



**DICTAMEN 2/2005**

**SOBRE EL**

**PLAN DE INCLUSIÓN SOCIAL  
DE EXTREMADURA  
2005-2007**

**DICTAMEN 2/2005 DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE  
EXTREMADURA SOBRE EL PLAN DE INCLUSIÓN SOCIAL DE  
EXTREMADURA 2005-2007.**

**ANTECEDENTES**

Mediante oficio de 13 de enero de 2005, el Ilmo. Sr. D. Miguel Casado Gómez, Director General de Migraciones, Cooperación y Prestaciones de la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Extremadura, al objeto de la evacuación del oportuno dictamen según lo indicado en el artículo 5 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, remitía a este Consejo Económico y Social de Extremadura el

**“Plan de Inclusión Social de Extremadura 2005-2007”.**

Previo análisis del referido Plan y elaboración del proyecto de dictamen por su Comisión Permanente de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento aprobado por Decreto de 24 de febrero de 1993, el PLENO DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA, en sesión celebrada el día **22 de marzo** de 2005, aprueba, por **UNANIMIDAD**, el siguiente

# DICTAMEN

## I. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El documento sometido a Dictamen del C.E.S. de Extremadura titulado ***“Plan de Inclusión Social de Extremadura 2005-2007”*** va precedido de un prólogo de la propia Consejera de Bienestar Social y consta de nueve capítulos y un anexo.

El primero de dichos capítulos, bajo el título de *“Introducción”*, justifica la necesidad del Plan y realiza un análisis sobre los distintos enfoques que han surgido en España a lo largo del tiempo para el estudio de la exclusión social, decantándose por el llamado enfoque multidimensional según el cual dicha exclusión social queda definida por la suma de una carencia en diferentes dimensiones (empleo, vivienda, educación, recursos económicos salud y marginación social).

Se destaca al factor empleo como el primero y principal de los criterios que caracteriza a los excluidos, que, además, también están determinados por otros factores sociodemográficos (edad, sexo, etnia, ...), geográficos, ideológicos y religiosos, sanitarios, educativos, económicos y sociales (adicciones, violencia de género, maltrato infantil...).

Se resume, por último, el marco europeo y nacional al que se declara sumarse. Se destacan, en el contexto europeo, la Cumbre de Lisboa de marzo de 2000 y el Consejo de Niza de diciembre del mismo año y, a nivel

nacional, los dos Planes de Acción para la Inclusión Social del Reino de España.

En el segundo capítulo, *“Factores de Exclusión Social”*, se analiza la incidencia que en la exclusión social tienen los siguientes: empleo, ingresos económicos, vivienda, educación, salud y grupos y zonas especialmente vulnerables.

El tercero de los capítulos define el *“Ámbito de aplicación”* y que en el aspecto geográfico se circunscribe, como no podía ser de otra manera, a nuestra Comunidad Autónoma y en cuanto a su vigencia temporal se fija en el trienio 2005-2007.

El capítulo cuarto, *“Instrumentos”* describe los existentes y está dividido en tres apartados. En el primero de ellos se describen las normas jurídicas que se han promulgado para combatir, directa o indirectamente, la exclusión social. Está dividido en dos secciones dedicadas a la legislación nacional y a la autonómica, respectivamente.

En el segundo apartado, bajo el epígrafe de instrumentos participativos se recogen una serie de órganos de participación que, según se señala, constituirán una estructura sólida de información y asesoramiento para la consecución de los objetivos del Plan.

El tercer apartado de este capítulo anuncia la creación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Plan de Inclusión de Extremadura, destinada, como su nombre indica, a analizar y valorar la ejecución y el grado del cumplimiento del Plan.

El capítulo 5 contiene los “*Principios rectores*” que son siete: responsabilidad pública, igualdad, coordinación, normalización, descentralización, prevención y participación ciudadana.

El capítulo 6 define los nueve “*Objetivos Generales*” del Plan hacia cuya consecución se dirigen las medidas incluidas en el capítulo siguiente.

El capítulo 7 denominado “*Áreas de intervención*”, contiene las medidas de actuación divididas en nueve apartados: área de empleo, servicios sociales, ingresos económicos, vivienda, educación, salud, grupos vulnerables, zonas desfavorecidas y participación social. Cada una de esas áreas de actuación se corresponde con uno de los objetivos generales enunciados en capítulo precedente.

Cada una de esas áreas comienza con el concreto objetivo general perseguido y se subdivide en otros objetivos específicos, en total 30, enumerándose, a continuación, las medidas de actuación, en total, 253. También se detallan los planes vinculados de alguna forma a los objetivos perseguidos y medidas propuestas y, además, se establecen unos indicadores de evaluación.

El capítulo 8 contiene la “*Valoración presupuestaria*” totalizada para cada área de intervención y por todo el trienio de vigencia del plan.

El Plan contiene un capítulo, el noveno, para la “*Bibliografía*”.

Como Anexo, el Plan incorpora un cuadro señalando el organismo competente para cada una de las acciones o medidas descritas en el capítulo 7.

## II. VALORACIONES

### De carácter general.

Comparte este C.E.S. con la Junta de Extremadura la necesidad de este Plan de Inclusión Social considerado por la Consejera de Bienestar Social en el prólogo del documento dictaminado, como una apuesta integral que, desde una perspectiva ambiciosa, busca soluciones a los problemas de los ciudadanos que viven en nuestra Comunidad Autónoma.

Al estar destinado a combatir, en lo posible, un problema cuya intensidad y extensión en Extremadura compartimos, al asumir el carácter o realidad multidimensional del fenómeno de la exclusión social huyendo de un mero enfoque economicista, no podemos sino mostrarnos totalmente conformes con la necesidad de este Plan.

Pero, aun compartiendo, la necesidad del Plan y el enfoque multidimensional del problema, y antes de hacer una valoración del Plan de Inclusión Social en Extremadura, es necesario reflexionar sobre el proceso de elaboración del mismo.

Es evidente que en la lucha por la inclusión e igualdad social participan diferentes colectivos entre los que se encuentran las

organizaciones sindicales y empresariales que forman parte de este Consejo y que, además, deberán tener un papel fundamental en la consecución de los objetivos que se marcan en el Plan.

Queremos destacar que ya en el *II Acuerdo de Política Social* que suscribieron en 2002 la Junta de Extremadura, la Confederación Regional de Empresarios Extremeños, la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura, la Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, se recogía el compromiso de desarrollar las políticas de inclusión y la realización de un estudio de la pobreza en Extremadura cuyas conclusiones servirían de base para la creación de un Plan de Inclusión de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Según preveía dicho Acuerdo, el Plan contemplaría los ámbitos de exclusión social y colectivos necesarios:

1. Pobreza, dificultad de Integración Socio-laboral y marginación social.
2. Acceso a la educación.
3. Carencia de vivienda.
4. Dependientes y asistencia sanitaria.
5. Apoyo a la familia.
6. Sensibilización social.

Dicho Acuerdo contiene, pues, un primer esbozo del presente instrumento de planificación y coordinación administrativa. Y, sin embargo, a nuestro juicio en esta ocasión no se ha valorado adecuadamente la función de los agentes económicos y sociales a los que no se les ha dado una participación activa sino meramente testimonial en la elaboración y diseño del Plan de Inclusión Social de Extremadura.

Por otra parte, la exclusión social, su propia definición, sus causas, sus diferentes manifestaciones, sus efectos, etc. constituyen una realidad cuyo conocimiento se nos antoja de una tremenda complejidad. Eso nos lleva a plantear un hecho que nos parece de suma importancia: la preparación, planteamiento, realización y ejecución de un plan para la inclusión social a de partir, necesariamente, de un conocimiento lo mas exacto posible de la magnitud en nuestra región del problema de la pobreza y la exclusión social.

De ahí que no podamos comprender que el Plan sometido a dictamen no venga acompañado de un Anexo imprescindible: el estudio de investigación sociológica sobre el fenómeno de la exclusión social en Extremadura cuya elaboración, por cierto, se adjudicó el 23 de enero de 2002 (D.O.E. 21/02/02) y que, según el Acuerdo de Política Social, debería de servir de base para este Plan.

En otro orden de cosas, entendemos que cualquier programa de política económica y social en esta materia, más aún si pretende ser integral, debe contemplar los cuatro niveles administrativos existentes, europeo, estatal, autonómico y local, sin olvidar a otras instituciones privadas que también asumen compromisos de este tipo. Se impone, por tanto, la necesidad de coordinación de todas las instancias e instituciones implicadas en las políticas económicas y sociales que aparecen fragmentadas y dispersas. Y en este sentido, aunque apreciamos que el proyecto de Plan Extremeño esté en sintonía con el *II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2003-2005*, creemos que, por abajo, no avanza lo suficiente. La muestra más palpable de ello es que en la Comisión de Seguimiento y Evaluación cuya creación se anuncia, no están representados ni la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura ni los agentes económicos y sociales, lo cual resulta cuando

menos paradójico teniendo en cuenta que, con la Junta de Extremadura, son los firmantes del *II Acuerdo de Política Social* antes citado. Y ello a pesar de la declaración de corresponsabilidad con dichos agentes que se hace en el primer párrafo del capítulo 1.

Para finalizar con estas valoraciones de carácter general, debemos poner de manifiesto la dificultad que entraña valorar un Plan en el que su carácter es absolutamente genérico y en que las medidas que se plantean no desembocan en actuaciones concretas.

### **De carácter específico.**

Sin perjuicio de las valoraciones generales que anteceden, este Consejo Económico y Social de Extremadura estima conveniente realizar las valoraciones puntuales que se expresan a continuación:

#### INDICE

Necesita revisarse pues no se ajusta al contenido final del documento.

#### INTRODUCCIÓN

Sería aconsejable disminuir la disertación sobre el enfoque de la exclusión social y abordar aun someramente la situación social de Extremadura y la necesidad prioritaria de la puesta en marcha de un Plan de estas características.

#### FACTORES DE EXCLUSION SOCIAL.

En este punto se hace un recorrido por los factores causantes de exclusión social de una forma absolutamente genérica cuando si, tal como señalábamos en las consideraciones generales, se hubiese partido del estudio de la pobreza en Extremadura previsto en el *II Acuerdo de Política Social*, sus conclusiones hubieran permitido realizar el recorrido por los factores de exclusión concretos de la realidad Extremeña, que, según los datos que se recogen en la *Memoria sobre la Situación Socioeconómica de la Comunidad Autónoma de Extremadura 2003*, elaborada por este Consejo, y, sin ánimo exhaustivo,

- Su tasa de actividad está por debajo de la media nacional.
- El 40 % de la población asalariada tenía un contrato temporal en 2003.
- La tasa de paro está 6 puntos por encima de la media nacional.
- La protección social al desempleo está 9 puntos por debajo de la misma media.
- Es la cuarta Comunidad Autónoma donde mayor porcentaje de familias declara una gran dificultad para llegar a fin de mes.

#### ÁMBITO DE APLICACIÓN.

Al margen de la puntualización explicativa de que el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura comprende las Provincias de Cáceres y Badajoz, nos parecen discutibles afirmaciones como que en determinadas zonas de los principales núcleos urbanos es “donde se produce la gravedad de la verdadera exclusión”. La exclusión social es grave y verdadera en cualquier lugar y situación.

Igualmente afirmaciones como que constituirse en mancomunidades o que la obtención de ingresos adicionales a los de las rentas del trabajo amortiguan la exclusión, nos parece cuando menos poco fundamentadas.

Un Plan dirigido a toda la población en riesgo de exclusión social en Extremadura no debería de establecer prioridades geográficas, zona rural, zona urbana. Sino prioridades en función a la realidad social de cada ámbito, individual, de grupo, local ...

## INSTRUMENTOS.

En cuanto a los instrumentos normativos realiza una mera enumeración genérica, desordenada y no actualizada de normas jurídicas confundiendo las encaminadas a combatir aspectos concretos del problema de la exclusión social con otras destinada a regular la participación social.

Respecto de los participativos (4.2), dada la naturaleza de los órganos contemplados, deberían llamarse de información y asesoramiento.

En cuanto a la **Comisión de Seguimiento y Evaluación** cuya creación se prevé en el apartado 4.3 y tal y como señalábamos en las consideraciones generales y por las razones allí apuntadas, consideramos imprescindible la inclusión de representantes de la FEMPEX y de los agentes económicos y sociales.

## ÁREAS DE INTERVENCIÓN

Por las razones apuntadas a lo largo de este Dictamen, este Consejo Económico y Social de Extremadura no realizará un análisis pormenorizado de los objetivos generales y específicos perseguidos ni de las 253 medidas detalladas para su consecución.

Sin embargo, nos permitimos recomendar que se den los valores actuales de los distintos indicadores de evaluación que permitan analizar y comprobar en el futuro el grado de efectividad y cumplimiento del Plan por mera comparación con los datos de partida.

## VALORACIÓN PRESUPUESTARIA

Para este C.E.S. de Extremadura resulta imprescindible, en aras de una verdadera credibilidad del Plan, una mayor concreción, desglose y clarificación del alcance de las distintas partidas presupuestarias. El total por áreas de intervención y por la totalidad del trienio, tal como figura en el documento presentado a este órgano consultivo, resulta decididamente insuficiente. El presupuesto del citado Plan resulta tan indescifrable que hace imposible conocer el esfuerzo inversor del ejecutivo en el proyecto, si

la cuantía es la suma de lo que ya se destina al efecto en los diferentes programas, de cuanto se dispone anualmente y mucho menos atisbar siquiera el desglose por objetivos.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

Nos ha llamado la atención, para finalizar, que se cite el estudio *“Pobreza y Exclusión Social en Andalucía”* y, sin embargo no se cite ningún estudio extremeño, como, por ejemplo:

- *“La Pobreza y la Exclusión social en la Extremadura de hoy”* de Francisco Pedraja Chaparro (Relator), Santiago Zapata Blanco, José Moreno Losada, Jesús Moreno Ramos y Víctor Renes Ayala.
- *“La Exclusión Social en Badajoz”* Instituto Municipal de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Badajoz. Diciembre 1998.
- *“Los gitanos en Badajoz. Subsistencia y realidades”* Instituto Municipal de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Badajoz. Diciembre 1989.
- *“Mujeres en Extremadura”* A. Baigorri, M<sup>a</sup>. C. Buendía, G. Cortés, J. Luna y R. Fernández. Consejería de Cultura y Patrimonio de la Junta de Extremadura. 1993.
- *“Informe sobre la Inmigración en Extremadura”* Consejo Económico y Social de Extremadura. 2003.
- *“Informe sobre la situación Sociolaboral de la mujer en Extremadura”* Consejo Económico y Social de Extremadura. 2003.

### III. CONCLUSIÓN

EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA, en su sesión plenaria celebrada el 22 de marzo de 2005 **aprobó** por **unanimidad** el precedente DICTAMEN sobre el “**Plan de Inclusión Social de Extremadura 2005-2007**” con las valoraciones generales y específicas en él contenidas.

EL SECRETARIO GENERAL

Vº. Bº.

EL PRESIDENTE

Muñoz.

José Manuel Rodríguez

Luis Plá Rubio.