



BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

VI LEGISLATURA

Serie D:
GENERAL

4 de diciembre de 1997

Núm. 213

Otros textos

COMISIONES, SUBCOMISIONES Y PONENCIAS

154/000004 Acuerdo de la Comisión de Política Social y Empleo, por el que se aprueba, con modificaciones, el Informe de la Subcomisión especial, creada en el seno de la misma, para el estudio de la exclusión social en España, de sus causas y consecuencias, así como de las medidas de todo tipo que es preciso adoptar para desarrollar políticas específicas tendentes a solucionar este problema

Se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, del acuerdo de la Comisión de Política Social y Empleo, adoptado en su sesión del 11 de noviembre de 1997, por el que se aprueba por unanimidad, con modificaciones, el Informe de la Subcomisión especial, creada en el seno de la misma, para el estudio de la exclusión social en España, sus causas y consecuencias, así como de las medidas de todo tipo que es preciso adoptar para desarrollar políticas específicas tendentes a solucionar este problema (n.º expte. 154/000004), publicado en el «BOCG. Congreso de los Diputados», serie D, núm. 206, de 18 de noviembre de 1997.

Palacio del Congreso de los Diputados, 17 de noviembre de 1997.—El Presidente del Congreso de los Diputados, **Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde**.

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE POLÍTICA SOCIAL Y EMPLEO, ADOPTADO EN SU SESIÓN DEL 11 DE NOVIEMBRE DE 1997, POR EL QUE SE APRUEBA POR UNANIMIDAD, CON MODIFICACIONES, EL INFORME DE LA SUBCOMISIÓN ESPECIAL, CREADA EN EL SENO DE LA MISMA, PARA EL ESTUDIO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA, DE SUS CAUSAS Y CONSECUENCIAS, ASÍ COMO DE LAS MEDIDAS DE TODO TIPO QUE ES PRECISO ADOPTAR PARA DESARROLLAR POLÍTICAS ESPECÍFICAS TENDENTES A SOLUCIONAR ESTE PROBLEMA

0. ANTECEDENTES

El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 11 de junio de 1996, con motivo del debate de la

Proposición no de Ley del G.P. Socialista sobre constitución, en el seno de la Comisión de Política Social y Empleo, de una Ponencia especial para el estudio de la pobreza en España (n.º expd. 162/20), aprobó crear una Ponencia especial para el estudio de la exclusión social en España, para el estudio de sus causas y consecuencias, así como de las medidas de todo tipo que es preciso adoptar para desarrollar políticas específicas tendentes a solucionar este problema. Dicha Ponencia se constituiría en el seno de la Comisión de Política Social y Empleo, debiendo llevar a cabo sus trabajos y obtener las conclusiones pertinentes a lo largo de los dos siguientes períodos de sesiones.

La Mesa de la Cámara, en su reunión de día 2 de julio de 1996, y en aplicación a las Ponencias no legislativas creadas en la VI Legislatura de lo dispuesto en el apartado séptimo.3 de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 26 de junio de 1996, sobre procedimiento de creación y reglas de funcionamiento de las Subcomisiones en el seno de las Comisiones de la Cámara, acordó denominarla “Subcomisión para el estudio de la exclusión social en España”, aplicando al informe que elabore, lo dispuesto en el apartado quinto de la citada Resolución, y al mismo tiempo ratificó que el plazo para la conclusión de los trabajos sería el de los dos siguientes períodos de sesiones.

Con posterioridad, el Pleno del Congreso, en su sesión del 24 de junio de 1997, adoptó el acuerdo de conceder una prórroga hasta el día 30 de septiembre de 1997, y en esa misma fecha, la Mesa de Cámara instó a la remisión del Informe antes del 15 de octubre de 1997.

El día 26 de junio de 1996 se constituyó la Subcomisión, con los siguientes señores Diputados:

D.^a M.^a José Camilleri Hernández, (GP).
 D. Carles Campuzano i Canadés, (GC-CiU).
 D. Damián Caneda Morales, (GP).
 D.^a Blanca García Manzanares, (GS).
 D. Emilio Olabarría Muñoz, (GV-PNV).
 D.^a M.^a Carmen Pardo Raga, (GP).
 D. Alfredo Pérez de Tudela Molina, (GS).
 D. Paulino Rivero Baute, (GCC).
 D.^a Presentación Urán González, (GIU-IC).
 D. Guillermo Vázquez Vázquez, (GMx).

D. Emilio Olabarría Muñoz (que causa baja el 31 de julio de 1996) es sustituido el 30 de septiembre de 1996 por D.^a M.^a Jesús Aguirre Uribe; ésta es dada de baja como diputada el 23-9-97, siendo sustituida, a su vez, por D. Carlos Caballero Basáñez, el 30 de septiembre de 1997.

D.^a M.^a Carmen Pardo Raga fue nombrada Coordinadora el 10 de septiembre de 1996.

D.^a Elvira Cortajarena Iturrioz sustituyó el 14 de marzo de 1997 a D. Alfredo Pérez de Tudela Molina.

Esta Subcomisión, como se señala en la exposición de motivos de la Proposición no de Ley en que tiene su origen, está relacionada con la Ponencia creada por el Pleno del Congreso de los Diputados en la Legislatura pasada, y que fue constituida e inició sus trabajos en febrero de 1995 (n.º expd. 154/10).

La caducidad derivada de la disolución de las Cortes Generales, imposibilitó que dicha Ponencia concluyera sus trabajos; no obstante, en tanto que ya en su seno se inició un amplio debate, habiéndose producido prácticamente la totalidad de las comparecencias solicitadas de expertos, autores de los últimos y más actuales estudios, análisis de los programas desarrollados por la Administración del Estado, las Administraciones Autonómicas y Locales, las actuaciones de las ONG's, que habían intervenido tanto en programas generales de ámbito nacional como específicos, y se analizaron igualmente las políticas generales de protección social, los múltiples recursos existentes, así como la recopilación de abundante documentación e informes, se detallan, a continuación, las comparecencias que se celebraron:

— D. Víctor Rennes, de Cáritas (219/768), el 1 de febrero de 1995.

— D.^a Estrella Rodríguez Pardo, Directora de Actividad y Servicios, responsable, en virtud de su responsabilidad y conocimiento de los Programas para sectores marginales (malos tratos a menores, drogas, etc.), de Cruz Roja (219/767), el 2 de febrero de 1995.

— D. José Navarro, Director de Estudios de EDIS (219/770), el 15 de febrero de 1995.

— D. José Luis Malo de Molina, Director General del Servicio de Estudios; representante designado por el Banco de España, para explicar el estado general sobre la pobreza (212/1382), el 15 de febrero de 1995.

— D. Jesús Seligrat, académico de Jurisprudencia y Legislación, (219/692), el 21 de febrero de 1995.

— D. Pablo Díaz Rábago (219/688), el 21 de febrero de 1995.

— D. José María Tortosa, Catedrático de Sociología de la Universidad de Alicante (219/685), el 7 de marzo de 1995.

— D. Jesús Ruíz Huerta, Director de Estudios del Instituto de Estudios Fiscales (212/1414), el 7 de marzo de 1995.

— D. José Rodríguez Bonfill, autor de "El drama del menor en España" (219/691), el 15 de marzo de 1995.

— D. Demetrio Casado, Secretario Ejecutivo del Real Patronato de Minusválidos (212/1427), el 15 de marzo de 1995.

— D. Gregorio Rodríguez Cabrero, coautor del Informe FOESSA (219/801), el 15 de marzo de 1995.

— D.^a Teresa Mogín Barquín, Directora General de Acción Social del Ministerio de Asuntos Sociales (212/1436), el 29 de marzo de 1995.

— D. Ramón Jáuregui Atondo, Consejero de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social de la Comunidad Autónoma del País Vasco (212/1437), el 29 de marzo de 1995.

— D. Juan de Dios Ramírez Heredia, Presidente de la Unión Romaní (219/815), el 5 de abril de 1995.

— D. Héctor Maravall Gómez-Allende, Director General del Inerso, del Ministerio de Asuntos Sociales (212/1455), el 5 de abril de 1995.

— D.^a Elena Vázquez Menéndez, Consejera de Integración Social de la Comunidad Autónoma de Madrid (212/1438), el 26 de abril de 1995.

— D. Jesús Mañueco Alonso, Presidente de la Diputación de Palencia y Presidente de la Comisión de Servicios Sociales de la FEMP, representante de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) (212/1476), el 26 de abril de 1995.

— D.^a Carmen Guerra Muñozerro, Presidenta del Consejo General de Colegios de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales (219/829), el 9 de mayo de 1995.

— D. Raimundo Aragón Bombín, Director General de Migraciones del Ministerio de Asuntos Sociales (212/1454), el 9 de mayo de 1995.

— D.^a Bernarda Jiménez Clemente, Presidenta del Voluntariado de Madres Dominicanas (219/830), el 9 de mayo de 1995.

— D.^a Graciela González Montseny, Coordinadora del Área Social de la Fundación "Traperos de Emaús" de Navarra (219/902), el 4 de octubre de 1995.

— D.^a Almudena Fontecha López, Secretaria de Acción Social Confederada, responsable del Departamento Social de UGT (219/903), el 4 de octubre de 1995.

— D. José Luis Alonso, presidente de la Asociación Proyecto Hombre (219/690), el 18 de octubre de 1995.

— D. Francesc Xavier Altarriba, Sicólogo clínico, sociólogo de la salud y comunicólogo (219/821), el 29 de noviembre de 1995.

En la presente Legislatura, la Subcomisión acordó solicitar la comparecencia de diversos altos cargos y expertos, con el fin de que pudieran aportar nuevos conocimientos y sugerencias a los trabajos de la misma, siendo las comparecencias celebradas las siguientes:

— D. Julio Beamonte Bayayo, Director de Cáritas de Madrid, representante de Cáritas (219/011), el 8 de octubre de 1996.

— D. Mario Gaviria Labarta, Sociólogo del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra (219/008), el 8 de octubre de 1996.

— D. Miguel Laparra Navarro, Sociólogo del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra (219/009), el 8 de octubre de 1996.

— D. Manuel Aguilar Hendrixon, Sociólogo del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra (219/010), el 8 de octubre de 1996.

— D.^a María Luisa Martínez Frías, Directora del Estudio Colaborativo Español de Malformaciones Congénitas (219/017), el 26 de noviembre de 1996.

— D.^a Asunción Martínez Román, Profesora titular de Política Social y Servicios Sociales en la Universidad de Alicante (219/018), el 26 de noviembre de 1996.

— D.^a Blanca Villate García, Adjunta a la Secretaría de Política Institucional de Comisiones Obreras, representante de Comisiones Obreras (219/012), el 18 de diciembre de 1996.

— D. Fernando Alvarez de Miranda y Torres, Defensor del Pueblo (212/094), el 18 de febrero de 1997.

— D. Héctor Maravall Gómez-Allende, Director General del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) (212/101), el 18 de febrero de 1997.

— D.^a Pietat Bosch Codotá, Concejala del Ayuntamiento de Girona y responsable del Programa UNYA-EST (212/085), el 11 de marzo de 1997.

— D. Amadeu Mora, Técnico del Ayuntamiento de Girona y responsable del Programa UNYA-EST (212/087), el 11 de marzo de 1997.

— D. Ricardo Tarno Blanco, Director General del Instituto de la Juventud (212/099), el 11 de marzo de 1997.

— D. Rafael de Saja Sáez, Viceconsejero de Asuntos Sociales de la Comunidad Canaria, (en lugar del Consejero de Bienestar Social de la Comunidad Canaria) (212/092), el 8 de abril de 1997.

— D. José Angel Cuerda Montoya, Alcalde de Vitoria-Gasteiz (212/184), el 8 de abril de 1997.

— D.^a Amalia Gómez, Secretaria General de Asuntos Sociales (212/088 y 212/102), el 15 de abril de 1997.

— D. José María Gil-Robles, Presidente del Parlamento Europeo (219/014), el 4 de junio de 1997.

1. INTRODUCCIÓN

La cumbre mundial sobre Desarrollo Social, promovida por la ONU a principios de 1995 adoptó una declaración por la que se invita a los Gobiernos a que formulen y pongan en marcha, a ser posible ya en 1996, planes nacionales de erradicación de la pobreza para abordar sus causas estructurales, que abarquen medidas en los planes locales, nacionales e internacionales.

En esta misma línea, la propia organización de Naciones Unidas, ha declarado 1996 como Año Internacional de la Pobreza.

El Parlamento español, en febrero de 1995, inicia los trabajos de una ponencia especial para el estudio de la pobreza en España, consciente y preocupado por los problemas que padecen grupos de ciudadanos, ya sea en situación de pobreza extrema, de exclusión social, de desi-

gualdad, de marginación, de cuantas variaciones conceptuales incluyamos en el término genérico de pobreza, aunque existan entre ellas, diferencias.

Como ya se ha señalado, la convocatoria de elecciones anticipadas, producida en enero de 1996, provocó que los trabajos de la Ponencia quedaran inconclusos a pesar del ritmo de trabajo y los avances producidos en el seno de la misma.

En efecto, se habían producido prácticamente la totalidad de las comparecencias solicitadas de expertos, autores de los últimos y más actuales estudios, análisis de los programas desarrollados por la Administración del Estado, las Administraciones Autonómicas y Locales, las actuaciones de las ONG's, que intervienen tanto en programas generales de ámbito nacional, como específicos y se analizaron igualmente las políticas generales de protección social, los múltiples recursos existentes, así como la recopilación de abundante documentación e informes.

El Pleno de la Cámara el 11 de junio de 1996, aprueba nuevamente la creación, en el seno de la Comisión de Política Social y Empleo, de una Ponencia especial para el estudio de la pobreza y marginación en España que, a la luz de los estudios y documentos existentes, programas y actuaciones que se vienen desarrollando, analice la situación y proponga aquellas medidas nuevas o complementarias a las que estén resultando insuficientes, ineficaces, faltas de rigor o coordinación en su caso, e inste al Gobierno a desarrollar las acciones oportunas que conduzcan a aunar todos los esfuerzos y recursos necesarios para lograr la erradicación de la pobreza y marginación en España.

La sociedad española ha profundizado en su desarrollo democrático, ha experimentado un crecimiento económico importante y ha tenido la oportunidad de experimentar una mejora en los niveles de desigualdad, así como una mejora de la calidad de vida como consecuencia del impulso de la sociedad del bienestar.

Todo ello parte de los derechos sociales reconocidos por la Constitución y se enmarcan, tanto en el diseño fijado para la política social de la Unión Europea como en los acuerdos internacionales suscritos por España, recientemente, entre los que cabe destacar la primera Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague de marzo del 95 y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Pekín, celebrada en septiembre del mismo año.

La Cumbre de Copenhague nos destaca que el nuevo paradigma de desarrollo social, debe tener en cuenta un crecimiento económico, centrado en el ser humano que sea sostenible de generación en generación para que no se hipoteque el futuro. La Cumbre señaló como absolutamente imprescindible para evitar la desintegración social, reducir la pobreza y crear empleo.

A partir de Copenhague se empieza a relacionar con contundencia la Exclusión Social, la pobreza y cualquier forma de desigualdad con el desempleo: el desarrollo de una Política Integral de lucha contra la Exclusión Social que tenga como objetivos la integración y la igualdad de oportunidades, debe impulsar un contexto social que propicie la capacidad para convivir, el respeto a la dignidad de cada individuo, la autoestima y la habilidad para participar en la vida social.

2. MARCO CONCEPTUAL

- ¿Quiénes son pobres? ¿Quiénes los excluidos?
- ¿Cuántos son?

Depende del concepto y de los instrumentos de medida.

2.1) El concepto de pobreza ha evolucionado desde definiciones de tipo absoluto, en la carencia de cuestiones básicas, fundamentalmente económicas y que por lo tanto el objetivo sería cubrir esas necesidades básicas económicas. Se trata de un concepto paternalista, ya superado en la mayoría de los países.

2.2) Desde 1984, el Consejo de Ministros de la UE (entonces CE), define como pobres a aquellas personas, familias y grupos cuyos recursos materiales, culturales y sociales, son tan limitados que les excluyen de un modo de vida mínimamente aceptable en el Estado o País en el que residan. Es decir, que la definición de la Unión Europea, habla de una pobreza relativa, puesto que ocurre en relación en otros factores standard de la vida media.

No se trata por tanto solamente de insuficiencia económica, sino de un conjunto de factores, unos generadores, otros desencadenantes, de la situación de pobreza.

Individuales —qué hace que las personas caigan o no en la pobreza.

Estructurales —educación, sanidad, trabajo, vivienda, estabilidad.

Añadiendo a todo ello la movilidad, como consecuencia de las crisis industriales, la emigración, etc.

— Por tanto, desde esta definición, el tratamiento, las actuaciones deberán encaminarse no sólo a la atención económica (asistencialista) sino a la modificación de esos factores.

— El indicador para medir la pobreza sería el 50% de la renta media, de tal forma que consideramos en situación de pobreza severa a quienes se encuentran alrededor del 25% de los ingresos medios. Y alrededor de 50% de la renta situaremos la pobreza moderada o precariedad.

2.3) Con respecto a la exclusión social, no hay unanimidad entre los expertos estudiosos de estos temas en cuanto a su definición.

Actualmente la mayoría de las personas e instituciones utilizan el término exclusión social en vez de el de pobreza (que se asocia más al pasado clásico de falta de medios), de manera que se podría identificar a todas las situaciones de pobreza (en su acepción actual de la UE) como situaciones de exclusión social.

Otros expertos sin embargo, consideran la exclusión social mucho más reducida, que no afecta a todas las situaciones de pobreza (coincidimos más con estos segundos). La exclusión social la definen como una ruptura del vínculo social, una desconexión social por sus graves dificultades para incorporarse a la participación. Se trata por tanto, de un término más reducido que necesita respuestas diferentes a las de pobreza en general.

Por tanto, desde un punto de vista conceptual podemos hablar de pobreza o precariedad social por una parte y de exclusión social, mucho más reducida, por otra.

- ¿Cuántos son?

Depende de los instrumentos de medida. De los indicadores que utilicemos.

De todas maneras, las diferencias son mínimas de unos estudios a otros, apenas de 2 puntos y existe una gran coincidencia entre las magnitudes y en las causas también.

3. SITUACIÓN ACTUAL EN ESPAÑA

De los distintos estudios existentes, la encuesta de presupuestos familiares, el Observatorio Europeo para la pobreza, el V Informe FOESSA, la Consultora EDDIS, etc..., con pequeñas variaciones, como ya se ha dicho según el concepto y el instrumento de medida que utilicen, se coincide en que en Europa existen 50-52 millones de pobres, el 14 ó 15% de la población en su conjunto. Situando en los extremos a Suecia con el 6% y a Grecia con el 30%.

De ese 14% de la población europea, el 3% vive en situación de gran pobreza o pobreza severa (por debajo del 25% del salario medio) y el 11% en situación de pobreza moderada o precariedad social.

En España, en los últimos 10 años ha descendido drásticamente el índice de pobreza severa, desde el 11% al 3% actual (8 puntos), pero se mantiene alto el índice de precariedad social o pobreza moderada, que ha descendido 2 puntos (del 20 al 18%).

Se han concentrado los mayores esfuerzos y los mayores recursos en las situaciones de mayor gravedad.

(91) EPF (INE)	17% hogares
	18% población (7 millones)
(Fin bonanza económica)	3% severos
(93) FOESSA	17% hogares
	20% población (8 millones)
(Sólida Crisis)	3,5% severos

De los 8 millones, sólo 1.5 serían excluidos sociales.

Ha habido tres factores importantes (entre otros) asociados al descenso de la pobreza entendida en términos económicos:

- La mejora de las rentas mínimas y el establecimiento de las pensiones no contributivas.
- La extensión de la protección del desempleo y las Políticas Universales de Sanidad, Educación y Pensiones.
- El desarrollo de los Servicios Sociales, el Plan Concertado de Prestaciones Básicas y los Programas de Rentas Básicas de inserción de las Comunidades Autónomas.

Son tres factores que han combinado muy bien en el descenso de la pobreza severa y que han resuelto bien las situaciones graves.

Sanidad, Pensiones, Educación, prestaciones por desempleo, Servicios sociales, que han logrado prácticamente la erradicación de la pobreza severa en esta década y suavizar los efectos negativos de la precariedad social.

Hoy el perfil de la pobreza ha cambiado, se ha rejuvenecido, ya no se trata tanto de personas mayores y del ámbito rural, sino que se ha incorporado una población que tiene entre 40 y 60 años, de quienes dependen otras personas.

Han variado los Grupos de pobreza, también la intensidad de la misma (más leve) pero se mantienen las mismas variables que confluyen:

- el nivel de instrucción.
- la actividad, que es la variable que más correlaciona con la pobreza (parados de larga duración y bajo nivel de instrucción).
- baja categoría ocupacional.
- el desempleo.

Se constata también una creciente feminización de la pobreza.

— Aparecen asimismo algunos grupos de jóvenes en situación de riesgo.

En el ámbito urbano, han aumentado las diferencias de renta, entre los estratos más altos y los niveles más bajos. Se ha ampliado la desigualdad social.

Se mantienen también ciertos grupos marginales (núcleo duro) que mantienen factores de retroalimentación de la marginación. (Ex presos, ex toxicómanos, enfermos mentales desinstitucionalizados, sin apoyatura familiar, ni recursos sociales intermedios, etc...).

Aparecen nuevos grupos ligados a la inmigración.

En definitiva, estamos asistiendo a una mayor visualización de la situación de la pobreza en relación con los siguientes aspectos:

- Modificación de las relaciones familiares.
- Situaciones de crisis urbanas.
- Reestructuraciones industriales.
- Tensiones interétnicas.
- Crecimiento del desempleo de larga duración.
- Incremento de personas sin hogar.
- Mujeres solas con cargas familiares.
- Jóvenes en situación de riesgo.

La lucha contra la exclusión ocupa un papel importante en las distintas políticas sociales que vienen desarrollándose por las organizaciones internacionales y nacionales.

— Hoy tenemos una concepción diferente:

1. Multifactorial.
2. Multidimensional.

— Y por tanto la lucha contra la pobreza habrá que abordarla desde las causas estructurales y con po-

líticas globales sin renunciar no obstante a medidas que puedan dar respuesta inmediata ante situaciones urgentes.

En España, la situación de precariedad social es algo mayor que en Europa pero la de exclusión es notablemente inferior debido entre otras cosas a:

1. Solidaridad familiar.
2. Políticas universales de Bienestar Social.
3. Sistema de pensiones, prestaciones económicas y servicios sociales (espectacular desarrollo en la última década).
4. Desarrollo de Programas de Rentas Mínimas de Inserción.

4. SITUACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

La preocupación por el fenómeno de la pobreza y la exclusión social en el ámbito de la Unión Europea ha dado lugar a diferentes normativas y documentos de las instituciones y organismos de la Unión, así como a la elaboración de distintos programas para combatir la pobreza y la exclusión.

Según el principio de la subsidiariedad, es claro que las autoridades de la Unión no pueden suplantar en este terreno a los Estados miembros. No obstante, la acción de la Unión Europea se manifiesta de diversas maneras:

— A través de políticas económicas y sociales, dependiendo de su diseño y ejecución el que se corrijan o agudicen las causas de la exclusión social.

— Con programas específicos.

— Con medidas específicas para estimular iniciativas en los estados miembros como innovaciones, intercambios de experiencias, debates públicos y el fomento de actitudes solidarias.

— Con los Fondos Estructurales y fundamentalmente con la financiación y ejecución del objetivo 3 del Fondo Social Europeo, destinado a combatir el paro de larga duración y a facilitar la inserción profesional de los jóvenes, mujeres y personas expuestas a la exclusión del mercado laboral.

La Comisión de la Unión Europea aduce razones evidentes que avalan la necesidad de combatir la exclusión social en el ámbito Comunitario. La Unión Europea no podrá realizarse si no existe cohesión interna, para lo cual es necesario potenciar la dimensión social de la Unión.

En este contexto, la recomendación del Consejo de la CE, de 27 de julio de 1991, sobre la convergencia de las políticas y objetivos de protección social, establece un vínculo entre la convergencia de las políticas económicas y de protección social. Indica que es necesario aproximar las políticas de protección social y sus objetivos con el fin de fomentar la cooperación y la convergencia de las políticas económicas para combatir la pobreza y la exclusión.

La integración de las personas excluidas del mercado laboral constituye una de las prioridades derivada de la aplicación de los fondos Estructurales. Para ello se han

elaborado una serie de programas de apoyo en este campo, el programa HORIZON, destinado a las personas desfavorecidas y el programa NOW, destinado a las mujeres que están en una posición desfavorecida en relación al mercado de trabajo. Además en el entorno comunitario se han desarrollado Programas específicos de lucha contra la Pobreza.

La Resolución del Consejo de Asuntos Sociales, de 29 de septiembre de 1989, reconoce que las políticas generales y estructurales de lucha contra la exclusión son condición necesaria para eliminar la exclusión social en el ámbito de la Comunidad. En ella se instaba a la adopción de unas políticas específicas en todos los sectores relacionados con la exclusión social como la educación, la formación, el empleo, la salud, la vivienda y el acceso a los servicios.

Lo más notorio de esta Recomendación es señalar que los Estados miembros deben reconocer el derecho subjetivo general a los recursos y prestaciones en el marco de un dispositivo global y coherente de lucha contra la exclusión social y, por ello, deben adaptar en consecuencia sus propios sistemas de protección social.

Por otro lado, la Recomendación propone que las políticas estructurales se deben desarrollar para:

- Prevenir el desempleo y la exclusión social, en lugar de limitarse sólo a tratarlos.
- Anticiparse a los cambios industriales.
- Fomentar el reciclaje y las medidas de integración.
- Promover la formación profesional de las personas excluidas.
- Acciones distintas de los proyectos locales, como las acciones de investigación o aquellas que permitan fomentar el debate sobre la exclusión social.

Asimismo, se sugiere consolidar el enfoque integrado y multidimensional, estableciendo un conjunto de derechos reconocidos por la Comunidad y particularmente valiosos para las personas excluidas.

Por otra parte la recomendación del Comité Económico y Social de la UE de 24 de junio de 1982, establece los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social.

El Comité Económico y Social de la Unión Europea también ha participado en la lucha contra la pobreza y la exclusión.

En opinión del Comité Económico y Social, la exclusión social amenaza el progreso social y económico de Europa, la unidad europea y nacional y la propia esencia de la democracia.

En este contexto la Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento Europeo, considera que las personas con riesgo de situarse en la exclusión social son: los parados de larga duración, los trabajadores sin cualificación, los jóvenes de veinticinco años que no han encontrado su primer empleo, las jóvenes madres solteras sin empleo, las familias monoparentales (10 por cien de las familias en la Unión Europea), los ancianos, los emigrantes, los minusválidos físicos o psíquicos, las minorías étnicas y los refugiados.

En este ámbito, el Comité Económico y Social menciona cuatro políticas específicas:

- Disponer de estadísticas de mejor calidad y más completas sobre la exclusión social.
- La naturaleza del problema requiere que se elaboren nuevas categorías de estadísticas más fiables.
- Las personas socialmente excluidas desconocen sus derechos, por lo que se impone una mayor publicidad e información.
- Dado que las personas excluidas están por lo general aisladas y se sienten abandonadas, conviene adoptar políticas complementarias dirigidas a esas personas en tales circunstancias.

5. POLÍTICA INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Se consideran pilares básicos de la lucha contra la Exclusión Social:

1º. Información y recopilación estadística periódica y actualizada que posibilite el seguimiento y la evaluación permanente de las actuaciones coordinadas de las Administraciones Públicas.

2º. La educación y formación que contemple acciones dirigidas a la compensación de desigualdades.

Tendrán especial consideración las actuaciones de formación profesional ocupacional que incluyan programas especialmente diseñados para la población en riesgo de Exclusión Social.

Se consideran prioritarios los sectores de la Mujer, con especial consideración hacia las Mujeres Rurales, los jóvenes, los parados de larga duración, los desempleados mayores de 40 años.

3º. Atención socio-sanitaria que incluya el impulso del trabajo psicosocial como elemento imprescindible para la detención de situaciones de Exclusión Social presentes o previsibles.

4º. Vivienda. La vivienda es un elemento para la integración y para el desarrollo personal y familiar.

Impulsar medidas que permitan erradicar el chabolismo, garantizando el derecho de la Constitución a una vivienda digna para todos.

Se debe primar la promoción pública de viviendas en alquiler para las personas y familias en riesgo de exclusión social.

Impulsar la adopción de medidas para evitar la pérdida de la vivienda por impago de alquileres o de hipotecas en situaciones excepcionales de población en riesgo de exclusión social.

Instar a las administraciones competentes que adopten las medidas oportunas a la hora de elaborar los planes urbanísticos para evitar los barrios marginales, promoviendo la accesibilidad, a través de la eliminación de barreras arquitectónicas para las personas con discapacidad.

5º. Empleo. El empleo se considera elemento básico de integración social. Supone el acceso a una vida normalizada de trabajo y de dignidad.

Los conceptos de autoestima y utilidad social van unidos a la capacidad para trabajar, crear riqueza y generar

derechos: reconocimiento social, remuneración, seguridad social.

6°. Servicios Sociales. Recomendar en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, el acuerdo entre las Administraciones Públicas para establecer entre todas las Comunidades Autónomas unos estándares mínimos en servicios sociales que todos los gobiernos autonómicos se comprometan a respetar, asegurando una cobertura básica común a todos los españoles, intentando que estos mínimos se tomen también como referencia a la hora de establecer las rentas mínimas de inserción.

7°. Iniciativa ciudadana. Articular cauces de solidaridad y participación como elemento esencial en la lucha contra la Exclusión Social. Los Poderes Públicos, deben fomentar el asociacionismo e impulsar el voluntariado en el seno de las ONG's, para propugnar los valores de solidaridad y desarrollar una labor efectiva de cohesión social e integración de los sectores más desfavorecidos.

6. DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

La cooperación entre las Administraciones Públicas, Estatal, Autonómica y Local se considera esencial para el desarrollo de una Política Integral de lucha contra la Exclusión Social.

El impulso de una mayor participación de los Ayuntamientos, como Administraciones más cercanas a los problemas de los ciudadanos se considera básica para detectar, prevenir y rehabilitar las situaciones de riesgo y de Exclusión Social.

Las Corporaciones Locales deben contar con los instrumentos que posibiliten la aplicación de una Política Integral de Lucha contra la Exclusión en los ámbitos de Educación, Educación compensatoria, Formación Profesional Ocupacional, Urbanismo, Vivienda, Atención Socio-Sanitaria, programas de Inserción y Reinserción Laboral, en particular los dirigidos a parados de larga duración, jóvenes y mujeres con especial atención a jóvenes y mujeres rurales.

Se considera necesario reforzar la actuación de las Administraciones Locales en la prestación de servicios sociales en los barrios marginales con el impulso de equipamiento social, participación e integración de los vecinos y actuaciones específicas dirigidas a los sectores más sensibles: menores, familias desestructuradas, mujeres, jóvenes, parados drogodependientes, etc.

7. CONCLUSIONES

Esta Subcomisión, finalizados sus trabajos y a la vista de todo lo anterior, considera oportuno desarrollar políticas encaminadas a promover los siguientes objetivos:

* Mejorar la coordinación de todas las actuaciones que se llevan a cabo en la lucha contra la exclusión social por: instituciones, organizaciones públicas y de iniciativa social.

* Impulsar la cooperación de las Administraciones Públicas, aplicando el principio de subsidiariedad de modo que los recursos y los servicios estén lo más cercanos posi-

ble al problema de la Exclusión Social. La cooperación entre la Administración General del Estado, la Autonómica y la Local se considera esencial para la aplicación de una Política Integral de lucha contra la Exclusión Social.

* Promover en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales un acuerdo entre las distintas Administraciones Públicas para establecer los estándares mínimos de cooperación de Servicios Sociales que garanticen una cobertura básica común.

* Desarrollar una Política Integral de lucha contra la Exclusión Social que tenga como objetivos la integración y la igualdad de oportunidades, impulsando un contexto social que propicie la capacidad para convivir, el respeto a la dignidad de los individuos, la autoestima y la habilidad para participar en la vida social.

* Impulsar la mayor participación de las Corporaciones Locales como Administraciones más cercanas a los problemas de los ciudadanos. La actuación de la Administración Local se considera esencial para detectar, prevenir y rehabilitar las situaciones de riesgo de Exclusión Social.

* Dar prioridad a los programas de formación ocupacional y de inserción o reinserción laboral, en particular los dirigidos a mujeres, jóvenes, parados de larga duración y desempleados mayores de 40 años: tendrán especial atención los jóvenes y mujeres del ámbito rural.

* Promover en el campo de la Plataforma de Pekín y según el III Plan de Igualdad de Oportunidades de la Mujer, aprobado por el Consejo de Ministros el 7-3-97, programas dirigidos a frenar la feminización de la pobreza como factor que acentúa y convierte en irreversibles las situaciones de exclusión social para las mujeres, que se reproducen de generación en generación.

* Estudiar fórmulas flexibles y novedosas, tanto económicas como fiscales para las empresas denominadas de reinserción social con el fin de equiparar sus producciones productivas al resto de la economía, y así favorecer su incorporación a la normalidad laboral.

* La política económica general debe crear marcos apropiados para la plena integración laboral y social, evitando actuaciones que generan por sí mismas crecientes desigualdades en la distribución de la renta y la riqueza, y la exclusión y marginación social.

8. PROPUESTA DE ACTUACIONES

* Desarrollar instrumentos para la detección, prevención y rehabilitación de las situaciones de riesgo o de exclusión social mediante la inserción o reinserción socio-laboral de las personas con más dificultades.

* Priorizar dentro del Plan Concertado, la lucha contra la exclusión social a los efectos de coordinar los recursos y evaluar las actuaciones para consolidar el sistema público de Servicios Sociales.

* Impulsar políticas complementarias de los servicios sociales, dirigidos a prevenir y rehabilitar precozmente a las personas en riesgo o inmersas en la Exclusión Social.

* Diseñar campañas de sensibilización para informar a la población de las situaciones de Exclusión Social invisibles, para que éstas se conozcan y comprenda, promoviendo así la colaboración ciudadana.

* Dirigir especial atención y esfuerzos a la ampliación, evaluación y control de los programas de garantía social y educación compensatoria.

* Adoptar las medidas oportunas para que la labor realizada en los centros escolares no se vea anulada en aquellos alumnos que viven en entornos sociales o familiares especialmente desfavorecidos.

* Realizar acciones de especial seguimiento de los menores en edad escolar en situación de riesgo de Exclusión Social.

* Organizar actividades extra-escolares para la infancia, con especial atención a los sectores en riesgo de Exclusión Social. Se fomentará la participación del voluntariado en estas actuaciones, priorizando éstas en los barrios marginales.

* Incrementar la oferta de centros infantiles como ludotecas, guarderías, etc., así como la de comedores escolares con horarios amplios y flexibles para las niñas y los niños menores de tres años.

* Prestar especial atención a la educación de adultos con nulos o escasos estudios, dirigida a la formación para el empleo.

* Considerar la Formación Profesional, tanto inicial como continua, como el principal instrumento para la mejora de los recursos humanos de los trabajadores y parados, dando tratamiento preferencial en las distintas vertientes de la Formación Profesional a las personas en situación de pobreza y Exclusión Social.

* Prestar atención socio-sanitaria preferente a grupos excluidos o en riesgo de exclusión.

* Avanzar en la cooperación del sistema sanitario con el de servicios sociales para facilitar la solución de situaciones de exclusión.

* Dentro de los planes de viviendas sociales, dar un tratamiento preferencial a las familias y personas excluidas o en riesgo de Exclusión Social.

* Primar la promoción pública de viviendas en régimen de alquiler para aquellas familias o personas con bajos niveles de subsistencia, en entornos integrados.

* Promover la intervención de los servicios sociales en la detección de problemas de impago de alquiler o de cuotas hipotecarias para prevenir situaciones de pérdida de vivienda.

* Potenciar la cooperación de los servicios sociales con los servicios de empleo para aquellas situaciones que puedan devenir en procesos de exclusión, haciendo un seguimiento personalizado de los parados de larga duración y demás sectores en riesgo de Exclusión Social.

* Generalizar la red de servicios sociales básicos, dedicados a ofrecer orientación e información a los ciudadanos sobre el acceso a recursos, a las ayudas domiciliarias, a los recursos de alojamiento y convivencia.

* Desarrollar programas de prevención e inserción social, así como la apertura de foros y espacios para la participación social y el impulso de voluntariado. Para ello, el Gobierno ha aprobado el Plan Estatal del Voluntariado, con vigencia hasta el año 2000.

* Erradicar la Exclusión Social de las mujeres haciendo especial énfasis en mujeres rurales, minoría étnica gitana, etc., dando preferencia al III PIOM, en su sección de Lucha contra la Exclusión Social.

* Facilitar al máximo las contrataciones, de modo especial las de jóvenes y mujeres, en la pequeña empresa familiar, incluida la empresa familiar agraria.

* Asumir las conclusiones incluidas en el apartado III sobre Política Integral de Apoyo a la Familia, del Informe de la Subcomisión con el objetivo de estudiar la situación actual de la familia en España y conocer y proponer actuaciones al Gobierno, aprobado por la Subcomisión en fecha 23-4-97, y aprobado con modificaciones por la Comisión de Política Social y Empleo en fecha 27-5-97.

* Diseñar un modelo de política familiar identificada como prioridad entre las políticas sociales, teniendo en cuenta la aportación de la familia al sistema de cohesión social existente en España, que contemple, entre otras, las situaciones de atención especial para una mejor garantía de derechos y prestaciones.

* Profundizar en el tratamiento fiscal de la familia, para que se respeten los principios constitucionales de igualdad y capacidad económica, de manera que las cargas familiares modulen el principio de capacidad contributiva teniendo en cuenta dichas cargas y el mínimo exento vital.

* Reconocer el valor de los bienes y servicios que se generan en el ámbito doméstico, así como la importancia del trabajo de la mujer por su contribución no remunerada al bienestar social según la actuación 3.1-11 del PIOM.

* Establecer los criterios y normas que permitan computar y valorar los diferentes aspectos del trabajo doméstico y la atención a la familia, de forma que se garantice el reconocimiento de una cualificación profesional tanto a las destrezas domésticas como a la experiencia en el cuidado de los niños, enfermos, personas mayores y con discapacidades.

* Negociar con los interlocutores sociales una propuesta-marco sobre la compatibilidad del mercado de trabajo con modelos nuevos y flexibles que favorezcan la vida profesional y familiar.

* Fomentar planes especiales de formación e inserción laboral para la población reclusa y ex-reclusa, incluyendo a las personas en fase de rehabilitación de adicciones nocivas y otros colectivos de especial riesgo de exclusión.

* El conjunto de actuaciones propuestas y las que puedan surgir, se enmarcarán en un Plan de Lucha contra la Exclusión Social adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y en el seno de la Conferencia Intersectorial.

* Fomentar el Partenariado o Cooperación entre todos los agentes sociales e instituciones públicas que actúan en territorio determinado para establecer Estrategias de Desarrollo Territorial Competitivo capaces de actuar de forma integrada contra la exclusión social.

* Garantizar la participación de los afectados por medio de sus asociaciones, así como la de sindicatos y empresas, en el proceso de toma de decisiones, con el fin de lograr una mayor eficacia y rentabilidad social.

* Implicar el sector económico, lo privado y el mundo empresarial en el objetivo del desarrollo y la cohesión social. Potenciar el Tercer Sector: la Economía Social.

* Abordar la lucha contra la exclusión desde una perspectiva multidimensional, que implique acciones en áreas estratégicas como promoción de sectores productivos, mejora del medio ambiente y la calidad de vida.

En definitiva, el plan debe coordinar e implementar de forma integrada el conjunto de actuaciones que desde las administraciones públicas y del sector privado se

han puesto en marcha o se pondrán para el objetivo de erradicar la exclusión social durante los próximos cuatro años.

Palacio del Congreso de los Diputados, 11 de noviembre de 1997.—El Presidente de la Comisión, **Jerónimo Saavedra Acevedo**.—La Secretaria de la Comisión, **Carmen Pardo Raga**.