrantes	X	X		X	X	X			X		X	X	X	X	X	X
10.1. Dispositivos de educación intercultural	X	X			X	X				X	X	X		X		
10.2. Mediación intercultural		X			X	X						X				
10.3. Programas de inmersión lingüística		X				X						X				
10.4. Refuerzo del español		X			X				X					X	X	X
11. Medidas integración escolar de minorías étnicas	X	X			X	X			X			X		X	X	X

Tabla 13. Medidas referentes al objetivo de educación en los Planes autonómicos (Continuación)

CCAA	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Ciudad Auto. de Melilla	Comunidad de Madrid	C. Foral de Navarra	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	La Rioja	País Vasco	Principado de Asturias
12. Educación de adultos	X	X		X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X
12.1. Dispositivos de educación adultos						X		X	X		X		X			X
12.2. Formación a personas analfabetas		X	X	X					X	X			X			X
12.3. Medidas educativas para adultos reclusos					X				X						X	X
12.4. Alfabetización digital y NTI		X		X		X						X				X
12.5. Inmersión lingüística de inmigrantes		X														X
13. Formación continua y reciclaje del profesorado	X			X	X				X	X		X		X	X	X
14. Colaboración y cooperación	X	X		X	X		X		X	X		X	X	X	X	X
14.1. Colaboración institucional	X		X	X	X	X	X			X			X	X	X	X
14.2. Coordinación de dispositivos y recursos de educación	X		X	X		X	X		X	X			X	X	X	X
14.3. Cooperación entidades públicas y privadas		X			X				X	X		X				X

Gráfico 12. Número de Planes de Inclusión autonómicos que incluyen las medidas de educación señaladas



La información recabada a través de los Planes de Inclusión autonómicos y sintetizada en las imágenes anteriores muestra que hay un buen número de medidas (8 de las 14 consideradas) que aparecen recogidas en la amplia mayoría de los Planes (10 o más). Entre éstas, destacar la actuación centrada en facilitar y promover la escolarización, que se cita en 14 de los 15 Planes autonómicos, así como las dirigidas a la compensación educativa (13), la prevención del absentismo escolar (13) y la educación de adultos (13). Las medidas relativamente menos presentes en los Planes son la cobertura de necesidades educativas especiales (siete Planes autonómicos) y la escolarización y atención a la primera infancia (ocho).

Obviamente, la prestación de muchas de estas medidas es obligatoria para las CCAA, que son competentes y responsables de su ejecución; pero también lo son para intensificar o no, por encima de un nivel mínimo, esta prestación del servicio. Es significativo, en todo caso, que consideren —o no— estas medidas en sus planes de inclusión.

6.4. Medidas relativas a la salud

Para el análisis de las medidas referentes al objetivo de salud en los Planes de Inclusión de las Comunidades Autónomas, se ha considerado la siguiente clasificación de tales medidas:

1. Acceso de los colectivos excluidos a servicios sanitarios y salud. En esta categoría figurarían programas y acciones orientadas a facilitar el acceso de colectivos vulnerables al sistema sanitario y sus prestaciones, principalmente:

1.1. **Aumento de recursos** (plazas en centros varios, hospitales, unidades de atención, etc.).

1.2. **Adaptación de los recursos existentes** a las necesidades de los colectivos excluidos.

1.3. **Identificación y detección de problemáticas sanitarias de los colectivos excluidos.** Básicamente, incluye la identificación de la población o grupos en situación o en riesgo de exclusión sanitaria y la detección y puesta en conocimiento de situaciones de conflicto de las que podrían derivarse malas consecuencias como el maltrato infantil, la violencia de género, el consumo de drogas etc.

1.4. **Orientación e información** a colectivos excluidos sobre servicios sanitarios.

2. Salud mental. Cabe distinguir:

2.1. **Dispositivos de salud mental**, esto es, infraestructuras, equipamientos o servicios, como centros de día, hospitales de día, unidades de salud mental o atención ambulatoria.

2.2. **Integración social** de los enfermos mentales: centros ocupacionales, talleres ocupacionales, centros de rehabilitación psicosocial, talleres psiquiátricos, clubes sociales, acompañamiento para la rehabilitación, etc.

2.3. **Atención a enfermos mentales «sin techo».**

3. Enfermedades crónicas y terminales. Puede conllevar medidas referentes, entre otros aspectos, a:

3.1. **Dispositivos de atención** (atención domiciliaria, centros de día, equipos de soporte para pacientes inmovilizados, hospital de día, etc.).

3.2. **Medidas específicas para discapacitados.**

4. Conductas adictivas y drogadicción. Esta línea de medidas incluye entre sus acciones principales las siguientes:

4.1. **Prevención de drogodependencias** (programas de prevención, acciones campañas, etc.).

4.2. **Atención a drogadictos y sus familias** (tratamientos con metadona, dispensación de metadona, programas de reducción de daños, etc.).

4.3. **Rehabilitación e inserción** (programas de incorporación social, talleres, etc.).

4.4. **Dispositivos de atención** (centros ambulatorios para adicciones, itinerarios terapéuticos, comunidades terapéuticas, etc.).

4.5. **Prevención y tratamiento de problemas de alcoholismo.**

5. Enfermedades infectocontagiosas. Muy centradas en torno a la problemática del SIDA, esta línea incorpora como principales medidas las siguientes:

5.1. **Prevención y sensibilización sobre el SIDA.** Son actuaciones o programas como campañas o acciones de sensibilización, apoyo a las personas seropositivas y sus familias, distribución de preservativos y jeringuillas, etc.

5.2. **Medidas relativas a otras enfermedades infectocontagiosas.**

6. Educación en salud. Las medidas de educación para la salud dirigidas a colectivos excluidos incluyen como acciones fundamentales las siguientes:

6.1. **Programas de educación para la salud**, esto es, programas o acciones de promoción y educación para la salud orientados a colectivos desfavorecidos, cuya finalidad es evitar los malos hábitos y las conductas de riesgo (por ejemplo, en mujeres que ejercen la prostitución).

6.2. **Educación reproductiva y sexual.** Comporta acciones como campañas de promoción de sexo seguro, programas de anticoncepción y prevención de embarazos no deseados o campañas de prevención de enfermedades de transmisión sexual.

7. Programas para colectivos específicos. En este apartado se incluyen las medidas de salud diseñadas de forma específica para ciertos colectivos, a saber:

7.1. Población reclusa.

7.2. Mujeres víctimas de la violencia de género.

7.3. Menores maltratados.

7.4. Prostitutas.

7.5. Minorías étnicas.

7.6. Inmigrantes (facilitar acceso a sanidad mediante protocolos de acceso, tarjetas de asistencia sanitaria, acciones promotoras del empujamiento, etc.; mediación intercultural y mejora de la comunicación).

8. Medidas de apoyo y conciliación para cuidadores de personas dependientes de colectivos excluidos.

9. Formación y sensibilización de profesionales del sistema sanitario, respecto a las necesidades y problemas de colectivos excluidos.

10. Coordinación:

10.1. **Coordinación institucional** (responsables de servicios sanitarios, servicios sociales, educación, etc.).

10.2. **Coordinación del sistema público sanitario con entidades privadas** que trabajen con grupos excluidos.

11. Sensibilización social.

12. Estudios e investigaciones, relativos a salud y colectivos excluidos (estudios epidemiológicos, análisis, sistemas de información, etc.).

En la Tabla 14 se muestran los Planes de Inclusión autonómicos que incorpora cada una de las medidas de salud y, a modo de síntesis, se indica el número de planes que las recoge (Gráfico 13).

Hay que señalar, primero de todo, que el 50% de las medidas de salud consideradas están presentes en al menos 10 de los 15 Planes de Inclusión autonómicos. Tal y como señalábamos en el apartado anterior referido a la educación, las CCAA son competentes y responsables de la prestación de estos servicios. Comprenden actuaciones relativas al acceso a servicios sanitarios y salud (14 Planes) y a la coordinación (14), programas para colectivos específicos (12), medidas centradas en la salud mental (11) y en los problemas adictivos y de drogadicción (10), así como acciones de educación para la salud (11). En conjunto, se aprecia que tales medidas abordan temáticas de gran protagonismo en la actual agenda de inclusión social en temas de salud, como la educación para la salud, la salud mental, las conductas adictivas, los programas para colectivos específicos, o la coordinación (mejora organizativa y de eficiencia asignativa del conjunto del sistema sanitario en materia de inclusión social).

También aparecen en un número mayoritario de Planes de Inclusión autonómicos (entre ocho y nueve) actuaciones relativas a enfermedades crónicas, terminales e infectocontagiosas y a formación y sensibilización de profesionales de la salud. Las medidas menos presentes en los Planes autonómicos son las centradas en la realización de estudios e investigaciones (5 Planes), el apoyo a cuidadores de personas excluidas y dependientes (4) y la sensibilización social (4).

En fin, como ya se ha advertido anteriormente en diversas ocasiones, no se deben realizar juicios de valor con respecto al hecho de que una cierta medida aparezca en un número reducido de Planes autonómicos (pues podría deberse a que existen otros documentos que la recogen o al hecho de nos ser relevante para un territorio dado).

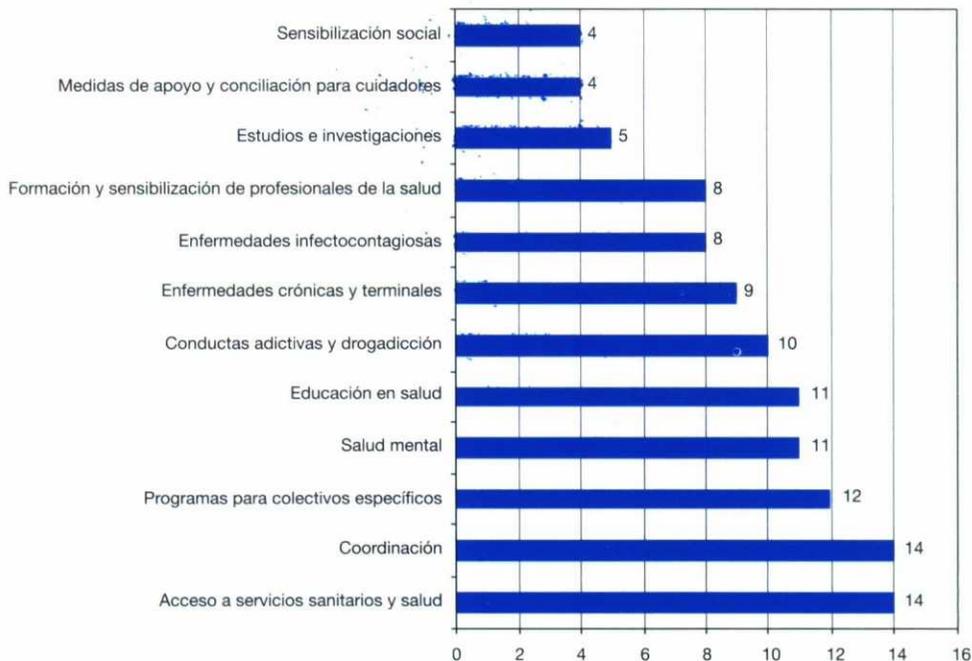
Tabla 14. Medidas referentes al objetivo de salud en los Planes de Inclusión autonómicos

Topología de Medidas	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Comunidad de Madrid	C. Foral de Navarra	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	La Rioja	País Vasco	Principado de Asturias
1. Acceso a servicios sanitarios y salud	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1.1. Aumento de recursos de salud						X		X	X	X	X	X	X	X	
1.2. Adaptación de los recursos existentes a las necesidades de los colectivos excluidos			X					X	X					X	X
1.3. Identificación y detección de problemáticas sanitarias de los colectivos excluidos	X	X				X	X	X				X		X	X
1.4. Orientación e información			X	X				X		X	X	X	X	X	
2. Salud mental		X	X	X	X			X	X	X	X	X	X		X
2.1. Dispositivos de salud mental	X	X						X	X	X	X	X	X		X
2.2. Integración social de enfermos mentales		X			X			X		X	X	X	X		X
2.3. Atención a enfermos mentales sin techo		X			X			X		X	X	X			
3. Enfermedades crónicas y terminales		X	X						X	X	X	X	X	X	X
3.1. Dispositivos de atención		X								X	X	X	X		
3.2. Medidas específicas para discapacitados		X	X						X	X	X	X	X	X	
4. Conductas adictivas y drogadicción	X	X	X	X			X			X	X	X	X		X
4.1. Prevención de drogodependencias		X	X				X			X	X				X
4.2. Atención a drogadictos y sus familias	X	X	X				X			X	X		X		X
4.3. Rehabilitación e inserción	X	X					X			X	X	X	X		X
4.4. Dispositivos de atención		X								X					X
4.5. Prevención y tratamiento del alcoholismo		X								X					
5. Enfermedades infectocontagiosas	X	X	X	X						X	X		X		X
5.1. Prevención y sensibilización sobre el SIDA	X	X								X	X		X		X
5.2. Medidas relativas a otras enfermedades infectocontagiosas			X										X		X
6. Educación en salud	X	X	X	X				X	X		X	X	X	X	X
6.1. Programas de educación para la salud	X	X	X	X				X	X		X	X	X	X	X
6.2. Educación reproductiva y sexual	X		X	X							X	X			X
7. Programas para colectivos específicos	X	X	X	X	X			X	X	X	X		X	X	X
7.1. Población reclusa	X				X						X				X
7.2. Mujeres víctimas de violencia de género			X												X
7.3. Menores maltratados	X	X								X				X	X
7.4. Prostitutas	X	X									X				X
7.5. Minorías étnicas					X			X	X						X
7.6. Inmigrantes	X	X	X	X	X			X	X		X		X	X	X

Tabla 14. Medidas referentes al objetivo de salud en los Planes de Inclusión autonómicos (Continuación)

Topología de Medidas	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Comunidad de Madrid	C. Foral de Navarra	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	La Rioja	País Vasco	Principado de Asturias
8. Medidas de apoyo y conciliación para cuidadores							X				X			X	X
9. Formación y sensibilización de profesionales de la salud						X		X	X	X	X		X	X	X
10. Coordinación	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
10.1. Coordinación institucional	X	X				X	X	X	X		X	X	X	X	X
10.2. Coordinación público privada	X	X	X	X			X	X	X	X	X		X	X	X
11. Sensibilización social			X							X	X		X		
12. Estudios e investigaciones	X							X		X		X		X	

Gráfico 13. Número de Planes de Inclusión autonómicos que incluyen las medidas de salud señaladas



6.5. Medidas referidas a recursos mínimos

En este último epígrafe se analizan las medidas referentes al objetivo temático de recursos mínimos. Para ello, se ha confeccionado un listado de posibles medidas que se englobarían en tres categorías: las medidas de rentas mínimas, otro tipo de ayudas económicas y medidas de coordinación. El listado de medidas, clasificadas por categorías, es el siguiente:

I. Medidas de rentas mínimas

La renta mínima engloba una serie de acciones y prestaciones como puedan ser prestaciones económicas, apoyo personal para la integración sociolaboral, apoyo a la formación de adultos, acciones de información y orientación, acciones de apoyo para la colaboración cívica, apoyo al autoempleo y apoyo a la inserción laboral. Normalmente se concede a personas con edades entre 25 y 65 años que se encuentran en situación de pobreza severa o en riesgo de exclusión social, hechos que debe acreditar un trabajador social. A cambio, el perceptor del subsidio se compromete a llevar a cabo un itinerario de formación para insertarse en el mercado laboral. No obstante, la ayuda es universal e indefinida.

En esta categoría se incluyen las siguientes medidas

0. Garantía de acceso a renta mínima.

1. **Aumento de la renta mínima** percibida individualmente o del volumen de recursos dedicado a este concepto.

2. Mejora de la accesibilidad al sistema de renta mínima:

2.1. Ampliando la cobertura.

2.2. Mediante la agilización y simplificación de trámites administrativos, etc.

3. **Articulación de la renta mínima con otras pensiones o prestaciones.**

5. **Mejora de la gestión e implementación** del sistema de renta mínima, pudiendo incluirse aquí:

5.1. Formación de profesionales.

5.2. Aspectos informáticos.

5.3. Seguimiento y evaluación.

5.4. Divulgación e información.

5.5. Protocolos, manuales de procedimiento.

6. Consolidación normativa del sistema de garantía de ingresos mínimos (definición de marco normativo, reformas o actualizaciones del mismo).

II. Otras ayudas económicas

7. Ayudas de emergencia social. Las ayudas de emergencia social son prestaciones no periódicas, de naturaleza económica y con carácter de subvención, destinadas a aquellas personas cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de marginación social. Se incluirían dentro de estas ayudas, por ejemplo: gastos de alquiler o derivados de intereses y de amortización de créditos contraídos como consecuencia de la adquisición de una vivienda o alojamiento; otros gastos necesarios para el disfrute y mantenimiento de la vivienda o alojamiento habitual; gastos de mobiliario y de electrodomésticos de la «línea blanca»; o gastos de adaptación, reparación y/o de instalaciones básicas en la vivienda.

8. Prestaciones económicas indirectas para acceder a servicios (guarderías, residencias, etc.), que recibe el organismo que presta el servicio al beneficiario final.

9. Prestaciones económicas no contributivas (pensiones no contributivas de invalidez o jubilación, complementos, etc.).

10. Microcréditos y préstamos de urgencia social.

III. Coordinación

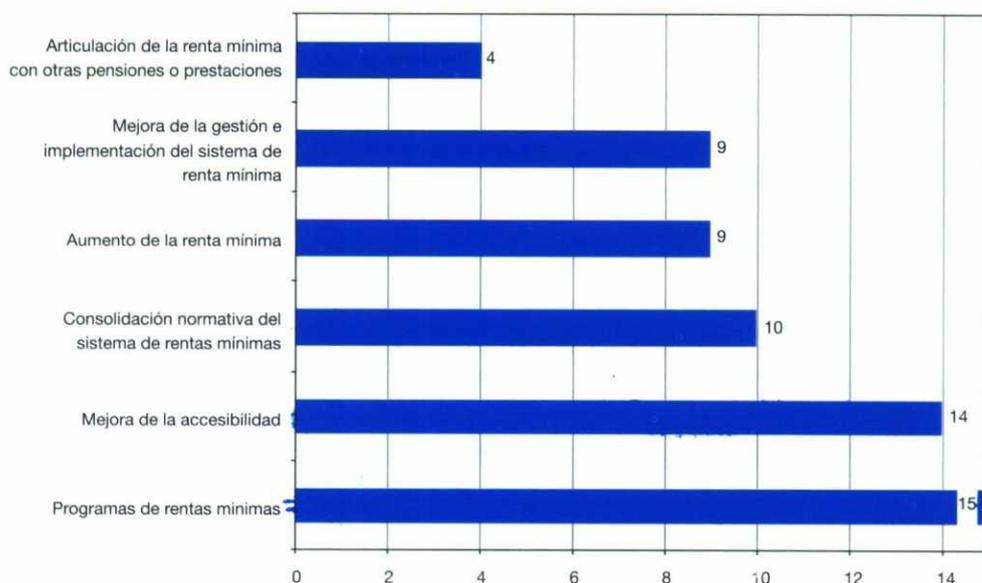
11. Medidas relativas a coordinación institucional.

Los resultados obtenidos respecto a los Planes de Inclusión autonómicos que incluyen las medidas de recursos mínimos consideradas se recogen en la Tabla 15. A su vez, en el Gráfico 15 se muestra el número total de Planes que contempla cada medida relativa a rentas mínimas, mientras que en el Gráfico 16 se recoge tal información para las otras ayudas económicas.

Tabla 15. Medidas referentes al objetivo de recursos mínimos en los Planes autonómicos

CCAA	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Comunidad de Madrid	C. Foral de Navarra	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	La Rioja	País Vasco	Principado de Asturias
Renta mínima															
0. Garantía de acceso a Rentas Mínimas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1. Aumento de la renta mínima	X	X	X			X	X		X			X		X	X
2. Mejora de la accesibilidad:	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2.1. Ampliando la cobertura				X		X	X		X			X	X	X	X
2.2. Mediante la agilización y simplificación administrativa, etc.	X			X		X			X			X	X	X	X
3. Articulación de la renta mínima con otras pensiones o prestaciones	X							X		X		X			
4. Vinculación entre renta mínima y participación en itinerarios de inserción		X	X	X	X	X			X						
5. Mejora de la gestión e implementación del sistema de renta mínima:	X	X		X		X		X	X		X			X	X
5.1. Formación profesionales				X				X	X						
5.2. Aspectos informáticos				X		X		X	X					X	
5.3. Seguimiento y evaluación				X		X		X	X					X	
5.4. Divulgación e información	X							X	X					X	X
5.5. Protocolos, manuales de procedimiento	X							X			X				
6. Consolidación normativa del sistema de rentas mínimas				X		X	X	X	X	X	X		X	X	X
Otras ayudas económicas															
7. Ayudas de emergencia social	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
8. Ayudas económicas finalistas para acceder a servicios		X							X						
9. Prestaciones económicas no contributivas		X					X		X		X				X
10. Microcréditos. Préstamos de urgencia social	X													X	
Coordinación															
11. Medidas relativas a coordinación institucional	X		X			X		X	X		X			X	

Gráfico 14. Número de Planes de Inclusión autonómicos que incluyen las medidas de rentas mínimas señaladas

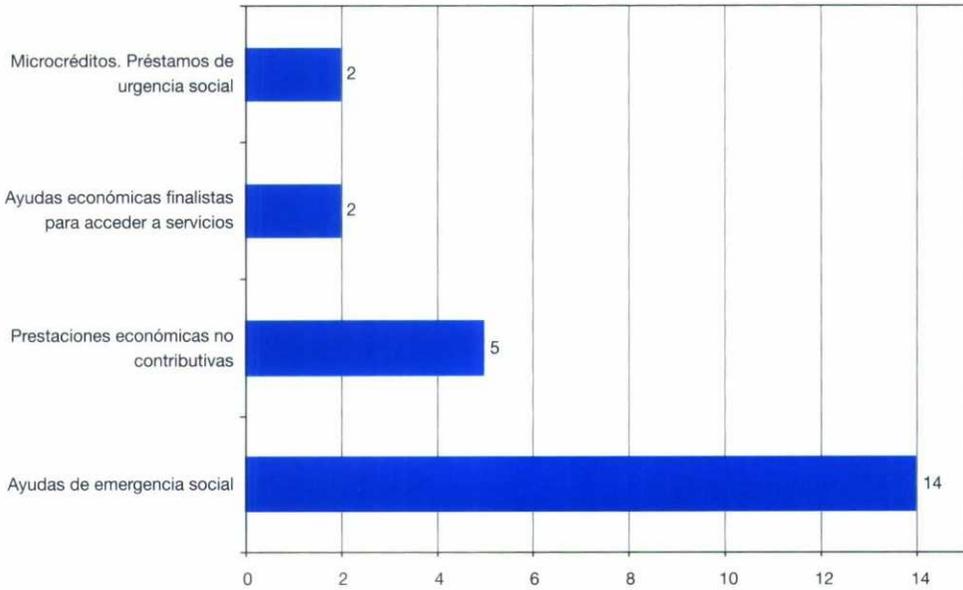


Las rentas mínimas ocupan un papel clave en las medidas dirigidas a garantizar unos recursos mínimos a los colectivos excluidos, estando presente este sistema en las 15 CCAA con Planes de Inclusión en la actualidad. Además en todos los Planes autonómicos se establece como medida la mejora del acceso al sistema de renta mínima (ampliando la cobertura y/o impulsando una simplificación y agilización administrativa). También es un lugar común en los Planes autonómicos la actuación dirigida a la consolidación normativa del sistema (medida incluida en 10 Planes autonómicos), al aumento de la renta mínima (9) y a la mejora de la gestión del sistema (9). Por el contrario, se encuentra que sólo en cuatro Planes hay menciones específicas a la articulación de la renta mínima con otras pensiones o prestaciones.

Además de las rentas mínimas, en 14 Planes de Inclusión autonómicos se prevén otras ayudas económicas. Las fundamentales son las ayudas de emergencia social (presentes en los 14 Planes), siendo mucho menos comunes las prestaciones económicas no contributivas (mencionadas en 5 Planes), las ayudas económicas finalistas para acceder a servicios (2) o los microcréditos para colectivos excluidos y préstamos de urgencia social (2).

Por último, mencionar que las medidas de recursos mínimos orientadas a la coordinación tienen una cierta presencia en los Planes autonómicos, siendo explícitamente contempladas en siete de éstos.

Gráfico 15. Número de Planes de Inclusión autonómicos que incluyen otras ayudas económicas



En conjunto, se observa que el sistema de rentas mínimas es el protagonista en las medidas de recursos mínimos, eso sí, completado con ayudas puntuales de emergencia social. También destaca el énfasis otorgado a nivel de medidas a la consolidación normativa y la mejora de la gestión del sistema de rentas mínimas (especialmente en los aspectos informáticos y en el seguimiento y evaluación) así como a la coordinación institucional.

7. ESTRUCTURA FORMAL Y SEGUIMIENTO DE LOS PLANES AUTONÓMICOS DE INCLUSIÓN

En secciones anteriores se han detallado los contenidos de los Planes de Inclusión de las Comunidades Autónomas, considerando para ello la definición que efectúan de la exclusión social así como los principios, objetivos y medidas incorporados. En esta sección, se completa el análisis de los citados planes mediante una revisión de sus aspectos formales y de los sistemas de seguimiento previstos. Es decir, analizaremos la forma en que se presentan los planes, cómo se estructuran sus apartados y contenidos, las previsiones respecto al seguimiento y evaluación o el desglose del presupuesto del plan.

Entendemos que el presente análisis es de gran interés, pues un plan es en esencia un programa de las cosas que se pretende hacer, de cómo hacerlas, por quién, cuándo y con qué recursos. Los Planes de Inclusión Social autonómicos no constituyen una excepción a lo anterior y, por ello, suelen consistir en un conjunto coordinado de metas, directrices, acciones y disposiciones que, relacionadas coherentemente con un diagnóstico de referencia, plantean las estrategias y tácticas requeridas para alcanzar objetivos predeterminados.

Por otra parte, la implementación de un plan de inclusión social requiere de la interacción entre los aspectos temáticos en él considerados, así como de la coherencia y coordinación interinstitucional (factores que, dada la situación de descentralización existente en el caso español, resultan muy importantes, por no decir esenciales). Para que todo ello pueda darse, el plan debería ser un documento práctico y versátil, de rápida visión y fácil lectura. Por tanto, además de documento programático, debe ser documento de información, participación y comunicación social e institucional, claro y accesible para todos, de una exposición ordenada y secuencial que posibilite y facilite su lectura. En consecuencia, la forma en que se encuentre ordenado, predispuesto y redactado un plan de inclusión es posiblemente un elemento relevante para lograr para su difusión y comprensión y, en definitiva, para su «éxito».

Para llevar a cabo el análisis de las cuestiones planteadas, se han revisado los textos de los 15 Planes de Inclusión de las CCAA que disponen de éstos, con miras a determinar cuáles de los siguientes aspectos formales o relativos al seguimiento y evaluación incorporan:

1. Antecedentes. Supone la incorporación en el documento del plan del análisis de alguna de las siguientes cuestiones:

1.0. Perspectiva histórico-territorial: trayectoria y evolución de la exclusión/inclusión social en la CCAA de referencia.

1.1. Marco legal: exposición del marco normativo de la inclusión existente en la CCAA en cuestión, Leyes principales, referencias normativas, etc.

1.2. Consideraciones conceptuales: cómo se conceptúa la problemática de la inclusión en el territorio.

Cuando un cierto Plan de Inclusión autonómico efectúa alguno de los análisis mencionados, se valorará su profundidad, distinguiendo entre:

A. Análisis genérico: se opta por una exposición muy genérica o de referencias genéricas, parco a nivel documental.

B. Análisis pormenorizado: se opta por una exposición muy detalla y pormenorizada, aportando abundantes detalles, mucha información, materiales, etc.

2. Diagnóstico de situación. Implica la incorporación en un plan de un diagnóstico de la exclusión social en el territorio. Dentro de éste, pueden aparecer los siguientes aspectos:

- 2.1. Definición y exposición de las problemáticas existentes.
- 2.2. Reflexión y consideraciones para la acción.

Cuando un cierto Plan de Inclusión autonómico efectúa un diagnóstico de situación, se valorará la profundidad del diagnóstico realizado, distinguiendo (como se hizo en la parte de «Antecedentes») entre:

- 2.3. Análisis genérico.
- 2.4. Análisis pormenorizado.

3. Secuencia y estructura de planificación. Esto es, cómo se define y determina la secuencia programática del plan, pudiendo aparecer los siguientes elementos:

- 3.1 Definición de principios y líneas estratégicas.
- 3.2. Definición de áreas, ejes, objetivos generales.
- 3.3. Definición de objetivos.
- 3.4. Definición de medidas y actuaciones.

3.5. Cuantificación de actuaciones (si se definen criterios para la cuantificación o concretización de las acciones a realizar, ya sea en términos de presupuesto, número de personas beneficiarias, etc.).

- 3.6. Definición y atribución de responsabilidades.

4. Seguimiento, monitorización, evaluación. Se trata de determinar si un plan incorpora un sistema de seguimiento/evaluación, que puede comprender, entre otros, los siguientes elementos:

- 4.1. Definición criterios seguimiento/evaluación.
- 4.3. Definición de indicadores de seguimiento sobre el desarrollo del plan.
- 4.4. Definición de indicadores de evaluación de los resultados del plan.
- 4.5. Designación del organismo a cargo del seguimiento del plan.

5. Memoria económica y presupuesto. Finalmente, se indicará si el plan incluye un presupuesto y, en su caso, cómo ha sido estructurado, a saber:

- 5.0. Desglose presupuestario por áreas, ejes, líneas estratégicas.
- 5.1. Desglose presupuestario por objetivos.
- 5.2. Desglose presupuestario por medidas.
- 5.3. Desglose presupuestario por acciones o actuaciones.
- 5.4. Desglose presupuestario por agencias y aportaciones.

Como se hizo en las secciones anteriores, tras revisar los documentos de los 15 Planes de Inclusión de las CCAA que disponen de éstos, se resume cuáles incorporan cada uno de los aspectos considerados (Tabla 16), así como el número total de planes que los incluyen (Gráfico 16).

De la información recabada se desprende que, al menos en apariencia, hay gran coincidencia en el planteamiento formal de los Planes de Inclusión de las Comunidades Autónomas. En todos hay un análisis de antecedentes y una secuencia y estructura de planificación. El diagnóstico de la exclusión lo incorporan 14 de los 15 planes, mientras que 12 plantean un sistema de seguimiento y evaluación y 11 adjuntan un presupuesto en el plan.

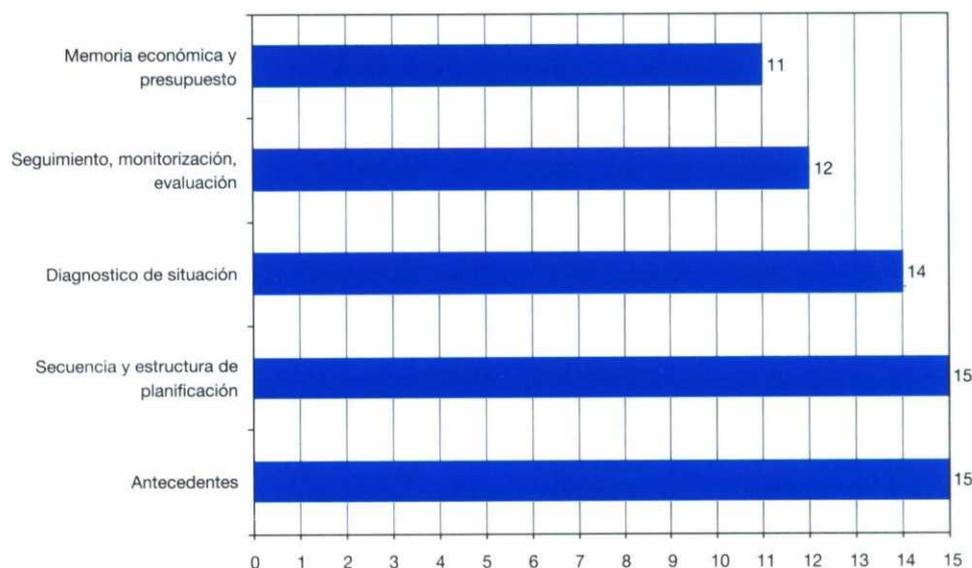
Debemos ir más allá de esta información tan sintética, ahondado en las particularidades de cada uno de los aspectos mencionados. Para comenzar, hay que señalar que, respecto a los análisis de los antecedentes en los Planes de Inclusión autonómicos, si bien todos plantean algo en este sentido, su implementación suele variar en cada caso. Por ejemplo, en el estudio del marco legal, determinados planes realizan una exposición bastante detallada o pormenorizada del mismo, mientras que en otros la exposición es de corte genérico o superficial.

Cosa análoga sucede con el diagnóstico de situación. Ciertos Planes de Inclusión autonómicos realizan un análisis bastante exhaustivo, produciéndose un vínculo muy consistente entre problemática detectada y propuestas de tratamiento e incidencia sobre la misma, así como las vías de acción definidas para la mejora de la situación. Por el contrario, en otros Planes autonómicos el análisis de problemas y el planteamiento de propuestas de acción acordes a éstos va ser más somero.

Tabla 16. Estructura formal y de seguimiento de los Planes de Inclusión de las CCAA

CCAA	Andalucía	Aragón	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Comunidad de Madrid	C. Foral de Navarra	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	La Rioja	País Vasco	Principado de Asturias
1. Antecedentes	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1.0. Perspectiva histórico territorial	X	X	X		X	X	X	X	X			X		X	X
1.1. Marco legal	X		X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
1.2. Consideraciones conceptuales		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1.3. Análisis genérico	X			X				X		X	X	X	X		
1.4. Análisis pormenorizado		X	X		X	X	X		X					X	X
2. Diagnóstico de situación		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2.1. Definición y exposición de problemáticas		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2.2. Reflexión y consideraciones para la acción		X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X
2.3. Análisis genérico									X	X					
2.4. Análisis pormenorizado		X	X	X	X	X	X	X				X	X	X	X
3. Secuencia y estructura de planificación	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3.1 Definición de principios y líneas estratégicas		X		X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
3.2. Definición de áreas, ejes, objetivos generales	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3.3. Definición de objetivos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3.4. Definición de medidas y actuaciones	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3.5. Cuantificación de actuaciones		X	X						X						
3.6. Definición y atribución de responsabilidades	X	X	X	X	X	X			X	X	X		X	X	X
4. Seguimiento, monitorización, evaluación	X	X	X	X	X	X	X				X	X	X	X	X
4.1. Definición criterios seguimiento evaluación			X		X	X	X						X	X	X
4.2. Definición indicadores de seguimiento sobre el desarrollo del plan	X	X	X			X								X	X
4.3. Definición indicadores de evaluación del resultado del plan	X	X	X	X	X	X				X				X	X
4.4. Designación de organismo a cargo del seguimiento	X		X		X		X			X	X	X			X
5. Memoria Económica y Presupuesto	X	X	X	X	X	X			X	X		X		X	X
5.0. Desglose por áreas, ejes, líneas estratégicas	X	X	X	X	X				X	X		X		X	X
5.1. Desglose presupuestario por objetivos		X								X					X
5.2. Desglose por medidas			X						X						
5.3. Desglose por acciones o actuaciones															
5.4. Desglose por agencias y aportaciones			X	X	X	X				X					

Gráfico 16. Número de Planes de Inclusión autonómicos que incorpora cada aspecto formal



Respecto a la secuencia y estructura de los planes, se aprecia en general una gran sintonía entre los diferentes Planes de Inclusión autonómicos. Efectivamente, los 15 Planes de Inclusión autonómicos definen objetivos, medidas y actuaciones, y la inmensa mayoría (entre 12 y 13 de los 15) definen principios y líneas estratégicas, áreas, ejes y objetivos generales y establecen la responsabilidad para la implementación del plan.

Si bien se observa este paralelismo, debemos subrayar que existen diferencias entre los planes. Por ejemplo, la implementación de los «objetivos» en el Plan catalán se hace desde una óptica estratégica, distinguiendo entre objetivos estratégicos y objetivos operativos, mientras que en otros planes la distinción simplemente se refiere a objetivos generales y específicos. Algo similar sucede con el desglose de medidas y actuaciones: mientras para algunos Planes de Inclusión el último escalón de diferenciación es la «medida», para otros, la medida puede desglosarse a su vez en una serie de «acciones» o «actuaciones» programáticas.

Además, hay un aspecto de la estructura de los planes donde sí se observa una falta de coincidencia entre el conjunto de éstos. A saber, la cuantificación de las actuaciones o medidas propuestas (ya sea en términos monetarios —de coste, gasto o inversión—, en términos de número de usuarios, número de actuaciones, etc.) es más bien la excepción que la norma, pues sólo tres de los 15 Planes la contemplan.

Como se comentó anteriormente, los aspectos presentes en un menor número de planes son los relativos a su seguimiento y evaluación (12 Planes de Inclusión autonómicos) y a la existencia de una memoria económica o presupuesto (11). En el primero de los casos, el seguimiento y evaluación, siete planes definen indicadores de evaluación del resultado del plan, ocho designan al organismo a cargo del seguimiento, siete definen criterios seguimiento-evaluación y seis definen indicadores de seguimiento sobre el desarrollo del plan.

Respecto a la memoria económica o presupuesto, hay cuatro planes que no disponen de ésta. En los restantes que sí cuentan con un presupuesto, lo habitual (10 de los 11 planes) es que lo presenten desglosado por áreas, ejes y líneas estratégicas. Ninguno de los Planes de Inclusión autonómicos llega a precisar el coste, o la previsión de coste, en el último grado de actuación, es decir, a nivel de simple «acción». Sólo dos Planes autonómicos hacen una estimación presupuestaria a nivel de «medida» y tres realizan dicho desglose a nivel de «objetivo». Por último, sólo cinco Planes determinan las agencias públicas financiadoras o cofinanciadoras del plan en cuestión.

8. CONCLUSIONES

A partir del estudio realizado y de los resultados obtenidos, se evidencian las siguientes conclusiones.

A) Conclusiones referentes a naturaleza, características y proyecciones de los Planes de Inclusión autonómicos:

1.- Los Planes de Inclusión autonómicos parecen responder a una trayectoria histórico-temporal bastante determinada, en el sentido de que son receptores y a la vez vehículos de las experiencias que en el tratamiento de la inclusión social se ha venido desarrollando en los límites de su Comunidad Autónoma de referencia. Así el Pla d'Inclusió i Cohesió Social de Catalunya (2006) recoge toda la rica tradición catalana en la materia, que se inicia en 1990 con el Programa Integral de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI), continúa con el Pla integral de lluita contra la pobresa i la exclusió social (1995) y el Pla de cohesió (2000). Otro tanto podría decirse del caso vasco, gallego o del navarro, por citar a algunos.

2.- Dicha acumulación de experiencias y evidencias empíricas, junto a un cada vez mejor conocimiento e información de la temática de la exclusión en sus ámbitos territoriales, hace que los Planes de Inclusión autonómicos presenten un carácter «acumulativo» —en términos tanto temporales como temáticos— que va a condicionar en gran medida sus proyecciones futuras.

3.- Al ser producto de una determinada trayectoria temporal y territorial, los Planes de Inclusión autonómicos presentan un sesgo muy marcado hacia la singularidad e individualidad, por cuanto que en términos funcionales son como un «traje a medida», que se ajusta a las circunstancias y condiciones del territorio al que pertenecen. Por tanto, si el Plan andaluz responde, como es lógico, a las características y necesidades en materia de exclusión de Andalucía, el Plan castellano manchego o el vasco tenderán, en principio, a no mirar más allá de su territorio de adscripción.

4.- Así, desde una perspectiva de conjunto, los Planes de Inclusión autonómicos tenderán a conformar un todo heterogéneo, caracterizado por la diferencia o diversidad entre sus partes. Dicha heterogeneidad, por una parte, es sinónimo de riqueza y, por otra, de disparidad. Riqueza por cuanto que los Planes autonómicos incorporan la diversidad de situaciones existentes en sus territorios y tratan de gestionarla, integrándola en sus textos. Disparidad, puesto que en términos genéricos tanto el tratamiento como el significado socioeconómico de temáticas idénticas podría ser muy distinto en una u otra Comunidad Autónoma, dependiendo de sus circunstancias y características. En la medida en que esto se produce, se debilita la visión de conjunto que un tema crítico para el bienestar de la población, como es el planteamiento y la gestión de la exclusión social, debería presentar.

5.- En la temática de la inclusión social tenderá a evidenciarse la tensión entre lo particular y lo general, entre lo estatal y lo autonómico, entre las partes y el todo que caracteriza las materias complejas. Por tanto, en determinados aspectos tenderá a producirse una evidente o cierta similitud entre las coordenadas establecidas o sugeridas por las directrices estatales y los desarrollos realizados por los documentos autonómicos, mientras que en otros tenderá a acentuarse la heterogeneidad.

6.- Desde una perspectiva de aprendizaje mutuo entre los agentes territoriales que coinciden en el campo de la inclusión social en el contexto español, la heterogeneidad significa una gran cantera de materiales, que es preciso aprovechar y poner en valor. Efectivamente, los diferentes Planes de Inclusión autonómicos responden a los desarrollos y trayectorias peculiares de cada uno de los territorios en materia de inclusión social. Ello significa todo un patrimonio de conocimientos, información y buenas prácticas que es necesario sintetizar, conocer y valorar, puesto que la experiencia de un determinado territorio en afrontar la resolución de determinados problemas, o en la gestión de determinadas situaciones, podría ser muy valiosa para los restantes, una suerte de bibliografía básica de consulta en temas de inclusión social.

7.- Aprovechar y poner en valor la heterogeneidad, significa un refuerzo de las estrategias cooperativas interterritoriales a dos bandas, entre las

CCAA entre sí y entre las CCAA y el Estado para garantizar unos estándares mínimos comunes. Desde una perspectiva de cooperación es muy importante tanto la voluntad decidida de los que cooperan como definir el objeto de la cooperación. De ahí que sea fundamental definir las áreas prioritarias de cooperación, que podrían llamarse «*denominadores comunes o zonas de convergencia*».

8.- A partir de la identificación de esas zonas de convergencia y de los mínimos comunes, un paso adelante es establecer protocolos de diálogo y cooperación entre las CCAA para definir con cierta precisión los niveles mínimos de la inclusión social para el conjunto de los territorios incluidos en el Estado español. Mínimos que determinadas Comunidades tenderán a superar debido a su particular dinámica socioeconómica.

9.- Desde una perspectiva de conjunto, es importante plantear unos «mínimos comunes denominadores» de la inclusión social en España. Una relación de códigos comunes de general aceptación, que, introduciendo unas bases mínimas en la configuración de los distintos elementos de articulación de dicha política social, posibiliten la existencia de un lenguaje común, hablado por todos los agentes que intervienen en la configuración de la misma.

10.- Este lenguaje común tendría como función evitar que surjan contradicciones de peso en el conjunto, como podrían ser la existencia de diferencias interterritoriales significativas; que surjan posibles agravios comparativos o conflictos interterritoriales; o que se produzcan percepciones o sensaciones de confusión entre la población.

11.- El carácter acumulativo de los planes conduce a otra consideración de interés, ya que no todas las CCAA se iniciaron en el tratamiento y gestión de la problemática de la inclusión al mismo tiempo. Esto genera una cierta división cronológica entre los planes más señeros y los de menor antigüedad, que se traduce en diferencias en configuración y contenidos de los planes.

B) Conclusiones referentes a aspectos formales y conceptuales

12.- Se han apreciado ciertas carencias formales, en el análisis de la estructura de formatos de los Planes de Inclusión autonómicos que, sin ser ni mucho menos preocupantes, hacen que el conjunto de los Planes de Inclusión presente un tono más «indicativo» o «expositivo» que programático.

13.- Se ha detectado una tendencia a la conceptualización de la exclusión social por la mayoría de los Planes de Inclusión de forma un tanto estática y mecanicista, aunque existan significativas excepciones. Los Planes

autonómicos tienden a partir de la hipótesis de que los excluidos son un grupo cuantitativamente poco o muy poco significativo, un pequeño o muy pequeño porcentaje del total de población.

C) Conclusiones referentes a elementos temáticos

14.- El trabajo efectuado ha permitido detectar importantes zonas de convergencia, o si se quiere de comunes denominadores en el conjunto de los Planes de Inclusión autonómicos. Particularmente importantes en todo lo que se refiere a las temáticas de «empleo», «salud», «vivienda», «educación» y «rentas mínimas». En dichas áreas temáticas se observa que todos o casi todos los Planes de Inclusión hablan un mismo lenguaje, bien es cierto que con sus propios matices y orientaciones, pero una misma lengua.

15.- Lo significativo es que tales áreas comunes constituyen la columna vertebral de la inclusión social en España. Dicha base común en tales áreas temáticas, posibilita importantes desarrollos transterritoriales (el diálogo, aprendizaje mutuo y cooperación) y la configuración de protocolos comunes de actuación entre el conjunto de las Comunidades Autónomas, ya sean limítrofes o no.

16.- Se observa en el conjunto de los Planes autonómicos una apreciable influencia del III PNAIN, tanto en lo que se refiere a orientaciones de desarrollo como a actuar como referente temático.

D) Conclusiones referentes al papel de los Planes de Inclusión en el contexto de la política social de inclusión.

17.- Los planes tienen carácter «relacional» que los hace ser el buque insignia de la inclusión social en su territorio y, por otra parte, estar directamente vinculados a toda una serie de documentos sectoriales (planificación de servicios sociales, planes de vivienda, planes de atención a inmigrantes o minorías étnicas, planes de empleo, rentas mínimas etc.). Ese carácter articulador de los Planes de Inclusión autonómicos en el territorio podría ser aprovechado, de cara al posible diálogo y cooperación interterritorial reforzada, orientada al enriquecimiento mutuo. Incluyendo en los futuros Planes de Inclusión perspectivas y contenidos de transterritorialidad y cooperación con las restantes Comunidades Autónomas.

18.- Gracias a este papel integrador de los Planes de Inclusión del conjunto de políticas sectoriales relevantes, se ha puesto de manifiesto la cantidad de recursos y esfuerzos que, de forma directa o indirecta, de manera integral o sectorial, se están dedicando, a la inclusión social.

19.- Otra característica, de mucha relevancia, es la capacidad de actuar como caja de resonancia en el ámbito territorial de referencia de las directrices emanadas desde instancias ulteriores, como puedan ser la Unión Europea, en sus diversos trabajos en temas de inclusión social, y, en el ámbito estatal los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión en sus diversas ediciones. Por tanto, los contenidos presentes en los Planes de Inclusión autonómicos responden a esta miscelánea de fuentes. De un lado, lo que podríamos considerar «producción propia» que tenderá a representar la mayoría de los contenidos del Plan en cuestión. Del otro lado, los «elementos externos» que aparecerán, ya como orientación básica, ya como mera referencia, en función de la adaptación que cada uno de los Planes de Inclusión haga a sus propias circunstancias.

20.- Es importante reforzar y fortalecer la centralidad de los Planes de Inclusión en sus contextos territoriales de referencia. Para ello, sería importante incluir entre sus contenidos mayores y más importantes referencias a los documentos sectoriales a los que están conectados. En la medida de lo posible, se debería hacer un esfuerzo por incorporar al Plan de Inclusión dichos documentos sectoriales.

21.- A la vista de los Planes autonómicos de Inclusión Social existentes, el análisis de los aspectos temáticos y de colectivos destinatarios permite constatar sustanciales avances en el tratamiento y gestión de las temáticas de pobreza y exclusión social en el conjunto de las Comunidades Autónomas del Estado Español, en relación con el nivel existente hace tan sólo un par de décadas. Los avances y progresos se observan de manera transversal, haciendo referencia tanto a los aspectos cualitativos como cuantitativos en el tratamiento integral de las situaciones de pobreza y exclusión social. Del mismo modo, también se han puesto de manifiesto los esfuerzos de coordinación interinstitucional, interdepartamental e interterritorial que este tratamiento integral requiere.

PARTE II:

LOS PLANES DE INCLUSIÓN MUNICIPALES

1. INTRODUCCIÓN

En esta segunda parte se analiza el contenido de los planes de inclusión social de cinco municipios españoles. El objetivo es completar el estudio previo de las políticas autonómicas en materia de inclusión social, que fue efectuado mediante la revisión de los planes de inclusión de las 15 Comunidades Autónomas que disponen de estos textos.

Para dotar de coherencia al estudio, se han seleccionado los municipios de tal manera que la muestra tenga cierta representatividad. Por ello, se han incluido desde grandes municipios metropolitanos (las urbes litorales mediterráneas de Barcelona y Málaga), hasta municipios rurales de tamaño pequeño (Tarancón, en la provincia de Cuenca) y mediano (Alcázar de San Juan, provincia de Ciudad Real), pasando por ciudades medias urbanas (Santa Coloma de Gramanet, provincia de Barcelona). En definitiva, un conjunto bastante abigarrado, que ayuda a dar una primera visión sobre el abordaje de la inclusión social a nivel local.

Tal y como se hizo al analizar las políticas de inclusión en el ámbito autonómico, los textos de los planes locales constituyen la documentación que se emplea para efectuar el estudio. Debe matizarse que, con alguna excepción, tales documentos ofrecen una información muy somera y esquemática, aspecto que condiciona la posibilidad de efectuar un análisis tan detallado como en el caso de los planes autonómicos.

Por lo que se refiere a la presentación de los resultados, tras esta introducción se exponen los contenidos de los planes de Barcelona (capítulo 2) y Málaga (capítulo 3). Ambas ciudades, situadas en el litoral mediterráneo, constituyen centros focales de importantes conurbaciones, por lo que el interés de sus iniciativas en materias de inclusión radica tanto en su capacidad de acción en sus propios ámbitos urbanos como en el efecto demostración que puedan generar en los municipios englobados en sus respectivas zonas de influencia.

Posteriormente, en el capítulo 4 se revisa el plan de inclusión de Santa Coloma de Gramanet (Barcelona), referencia que entendemos de interés por cuanto que ofrece una perspectiva de la inclusión en el entorno de una ciudad de tamaño medio y marcada por una importante tradición en la lucha contra la pobreza y la marginalidad. Son precisamente los aspectos innovadores que introduce el Plan Local de Santa Coloma y su enfoque, a

la hora de abordar la problemática de la exclusión, los que la convierten en un caso de análisis particularmente atractivo.

Ulteriormente, en el capítulo 5 se revisa el plan de inclusión local de Alcázar de San Juan (Ciudad Real), un municipio rural de tamaño medio (más de 20.000 habitantes). Finalmente, en el capítulo 6 se analizan las iniciativas en materia de inclusión presentadas por Tarancón (Cuenca), un municipio rural de tamaño pequeño.

El documento acaba presentando las conclusiones que se extraen de la revisión de los cinco planes de inclusión municipales (capítulo 7).

2. BARCELONA

2.1. Denominación, antecedentes y características básicas

La denominación oficial del plan de inclusión barcelonés es «Pla Municipal per la Inclusió Social» Barcelona Inclusiva⁸ (Plan municipal para la inclusión social). El Plan «Barcelona Inclusiva» rige en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2010.

Desde 1979, la Ciudad Condal ha desarrollado una amplia gama de actuaciones e iniciativas en materia de servicios sociales, que podrían organizarse en dos grandes bloques:

- Programas vinculados a los servicios sociales de atención primaria (incluirían la red básica de atención social primaria, los servicios de atención domiciliaria y los servicios de atención de urgencias sociales).
- Programas de inclusión vinculados a los servicios de atención especializada (servicios de inmigración e interculturalidad, infancia, adolescencia en riesgo, discapacitados y servicios para las personas mayores frágiles).

El Plan Municipal para la Inclusión Social «Barcelona Inclusiva» es el fruto de diferentes procesos y de toda una serie de contribuciones diversas y plurales. Como pasos más destacados podemos señalar:

- En 2002, el Consejo Municipal de Bienestar Social aprobó la propuesta de elaboración de un plan de actuación para abordar las situaciones de pobreza y exclusión social en Barcelona.

⁸ Tanto el texto completo del plan como sus contenidos han sido extraídos del portal <http://www.bcn.es/barcelonainclusiva/docs/cat/plainclusio.pdf>

- En 2003, la Comisión Europea establece la dimensión territorial —regional y local— como un componente básico de la Agenda Social Europea, a través del cual la UE se dota de un marco estratégico de referencia para la inclusión social.
- En 2004, el Consejo Plenario del Ayuntamiento de Barcelona aprueba el Programa de Actuación Municipal 2004-2007, expresando ya de forma nítida el compromiso con la elaboración de un Plan Municipal para la Inclusión Social.

El diseño del Plan Municipal para la Inclusión Social se ha querido plantear desde una óptica global de ciudad, haciendo de la participación y la transversalidad los vehículos del proceso:

Participación, para incorporar el conjunto de actores institucionales, asociativos y comunitarios —y en este aspecto el Grupo de pobreza del Consell Municipal de Benestar Social (CMBS) y el Grupo de Trabajo de Inclusión han sido un espacio de interlocución determinante— que operan en el terreno de la inclusión.

Transversalidad, para integrar las acciones que desde los diferentes sectores y distritos del Ayuntamiento se impulsan para la inclusión social. En este sentido, se han incorporado en el proceso, principalmente, los ámbitos municipales de Bienestar Social, Personas con Discapacidad, Cultura, Educación, Mujer, Derechos Civiles, Salud, Juventud, Deportes, Ocupación, Vivienda y Urbanismo.

El Plan «Barcelona Inclusiva» apuesta de forma nítida por el fortalecimiento de la acción comunitaria y de los consejos de participación social, además de proponer el «Gran Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva»⁹, acuerdo ya firmado por casi 200 entidades. Asimismo se ha apostado por un modelo de inclusión de tipo universal, financiado mediante presupuestos públicos, donde el recurso al copago solo se plantea para las rentas medias y altas.

⁹ El Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva es la adhesión explícita a los principios que se recogen en el Plan Municipal para la Inclusión Social de un conjunto de entidades, asociaciones y organizaciones de la Ciudad Condal. Se plasma como un paso más en la colaboración conjunta entre el Ayuntamiento de Barcelona y el tejido asociativo de la ciudad para constituir un espacio de diálogo y de concertación. El Acuerdo es un esfuerzo por conseguir complicidades para entender la ciudad y la ciudadanía de un modo concreto: la ciudad y la ciudadanía inclusivas. Haciendo visible el compromiso de las organizaciones de la ciudad con estos principios y difundir los valores que los inspiran.

2.2. Concepto de exclusión social

El concepto de exclusión manejado por el Plan se encuadra en la noción de pobreza relacional, entendiendo que el concepto tradicional de pobreza, vinculado al ingreso, es claramente insuficiente, por su estrechez. Por esto, la noción de exclusión social se presenta muy útil en cuanto que ensancha los límites de la «pobreza», permitiendo incorporar «*las nuevas realidades derivadas de las múltiples esferas de desigualdad, así como las acciones institucionales y comunitarias que pretenden ofrecer respuestas y vías de transformación hacia unas sociedades cohesionadas*».

En términos literales, la exclusión aparece definida como sigue:

«La exclusión es multifactorial y se expresa en múltiples vertientes. La exclusión social tiene una dimensión estructural, pero es sobre todo contextual y relativa. Además, la exclusión es dinámica, es más un proceso que una situación, afecta de forma cambiante a personas y colectivos; es de raíz pluricausal y se expresa en dimensiones diversas, por lo cual exige un tratamiento multidimensional. Las dinámicas de exclusión pueden darse en diferentes ámbitos, los cuales habitualmente se combinan: económico, laboral, formativo, socio-sanitario, residencial, relacional y político o de ciudadanía».

2.3. Principios rectores

Los principios que orientan el devenir del Plan «Barcelona Inclusiva» son los siguientes:

- Prioridad para las acciones preventivas.
- Complejidad territorial y proximidad.
- Multidimensionalidad.
- Fomento de la participación comunitaria.
- Articulación de prácticas de inclusión innovadoras.

2.4. Ejes temáticos y colectivos designados

Los ejes estratégicos y temáticos fundamentales del Plan Barcelona Inclusiva, siete en total, son los siguientes:

Eje 1.- Impulsar el reconocimiento del acceso a los derechos sociales de ciudadanía.

Eje 2.- Generar un sistema de información y conocimiento sobre situaciones y procesos de exclusión e inclusión social en Barcelona.

Eje 3.- Promover la convergencia de políticas, la definición integrada y la articulación transversal de las acciones para la inclusión social.

Eje 4.- Reducir de forma sostenida las tasas de pobreza relativa en Barcelona.

Eje 5.- Mejorar y expandir los servicios orientados a hacer frente a las dinámicas y a las situaciones de exclusión social.

Eje 6.- Definir estrategias de inclusión a partir de los parámetros estructurales de riesgo.

Eje 7.- Promover la participación y la perspectiva comunitaria en las políticas de inclusión: articular redes de acción social para una Barcelona Inclusiva.

Como colectivos de atención preferencial aparecen designados los siguientes:

- Las personas en situación de vulnerabilidad económica.
- Las personas en situación de desempleo o de inserción precaria en el mercado laboral.
- Las personas con formación insuficiente (analfabetos, o personas sin graduación obligatoria).
- Las personas vulnerables a la exclusión socio-sanitaria (personas con discapacidad, drogodependientes, y las personas con enfermedades relacionadas).
- Las personas mayores frágiles (ancianos vulnerables).
- Las personas en situación de exclusión severa (personas sin techo).
- Las personas con dificultades para la cobertura de necesidades básicas.

Asimismo, aparecen nominados en diversas ocasiones las mujeres (con especial atención a las mujeres víctimas de la violencia de género y a las mujeres ancianas que vivan solas), los jóvenes, enfermos mentales, ancianos, niños e infancia en situación de riesgo y personas de etnia gitana, las familias con infancia en riesgo y los inmigrantes en proceso de acogida.

2.5. Objetivos y medidas de intervención

En la redacción del Plan «Barcelona Inclusiva» se ha optado por una metodología que parece haber tomado al enfoque de la planificación estratégica como modelo.

Por ello, el plan se despliega funcionalmente a partir de la definición de un objetivo Global: «contribuir a hacer de Barcelona una ciudad diversa, inclusiva y solidaria en la que todas las personas (niños, mujeres hombres de todas las edades y condiciones) puedan: a) Acceder a los mecanismos de desarrollo humano e inserción en redes sociales; b) Llevar a cumplimiento sus proyectos vitales en condiciones de máxima libertad e igualdad; c) Debilitar las relaciones de dominación y dependencia en un marco generador de autonomía, solidaridad y reconocimiento de todas las diferencias.

A partir de tales objetivos generales, se han definido una serie de líneas estratégicas, seis en total, de las que se desprenden una serie de objetivos estratégicos (seis en total) para cuyo desarrollo y consecución se definen una serie de objetivos operativos que engloban a las diferentes medidas y acciones. Una visión sintetizada del conjunto de objetivos, medidas y acciones sería la siguiente:

Línea estratégica Nº 1: «Creación de un sistema público y universal de servicios sociales y atención a la dependencia», a través de las siguientes acciones:

- la elaboración de una nueva Ley de servicios sociales de Cataluña,
- la expansión de la cobertura del sistema de Rentas Mínimas de Inserción;
- el desarrollo de la Carta Municipal de Barcelona, el aumento de las competencias municipales en este ámbito y la definición de un marco de financiación para los servicios sociales en Barcelona;
- la aprobación de la Ley estatal de protección a la dependencia,
- la expansión de la cobertura y la intensidad de la protección de las pensiones,
- la mejora de la políticas laboral y de vivienda,
- la definición de una política de inmigración que reduzca la vulnerabilidad de este colectivo.

Línea estratégica N° 2: «Potenciación de los servicios de atención social primaria, como dispositivo básico de inclusión en el territorio», a través de las siguientes medidas:

- la ejecución del Plan de Mejora de la Atención Social Primaria Municipal,
- la implantación de un nuevo modelo municipal integral de Servicios de Atención Domiciliaria y de Teleasistencia, y el desarrollo de un programa de cobertura de las necesidades básicas y de atención de las personas sin techo.

Línea estratégica N° 3: «Potenciación de los servicios y equipamientos de atención social especializada» mediante las siguientes actividades:

- la definición de un programa especial para las personas mayores frágiles,
- la definición de un programa de promoción de la vida autónoma de las personas con discapacidad,
- la creación de una red de apoyo a las familias vulnerables y a la infancia en riesgo, y la ejecución de programas que permitan incorporar la diversidad de origen y cultural como valor base de una ciudad inclusiva.

Línea estratégica N° 4: «Generar programas de inclusión transversales para el desarrollo humano» a través de las siguientes acciones:

- un programa de viviendas de inclusión social y de inserción laboral de personas en riesgo de exclusión,
- definición de protocolos de coordinación y métodos de trabajo en red entre los equipos sociales, sanitarios y educativos que operan en el territorio.

Línea estratégica N° 5: «Promocionar la participación ciudadana en el conjunto de programas municipales de inclusión» mediante la consolidación de los consejos de participación social y la elaboración de un programa municipal para la acción comunitaria.

Línea estratégica N° 6: «Generar un sistema de información sobre los perfiles sociales y las dinámicas de exclusión e inclusión de la ciudad, de la evolución de las políticas de bienestar que impactan en la realidad y de los niveles de acceso de la ciudadanía a los derechos sociales». Asimismo,

se pretende impulsar la participación de Barcelona en los espacios internacionales de intercambio y cooperación sobre políticas de inclusión social.

2.6. Estructura formal y seguimiento del plan

El Plan «Barcelona Inclusiva» se estructura en una primera parte introductoria y expositiva, donde se establecen las coordenadas conceptuales básicas de la exclusión social. Posteriormente, se realiza un diagnóstico descriptivo de la evolución de la exclusión social en Barcelona a partir de una serie de datos estadísticos, empleando un indicador sintético denominado «Index Sintetic de Desigualtats Socials». También se realiza un análisis comparativo de la situación de la Ciudad Condal con respecto a otras zonas europeas. Como complemento del diagnóstico de situación, se realiza una descripción, bastante pormenorizada de los servicios sociales existentes, en base al volumen de servicios ofertado y a las prestaciones y consultas realizadas en los diversos servicios sociales municipales entre los años 2002-2004.

En la parte dispositiva, de objetivos y medidas, sigue un diseño más cercano a la metodología de la planificación estratégica que al marco lógico, por lo que la secuencia de planificación se estructura en líneas estratégicas (6), objetivos estratégicos (6) objetivos operativos (12), que se desglosan a su vez en acciones.

Los contenidos presupuestarios aparecen bien definidos y estructurados, describiéndose las partidas por totales, servicios y programas vinculados al Plan Barcelona Inclusiva.

Por lo que respecta al mecanismo de seguimiento y evaluación previsto, el Plan establece como organismo de control a la denominada «taula técnica del pla d'inclusió» (mesa técnica) que deberá establecer los mecanismos (batería de indicadores, informes, sistema de recogida de la información) que posibiliten realizar el correcto seguimiento y evaluación de las actividades del Plan.

Los organismos fiscalizadores de los informes serán la Comissió de Pleinari de Cultura Educació i Benestar Social y el Grup de Treball d'Inclusió de la Comissió Permanent del Consell Municipal de Benestar Social.

2.7. Otros aspectos de interés

El presupuesto adscrito a servicios y programas vinculados al Plan, para el año 2005 es de 55 millones de euros (55.980.864,19 €), previéndose el

siguiente reparto: un 64% para los servicios de atención primaria y un 26% para la atención social especializada. En equipamientos vinculados a la ejecución del plan se prevé una inversión de ocho millones de euros.

Avance de resultados:

- Un total de 115.000 personas han sido atendidas en el marco del plan de inclusión social del Ayuntamiento de Barcelona durante su primer año de funcionamiento.
- Se ha puesto en marcha el servicio municipal de «acogida nocturna de baja exigencia» para la mejora de la situación de las personas en estado avanzado de desestructuración. Es decir, los «sin techo»: casi 400 personas sin techo han iniciado un proceso de reinserción para abandonar la calle.
- Mejora del «servicio domiciliario», atendiendo a más de 9.000 personas,
- Refuerzo de la «tele asistencia para las personas mayores que viven solas», atendiendo a unos 7.000 ancianos.
- Refuerzo de plantilla: el proyecto ha integrado 60 profesionales más en la red de servicios sociales.
- En materia de equipamientos, el plan prevé la construcción de 50 centros, nueve de los cuales serán de acogida de menores.

3. MÁLAGA

3.1. Denominación, antecedentes y características básicas

El IV Plan Municipal de Servicios Sociales de Inclusión Social¹⁰, promovido por el Área de Bienestar Social y Relaciones Ciudadanas del Ayuntamiento malacitano, da continuidad a las diversas iniciativas, que desde 1996, en materia de servicios sociales e inclusión social, se están produciendo en el ámbito municipal malagueño.

En este sentido, el IV Plan Municipal da continuidad a la secuencia conformada por los Planes I (1996-1997), II (1998-1999) y III (2000-2001). Precisamente, una de las enseñanzas que ha proporcionado esta trayectoria,

¹⁰ www.aytomalaga.es/pls/portal30/docs/FOLDER/AREA_BIENESTAR_SOCIAL/ORDENANZA_NORMATIVAS/PLAN_S_SOCIALES_2003.PDF

reconocida por el propio texto del Plan, es la necesidad de dar continuidad en el tiempo a las acciones pro-inclusión.

El Plan se configura como el instrumento de trabajo y referencia básico de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Málaga durante el periodo de su vigencia (2002-2007). Su finalidad básica radica en incidir en el conjunto de variables implicadas en fenómenos de exclusión, a través de programas y medidas de inserción social que potencien, mediante mecanismos de intervención y de coordinación, políticas de inclusión social.

3.2. Concepto de exclusión social

El IV Plan malacitano no proporciona una definición taxativa de la exclusión social, limitándose a recepcionar la noción de pobreza relacional y multidimensional elaborada por EUROSTAT.

Si bien, el IV Plan indica las temáticas básicas de referencia: *«La exclusión social dificulta el acceso de ciertos individuos a acceder a trabajos formales, vivienda digna, servicios de salud adecuados, educación de calidad, y al sistema de justicia»*. Igualmente, plantea claramente la complejidad del fenómeno: *«Las personas excluidas no conforman ningún grupo homogéneo y con conciencia y capacidad de superación como colectivo. Por esta razón, es complicado generar procesos de movilización y desarrollo de estrategias de actuación para la inclusión social»*. Así como la dificultad que implica su tratamiento: *«la exclusión es un proceso en constante cambio por lo que es difícil de enmarcar y delimitar ya que se presentan índices de riesgo con extensiones sociales e intensidades personales cambiantes. Este carácter multifactorial y multidimensional requiere abordajes integrales en su definición y transversales en sus procesos de gestión»*.

3.3. Principios rectores

- Coordinación de todos los servicios de protección social, a todos los niveles.
- Normalización: Utilizar los Servicios Sociales como mecanismos de integración social y de mejora de la calidad de vida.
- Integralidad: Trabajar de forma integral con los colectivos de personas más vulnerables y los colectivos menos favorecidos.
- Romper la brecha digital: Acercando las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones a estas personas.

- Participación: Fomentar la participación de los propios afectados y de los restantes agentes en la resolución de las diferentes situaciones de exclusión.

3.4. Objetivos y medidas de intervención

La finalidad fundamental del IV Plan es organizar las actuaciones que se pretenden llevar a cabo en la ciudad en el periodo 2002-2007. La relación de objetivos generales es la siguiente:

- OBJETIVO Nº 1: «*Fomento del acceso a todos los recursos, derechos, bienes y servicios*».
- OBJETIVO Nº 2. «*Prevención de riesgos de exclusión*».
- OBJETIVO Nº 3. «*Actuaciones en favor de grupos específicos de las personas más vulnerables*».
- OBJETIVO Nº 4. «*Movilización de todos los agentes*».

La orientación del Objetivo general Nº 1 es prevenir y eliminar las desigualdades sociales que pudieran derivarse del desconocimiento de los recursos sociales y de las dificultades de acceso a los mismos por parte de sus potenciales beneficiarios, por ello se plantea tanto la mejora y consolidación de los Servicios Sociales de Atención Primaria (Objetivo específico 1.1.) y la mejora de la Coordinación y cooperación con los distintos sistemas de protección (Objetivo específico 1.2.)

La orientación del Objetivo general Nº 2 es la prevención, en la medida de lo posible, de los riesgos de exclusión, lo cual implica una evidente dificultad, puesto que la exclusión social como proceso, afecta de forma cambiante a personas y colectivos que deben hacer frente a diversas adversidades interrelacionadas entre si. Ello supone implementar enfoques integrales en la definición de la situación y riesgo de exclusión, complementados con abordajes transversales en su gestión.

Por ello, el IV Plan propone para atajar los riesgos de exclusión una respuesta integral que conjuga un planteamiento territorial (los denominados «Planes territoriales»¹¹, Objetivo específico 2. 1. «Desarrollo comunitario»)

¹¹ Los planes territoriales hacen referencia a programas de actuación territorial integral para el fomento del desarrollo comunitario y la inclusión social en las zonas más «difíciles» o con especial problemática social del término municipal. Planteándose la necesidad de llevar a cabo las siguientes medidas: a) Delimitar y realizar diagnósticos de las zonas de ries-

con medidas de apoyo a la familia (Objetivo específico 2.2.), junto a acciones educativas para el ocio y el tiempo libre (Objetivo específico 2.3.) y acciones para la promoción y facilitación del acceso a nuevas tecnologías (Objetivo específico 2.4.).

El objetivo general Nº 3 aparece sesgado hacia la atención específica hacia los grupos considerados más vulnerables, por lo que los objetivos específicos puntualizan quiénes son los destinatarios particularizados de dicha atención. Así, se definen medidas y acciones a favor de «Mayores desfavorecidos» (Objetivo específico 3.1.), «Personas con discapacidad, excluidas o en riesgo de exclusión» (Objetivo específico 3.2.), «Drogodependientes y Ludópatas» (Objetivo específico 3.3.), «Inmigrantes» (Objetivo específico 3.4.), «Personas sin hogar» (Objetivo específico 3.5.), «Población gitana excluida o en riesgo de exclusión» (Objetivo específico 3.6.), «Infancia y familia desfavorecidas» (Objetivo específico 3.7.), «Personas afectadas de V.I.H/SIDA» (Objetivo específico 3.8.), Prostitutas (Objetivo específico 3.9.), «Reclusos y exreclusos» (Objetivo específico 3.10.) y Colectivo de Gays y Lesbianas. (Objetivo específico 3.11.).

Por último, el Objetivo general Nº 4 se orienta a movilizar y a activar a todos los agentes posibles mediante acciones y medidas relativas al fortalecimiento de la «coordinación institucional» (Objetivo específico 4.1.), la creación de una Comisión interáreas¹² (Objetivo específico 4.2.) o a través de la «Mejora del conocimiento de la situación de exclusión social» (Objetivo específico 4.3.). Asimismo, se plantea favorecer la participación de las personas excluidas o en riesgo de exclusión en los programas de inclusión social (Objetivo específico 4.4.) y, en consonancia con lo anterior, potenciar y apoyar a las ONG como agentes proactivos de inclusión social (Objetivo específico 4.5.), complementando dicha secuencia con el impulso del voluntariado social (Objetivo específico 4.6.). Igualmente, se pretende promover la implicación de las empresas en los programas de inclusión social (Objetivo específico 4.7.) y apoyar y promover la cooperación internacional (Objetivo específico 4.8.).

Dentro del Objetivo general «Movilización», el IV Plan malacitano retiene necesario promover la mejora de la formación y motivación de los profesionales de la inclusión social (Objetivo específico 4.9.), así como de amplificar los niveles de conciencia y sensibilización de la sociedad malagueña mediante acciones de concienciación social (Objetivo específico 4.10.) y difusión de buenas prácticas (Objetivo específico 4.11.).

go social en la Ciudad de Málaga; b) Planes Integrales e Intersectoriales, en los que se unan los esfuerzos de las distintas administraciones y fuerzas sociales; c) Planes de Desmantelamiento e Integración Social de las barriadas de transición Corta y Asperones.

¹² Donde participen las distintas Áreas del Ayuntamiento, como Juventud, Mujer Educación y Cultura, Empleo, Mujer, Seguridad Ciudadana, Medio Ambiente, y los Distritos Municipales.

Aunque el IV Plan emplea formalmente una lógica vertical tipo «marco lógico», plasmada en la secuencia principios + objetivos + medidas, la unidad de actuación fundamental a efectos operativos es el *programa de actuaciones*, donde se encuadran las medidas y acciones que se pretenden llevar a cabo para alcanzar las metas definidas en los objetivos. Es decir, cada objetivo específico se desarrolla a través de uno o varios programas, cada uno de los cuales define aspectos tales como «actividades a realizar», «beneficiarios», «indicadores de evaluación», etc.

3.5. Estructura formal y seguimiento del plan

El Plan se estructura a partir de la reflexión conceptual sobre la problemática de la exclusión. A partir de ahí, se inicia la sección expositiva del IV Plan que incluye un diagnóstico bastante exhaustivo sobre los distintos frentes de la exclusión social en la ciudad de Málaga, diagnóstico elaborado a partir de fuentes de información cuantitativa y cualitativa.

El Diagnóstico ofrecido presenta dos secciones fundamentales, en la primera parte se realiza una descripción bastante detallada de la realidad social y económica de la ciudad de Málaga. Esa descripción genérica de corte cuantitativo se complementa con una descripción de las necesidades sociales más acuciantes de la ciudad, así como un estudio pormenorizado de los sectores de intervención (mayores, personas con discapacidad, drogadictos, inmigrantes, personas sin hogar, población gitana, menores, personas con VIH-SIDA y prostitutas).

El documento del IV Plan define el marco legislativo y la normativa y reglamentaciones municipales de referencia. Igualmente se describe el proceso de planificación y concertación del Plan.

La sección dispositiva abarca el catálogo de objetivos, acciones y medidas del Plan, así como el conjunto de programas de actuaciones que incluye.

Existe referencia presupuestaria, se indica el desglose por aportaciones de las diferentes Administraciones públicas que contribuyen a su financiación. Si bien, se echa en falta un mayor nivel de pormenorización y detalle.

Por lo que respecta al seguimiento y evaluación, el documento incluye una relación de indicadores de seguimiento del IV Plan, y se hace referencia a un mecanismo de evaluación y seguimiento, aunque no se describa con detalle. No se menciona al organismo de monitorización, evaluación y control, aunque se sobreentiende que es la propia Consejería de Bienestar Social del Ayuntamiento de Málaga.

4. SANTA COLOMA DE GRAMENET

4.1. Antecedentes y características

El programa local contra l'Exclusio Social (PLES) (2004-2006)¹³ ha sido promovido por el Área de Bienestar y solidaridad del Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet. Esta coordinado, en sus aspectos técnicos, por el Instituto de Govern i Politiques Publiques (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona.

La característica básica del PLES es su apuesta por la actuación transversal, tratando de facilitar las complicidades y consensos básicos, para intercambiar conocimientos y experiencias entre los diversos agentes sociales que actúan e interactúan en la problemática de la exclusión.

Por agentes sociales, el PLES entiende tanto los que ofrecen servicios o recursos para reducir desigualdades como los que atienden a los colectivos y a las personas vulnerables. Por tanto, los agentes serian: Administraciones Públicas, entidades del tercer sector, las entidades privadas, y los colectivos de personas afectadas.

4.2. Concepto de exclusión social

El PLES, sin dar una definición en concreto de exclusión social, la considera como una situación compleja y dinámica. Por ello, el PLES se ha concebido como una estrategia para conocer primero y dar respuesta después, a las nuevas necesidades y a las nuevas desigualdades.

4.3. Principios rectores

El Plan Local de Santa Coloma no define principios propiamente dichos. Del texto disponible sí parecen derivarse claramente los principios de transversalidad, coordinación y cooperación.

4.4. Objetivos de intervención

Para sus promotores y redactores, el PLES no puede ser un compendio de actuaciones paliativas ante una situación dada, como tantos otros pla-

¹³ http://www.grame.net/fileadmin/Files/Ajuntament/serveis_socials/ProgLocalcontraExclusioSocial.pdf

nes de inclusión, sino que tiene que presentar un carácter muy dinámico, orientado a:

- 1) Coordinar las actuaciones municipales dirigidas a incidir y debilitar los factores generadores de vulnerabilidad, atender a los colectivos de alta vulnerabilidad.
- 2) Promover nuevas líneas, pautas y acciones que procuren la mejora de la cobertura de necesidades existentes.
- 3) Elaboración de cuadro de indicadores para la creación de un observatorio de la economía y sociedad locales.
- 4) Promover la implicación y participación de todos los agentes sociales y la ciudadanía en general.

4.5. Actuaciones

El conjunto de actuaciones previstas en el PLES se estructuran en tres fases de acción temporal:

- I FASE (2004): elaboración del mapa de servicios para la inclusión social (de qué recursos se dispone en la ciudad para hacer frente a los problemas de exclusión).
- II FASE (2005): configuración del observatorio permanente sobre la exclusión social. El observatorio pretende detectar los riesgos de exclusión existentes en la localidad e identificar los colectivos de mayor grado de vulnerabilidad.
- III FASE (2006): definición del Plan Local per a l'Inclusio Social, desde una perspectiva dinámica, es decir, cómo se puede luchar contra la exclusión y simultáneamente trabajar a favor de la inclusión.

Siguiendo este cronograma de actividades, se han desarrollado una serie de actividades para la configuración del mapa y la elaboración del cuadro de indicadores para el observatorio.

En materia de indicadores se han construido tres matrices compiladoras de información útil:

- la matriz de ámbitos, factores e indicadores de exclusión social,
- la matriz de colectivos y perfiles de exclusión social,
- la matriz de ámbitos y actividades de inclusión social.

El indicador de personas en riesgo de exclusión para la localidad de Santa Coloma identifica a un total de 30.308 individuos (25% de la población total) en esta situación. Son personas que pertenecen a alguno de los siguientes colectivos:

- desempleados o de difícil empleabilidad,
- personas mayores de 65 que viven solas,
- población con reconocimiento de discapacidad funcional
- población que padece adicciones.

De acuerdo con el texto del plan, las acciones realizadas en la I Fase son:

- Se llevaron a cabo una serie de entrevistas a los agentes del territorio con el objeto de recabar y contrastar la información sobre los recursos y agentes que operan en el mismo. Se pretendía a partir de las mismas la introducción de la perspectiva de la inclusión social y fijar las bases del posterior trabajo en red.
- Se realizaron actividades de investigación documental y estadística.
- Coordinación con los agentes de cara a la explicación del programa de actividades del plan, la participación en proyectos piloto de la UE (Local authorities and social inclusion, LASI), solicitud de subvenciones y definición del observatorio de la exclusión, acciones formativas, presentación pública del programa, etc.

Los productos obtenidos en esta primera fase, siempre de acuerdo con lo señalado en el plan, incluyen el *Mapa Local de Serveis per a l'inclusio social*, entendido como inventario de recursos o base de datos del conjunto de oferentes de servicios, promotores de programas o actividades que afrontan las situaciones de vulnerabilidad que puedan padecer los ciudadanos. El formato del mapa es de base de datos que puede consultarse a través de la web del Ayuntamiento de Santa Coloma. El mapa esta planteado como un instrumento para la consulta de los profesionales de las Administraciones publicas, de las entidades privadas del tercer sector y para la ciudadanía en general.

4.6. Estructura formal del plan

El documento del PLES, dado su talante innovador, no responde a la estructura observada en otros planes locales de inclusión. Su estructura,

si puede llamarse así, es eminentemente *sui generis*, por cuanto que presenta un sesgo puramente instrumental, orientada a la realización de los trabajos preparatorios del futuro Plan para la Inclusión Social, que tal y como está planteado sería uno de los productos de la segunda y tercera fase del PLES. Por tanto, el documento se limita a dar una serie de pautas y se constata la realización de una serie de acciones, es decir se describe una dinámica de trabajo.

No se mencionan en el texto referencias al presupuesto del PLES ni datos presupuestarios que arrojen alguna luz al respecto.

La gestión, coordinación y el seguimiento de las diversas actividades están a cargo del Área de Bienestar y solidaridad del Ayuntamiento. Si bien se pretende impulsar a la «Comissió de Benestar i Salut» como organismo centralizador del conjunto de actividades.

5. ALCÁZAR DE SAN JUAN

5.1. Denominación, antecedentes y características básicas

El Plan Local de Integración Social de Alcázar de San Juan (2006-2009), en adelante PLISAJ, tiene su origen en la recomendación establecida en el II Plan Regional de Integración Social de Castilla-La Mancha, en base a la cual se determina la necesidad de ordenar las actuaciones dirigidas a la integración de personas y familias en el contexto de los barrios desfavorecidos de los municipios de más de 10.000 habitantes de la región.

La idea esencial de tal directriz radica en la necesidad de promover procesos de coordinación y complementariedad en las actuaciones llevadas a cabo tanto por Administraciones públicas como por entidades privadas, financiadas en gran parte por la Administración. Dado el carácter multidimensional de los procesos de exclusión, se requieren para abordar de modo operativo dicha problemática modelos de intervención capaces de articular los diversos ámbitos de actuación, interrelacionados entre sí, con referencia a la persona, la familia y su entorno laboral, educativo, sanitario y residencial.

Desde la perspectiva de la Junta de Castilla-La Mancha, los Planes Locales para la Integración Social son el dispositivo diseñado «ad hoc» por la Dirección General de Acción Social de la Consejería de Bienestar Social para hacer frente a los problemas existentes en el ámbito castellano-manchego de descoordinación, solapamiento y duplicidad de actuaciones.

Se prevé una aplicación piloto de los planes locales en los municipios castellano-manchegos de Alcázar de San Juan, Toledo y Cuenca.

5.2. Concepto de exclusión social

El Plan de Alcázar de San Juan no define de forma expresa la exclusión social. Si bien, del texto del documento se infiere que se trata de «*un proceso multidimensional y complejo*», que exige de estrategias relacionales y coordinación para poder ser tratado con ciertas garantías de éxito, por lo que entendemos que se remite a la noción de pobreza relacional propugnada por las instituciones europeas.

5.3. Principios rectores

No aparecen definidos como tales en el texto, pero podrían inferirse sin demasiadas complicaciones del mismo. En este sentido, resalta la afirmación del principio de integralidad-multidimensionalidad, como principio rector de las actividades del PLISAJ, acompañado por los principios de coordinación y complementariedad de las actuaciones.

5.4. Objetivos y medidas de intervención

El Objetivo general del PLISAJ es «facilitar los procesos de integración de personas y familias socialmente vulnerables o en situación de exclusión social en el municipio de Alcázar de San Juan». Dicho Objetivo general va ser desarrollado por una serie de objetivos específicos:

El logro del objetivo específico «*Facilitar el acceso a una vivienda digna a los/as usuarios/as del PLISAJ que habiten en condiciones precarias*», implica las siguientes medidas o actuaciones: de una parte medidas orientativas tipo «prestar servicios de información sobre recursos públicos de vivienda» o la «creación de una base de datos sobre demandantes de vivienda». Dichas medidas son complementadas con otras dirigidas a la «creación de mecanismos de mediación y apoyo» y de «acompañamiento en los trámites y procedimientos para el acceso a la vivienda». También incluye acciones de contexto como «promover comportamientos normalizados en el uso de las viviendas y de los espacios comunes» y facilitar el acceso inmediato en casos de emergencia social.

El objetivo específico «*Reducir el absentismo y el abandono en los menores en edad escolar*» va a ser desarrollado, en las coordenadas del PLISAJ, a través de las siguientes medidas y acciones. Por una parte, la «identificación de los menores desertores/absentistas» y el «conocimiento de su situación sociofamiliar». Por otra, la «asunción de responsabilidad de la asistencia regular del menor al centro educativo por la familia del menor absentista». Las medidas anteriores implican necesariamente «dar apoyo

escolar a los menores que lo necesiten» y, en su caso, «facilitar el conocimiento de la lengua española a los menores inmigrantes no hispanohablantes». También se entiende que es esencial promover la «sensibilización del entorno educativo sobre las especificidades de estos menores».

Por lo que respecta al Objetivo específico «*Completar la formación de los jóvenes que no han alcanzado la ESO a partir de los recursos formativo-laborales de la localidad*», las acciones previstas para su consecución pasan por la «identificación de los jóvenes», el «conocimiento de sus capacidades y preferencias», «proporcionarles el acceso y conocimiento de los recursos existentes» junto a la «definición de itinerarios individualizados de inserción socio-educativa». La conexión con el mundo laboral se considera esencial por el PLISAJ, por lo que las medidas de «promoción de la incorporación a los programas de formación laboral» se retienen de gran importancia

Para el logro del Objetivo específico «*Reducir hábitos y conductas negativas entre los menores en situación de riesgo*», se prevén medidas y acciones de adecuación de comportamientos como «los talleres de hábitos saludables y de convivencia», la «aplicación de las herramientas de la Educación de Calle» o medidas de inserción —supervisión, como el «acompañamiento a los recursos de ocio y tiempo libre de la localidad».

Por lo que respecta al Objetivo específico «*Favorecer la participación social y la interculturalidad en el municipio de Alcázar de San Juan*», las medidas previstas para su consecución incluyen la «información y derivación a los recursos existentes para facilitar la regularización administrativa a los inmigrantes en situación irregular». Y la «formación en lengua castellana al colectivo inmigrante no hispano parlante». Asimismo, se retienen de gran importancia medidas de sensibilización del entorno, como el «desarrollo de campañas de información y sensibilización para fomentar el desarrollo de hábitos normalizados de convivencia interétnica» o el «desarrollo de canales de mediación con el pueblo gitano». Además, las acciones de «participación de los inmigrantes en actividades comunitarias» o el «desarrollo de actividades interculturales» se entienden muy importantes en el marco del PLISAJ.

De cara a la consecución del Objetivo específico «*Promover la mejora de las relaciones y la disminución de conflictos en el entorno familiar de los usuarios del PLIS*», se plantea, por una parte, la «identificación de las familias que presenten situaciones de conflicto/ relaciones deterioradas» y, por otra, el «conocimiento de las circunstancias que puedan deteriorar las relaciones familiares llegando a situaciones de conflicto». También se prevén medidas desactivadoras de conflictos, tipo la «mediación» o la «facilitación del acceso a los recursos de tratamiento de posibles adicciones (alcoholismo, ludopatía) y malos tratos».

5.5. Estructura formal y seguimiento del plan

El documento del PLISAJ se estructura en una parte expositivo-descriptiva, donde se realiza una descripción somera de la problemática social y económica existente en Alcázar de San Juan y de los colectivos en riesgo de exclusión mas significativos (inmigrantes, personas de etnia gitana, menores y familias vulnerables) y sus problemáticas más inmediatas.

En su parte dispositiva el Plan local define un catalogo de objetivos específicos y acciones de desarrollo, organizado de cara a la gestión del Plan en cinco grandes líneas de intervención: *empleo, vivienda y menores en situación de riesgo* (líneas sectoriales), *mediación socio familiar* (línea transversal) e *incorporación y participación social* (específica para minorías étnicas).

El documento detalla los aspectos relativos al proceso de configuración del plan (talleres, borrador y constitución de la mesa técnica) y a su ciclo de gestión, aspectos por lo general muy poco tratados en la redacción de muchos planes locales o regionales de inclusión.

Por lo que respecta a los aspectos de gestión, coordinación y seguimiento general del Plan Local, el organismo responsable designado es el departamento de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Alcázar de San Juan. Si bien, en la ejecución de programas específicos puede darse la colaboración con otros departamentos municipales u entidades privadas.

En lo referente al mecanismo de seguimiento definido por el Plan Local, se distinguen tres niveles fundamentales de seguimiento: el primer nivel hace referencia al seguimiento general de la ejecución del Plan, el segundo al itinerario de intervención general y a la tutorización del potencial usuario y el tercero al itinerario especializado en cada una de las cinco líneas de intervención.

El mecanismo de evaluación previsto en el Plan Local consiste en la realización de una evaluación intermedia, hacia la mitad del periodo de ejecución, y una evaluación final. La evaluación ha sido uno de los aspectos considerado como relevante por los redactores del PLISAJ, puesto que éste, en realidad, es un programa piloto cuyos resultados deberían influenciar notoriamente tanto el diseño como la puesta en marcha de nuevas iniciativas locales de inclusión en los municipios del ámbito castellano manchego. Asimismo, se ha recomendado optar por un modelo mixto de evaluación, en el que se combinen la evaluación de resultados y la evaluación de procesos.

En el texto consultado no se hacen referencias a los aspectos presupuestarios.

6. TARANCÓN

6.1. Antecedentes y características básicas

El Plan Local de Integración Social del Municipio de Tarancón (Cuenca)¹⁴ se orienta a promover la coordinación y colaboración entre los departamentos y áreas municipales de protección social, empleo, vivienda, educación y sanidad.

Se trata, esencialmente, de facilitar la integración de las actividades y políticas de los diferentes agentes sociales e institucionales que actúan en el municipio de Tarancón, mediante la creación de una estructura organizativa y una estructura funcional donde están presentes y participan tales agentes.

El Plan Local de Integración Social pretende actuar como caja de resonancia y canal de información-comunicación entre instituciones públicas provinciales y regionales¹⁵, los departamentos administrativos municipales y las entidades privadas de cara, por una parte, a mejorar la fluidez de la comunicación entre los mismos, generándose una suerte de pater-nariado y, por otra, para promover proyectos de homogeneización de criterios en el trabajo con colectivos y personas en exclusión o socialmente vulnerables.

6.2. Concepto de exclusión social

No aparece definido ningún concepto o esbozada reflexión sobre la noción de exclusión, aunque de las actividades planteadas parece inferirse con claridad que el Plan se remite a las concepciones de la pobreza relacional, dominantes en la actualidad.

6.3. Principios rectores

No aparecen definidos como tales, si bien las ideas de la integralidad-multidimensionalidad, coordinación y cooperación, parecen imbuir el conjunto del documento.

¹⁴ <http://www.tarancon.es/Ayuntamiento/servicios/planlocalintgr.htm>.

¹⁵ En particular, el PLIS de Tarancón pretende articularse con el PRIS regional castellano manchego.

6.4. Objetivos, medidas y actuaciones

El Plan Local de Integración Social de Tarancón comprende dos proyectos fundamentales:

1. Proyecto de intervención con personas socialmente vulnerables o en exclusión social.
2. Proyecto de Servicio de Atención y Mediación Intercultural.

El proyecto de intervención con personas socialmente vulnerables, afronta la problemática de la inserción de personas en situación o riesgo de exclusión, empleando como herramienta insertiva los itinerarios individuales de inserción, definidos en función de los déficits de hábitos laborales y habilidades sociales. Los objetivos a conseguir serían los siguientes:

- Consensuar intervenciones en procesos o itinerarios con organizaciones sociales que actúan en el municipio (con financiación del Programa Regional de Inclusión o no), a través de la Comisión Técnica de valoración, incluida dentro de la estructura funcional del Plan.
- Incrementar las posibilidades de incorporación social de personas socialmente vulnerables o en situación de exclusión.
- Aplicar y mejorar metodologías para llegar a las personas más desfavorecidas para lograr su participación en los itinerarios de inserción

El Proyecto de Servicio de Atención y Mediación Intercultural se concibe como un recurso comunitario que pretende contribuir a la mejora de la comunicación, relación e integración entre personas o grupos étnica y culturalmente diversos, presentes en el territorio municipal. Los objetivos a alcanzar serían:

- Facilitar el acceso a recursos públicos y privados de personas inmigrantes / minorías étnicas estableciendo canales de comunicación adaptados a las características de cada grupo.
- Realizar actuaciones de acompañamiento social en itinerarios de integración social.
- Participar en la planificación y ejecución de actuaciones que desde los Servicios Sociales se desarrollen con personas de origen extranjero y/o minorías étnicas.
- Impulsar la difusión de valores entre cultura autóctona y otras culturas.

- Mediar en las relaciones entre asociaciones, grupos informales y organizaciones comunitarias (personas y grupos de origen extranjero/minorías y autóctonas).

6.5. Estructura formal y seguimiento del plan

La finalidad de la escueta documentación disponible es puramente informativa, por lo que carece de una estructura propiamente dicha.

Como organismo de gestión se hacen alusiones a una Comisión Técnica de Valoración, aunque al no designarse expresamente, entendemos que el sujeto encargado de la gestión serían los Servicios Sociales municipales del Ayuntamiento de Tarancón.

No se hacen referencias a aspectos presupuestarios o a sistemas o mecanismos de seguimiento o evaluación.

7. CONCLUSIONES

1.- Desde una perspectiva general, las iniciativas de inclusión social en el ámbito municipal presentan una acusada juventud. Con algunas excepciones, es en este momento cuando comienza a producirse la primera oleada de iniciativas orientadas a la inclusión en este ámbito territorial. Ciertamente existen algunas iniciativas pioneras como pudiera ser el caso malagueño, o algunas iniciativas en el ámbito catalán, si bien se trata de fenómenos innovadores.

3.- Esta juventud de las iniciativas de inclusión social municipales fuerza a una consideración bastante relativista de las mismas, en cuanto que al situarse en una fase inicial de su despegue, habría que esperar a su conclusión para poder calibrar adecuadamente su impacto, funcionalidad y virtualidad de cara a la evaluación de su eficacia y eficiencia.

4.- A nivel formal, los Planes Locales de Inclusión presentan algunas carencias similares a las de los Planes Autonómicos de Inclusión, en cuanto que los aspectos presupuestarios y los de evaluación suelen estar ausentes del conjunto de los textos analizados.

5.- Las metodologías de redacción son sumamente dispares, abarcando desde fórmulas cercanas a la planificación estratégica (como el caso de Barcelona) o fórmulas muy innovadoras (caso de Sta. Coloma), hasta formatos típicos de plan de servicios sociales (como Málaga), pasando por formatos más básicos (caso de Alcázar de San Juan).

6.- Esta heterogeneidad dificulta enormemente la comparación entre las diferentes iniciativas. Aunque bien es cierto que, de cara a la difusión de las iniciativas, puede ofrecer más posibilidades por permitir adaptarse a la diversidad de municipios existente. En el sentido que, por ejemplo, para un municipio de carácter mediano resultará mucho más fácil adoptar un formato similar al de Alcázar de San Juan, adaptándolo a sus circunstancias, que tener que empezar desde cero.

8.- La impresión es que en el ámbito local se aprecian con mucha más intensidad los efectos de la exclusión social (con una significativa mayor preocupación por el fenómeno migratorio), puesto que el «contacto» con las nuevas realidades es más directo y observable por la población general. Por esta razón, la intervención organizadora de las administraciones públicas tenderá a ser mucho más fluida y espontánea y la reacción más rápida.

9.- Con ello se viene a demostrar la virtuosidad del ámbito municipal en materia de inclusión, por cuanto que la «inmediatez» de los problemas es, a nivel local, mucho más evidente que a otros niveles territoriales. Por esta razón, la comunidad social y sus organismos de intervención ya públicos, ya privados, tenderán a responder con mayor prontitud a tales desafíos. Está por ver si la eficacia y calidad de la respuesta son las de mayor nivel, en términos territoriales.

10.- La inclusión social en el ámbito local parece estar llamada a desempeñar en el conjunto del sistema pro-inclusión un rol, por una parte, complementario de los sistemas nacional y autonómico y, por otra, protagonista por cuanto que es en el ámbito local y municipal donde se observan con mayor claridad y nitidez los efectos desestructuradores de los procesos de exclusión.

11.- Esta «proximidad» de la exclusión, o si quiere de la «percepción de la exclusión» en el ámbito local, fuerza a que los instrumentos de intervención y respuesta (planes locales, servicios, estrategias de coordinación, equipos técnicos, organismos de gestión, y otras instancias configuradoras) en dicho ámbito deban ser necesariamente y, en la medida de lo posible rápidamente, estandarizados, de forma que puedan ser imitados por la diversidad de municipios y agentes locales existentes, mediante un fácil proceso de adaptación a sus peculiares circunstancias.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE EDUCACIÓN,
POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE