ESTRATEGIA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

2019-2023

Aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros

-22 de marzo de 2019-

GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN 4

2. DIAGNÓSTICO DE LA POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA 7

2.1. DEFINICIONES Y MEDIDA DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL 8

2.2. PANORAMA GENERAL 11

2.3. PERFILES DE LA POBREZA EN ESPAÑA 16

2.3.1. Edad 16

2.3.2. Sexo 18

2.3.3. Por tipo de hogar 20

2.3.4. Nacionalidad y país de nacimiento 21

2.4. LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA 22

2.4.1. Dimensiones específicas de la pobreza infantil: tipo de hogar, origen de los progenitores y edad del menor 25

2.4.2. Manifestaciones y consecuencias de la pobreza infantil: abandono y fracaso escolar, malnutrición y obesidad, acoso y violencia 29

2.4.3. Transmisión Intergeneracional de la pobreza 33

2.4.4. Colectivos específicos de especial vulnerabilidad. Menores tutelados y jóvenes extutelados 34

2.5. LA POBREZA DE LA POBLACIÓN ADULTA, CON ESPECIAL ATENCIÓN A LA SITUACIÓN DE LOS Y LAS JÓVENES 36

2.5.1. Educación y Formación 39

2.5.2. Empleo 42

2.5.3. Vivienda 49

2.5.4. Salud, dependencia y discapacidad 54

2.6. DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS 58

2.6.1. Las transferencias en el ámbito de la infancia 63

2.6.2. El Sistema Público de Servicios Sociales 66

3. ESTRATEGIA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL 2019-2023 68

3.1. META ESTRATÉGICA 1. COMBATIR LA POBREZA 69

3.1.1. Desafíos 70

3.1.2. Objetivos y líneas de actuación 70

Objetivo 1.1. Garantía de Ingresos 70

Objetivo 1.2. Política económica 74

3.2. META ESTRATÉGICA 2. INVERSIÓN SOCIAL EN LAS PERSONAS 74

3.2.1. Desafíos 75
3.2.2. Objetivos y líneas de actuación 75
Objetivo 2.1. Educación equitativa e inclusiva 75
Objetivo 2.2. Formación y Empleo 80
3.3. META ESTRATÉGICA 3. PROTECCIÓN SOCIAL ANTE LOS RIESGOS DEL CICLO VITAL 84
3.3.1. Desafíos 85
3.3.2. Objetivos y líneas de actuación 85
Objetivo 3.1. Sanidad 85
Objetivo 3.2. Apoyo a menores y familias 88
Objetivo 3.3. Servicios Sociales y Dependencia 91
Objetivo 3.4. Vivienda y territorio 95
3.4. META ESTRATÉGICA 4. EFICACIA Y EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS 99
3.4.1. Desafíos 99
3.4.2. Objetivos y líneas de actuación 99
Objetivo 4.1. Ordenación del sistema y coordinación de servicios 100
Objetivo 4.2. Cooperación territorial 101
Objetivo 4.3. Cooperación con la Unión Europea 102
Objetivo 4.4. Colaboración y participación de todos los actores 104
Objetivo 4.5. Información, conocimiento, innovación social y transparencia 105
4. GOBERNANZA 108
4.1. LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA 108
4.2. Planes Operativos e implementación de la Estrategia 109
4.3. El sistema de evaluación de la Estrategia 110
ANEXO I: INDICADORES EUROPEOS Y NACIONALES 112
ANEXO II: CUADRO SINOPTICO DE LÍNEAS ESTRATÉGICAS 120
ANEXO III: CUADRO DE CORRESPONDENCIA CON OTROS PLANES Y NORMATIVA 124

1. INTRODUCCIÓN

La Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social responde al compromiso del Gobierno de España con la cohesión y el progreso social, dando la cobertura adecuada a las necesidades de la ciudadanía y prestando especial atención a las personas más vulnerables en situación de pobreza o exclusión social. Este compromiso incluye mantener y desarrollar el Estado de Bienestar en nuestro país teniendo en cuenta su sostenibilidad, para dar respuesta a los retos sociales, utilizando todos los mecanismos del sistema de protección social, especialmente para la inclusión social plena de las personas más vulnerables. Con la Estrategia se atiende la demanda social de hacer frente a las situaciones de pobreza y exclusión social, haciendo que el crecimiento económico actual sea inclusivo y que beneficie a todos, especialmente a aquellos que han sufrido del modo más severo la crisis económica.

Esta es una estrategia integral, dirigida a todas las personas y participada por todos los actores, que sitúa su núcleo de acción en el servicio público y que devuelve su papel esencial a los servicios sociales públicos.

Es una estrategia que se alinea completamente con las políticas relevantes de ámbito europeo e internacional. La Estrategia se inspira en la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y, en especial, en su objetivo de sacar antes de 2020 a 20 millones de personas del riesgo de pobreza y exclusión social en toda la Unión Europea. Y por supuesto se formula en consonancia con los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales, aprobado en la Cumbre Social de Gotemburgo en noviembre de 2017, en la que se establecieron principios y derechos relativos a la igualdad de oportunidades y de acceso al mercado laboral, unas condiciones laborales justas y la protección y la inclusión social.

Enfilando ya la nueva década, la Estrategia entronca directamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, y participa en la ejecución del Plan de Acción español de la Agenda 2030, de manera prioritaria del Objetivo 1 “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo” y del Objetivo 10 “Reducir la desigualdad de los países y entre ellos”. La Estrategia se integra en el Plan de Acción de la Agenda 2030 como política palanca del área prioritaria “Prevención y lucha contra la pobreza, la desigualdad, y la exclusión social”, cuyo liderazgo recae en el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social junto con el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. A ello contribuirá el Alto Comisionado para la Agenda 2030, dependiente directamente de la Presidencia del Gobierno, cuya finalidad es coordinar las actuaciones para el cumplimiento de dicha Agenda, así como impulsar la elaboración y desarrollo de los planes y estrategias necesarios para el cumplimiento por España de la Agenda 2030.

Con la Estrategia se abordan los nuevos desafíos derivados de los cambios económicos y sociales que se suceden cada vez con mayor rapidez. Muchos de los retos surgieron de las consecuencias de la última crisis económica, y otros están asociados a los cambios sociodemográficos y a las transformaciones de los mercados de bienes y servicios y del mercado de trabajo, incluida la digitalización y las nuevas formas de empleo. Todo ello puede incidir negativamente en las condiciones de vida de la población y, en consecuencia, aumentar la desigualdad, el riesgo de pobreza y exclusión social, lo que reclama la ejecución de políticas

que frenen dicho aumento y combatan esas situaciones, junto a políticas y acciones preventivas, de inversión en las personas, que rompan el ciclo de transmisión generacional de la pobreza, incidiendo especialmente en sus causas estructurales, que refuercen los sistemas de protección social y mejoren la gobernanza de dichos sistemas para conseguir mayor eficiencia de las políticas, tanto preventivas como paliativas.

Sobre estas necesidades políticas y de intervención se centra la Estrategia. Junto a la mejora de la protección social, pone especial acento en prevenir las situaciones de vulnerabilidad, invirtiendo en las personas y mejorando su educación y formación. Esta inversión es esencial para su desarrollo personal, inclusión social e inserción y permanencia en el mercado laboral, elemento fundamental para prevenir y evitar el riesgo de caer en la pobreza y/o la exclusión social.

La Estrategia aborda de forma transversal dos asuntos fundamentales como son la protección de la infancia y la protección de las familias, actuando especialmente sobre aquellas que tienen más necesidades o se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad. Una prioridad en esta Estrategia es la pobreza infantil. El gobierno de España ha mostrado su compromiso nombrando un Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil con el fin de movilizar y coordinar las actuaciones de la Administración General del Estado en materia de lucha contra la desigualdad y la pobreza infantil Es necesario poner el foco en mejorar los modelos de intervención social, reforzando todos los programas que sirvan para fortalecer las capacidades de las familias. Con ellos se aspira a prevenir las situaciones de desventaja social que vive la infancia y romper el ciclo de transmisión generacional de la pobreza y la exclusión social. Si bien los servicios básicos para la infancia en España tienen vocación de universalidad y gratuidad, esta dista de ser completa en diversos ámbitos como la educación de 0 a 3 años, el material escolar, los libros de texto, los comedores escolares o incluso los gastos farmacéuticos, que representan a menudo una carga muy pesada para las familias con hijos a cargo, y en especial las familias monoparentales dada su especial vulnerabilidad. Por todo ello, estos servicios deben mejorarse y reforzarse, garantizando mayor eficiencia en su prestación, en especial cuando los destinatarios son familias con hijos a cargo.

Otro gran desafío presente en las sociedades europeas y en España en particular, es reducir la desigualdad, en especial la desigualdad de rentas, que se ha visto incrementada como consecuencia de la grave crisis económica y de las elevadas tasas de desempleo consiguientes. Por eso esta Estrategia persigue una educación y empleo más inclusivo, enfocado especialmente hacia las personas con mayores dificultades educativas y de inserción laboral, como son, entre otros, jóvenes o personas desempleadas de larga duración. La ordenación y mejora de los sistemas de rentas mínimas y el acceso a servicios públicos de calidad contribuirán a este objetivo. Pero por sí solas no resolverán por completo retos de la envergadura y complejidad de la pobreza infantil ni los riesgos de exclusión de los colectivos más vulnerables (jóvenes, parados de larga duración, hogares monomarentales, población gitana, etc.). Por ello, la Estrategia hace especial hincapié en la necesidad de incrementar la cobertura de las prestaciones de desempleo, la mejora de prestaciones por hijo a cargo (en el marco del desarrollo de un Ingreso Mínimo Vital) y la mejora de los permisos de parentalidad.

De acuerdo con la configuración territorial del Estado y el reparto competencial entre administraciones públicas, la Estrategia se plantea como una Estrategia de Estado, realizada con participación de todas las administraciones públicas. La gobernanza de la Estrategia se basa en la colaboración de la Administración General del Estado con las comunidades autónomas, las entidades locales -a través de su representación en la Federación Española de Municipios y Provincias- y el Tercer Sector de Acción Social y los interlocutores sociales, que han sido los actores esenciales para su elaboración y participarán en su implementación y evaluación.

La Estrategia, en línea con los Planes Nacionales de Inclusión Social desarrollados desde 2001, se centra particularmente en cuatro Metas Estratégicas, concretando los objetivos para cada una de ellas, así como las líneas de actuación fundamentales. Comprende, a su vez, planes y programas específicos dirigidos ámbitos concretos de intervención o a colectivos determinados que por su situación o características particulares ofrecen mayor vulnerabilidad. Dichos planes o programas, que ya están en marcha o que está previsto desarrollar en los próximos años son, por ejemplo, la Estrategia de Activación para el Empleo 2017-2020, el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, la Estrategia Española de Discapacidad 2014-2020, la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020, II Plan Nacional de Derechos Humanos (2019-2023), la Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020, la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (2019-2024) y tantos otros que están en proceso de revisión y nueva formulación como el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia.

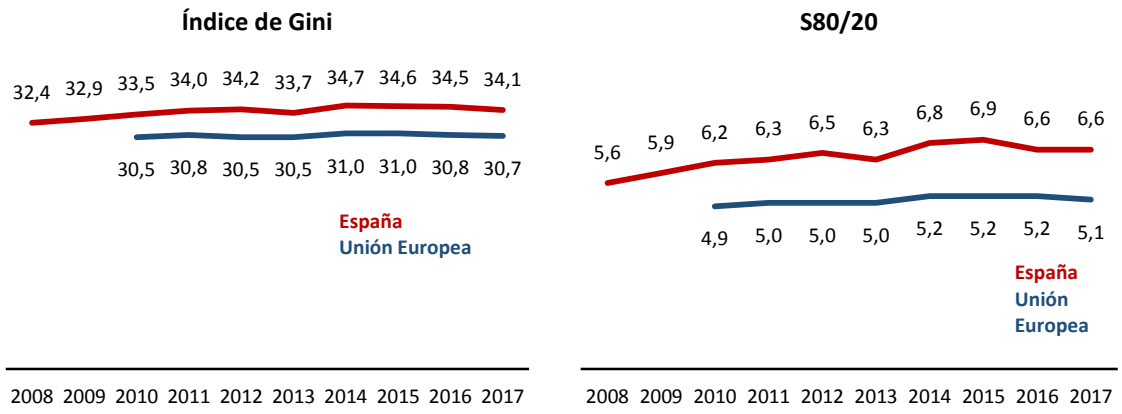
Por último, para la implementación de esta Estrategia es necesaria la elaboración de planes operativos, de ámbito nacional, autonómico o local, que vayan concretando las medidas y actuaciones correspondientes a sus líneas de actuación, así como el periodo de ejecución, el órgano responsable y el presupuesto asociado.

2. DIAGNÓSTICO DE LA POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

La pobreza es una de las formas en que puede materializarse la desigualdad de rentas. Cuando hablamos de pobreza relativa ponemos el foco en el perfil de la desigualdad en los tramos más bajos de ingresos. En las sociedades desiguales existe una brecha importante entre los recursos de que disponen los hogares en estos segmentos y los que disponen los colectivos en los tramos medios y elevados. Dos formas de capturar la desigualdad son el índice de Gini y el indicador s80/S20. El índice de Gini captura cuánto se aparta la distribución real de rentas disponibles de una distribución uniforme en que todos los hogares dispondrían de la misma renta.[1]

El incremento de la desigualdad, en concreto, de la desigualdad en la distribución de la renta, ha sido en España una de las principales consecuencias de la crisis. Por su parte, el Índice de Gini pasó de 32,4 en 2008 a situarse en 34,7 en 2014, y desde entonces comienza a reducirse, aunque a un ritmo más lento que el de crecimiento observado en los años anteriores, situándose en 2017 en el 34,1. En otras palabras, incluso después de 4 años de recuperación, el índice Gini continúa siendo 1,7 puntos más elevado que al comienzo de la crisis. La evolución del indicador s80/S20 es similar, con un aumento que culmina en 2015, con un ligero descenso desde entonces pero encontrándonos en 2017 aún con una ratio 80/20 un punto superior a la de 2008. En el año 2008, el total de las rentas del 20% más rico de la población multiplicaba por 5,6 a la del 20% más pobre, en el año 2015 la multiplica por 6,9, y en 2016 y 2017 se cifra en 6,6.

Gráfico 1. Índice Gini y relación S80/S20 en España (2008-2017).



Fuente: Eurostat.

[1] Sus valores se sitúan entre 0 (todos los hogares tienen la misma renta) y 100 (un hogar concentra todos los recursos y los demás no tienen nada). Los países europeos tienen índices de Gini situados en la franja 20 y 40. El indicador S80/S20 o ratio interquintílico se estima como el cociente entre los ingresos medios que recibe el 20% de la población con mayores ingresos y el 20% con menores ingresos.

2.1. DEFINICIONES Y MEDIDA DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

La primera gran cuestión en la lucha contra la pobreza pasa por explicar de forma rigurosa cómo se mide o se puede medir la pobreza, y cuáles son las ventajas e inconvenientes de cada medida o indicador.

Podemos medir la pobreza refiriéndonos solo a su dimensión monetaria (la relacionada con los ingresos de los que dispone cada persona), o a su dimensión material (la relacionada con los bienes y servicios de los que efectivamente dispone cada persona en cuestión). Evidentemente ambas dimensiones están fuertemente correlacionadas, pero no coinciden perfectamente y, por ello, conviene considerar ambas para entender la naturaleza multidimensional de la pobreza y poder prevenirla y reducirla de forma eficaz.

En términos monetarios, se consideran en riesgo de pobreza aquellas personas que viven en hogares donde la renta disponible por unidad de consumo es inferior al 60% de la mediana de la renta nacional (ver Cuadro 1). Se trata, en este caso, de un indicador de pobreza relativa, pues se define en relación a la renta o ingresos que obtienen el conjunto de hogares en el país y año de referencia.[2] El porcentaje de personas por debajo de dicho umbral constituye lo que se denomina tasa de riesgo de pobreza. También se puede calcular el porcentaje de personas en hogares con renta por unidad de consumo inferiores al 40% y al 25% de la mediana de la renta nacional.

Frente a la pobreza relativa medida a partir de los ingresos, la pobreza o privación material hace referencia a un estado de dificultad económica que se traduce en la incapacidad de acceder a determinados bienes o servicios que se consideran deseables o necesarios para llevar una vida con un nivel de bienestar adecuado. En la Unión Europea (siguiendo el criterio de Eurostat), la forma más habitual de medir la carencia material severa es calculando el porcentaje de personas que no pueden adquirir (diferenciando de quienes no quieren tenerlos o no los necesitan) al menos cuatro ítems de nueve definidos y considerados básicos.

Evidentemente, es posible encontrar personas cuya renta por unidad de consumo no esté por debajo del umbral de pobreza pero que, en determinados períodos, no hayan podido por ejemplo afrontar el pago del alquiler o gastos imprevistos. Por ello, siempre es conveniente examinar tanto la dimensión monetaria como material de la pobreza, de forma alternativa y complementaria.

---

[2] El concepto de unidad de consumo se utiliza para una mejor comparación de los ingresos de distintos tipos de hogares. El dinero del que se dispone para cada persona dentro de un hogar depende del número de miembros en ese hogar y sus edades, ya que los gastos medios de un adulto son generalmente mayores que los gastos generados por los menores de edad. Así, para poder comparar los ingresos de que se dispone para cada persona en los diferentes hogares que tienen distinto tamaño y composición por edad se utiliza la Escala OCDE modificada, que concede un peso de 1 al primer adulto, un peso de 0,5 a los demás adultos y un peso de 0,3 a los menores de 14 años, y se divide el total de ingresos que recibe el hogar entre las unidades de consumo que lo integran (asignando a cada miembro el peso que le corresponde en función de su edad), y el ingreso por unidad de consumo resultando se adjudica por igual a cada uno de sus miembros.

Por último, el indicador AROPE (At Risk Of Poverty or social Exclusion)[3] combina ambas dimensiones – monetaria y material- y además añade la intensidad del trabajo como dimensión adicional. Al considerar suficiente sufrir pobreza en alguna de las tres formas señaladas (monetaria, carencia material severa o baja intensidad laboral) para considerar a una persona en riesgo de pobreza o exclusión social, el indicador AROPE ofrece siempre índices mayores de pobreza que cualquier de los otros dos indicadores considerados por separado. Es más, su evolución resulta muy afectada por la evolución del empleo, con relativa independencia de las características de éste. Este es uno de los motivos para preferir la utilización de la tasa de riesgo de pobreza (monetaria), en la medida en que sin ser insensible a la evolución del empleo no responde de forma tan mecánica a sus cambios.

[3] El indicador de tasa de riesgo de pobreza y exclusión social es conocido por sus siglas en inglés, "At Risk of Poverty and/or Exclusion". Fue el indicador establecido por la Estrategia Europa 2020 para medir este fenómeno en los países de la UE.

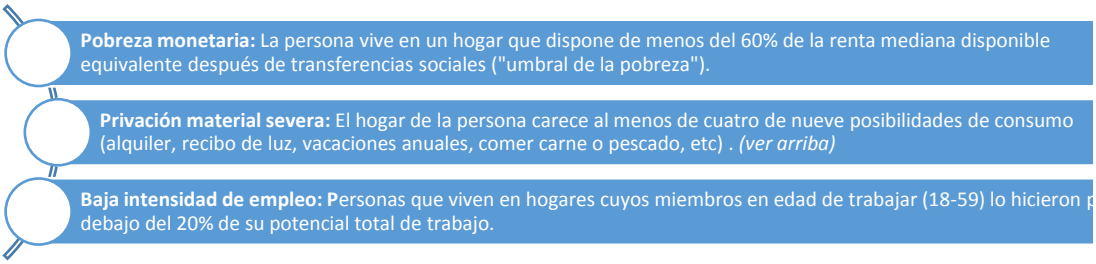
La **pobreza relativa** describe la situación de personas cuyos ingresos no llegan a un determinado umbral fijado en función de la distribución de ingresos equivalentes. Habitualmente, la pobreza relativa se calcula como la proporción de personas cuyos ingresos equivalentes no llegan al 60% de la mediana de ingresos. Para una familia de dos adultos y un menor de 14 años, el umbral de pobreza del 60% de la mediana se situó en 2017 en 15.340 euros anuales. Además de la tasa de pobreza con el umbral del 60%, se pueden construir otros umbrales más exigentes para analizar subgrupos de hogares menos aventajados. Utilizando el umbral del 40% y del 25% de los ingresos equivalentes para la misma familia de referencia en 2017, las cantidades de referencia serían 10.226 € anuales y 6.390 € anuales, respectivamente.

1. Pobreza anclada: consiste en utilizar, en lugar del umbral de pobreza del año en curso, tomar como referencia un año concreto para establecer ese umbral (del 60% de la mediana de ingresos) y aplicarlo al año en curso. De este modo, se calcula la tasa de pobreza anclada, que es el porcentaje de personas por debajo de dicho umbral. De esta manera sólo se tienen en cuenta las variaciones en el precio de las cosas (IPC).
2. Pobreza persistente: mide la proporción de personas que se encuentran en situación de pobreza relativa en el año de referencia y, en al menos, dos de los tres años anteriores. El umbral de pobreza relativa que se usa habitualmente es el de pobreza moderada (60% de la mediana de la renta equivalente)

La **privación material severa** hace referencia a hogares que no pueden permitirse 4 de los siguiente 9 ítems: 1) pagar la hipoteca, alquiler o facturas corrientes; 2) mantener la vivienda con temperatura adecuada en invierno; 3) ir de vacaciones fuera de casa al menos una semana al año; 4) una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días; 5) capacidad para afrontar gastos imprevistos; 6) teléfono en el hogar; 7) TV en color; 8) lavadora; 9) coche.

AROPE: El indicador AROPE (At Risk Of Poverty or social Exclusion) es uno de los indicadores de la Unión Europea en su Estrategia 2020, que engloba a las personas que se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social. Para entrar en esta definición deben cumplirse al menos uno de los siguientes criterios: estar en riesgo de pobreza, estar en riesgo de carencia material severa o vivir en un hogar con una intensidad del trabajo muy baja. El indicador baja intensidad en el trabajo por hogar se calcula como el cociente entre el número de meses trabajados por todos los miembros del hogar (de 18 a 59 años, excepto estudiantes de 18 a 24 años) y el número total de meses que podrían trabajar estos miembros del hogar. El indicador incluye a las personas que viven en hogares con una intensidad en el empleo inferior a 0,2. Si se da más de un criterio al mismo tiempo solo se cuenta a cada persona una vez.

Gráfico 1. El indicador AROPE



Indicadores de Desigualdad

Quintiles de renta: un quintil es cada uno de los cuatro valores en una distribución que sirven para dividir la misma en cinco partes iguales. En el estudio de las condiciones de vida suele referirse a los valores que dividen la distribución de ingresos, de modo que el primer quintil es el que delimita el grupo del 20% con menos ingresos y el último es el que separa al grupo del 20% con más ingresos. En España, 2017, pertenecen al primer quintil de renta los hogares por debajo de los 8.143 Euros anuales por unidad de consumo, y al segundo los que están por debajo de los 12,149 Euros por unidad de consumo. Nótese que los hogares en el primer quintil corresponden aproximadamente con los hogares en riesgo de pobreza, y una proporción inferior al 10 por ciento de los encuadrados en el segundo quintil.

S80/20: La relación de quintiles, también llamada la relación S80/S20, mide la desigualdad en la distribución de la renta comparando el 20% de la población con los ingresos más altos y el 20% de la población con menores ingresos.

Índice **Gini**: El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad que se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos dentro de un país. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). El índice de Gini es el coeficiente de Gini expresado en referencia a 100 como máximo, en vez de 1, y es igual al coeficiente de Gini multiplicado por 100.

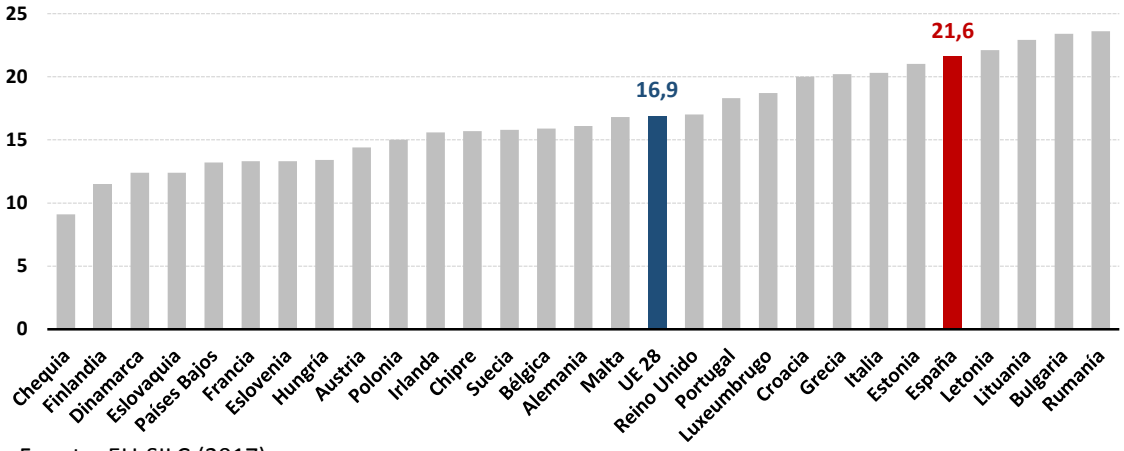
Cuadro 1. Definiciones de indicadores relacionados con la pobreza y la desigualdad[4]

Más allá de estos indicadores directamente cuantificables, existen enfoques más holísticos que aspiran a captar la multidimensionalidad de la pobreza en general, o de la pobreza infantil en particular, centrando la atención en las capacidades (Amartya Sen) o en los derechos (impulsado por el Comité de los derechos del Niño).[5]

2.2. PANORAMA GENERAL

Las últimas cifras disponibles que permiten comparar la incidencia del riesgo de pobreza entre la población española con la que sufren los habitantes del resto de socios de la Unión Europea ponen de manifiesto la gravedad de esta problemática en España. En el ranking de Estados Miembros, España ocupa el quinto puesto con mayor tasa de riesgo de pobreza usando el umbral del 60 por ciento de la mediana, con un 21,6% de la población por debajo del mismo. Solo cuatro países -Letonia, Lituania, Bulgaria y Rumanía, en este orden- presentan tasas de riesgo de pobreza ligeramente superiores (hasta dos puntos) a la española.

Gráfico 2. Tasa de riesgo de pobreza (umbral 60% de la mediana) en la UE (2017)



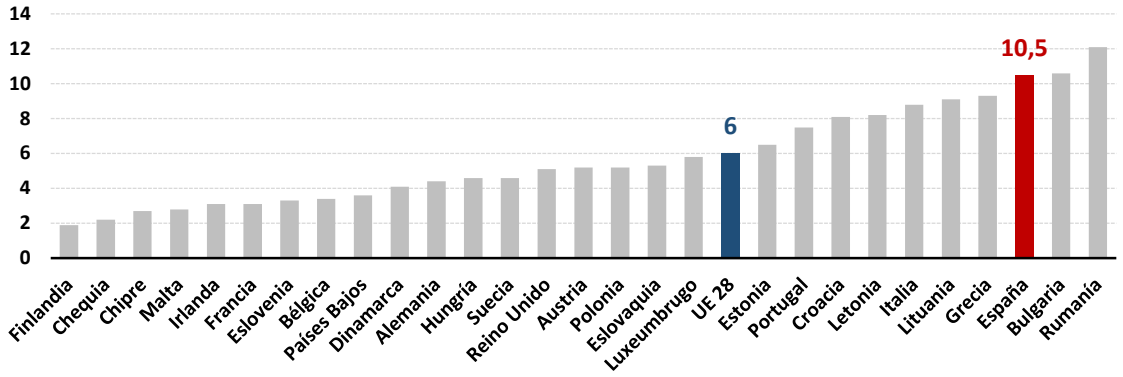
Fuente: EU-SILC (2017).

Nuestra posición relativa incluso empeora cuando consideramos la tasa de riesgo de pobreza con el umbral del 40% de la mediana de la renta, en lugar del 60%, como muestra el gráfico 3, donde España aparece en la tercera peor posición, solo por delante de Bulgaria y Rumanía. De hecho, mientras que nuestra tasa de riesgo de pobreza con el umbral del 60% es un 28 por ciento superior a la media de la UE, la de pobreza con el umbral del 40% supera en un 75% a la media comunitaria. Esto indica que no solo tenemos una incidencia de la pobreza monetaria superior a la existente en la mayor parte de nuestros socios comunitarios, sino que además la intensidad o crudeza de dicha pobreza es también mayor para gran parte de la población afectada.

[4] Para más información consultar el informe del INE "La pobreza y su medición": https://www.ine.es/daco/daco42/sociales/pobreza.pdf.

[5] Véase por ejemplo el informe de la Social Metrics Commission del Reino Unido, publicado a finales de 2018: http://smc2018.azurewebsites.net/MEASURING-POVERTY-FULL_REPORT.pdf

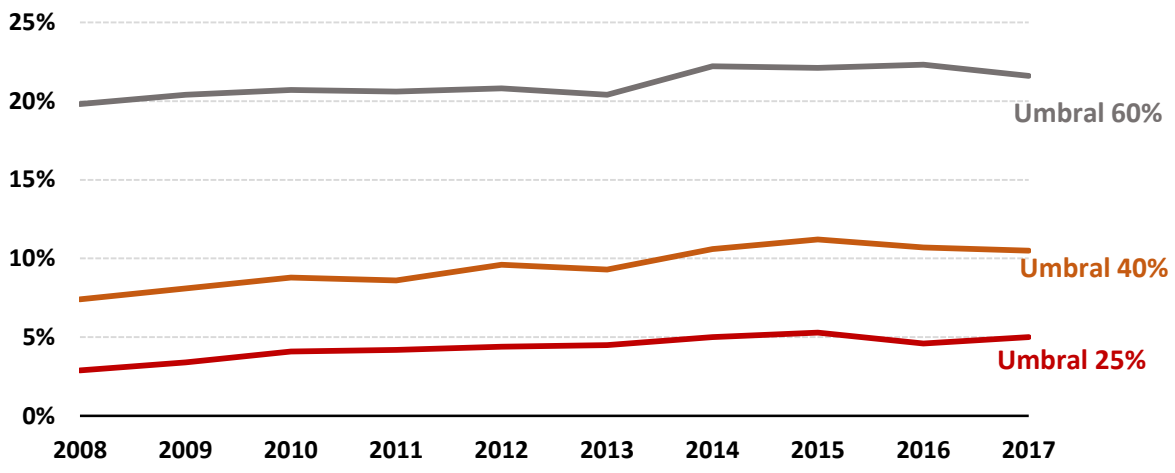
Gráfico 3. Tasa de riesgo de pobreza (umbral 40% de la mediana) en la UE (2017)



Fuente: EU-SILC (2017).

Y lo que resulta quizá más preocupante, estas cifras no son solo ni principalmente un reflejo del impacto de la crisis pues, como puede observarse en el gráfico 4, la tasa de pobreza moderada ya rozaba el 20 por ciento antes de la crisis (2008) y experimentó un claro incremento en 2014, que se ha mantenido hasta 2016 con un ligero descenso en 2017. Es más, si atendemos a los umbrales del 40% y del 25%, el incremento se ha prolongado hasta 2015, con una caída ligerísima en los dos últimos años. Dicho de otro modo: la tasa de riesgo de pobreza en España ya era muy alta en términos comparados antes de la crisis y, después de ésta, la recuperación económica apenas se ha traducido en una reducción significativa de las cifras récord alcanzadas en 2014/2015. De hecho, las cifras de 2017 indican que seguimos en niveles superiores a los de 2008.

Gráfico 4. Tasas de riesgo de pobreza en España para la población general (2008-2017)

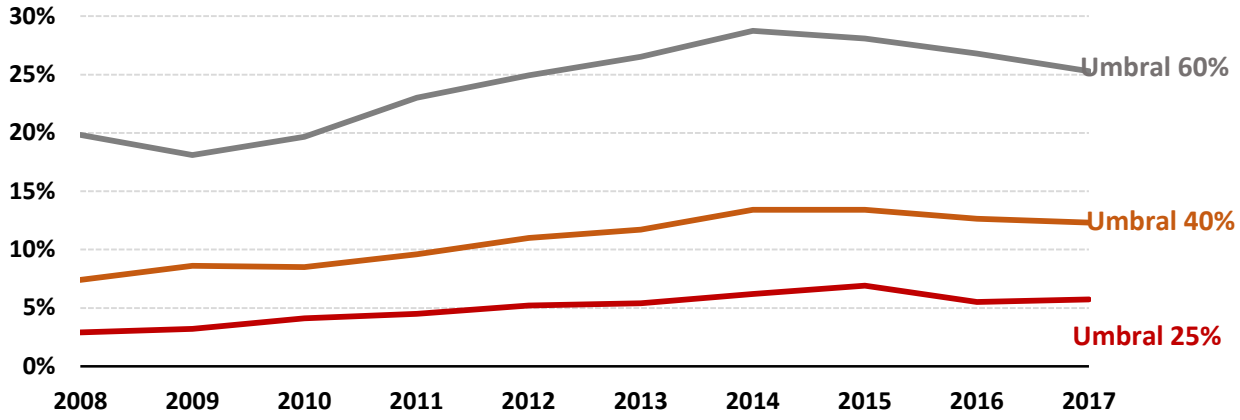


Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2008-2017)

Es más, si realizamos la comparación temporal tomando como referencia las magnitudes de ingresos que determinaban los umbrales de pobreza en 2008, considerando la variación de precios, y calculamos así lo que se denomina pobreza anclada, podemos observar como indica el gráfico 5 que en 2017 la tasa de pobreza con umbrales del 60 y 40% de la mediana se han

incrementado en 5 puntos, y con el del 25% n casi 3. En términos relativos, el incremento más notable es este último que prácticamente se ha duplicado desde 2008, mientras que el incremento de la pobreza con umbral del 40% ha sido de un 66% y con el umbral del 60% es del 27%. Esta medida indica que el aumento de la pobreza durante la crisis ha perjudicado particularmente al nivel de vida de los hogares con ingresos más bajos, eliminando los avances que se hubieran podido producir con anterioridad, incrementado de esta forma la desigualdad.

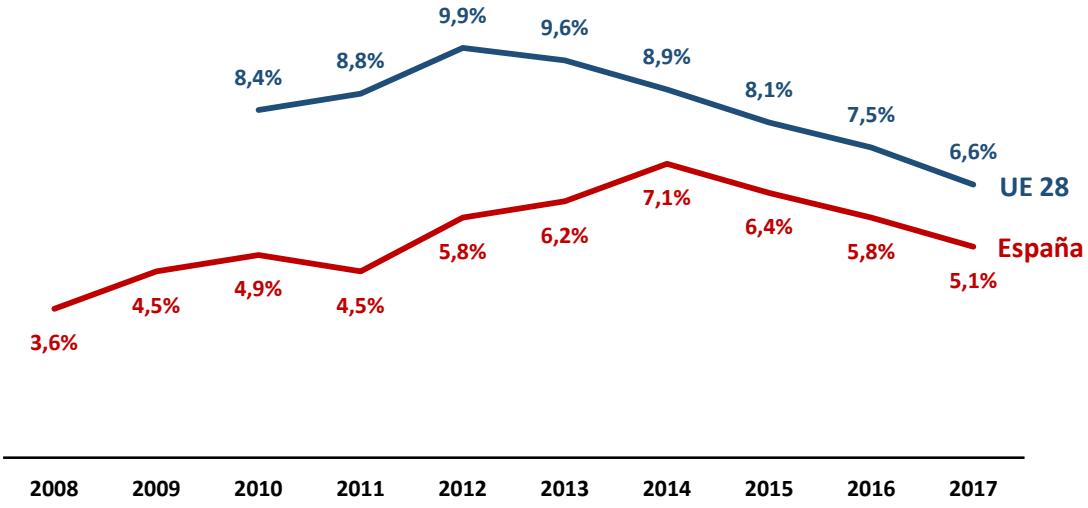
Gráfico 5. Tasas de riesgo de pobreza anclada en 2008 (con umbrales 60%, 40% y 25%) en España (2008-2017)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2008-2017).

Si atendemos a la privación material severa (ver definición Cuadro 1), la evolución reciente en España difiere en la secuencia de la seguida por este indicador en el resto de la Unión Europea. Como muestra el gráfico 6, la evolución fue negativa en el conjunto de la UE hasta 2012, año a partir del cual se aprecia un descenso continuado desde casi un 10 por ciento de la población europea afectada por privación material severa hasta el 6,7 por ciento registrado en 2017. En España, los niveles siempre han sido inferiores a los de la media europea; sin embargo, la población que sufre privación material severa fue en aumento desde el comienzo del periodo estudiado hasta 2014, cuando el 7,1 por ciento de la población se encontraba en dicha situación. En 2017 dicho porcentaje se había reducido hasta el 5,1 por ciento, es decir, una tasa 1,6 puntos por debajo de la media.

Gráfico 6. Privación material severa en UE y España, porcentaje sobre el total de la población. Evolución 2008-2017.

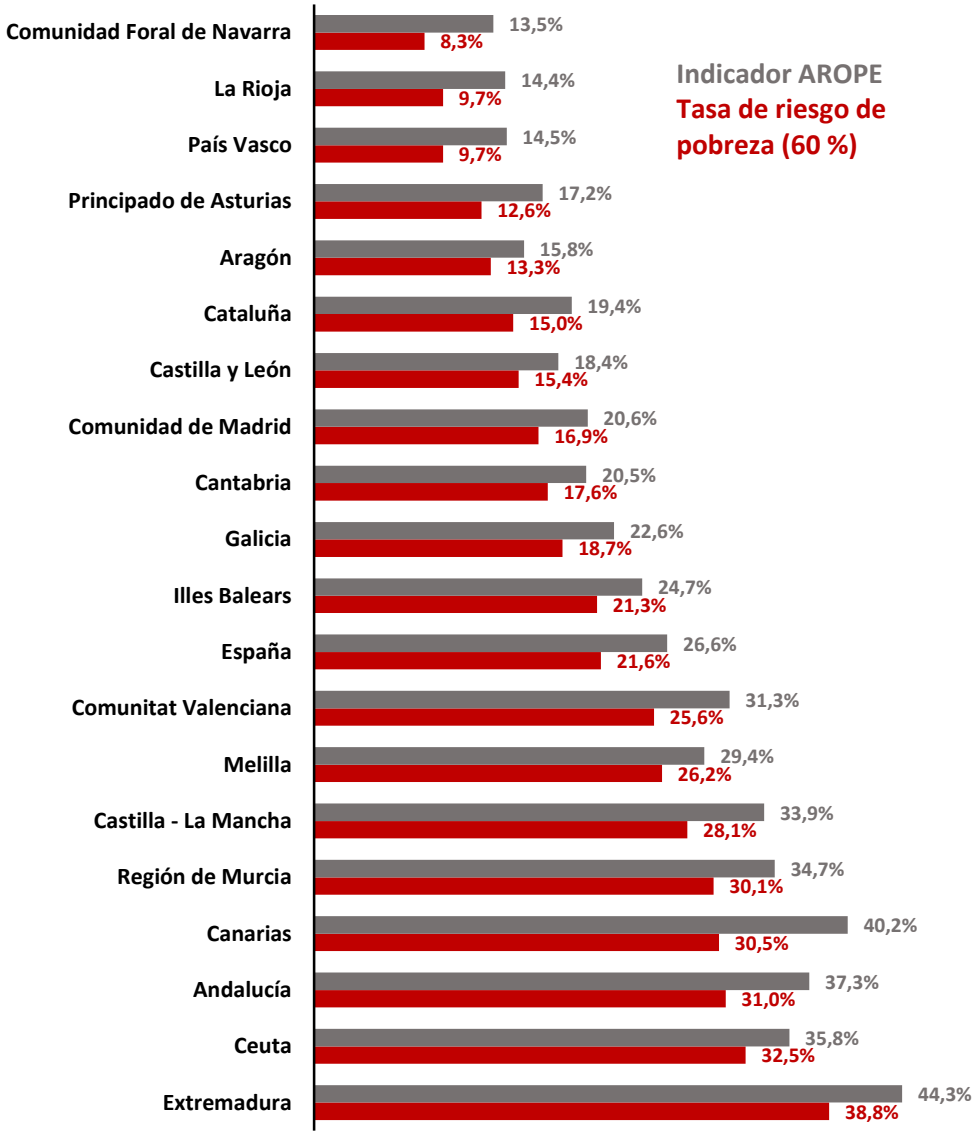


Fuente: EU-SILC (Eurostat, 2008-2017)

También es importante hacer alusión a las marcadas diferencias territoriales existentes dentro del conjunto del Estado. Con independencia de que se use el indicador AROPE o simplemente la tasa de riesgo de pobreza monetaria, el ranking de CCAA casi se mantiene, con Andalucía, Extremadura y Ceuta en el extremo inferior, y Navarra, La Rioja y el País Vasco en el superior.

En cualquier caso, la comparación territorial se enfrenta con importantes retos metodológicos, pues el ranking varía mucho en función de si utilizamos la tasa de pobreza calculada sobre la mediana de la renta nacional o la mediana de la renta autonómica. Tomando esta último como referencia, Illes Balears (25,9%) - que poseen una tasa inferior a la media cuando el cálculo se hace tomando el umbral nacional como referente (datos para 2015, los últimos disponibles)- aparece en la posición más desaventajada. Además, la brecha entre la de mayor tasa (Illes Balears) y la de menor tasa (Cantabria, 16,1%) se reduce desde los 22 puntos observados cuando se utiliza el umbral nacional a menos de 10 cuando se usan los autonómicos.

Gráfico 7. Riesgo de pobreza monetaria e indicador AROPE por comunidades autónomas. Año 2017



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2017)

Por otro lado y sin abandonar la perspectiva territorial de la pobreza en España resulta interesante apuntar el diferencial existente entre las áreas rurales y las grandes ciudades[6]. Como muestra el Gráfico 8, la ruralidad es un factor negativo en lo que a la pobreza respecta.

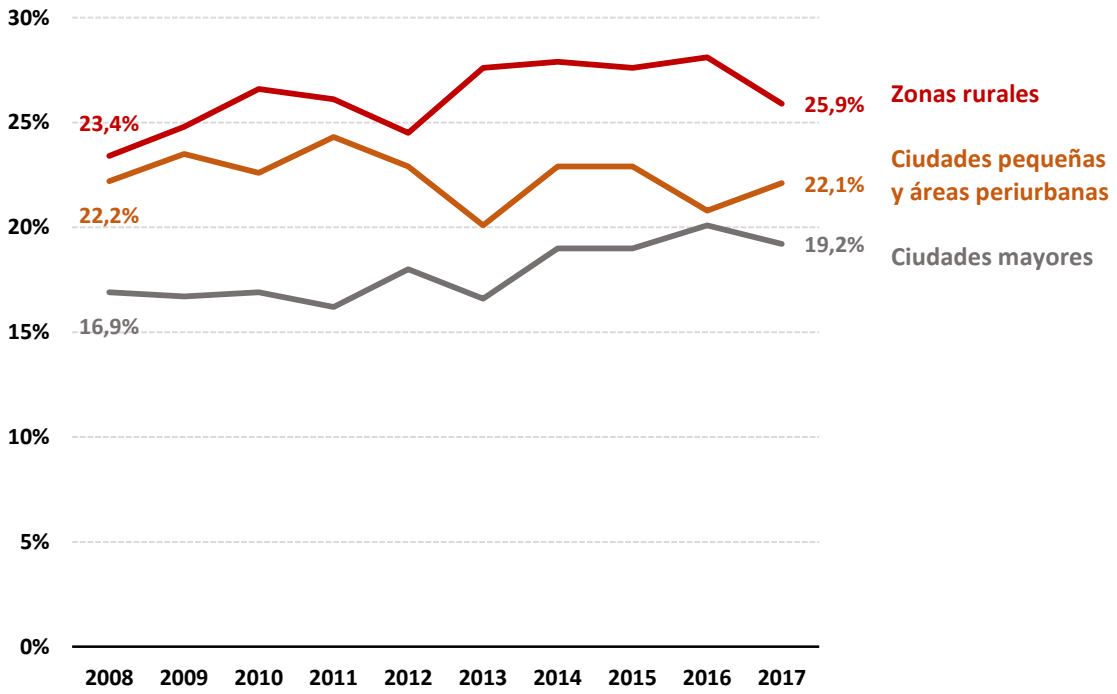
6 El grado de urbanización clasifica las unidades administrativas locales (a nivel LAU2) como ciudades, pueblos y suburbios, o áreas rurales basándose en una combinación de contigüidad geográfica y umbrales mínimos de población aplicados a celdas de población de 1 km². Las categorías se definen de la siguiente manera:

- Ciudades (nombre alternativo: zonas densamente pobladas): al menos el 50% de la población vive en un centro urbano.
- Ciudades y suburbios (nombre alternativo: áreas de densidad intermedia): menos del 50% vive en un centro urbano, pero más del 50% de la población vive en un grupo urbano.
- Áreas rurales (nombre alternativo: zonas poco pobladas): más del 50% de la población vive en celdas rurales.

Cada centro urbano debe tener al menos el 75% de su población en una ciudad. Esto asegura que todos los centros urbanos estén representados por al menos una ciudad, aun cuando este centro urbano represente menos del 50% de la población de una LAU2.

De hecho, durante todo el periodo las tasas de riesgo de pobreza observadas han sido superiores en las áreas rurales que en el resto del territorio. Sin embargo, es cierto, que unas y otras han experimentados cambios diferentes. Mientras que las áreas rurales experimentaron un empeoramiento sostenido desde 2012, con un ligero descenso sólo en el último año, el empeoramiento empezó más tarde en ciudades pequeñas y mayores, con una evolución más negativa en estas últimas que sólo parece frenarse ligeramente a partir de 2016.

Gráfico 9. Tasa de riesgo de pobreza (60% mediana) por grado de urbanización, 2008-2017.



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2017)

2.3. PERFILES DE LA POBREZA EN ESPAÑA

2.3.1. Edad

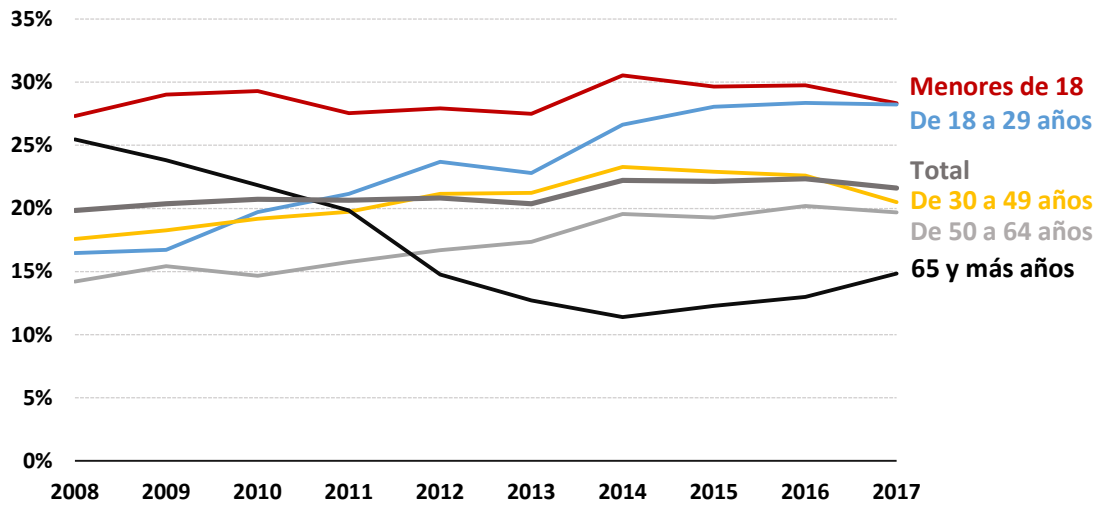
Una de las dimensiones fundamentales que es necesario analizar para una mejor comprensión del significado y dinámica de la pobreza en España es la edad de quienes la sufren. El riesgo de exposición a la vulnerabilidad varía a lo largo del ciclo vital y la pobreza se manifiesta de forma diferente a diferentes edades. Por ello, la edad de las personas en riesgo de pobreza constituye una de las dimensiones fundamentales a la hora de elaborar la Estrategia.

Como muestra el gráfico 10, en España, es la población menor de edad la que experimenta mayores tasas de pobreza (28,3 por ciento) entre todos los grupos de edad comparados, seguida de cerca por los jóvenes entre 18 y 29 años[7] (28,2 por ciento), estando ambos grupos

[7] La definición del término "juventud" es ambigua. En la estadística europea se suele usar el grupo de 16-24 años. Sin embargo, según el ámbito sea educación, empleo o medición de pobreza, se usan también tramos de edad que van de los 16 o 18 años hasta los 29 años. En sus estudios el Instituto de la Juventud (INJUVE) considera que la juventud abarca de los 16 a los 29 años. Sin embargo, para evitar solapamientos con el análisis de la pobreza infantil que se considera referida a la población menor de

en 2017 en niveles muy superiores a la media (21,6 por ciento). En cambio, la población en edad de trabajar, de 30 años o más, se sitúa en niveles ligeramente inferiores a la media y, en claro contraste con los menores y los jóvenes, la población de 65 y más presenta niveles de pobreza muy inferiores al resto de la población (15 por ciento).

Gráfico 10. Tasa de riesgo de pobreza (umbral 60% de la mediana) en España (2008-2017), por grupos de edad

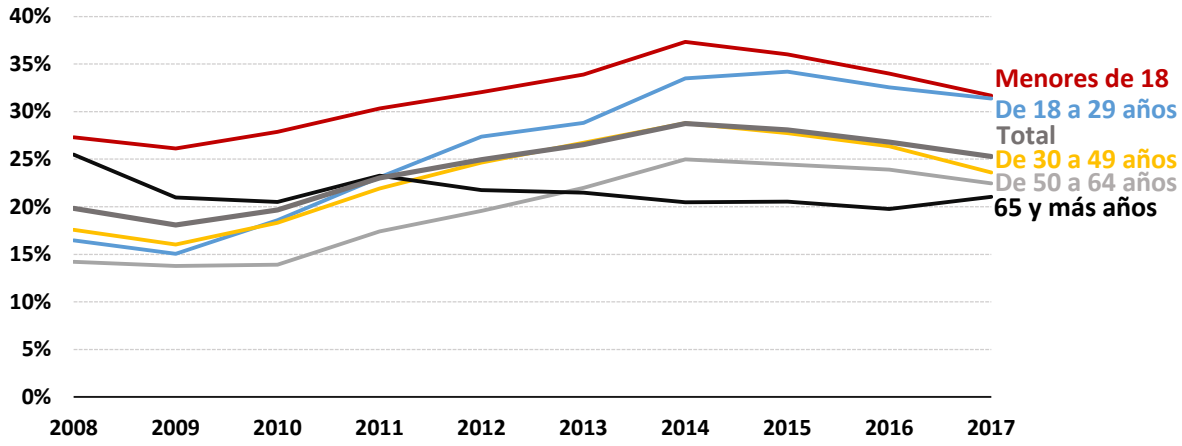


Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2008-2017).

Atendiendo a la dinámica observada en la última década quizá el fenómeno más llamativo es el evidente e intenso rejuvenecimiento de la pobreza en España, que se refleja con especial claridad en la evolución experimentada por la tasa de riesgo de pobreza de la población entre 18 y 29 años, que ha pasado de un 16,5 por ciento en 2008 al 28,2 por ciento en 2017. De hecho, si analizamos la pobreza anclada, tomando con año de referencia 2008, se observa que el crecimiento de la pobreza juvenil fue el más intenso de todos los grupos de edad durante la crisis y que, además, en el período de recuperación, la pobreza juvenil se ha reducido menos que la del resto de grupo, incluida la infantil, lo que explica la convergencia entre ambas partiendo de posiciones iniciales muy diferentes. Por el contrario, llama la atención la evolución entre los mayores de 64, que vieron reducirse la tasa de pobreza significativamente desde 2011, cuando para el resto aumentaba, con un ligero repunte en el último año, que aún los mantiene por debajo de la media nacional.

18, en esta Estrategia se procura, en la medida en que las cifras disponibles lo permitan, separar ambos grupos.

Gráfico 11. Tasa de riesgo de pobreza anclada en 2008 (60% de la mediana) en España (2008-2017), por grupos de edad



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2008-2017).

2.3.2. Sexo

Los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2017 muestran una masculinización de la recuperación económica y una feminización de la pobreza, en todos los indicadores que se utilizan para medirla. La tasa de AROPE masculina queda en el 26%, mientras que la femenina es del 27,1%. El riesgo de pobreza masculina se sitúa en el 21%, mientras que la femenina es del 22,2%, con una mejora de un punto porcentual en el último año entre los hombres que no se da entre las mujeres.

La carencia material severa masculina es del 4,9%, en tanto que la femenina es del 5,3%. A pesar de que en el último año se han registrado descensos en la mayoría de los de las variables que componen este indicador, en casi todas hay más mujeres afectadas, que hombres. La única excepción es la de tener retrasos en el pago de los gastos de la vivienda, donde la tasa de hombres afectados es más alta. Aunque esta mejora se ha producido de forma más pronunciada en las mujeres (con un descenso de 6,2% a 5,3% frente al de 5,3% al 4,9% de los hombres) las mujeres presentan porcentajes más altos en promedio.

El porcentaje de hogares con baja intensidad en el trabajo es del 12,9% entre los encabezados por hombres, y del 13,2% entre los que encabezan las mujeres. Con respecto a 2016, la tasa de los hombres se redujo en 2,5 puntos porcentuales, en tanto que la de las mujeres sólo lo hizo en 1,6 puntos porcentuales.

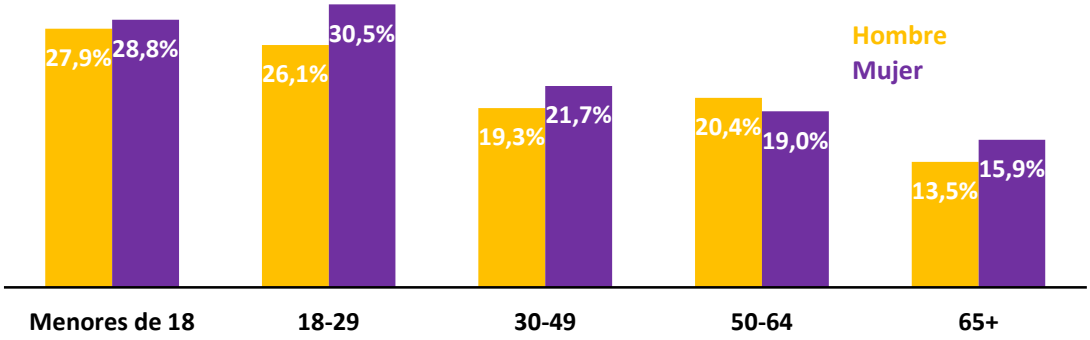
Tabla 1. Indicadores sobre riesgo de pobreza y exclusión social por sexo, 2017

		2017	2016
Hombres	Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE)	26,0	28,0
	En riesgo de pobreza (renta año anterior a la entrevista) con umbral 60% de la mediana	21,0	22,6
	Con carencia material severa	4,9	5,3
	Viviendo en hogares con baja intensidad en el trabajo (de 0 a 59 años)	12,4	14,9
Mujeres	Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE)	27,1	27,9
	En riesgo de pobreza (renta año anterior a la entrevista) con umbral 60% de la mediana	22,2	22,1
	Con carencia material severa	5,3	6,2
	Viviendo en hogares con baja intensidad en el trabajo (de 0 a 59 años)	13,2	14,8

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, 2017.

Aunque muchas diferencias no resulten significativas (de hecho, en términos de tasa de riesgo de pobreza solo la diferencia del año 2008 lo fue, pero ninguna otra desde entonces), cuando analizamos estas diferencias entre hombres y mujeres por grupos de edad observamos patrones que merecen ser destacados. La tasa de riesgo de pobreza tiende a ser mayor entre las mujeres, con una sola excepción en el grupo de edad de 50 a 64 años. En el resto, las mayores diferencias se dan, de nuevo, entre la juventud, donde las mujeres presentan una tasa de pobreza 4,4 puntos superior a los hombres de su grupo de edad. La diferencia es tan solo de un punto y no significativa estadísticamente entre los menores de edad, y de 2,5 puntos para las personas de entre 30 y 49 y mayores de 64 años.

Gráfico 12. Tasa de riesgo de pobreza (60% de la mediana) en España (2017), por sexo y grupo de edad.

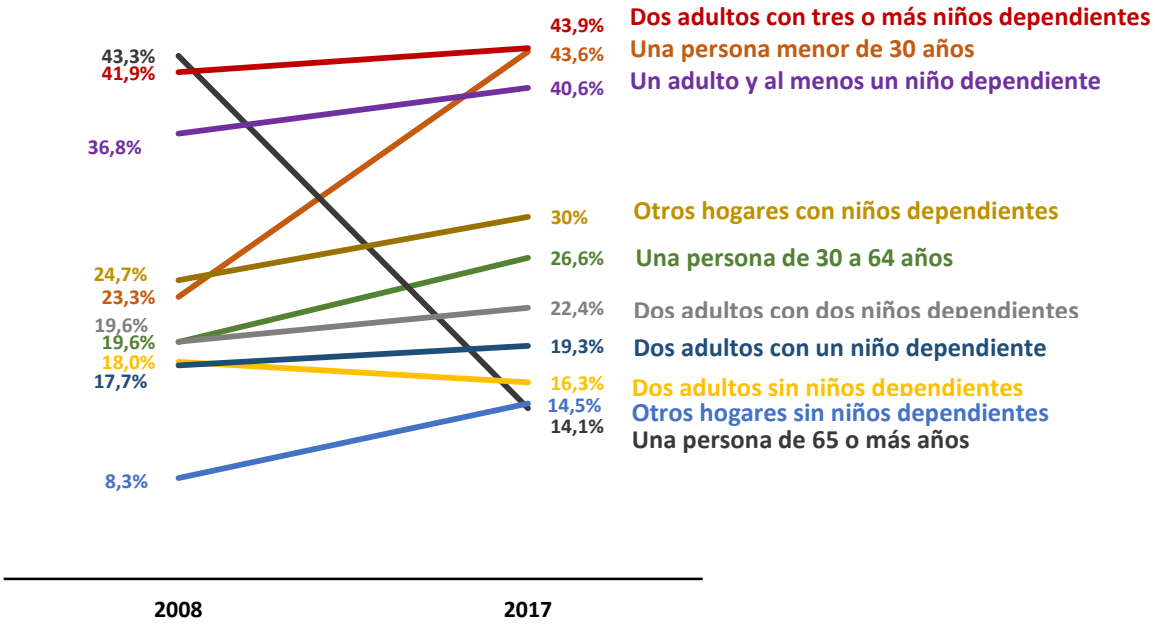


Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2017)

2.3.3. Por tipo de hogar

También se aprecian enormes variaciones en las tasas de riesgo de pobreza entre diferentes tipos de hogar, aspecto éste que solo parcialmente se solapa con diferencias entre grupos de edad y sexo. En general, son aquellos hogares en los que hay presencia de menores de edad, especialmente, familias monoparentales en su mayoría encabezadas por mujeres, los más afectados, junto con los hogares unipersonales de jóvenes menores de 30 años. Además, como puede apreciarse en el gráfico, estos últimos son quienes peor evolución han experimentado a lo largo de la década, en marcado contraste con los hogares unipersonales formados por mayores de 64 años.

Gráfico 13. Tasa de riesgo de pobreza (60% mediana) en España (2008 y 2017), por tipo de hogar



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2008 y 2017)

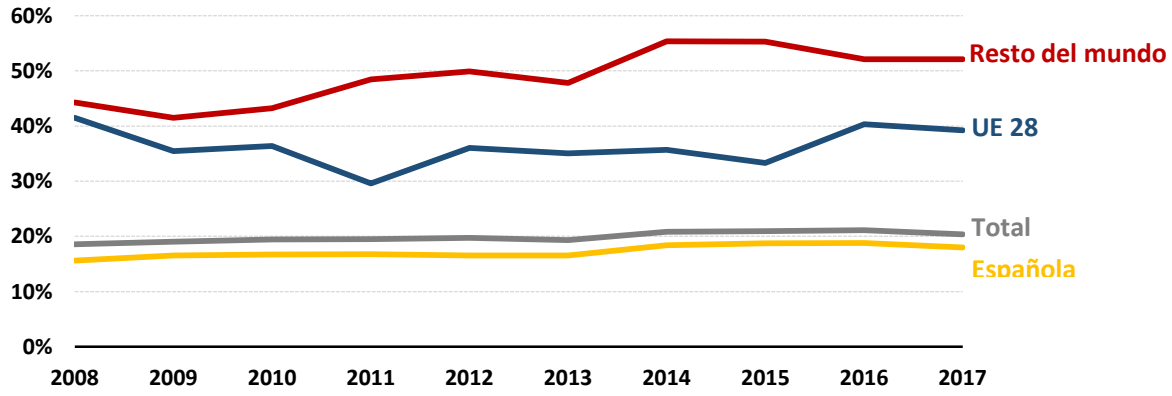
2.3.4. Nacionalidad y país de nacimiento

Por último, la condición de extranjero es previsible que lleve asociada una mayor vulnerabilidad debido no sólo a la ausencia de redes de apoyo, generalmente disponibles para los nacionales, sino también por la inestabilidad jurídica que a menudo les acompaña, al vincularse la posibilidad de renovar sus autorizaciones de residencia en España al mantenimiento del empleo, especialmente precario e inestable para este grupo de población.

Como muestra el gráfico 14, la tasa de pobreza de los extranjeros mayores de 16 años ha sido sistemáticamente más alta que la de los españoles durante todo el periodo considerado, con una evolución al alza para los extranjeros procedentes de fuera de la Unión Europea, que son aproximadamente el 70 por ciento de los que residen en España a 1 de Enero de 2018 (Padrón Municipal, INE). La pobreza en dicho año afectaba al 52 por ciento del colectivo, tras el pico de 2014/2015 (55 por ciento) al que se llega desde una tasa al inicio del periodo (2008) del 44 por ciento, frente al 15,6 y el 41,5 por ciento de los españoles y resto de comunitarios, respectivamente, en el mismo año. De hecho, para los extranjeros procedentes de otros estados miembros de la UE, la evolución es algo más errática, de tal manera que la tasa de pobreza observada en 2017 es prácticamente igual a la de 2008 tras haber experimentado diferentes subidas y bajadas a lo largo de la década.

En ambos colectivos de extranjeros la evolución presenta más altos y bajos debido a que la dinámica demográfica de esta población es bastante más intensa y diversa que entre los españoles. Por una parte, durante la crisis los procesos tanto de retorno como de reagrupación familiar (especialmente de hijos e hijas menores) alteraron bastante la composición de la población extranjera asentada en España respecto a la que habitaba en España a comienzo del periodo. Por otra, la recuperación económica se traduce de forma casi inmediata en nuestro país en una mayor afluencia de flujos migratorios procedentes del exterior, con progresivamente mayor presencia de extranjeros no comunitarios, lo que de nuevo rejuvenece e intensifica el perfil laboral de la población inmigrante en España.

Gráfico 14. Tasa de riesgo de pobreza (60% de la mediana) en España de las personas de 16 o más años (2008-2017), por nacionalidad.

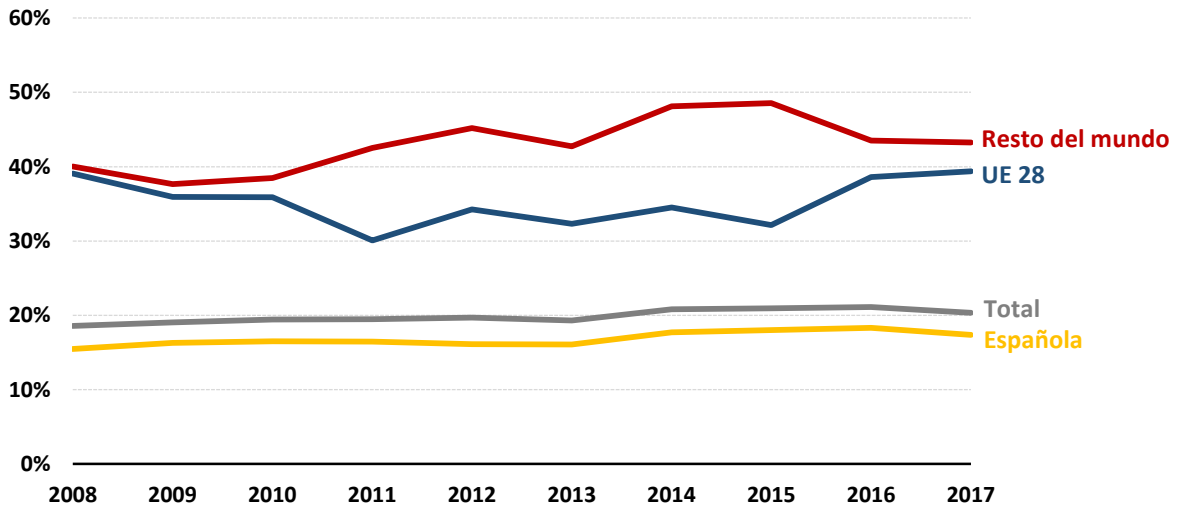


Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2008-2017)

Si en lugar de fijarnos solo en la nacionalidad de las poblaciones estudiadas, atendemos a su país de nacimiento, la imagen que ofrecen las cifras se matiza un poco. Aquellos inmigrantes

que habían nacido fuera de España pero que en el año en cuestión ya habían obtenido la nacionalidad española, se engloban dentro de la categoría 'españoles', de manera que lo que queda en la categoría de extranjeros de fuera de la UE (que son los que tienen mayores incentivos y facilidades para naturalizarse españoles)[8] representa una selección de los que nacieron fuera pero que, casi por definición, llevan menos tiempo viviendo en España y tienen, generalmente, empleos y redes de apoyo más débiles. Por ello, las tasas de pobreza observadas son inferiores cuando la variable de análisis que se utiliza es el país de nacimiento (que agrupa a inmigrantes recién llegados con otros que ya llevan tiempo aquí y han podido adquirir la nacionalidad española), que cuando usamos simplemente la nacionalidad (que aglutina sólo a los inmigrantes más recientes y seguramente con peores indicadores de integración estructural en nuestro país). Evidentemente, las diferencias al usar ambas variables son mayores en los años más recientes, reflejando el número creciente de inmigrantes naturalizados españoles por cualquiera de las vías disponibles para ello (generalmente residencia o matrimonio).

Gráfico 15. Tasa de riesgo de pobreza (60% de la mediana) en España de las personas de 16 o más años (2008-2017), por país de origen



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2008-2017)

2.4. LA POBREZA INFANTIL EN ESPAÑA

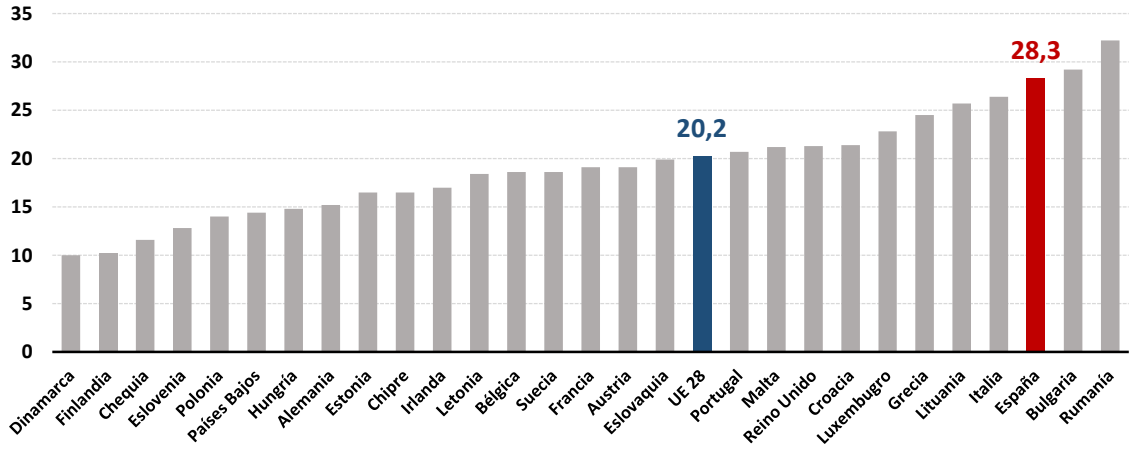
En este documento, como ya se ha anotado con anterioridad, consideramos población infantil la que no es adulta, es decir a todas las personas menores de 18 años, y nos referiremos a ella como la infancia, la población menor de edad, los y las menores, o los niños, niñas y adolescentes.

Hasta tiempos muy recientes, y a pesar de los repetidos reproches realizados por diferentes organismos internacionales a España en esta materia, la pobreza infantil ha permanecido

[8] Los nacionales de Iberoamérica disfrutan de un régimen de acceso privilegiado a la nacionalidad española por residencia, que pueden solicitar tras 2 años de residencia legal y continuada en España, frente al criterio general de 10 años que rigen para la mayoría de extranjeros.

como una realidad oculta para la mayor parte de la ciudadanía y, lo que es más grave, de las instituciones directa o indirectamente responsables de luchar contra ella. A menudo, cuando dichos organismos internacionales, la prensa o expertos y académicos hablan de la elevada tasa de pobreza infantil en España, se encuentran con el escepticismo de quien los escucha o, incluso, ante una actitud abiertamente negacionista. Como hemos visto en las secciones anteriores, al analizar la pobreza por grupos de edad, en el momento de elaborar esta Estrategia, la tasa de pobreza que afecta a la población infantil es mayor que la que afecta a cualquier otro grupo de edad en España, y así ha sido además durante toda la década analizada.

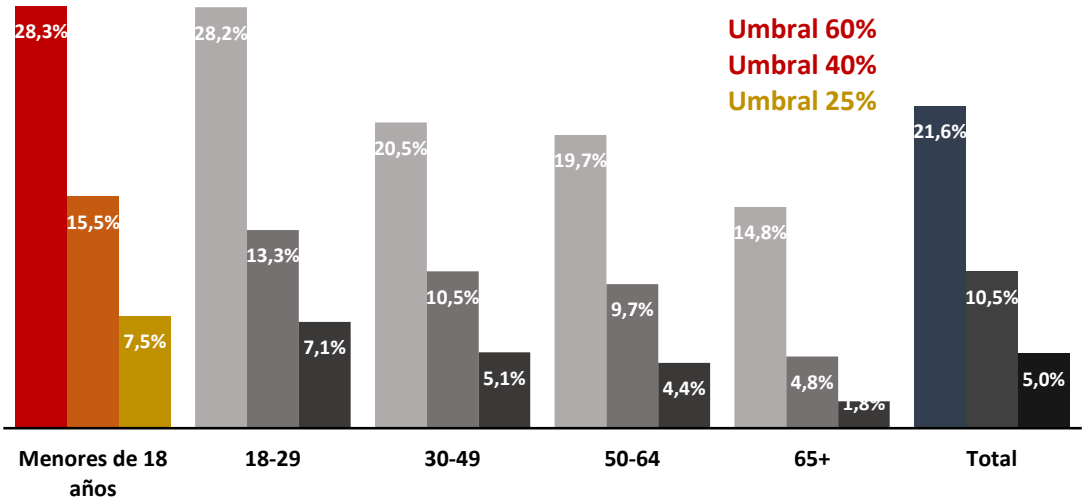
Gráfico 16. Tasa de riesgo de pobreza infantil (umbral 60% de la mediana) en la Unión Europea (2017).



Fuente: EU-SILC (2016).

Es más, este resultado se mantiene invariable cuando se analiza la de pobreza con los umbrales del 40 y 25% de la mediana, o incluso si se atiende a indicadores de carencia material severa o mixtos como el AROPE. De hecho, la tasa de pobreza infantil con el umbral del 60% casi duplica la observada entre los mayores de 64 años; la tasa de pobreza infantil con el umbral del 40% casi triplica la correspondiente entre los mayores de 64; y la tasa de pobreza infantil con el umbral del 25% es más de 4 veces superior a la severa observada en la población mayor de 64.

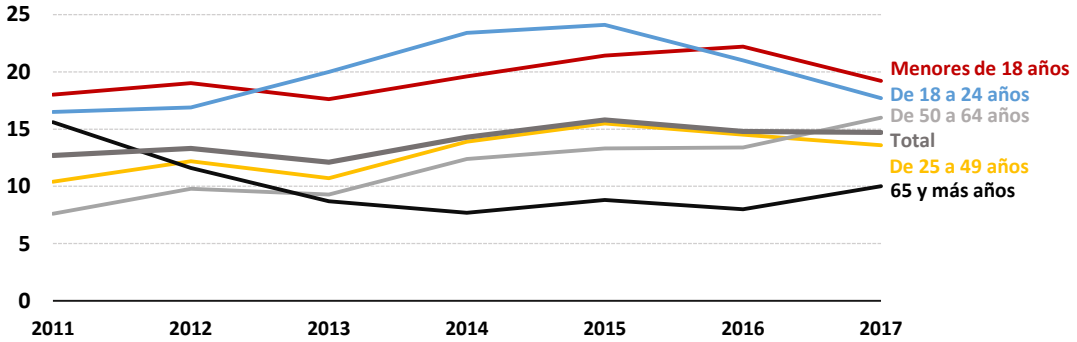
Gráfico 17. Tasa de riesgo de pobreza con diferentes umbrales en España (2017) por grupos de edad.



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (2017).

La crisis sin duda no ayudó. De hecho, en 2017, anclando el umbral de pobreza en 2008, aproximadamente un 33 por ciento de la población infantil está en riesgo de pobreza, frente al 27 que lo estaban en aquel año. Pero más allá de un análisis agregado del impacto de la crisis y la recuperación, resulta fundamental para un adecuado diagnóstico de la situación actual y una mejor comprensión de la dinámica reciente de la pobreza infantil y sus posibles consecuencias para los niños y niñas que la han sufrido, medir el grado de persistencia de dichas situaciones de pobreza. Para ello, hemos calculado la proporción de personas que estando por debajo del umbral de pobreza en un año determinado entre 2011 y 2017, lo estuvieron también en al menos dos de los tres anteriores. Como indica el gráfico casi el 20% de los niños y niñas que vivían en riesgo de pobreza en 2017, estuvieron también en dicha situación en al menos dos de los tres años anteriores. Es destacable también el alto porcentaje de personas jóvenes en situación de riesgo de pobreza persistente, grupo de edad con mayor variación al alza durante la crisis económica.

Gráfico 18. Tasa de riesgo de pobreza persistente (60% de la mediana) en España (2011-2017), por grupos de edad.



Fuente: EU-SILC (Eurostat, 2017).

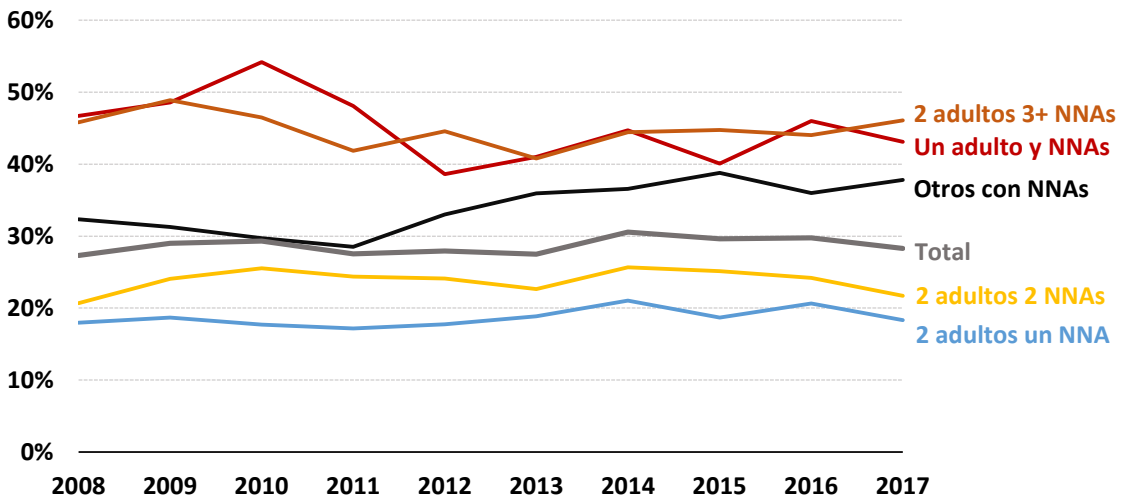
2.4.1. Dimensiones específicas de la pobreza infantil: tipo de hogar, origen de los progenitores y edad del menor

La pobreza de los niños, niñas y adolescentes tiene mucho que ver, como es obvio, con las características del hogar en el que viven, con la situación laboral de sus padres, con el número de hermanos, y con su edad, por citar sólo algunas de los elementos más relevantes que podemos examinar.

2.4.1.1. Tipo de Hogar

Como muestra el gráfico 19, la tasa de riesgo de pobreza de niños y niñas que viven en hogares monoparentales o en familias numerosas (con 3 o más menores) ha sido durante todo el periodo analizado sistemáticamente superior a la tasa media de pobreza infantil en España. En concreto, los menores en hogares monomarentales presentaban tasas de pobreza 20 y 25 puntos por encima de la media de pobreza infantil en los primeros años de crisis, y aunque desde 2011 las diferencias se redujeron, aún ahora se mantiene en tasas unos 15 puntos superior a la media. Las tasas de pobreza de los menores que viven en hogares integrados por dos adultos y tres o más menores, habitualmente conocidos como familias numerosas han experimentado una evolución similar. Por último, los menores en hogares con más de 2 adultos, entre los que los hogares de origen inmigrante estaban claramente sobre-representados, también han mantenido tasas de pobreza infantil superiores a la media. En cambio, las tasas de pobreza infantil en hogares de dos adultos con uno o dos hijos/as siempre se ha mantenido por debajo de la media, si bien debe recordarse que la tasa de pobreza infantil en España ha sido muy alta para el contexto europeo durante todo el período.

Gráfico 19. Tasa de riesgo de pobreza infantil (60% de la mediana) en España (2008-2017), por estructura del hogar



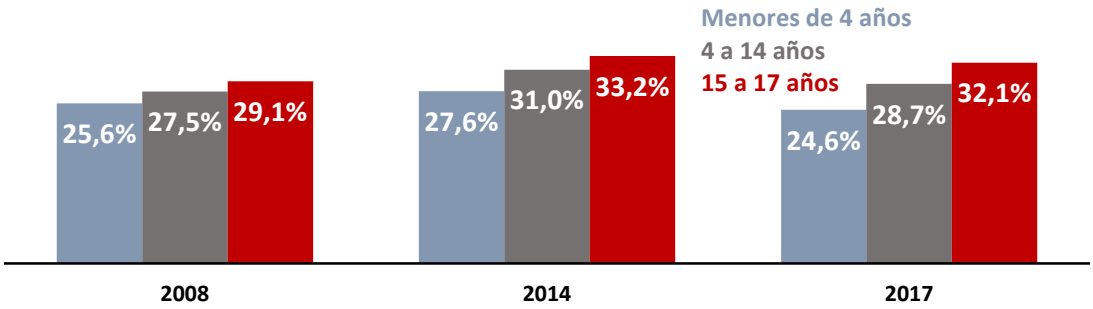
Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2008-2017).

2.4.1.2. Edad de los menores

Por último, en cuanto a las características propias de los menores y su relación con la tasa de pobreza infantil, las cifras no parecen indicar diferencias significativas por sexo, pero sí por

edad: los adolescentes siempre han presentado mayores tasas de pobreza que el resto de menores; y los menores de 4 años, a su vez, también presentan tasas de pobreza inferiores a los niños entre 4 y 14 años. Por tanto, puede decirse que las tasas de pobreza infantil aumentan con la edad de los menores, y que las diferencias de pobreza entre los niños y niñas más pequeños y los adolescentes se han acrecentado a lo largo de la década, como puede apreciarse en el gráfico 20.

Gráfico 20. Tasa de riesgo de pobreza infantil (60% de la mediana) en España (2017), por grupo de edad.



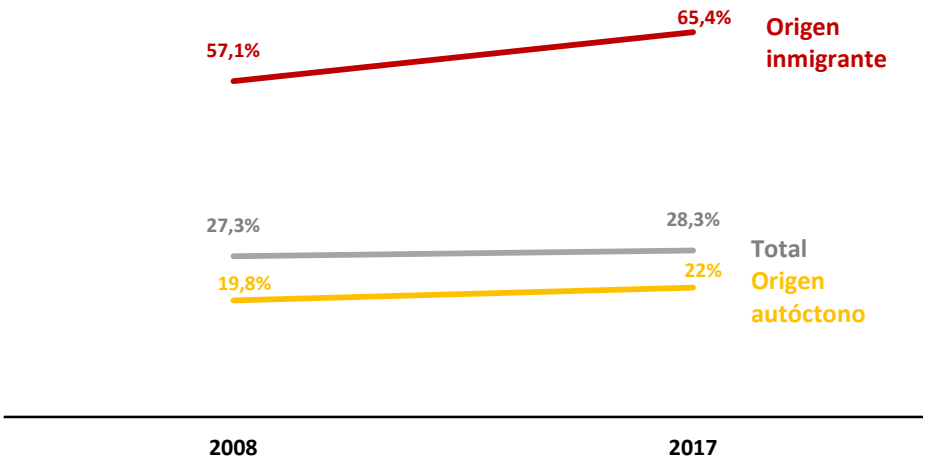
Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2017).

2.4.1.3. Origen de los progenitores

Los flujos migratorios recibidos por España desde finales de los años noventa se han caracterizado no sólo por su fuerte componente laboral, sino también por ir acompañados de un intenso y rápido proceso de reagrupación familiar. Ambos procesos han resultado en una presencia visible de menores de origen inmigrante en los barrios y ciudades de toda España. A estos niños y niñas reagrupados se han ido añadiendo además los ya nacidos aquí de padres y madres inmigrantes y, con frecuencia, de parejas mixtas. De acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), en 2008 el 16,7 por ciento de los menores residentes en España eran de origen inmigrante (el 11,2 por ciento tenía dos progenitores nacidos fuera de España, y el 5,5 por ciento restante solo uno). En 2017, el porcentaje había aumentado en más de cinco puntos, hasta el 22 por ciento (15,3 por ciento con dos progenitores nacidos fuera y un 6,7 por ciento descendientes de parejas mixtas).

Estos menores han sufrido las consecuencias de la crisis económica con especial intensidad, debido, entre otras causas, a las mayores tasas de desempleo experimentadas por sus progenitores, en comparación a las de los padres de origen autóctono. Así, mientras que la tasa de pobreza entre los menores con progenitores autóctonos aumentó sólo 2 puntos durante la década 2008-2017, el incremento entre los menores con dos padres inmigrantes de fuera de la UE fue de 8 puntos. Aunque lo más llamativo no es la diferente intensidad de crecimiento durante la crisis sino la diferencia en los niveles de pobreza infantil entre ambos grupos durante todo el periodo. En 2017, casi 2 de cada 3 menores con dos progenitores nacidos fuera de la UE están en riesgo de pobreza en España (65,4 por ciento), frente al 22 por ciento de los menores en hogares con dos progenitores nacidos en España. Es decir, la incidencia de la pobreza infantil es prácticamente el triple en los hogares de origen inmigrante que en los hogares de origen no inmigrante en nuestro país.

Gráfico 21. Tasa de riesgo de pobreza infantil (60% de la mediana) en España (2008 y 2017), por origen de los progenitores



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE: 2008, 2017)

Además, la estructura de los hogares en los que viven los menores en España presenta diferencias importantes en función del origen inmigrante o autóctono de sus padres. En 2017 más de un tercio de los menores en hogares de origen inmigrante, frente a solo el 12 por ciento entre los menores en hogares autóctonos, pertenecen a hogares formados por dos adultos y tres o más menores. Y un 19 y 12 por ciento, respectivamente, pertenecen a hogares con más de 2 adultos. Al comienzo de la crisis, en 2008, estas diferencias eran aún mucho más marcadas, aunque en el mismo sentido indicado. En cambio, las familias monoparentales eran y siguen siendo menos frecuentes entre los hogares de origen inmigrante que en el resto. Ello puede ayudar a explicar, al menos en parte, las mayores tasas de pobreza entre la población infantil con padres inmigrantes. De todos modos, para todos los tipos de hogar, sean más o menos frecuentes entre los inmigrantes, la tasa de pobreza infantil es siempre mayor entre menores con ambos progenitores nacidos fuera de España. Y, además, a lo largo de la década examinada, las diferencias entre menores en hogares de origen inmigrante y autóctono aumentaron especialmente para aquellos que vivían en hogares compuestos de dos adultos y dos hijos/as, a la vez que se redujeron para los menores que vivían en hogares con más de dos adultos.

Tabla 2. Tasa de pobreza (umbral 60%) de los menores que residen en hogares de origen inmigrante y no inmigrante, por tipo de hogar, 2008 y 2017.

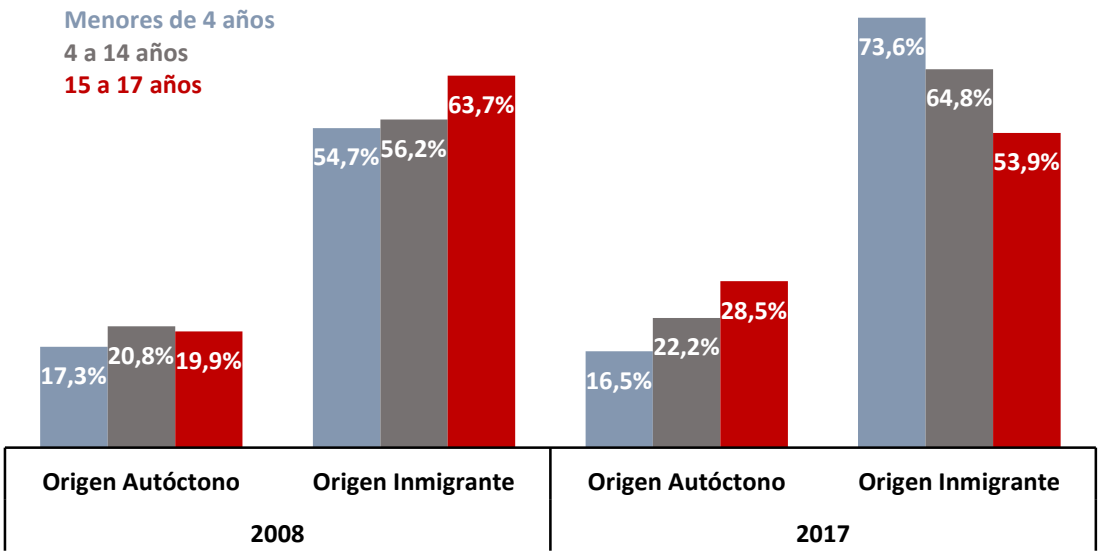
	2008		2017		Ratio tasas origen inmigrante/autóctono	
	Origen Autóctono	**Origen Inmigrante**	**Origen Autóctono**	**Origen Inmigrante**	**2008**	**2017**
Un adulto y al menos un hijo/a	40,7%	71,0%	41,6%	58,3%	1,7	1,4
Dos adultos con un hijo/a	12,3%	36,9%	13,5%	38,2%	3,0	2,8
Dos adultos con dos hijos/as	18,5%	43,1%	17,5%	66,4%	2,3	3,8
Dos adultos con tres o más hijos/as	29,0%	81,1%	30,4%	77,5%	2,8	2,5
Otros hogares con hijos/as	20,7%	51,6%	33,1%	58,7%	2,5	1,8
Total	19,8	57,1	22	65,4	2,9	3,0

Fuente: ECV 2008 y 2017, elaboración Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil.

Por último, cuando distinguimos en función de la edad de los menores, apreciamos diferencias muy relevantes. Mientras que la pobreza infantil entre la población de origen inmigrante alcanza su nivel máximo (74 por ciento) entre los niños y niñas con menos de 4 años, y su nivel más bajo (54 por ciento) para los adolescentes, en hogares autóctonos ocurre justo lo contrario. En este tipo de hogares el porcentaje de riesgo de pobreza más bajo (16 por ciento) se da para aquellos con niños y niñas menores de 4 años, y el más alto (28,5 por ciento) para aquellos con presencia de mayores de 14 años.

Por tanto, no sólo la incidencia de la pobreza infantil es mucho mayor entre los menores de origen inmigrante, sino que además su distribución por edad sigue un patrón diferente al de la pobreza infantil en los hogares de origen no inmigrante. Y además, la evolución durante la década estudiada ha sido muy diferente: se ha producido una importante reducción de las diferencias en las tasas de pobreza de los adolescentes debido a una tendencia de signo opuesto en ambos grupos (fuerte aumento para los de origen autóctono, y notable reducción para los de origen inmigrante), y un incremento de las diferencias entre los menores de 4 años, que se debe casi exclusivamente al incremento de las tasas de pobreza de este grupo en los hogares de origen inmigrante.

Gráfico 22. Tasa de riesgo de pobreza infantil (60% de la mediana) en España (2008, 2017), por grupo de edad y origen de los progenitores.



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE: 2008, 2017)

Es evidente, por tanto, que los menores de origen inmigrante están sobrerrepresentados en la pobreza infantil. Mientras que los niños y niñas de origen inmigrante representan el 15 por ciento del total de menores en España, su porcentaje entre el total de menores por debajo del umbral de pobreza asciende al 33 por ciento, es decir, más del doble. Además, esta pobreza se concentra mucho más en los niños y niñas de 0 a 3 años en los hogares inmigrantes, mientras que tienen menor incidencia entre los adolescentes que en los hogares de origen autóctono. Esto podría deberse a un efecto temporal asociado a la reciente llegada de sus padres y sus dificultades de instalación en la sociedad de acogida, o reflejar una mayor dificultad de estos hogares para acceder a ayudas y servicios destinados a la infancia temprana, que son en cualquier caso limitadas. Del mismo modo, la reducción de la pobreza entre los adolescentes que viven en hogares inmigrantes observada entre 2008 y 2017 podría ser reflejo de un proceso de retorno selectivo o de una incorporación en el mercado de trabajo de estos adolescentes mucho más temprana que la de los autóctonos, con los riesgos que ello representaría a medio y largo plazo.

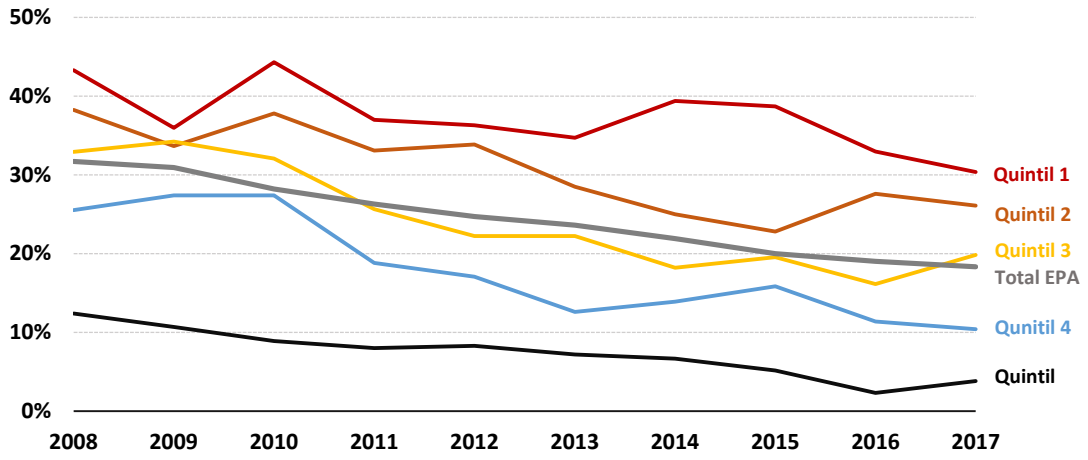
2.4.2. Manifestaciones y consecuencias de la pobreza infantil: abandono y fracaso escolar, malnutrición y obesidad, acoso y violencia

La infancia es un periodo fundamental para el desarrollo personal, humano y social de las personas. Lo que ocurre durante la infancia condiciona con una fuerza extraordinaria los niveles de bienestar que se alcanzarán en la edad adulta en todas sus dimensiones: buen trabajo, buena salud, inclusión social, etc. Por ello, eliminar las trabas al desarrollo pleno de la infancia es clave para el avance de cualquier país. La pobreza infantil en el corto plazo se manifiesta asociada a resultados negativos para los niños y niñas que la sufren en prácticamente todos los ámbitos de su vida cotidiana.

2.4.2.1. Educación

Vivir en situación de pobreza está asociado a peor rendimiento educativo. Si nos fijamos en la tasa de abandono educativo temprano y la tasa de repetición, dos indicadores clave para medir los avances en el ODS 4 'Educación' de la Agenda 2030, vemos que ambos varían en función de la renta del hogar. En cuanto al abandono educativo temprano, los alumnos que provienen de un hogar situado en entre el 20 por ciento más pobre de la distribución de renta, tienen una tasa siete veces superior a los alumnos que provienen de un hogar situado en la parte alta (ver gráfico 23). En cuanto a la tasa de repetición, que afecta a un tercio del alumnado en España, las diferencias por nivel de renta del hogar son especialmente acusadas. Así, a los 15 años ha repetido el 53% de los estudiantes del tramo de ingresos más bajo, frente al 8% del tramo más alto, una diferencia de más de 6 veces (PISA 2015, elaboración propia).

Gráfico 23. Tasa de abandono educativo temprano en España entre jóvenes de 18 a 24 años, por quintil de renta.



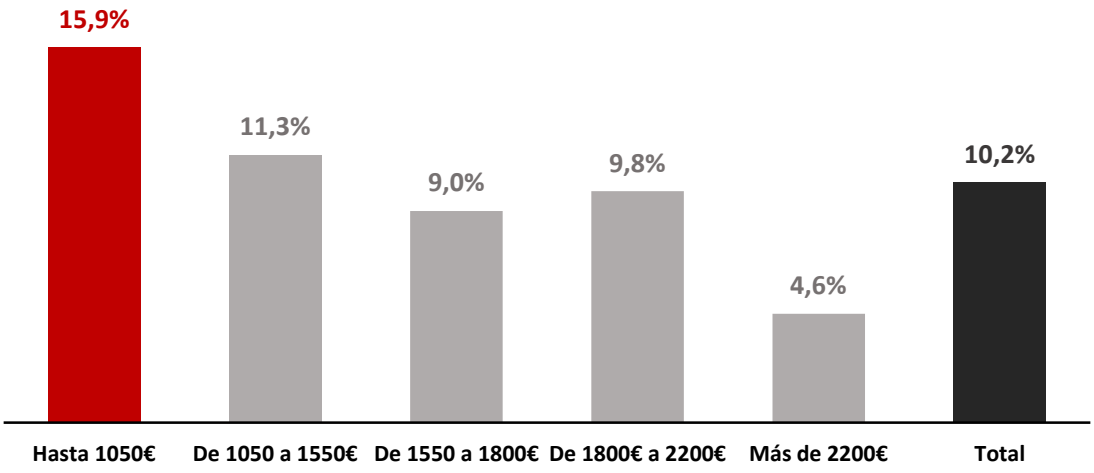
Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2008-2017) y Encuesta de Población Activa (2008-2017).

2.4.2.2. Salud

Los menores que viven en pobreza sufren con mayor frecuencia que los más acomodados la malnutrición y la obesidad. Como refleja el gráfico 24, los menores que viven en hogares del segundo y primer quintil de la distribución de la renta[9], experimentan tasas de obesidad infantil que son el doble y el triple, respectivamente, que las de los menores en el quintil de hogares más ricos.

[9] El cálculo de los quintiles de renta para estos datos es diferente al seguido en gráficos anteriores. La Encuesta Nacional de Salud de España no contiene información detallada de los ingresos familiares, pero sí el tramo de ingresos mensuales netos del hogar. Se ha recodificado dicha variable en cinco categorías con aproximadamente el 20% de la muestra en cada una de ellas.

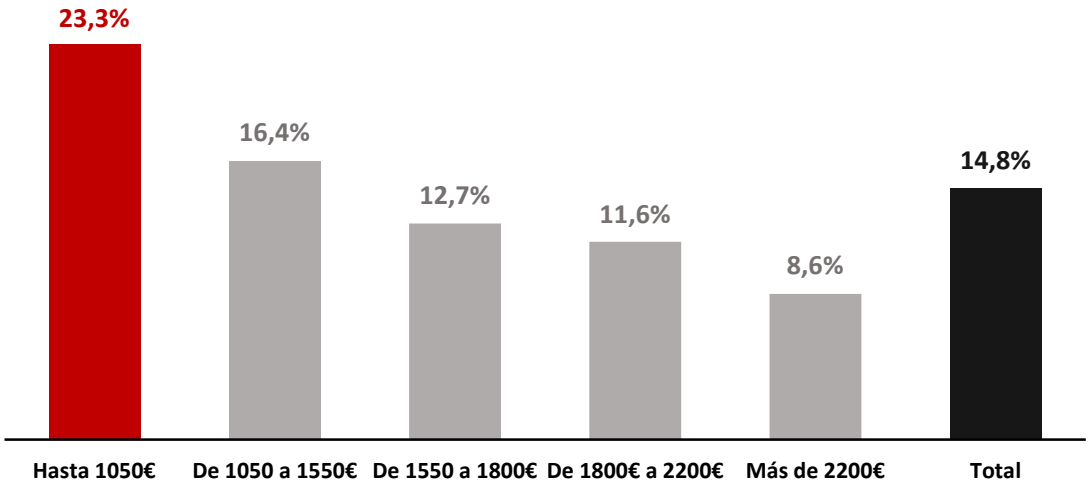
Gráfico 24. Porcentaje de niñas y niños de 4 a 14 años en obesidad en España (2017), por tramo de ingresos mensuales



Fuente: Encuesta Nacional de Salud de España (INE, 2017)

Ello se debe, en gran medida, a que los niños y niñas que viven en riesgo de pobreza hacen menos ejercicio y llevan peor alimentación, con exceso de azúcares y escasez de fruta y verdura, como se puede observar en el gráfico 25, que de nuevo refleja diferencias entre el segundo y primer quintil respecto al quinto (los más acomodados) de la misma magnitud que en tasa de obesidad para el ejercicio físico a la semana.

Gráfico 25. Porcentaje de niñas y niños de 4 a 14 años que no hace ejercicio semanalmente en España (2017), por tramo de ingresos mensuales

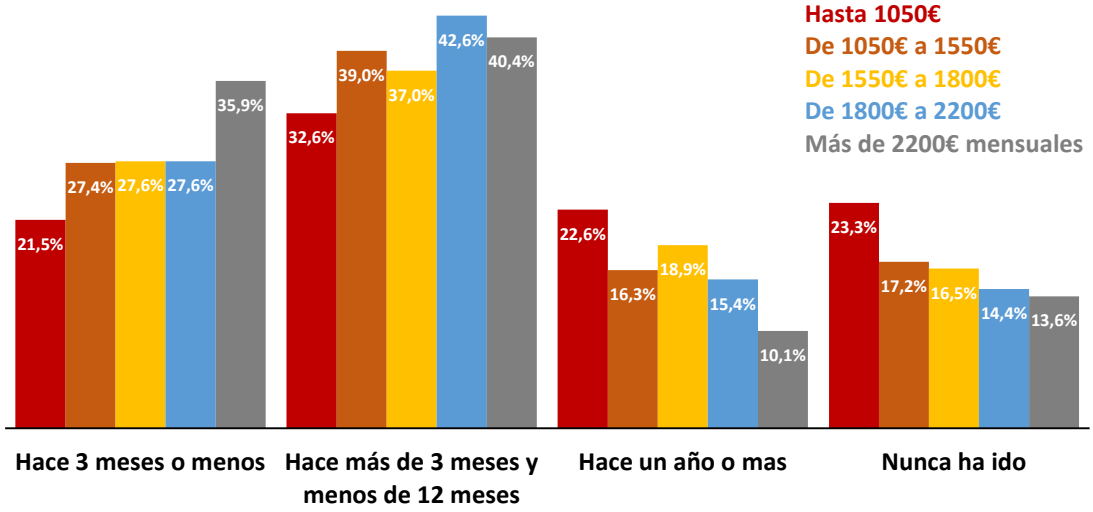


Fuente: Encuesta Nacional de Salud de España (INE, 2017)

Por último, los menores en hogares pobres o en riesgo de pobreza reciben peor cuidado en salud. Aproximadamente un 45 por ciento de los que viven en los hogares con menor renta no han ido nunca al dentista o lo hicieron hace un año o más, frente al 25 por ciento entre los que viven en hogares del quintil más rico. Las diferencias en la frecuencia de visita al dentista son

casi inexistentes en cambio en los tres quintiles intermedios de la distribución, lo que confirma la utilidad de este indicador para capturar desigualdades en cuidados de salud entre los menores en riesgo de pobreza infantil y el resto.

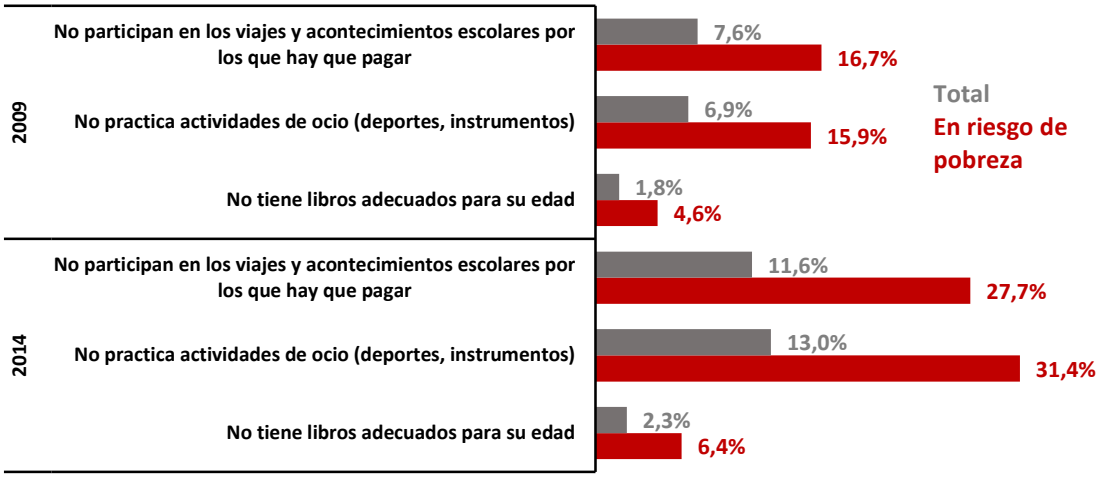
Gráfico 26. Número de consultas al dentista en los últimos 3 meses de los menores de 4 a 14 años en España (2017), por tramo de ingresos mensuales



Fuente: Encuesta Nacional de Salud de España (INE, 2017).

La exclusión que genera la pobreza en los menores tiene muchas y variadas manifestaciones, que van más allá del abandono escolar o la salud, y que se plasman en su vida cotidiana y el día a día. Sistemáticamente los menores que viven en riesgo de pobreza tienen una probabilidad de perderse viajes y actividades escolares complementarias, incluyendo actividades de ocio como tocar instrumentos o hacer deporte, que es entre el doble y el triple más baja que la de los menores que no están en pobreza. Y estas diferencias se han agrandado durante los años de crisis.

Gráfico 27. Porcentaje de menores de 1 a 16 años con carencias materiales en diferentes dimensiones en España (2009 y 2014)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE: 2009, 2014)

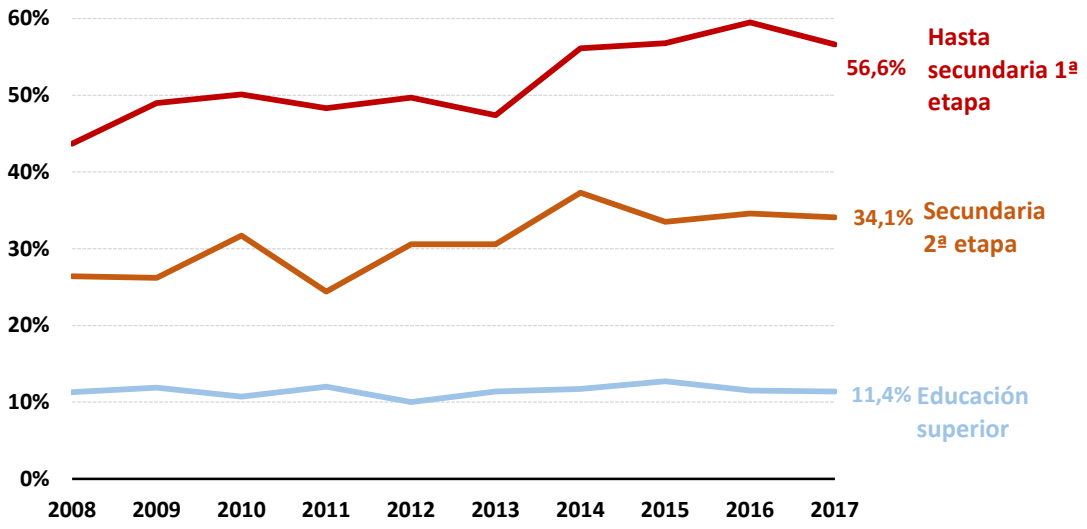
2.4.3. Transmisión Intergeneracional de la pobreza

Para el conjunto de la sociedad, el drama individual de la pobreza infantil reviste además unos costes agregados a corto, medio y largo plazo, que no deben ignorarse. Por un lado, desde el punto de vista estrictamente económico, la pobreza infantil implica pérdidas de productividad, costes sanitarios y asociados a la mayor exclusión e inseguridad. Las sociedades más desiguales afrontan múltiples problemas en los ámbitos educativo y sanitario, pero también sufren de altos niveles de violencia, baja confianza social y desafección política. Por otro, la pobreza se hereda[10]: las situaciones de ventaja o desventaja social se reproducen en función de los recursos familiares, y la incidencia del problema es mayor en función del nivel global de desigualdad al que se enfrenta una sociedad determinada.

Aunque no disponemos de datos muy actualizados sobre este fenómeno pues desde la inclusión del Módulo sobre Transmisión Intergeneracional de la Pobreza en la Encuesta de Condiciones de Vida de 2005, dicho módulo no se ha vuelto a incluir (está previsto que aparezca a lo largo de 2019), el gráfico 28 muestra el riesgo de los menores de edad de sufrir pobreza según el nivel educativo de sus progenitores. Aunque esto no determina una causalidad en la posterior trayectoria vital de los descendientes, existe suficiente evidencia de que personas que crecen en un hogar en riesgo de exclusión social sufren a menudo esta situación en su vida de personas adultas.

10 Raúl Flores Martos, Mónica Gómez Morán y Víctor Renes Ayala (2016: La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención, Madrid (FOESSA);

Gráfico 28. Tasa de riesgo de pobreza (60% mediana) de menores de 18 años, según el nivel educativo de sus progenitores, 2008-2017.



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2008-2017)

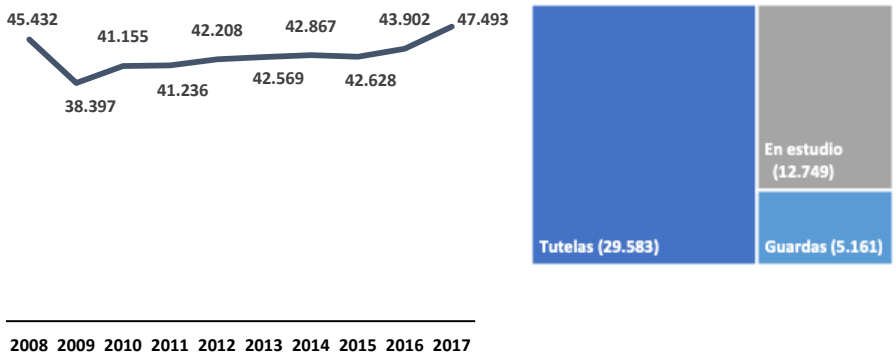
2.4.4. Colectivos específicos de especial vulnerabilidad. Menores tutelados y jóvenes extutelados

Menores tutelados

En 2017, casi 44.000 niños vivían en España bajo una medida de protección. Esta cifra ha permanecido casi estable a lo largo de toda la década, aunque la composición del colectivo bajo protección se ha modificado profundamente, sobre todo desde 2016, con un importante aumento en números absolutos y relativos de los menores extranjeros no acompañados, que eran en 2012 unos 3.261, ascendieron a finales de 2017 a 6.414, y a finales de 2018 sumaban ya 13.012, según los datos de inscritos en el Registro de Menores Extranjeros no Acompañados del Ministerio del Interior que, además, presenta deficiencias de cobertura y actualización de la información derivadas, en gran medida, del desbordamiento experimentado por el sistema de protección de las comunidades autónomas más afectadas por este fenómeno. Y es que solo en 2018 llegaron a España 6.063 niños y niñas sin ningún adulto que los acompañara, lo que supone un aumento de alrededor del 150% respecto a 2017 (UNICEF, 2019)[11].

[11] UNICEF, 2019. Los derechos de los niños y las niñas migrantes no acompañados en la frontera sur española.

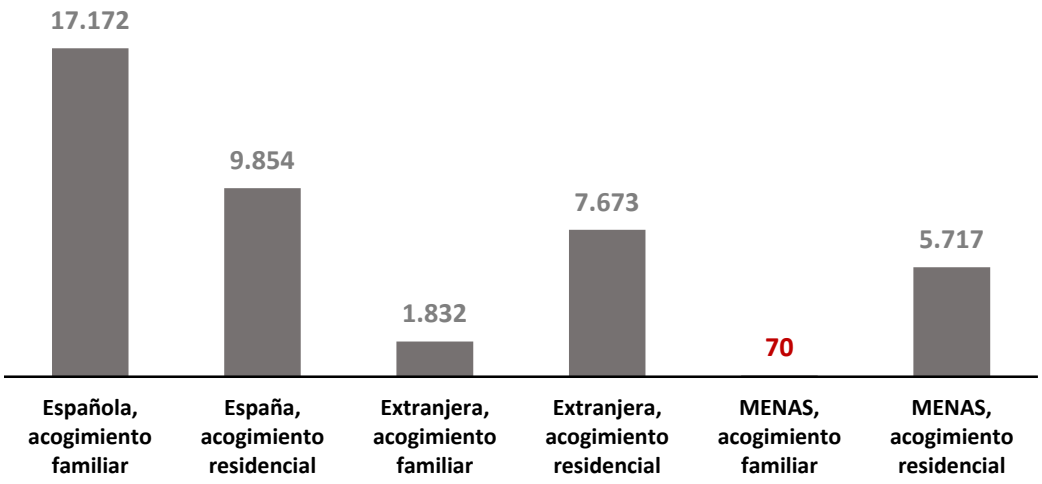
Gráfico 29. Menores con medidas de protección a la infancia en España (2008-2017) y menores con medidas de protección a la infancia (2017), por tipo de expediente.



Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 26/2015, el acogimiento familiar es preferido al residencial y debe promoverse desde las instancias responsables. Sin embargo, el porcentaje de menores en acogimiento familiar ha descendido casi sin interrupción desde 2013, cuando se logró que un 62 por ciento del total de menores protegidos estuvieran acogidos por una familia (a veces la extensa, a veces ajena). En 2017 este porcentaje ha caído hasta el 57 por ciento, lo que refleja en gran medida el impacto sobre el sistema de protección del incremento en el número de menores extranjeros no acompañados, especialmente en 2017 y 2018 (Infancia en Datos, 2018).

Gráfico 30. Número de acogimientos en España (2017), por tipo de expediente y nacionalidad



Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

Los chicos son claramente mayoritarios dentro de este perfil, el 90%. En su mayoría presentan unas necesidades específicas derivadas de su proceso migratorio, de su desconocimiento de

los idiomas oficiales, de niveles de estudios muy por debajo de la media y de dificultades adicionales relacionadas con la documentación que, en muchos casos, también implican su exclusión de las opciones formativas convencionales y del propio acceso al empleo.

Jóvenes ex tutelados.

A partir de los 18 años, los/as jóvenes que han recibido atención por parte del sistema de protección de menores se ven obligados/ as a emanciparse. A nivel estatal, es a partir de la aprobación de la Ley Orgánica de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia de 22 de julio de 2015 que se contemplan, por primera vez, medidas específicas de apoyo a la emancipación a las personas que al cumplir la mayoría de edad están bajo el sistema de protección. En este sentido, son las Administraciones Autonómicas las responsables de implementar estas medidas de apoyo y de desplegar normativas territoriales, pero lo cierto es que, aunque en algunas comunidades autónomas existen desde hace tiempo programas específicos dirigidos al colectivo que les permiten realizar un itinerario individualizado hacia la emancipación que se puede alargar hasta los 21 o 25 años según la Comunidad Autónoma, en otras continúan quedando en situación de vulnerabilidad más acentuada al cumplir la mayoría de edad. Es más, no existen más datos de ámbito estatal sobre estos y estas jóvenes una vez han cumplido la mayoría de edad, lo que dificulta mucho un diagnóstico completo y certero de su situación.

La FEPA (Federación de Entidades con Proyectos y Pisos Asistidos) realiza un informa anual que, aunque no logra cubrir a toda la población de interés, recoge datos de especial relevancia a la hora de analizar las peculiaridades del colectivo dada la inexistencia de una fuente unificada para todo el territorio sobre el mismo.[12]

2.5. LA POBREZA DE LA POBLACIÓN ADULTA, CON ESPECIAL ATENCIÓN A LA SITUACIÓN DE LOS Y LAS JÓVENES

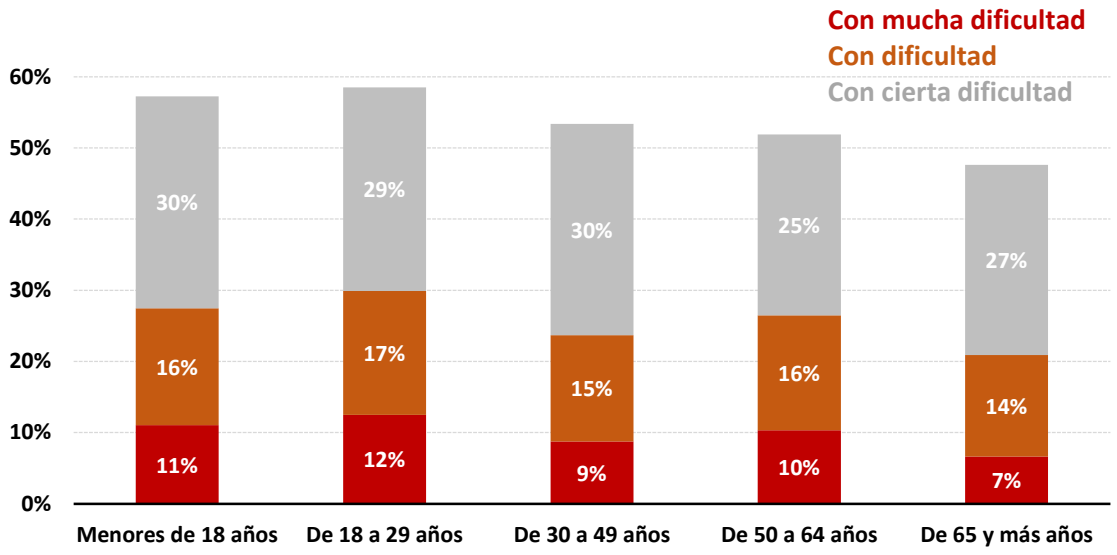
Como hemos visto con anterioridad, los niveles globales de pobreza monetaria de España son muy elevados en el contexto europeo, pero también reflejan una intensidad muy distinta en función de la edad. Mientras que los niveles de pobreza de las personas entre 30 y 50 años se corresponden aproximadamente con la media para el conjunto de la población total, los correspondientes a los mayores de 50 y sobre todo de 64 están muy por debajo, y los de la población joven (18-29) muy por encima. Es necesario analizar con detalle, como ya hemos hecho con la pobreza que sufren los menores de edad, cuáles son las manifestaciones y posibles factores asociados a la pobreza adulta y, en especial, juvenil. A ello dedicaremos esta sección, que examina las condiciones de formación, empleo, vivienda y salud de la población adulta en España en función de su pobreza monetaria, privación material y exclusión.

En 2017 se ha reducido notablemente el grupo de personas que tienen alguna clase de dificultad para llegar a fin de mes, que han bajado hasta el 53,3 % de toda la población, cifra que es la más baja de los 10 últimos años pero que sigue representando más de la mitad de la población. Además, de nuevo, hay diferencias por edad. La población joven entre 18 y 29 años

[12] https://www.fepa18.org/wp-content/uploads/2018/09/Analisis_encuesta_FEPA_17.pdf

soporta la cifra más alta de personas que llegan a fin de mes "con dificultad" o "con mucha dificultad": 29 por ciento. En total, el 58 por ciento de las personas jóvenes tienen alguna clase de dificultad para llegar a fin de mes. En orden de dificultad, le sigue la situación de los menores de 18 años.

Gráfico 31. Dificultades para llegar a final de mes por grupo de edad (2017)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2017)

La especial atención a la población joven (18-29) se justifica no sólo por sus altísimos niveles de pobreza sino también por ser el grupo de edad que peor evolución ha sufrido desde 2008. La tabla 3 sintetiza algunos indicadores y su evolución en la última década para este grupo. Como puede observarse, la tasa de abandono educativo temprano, la tasa de jóvenes que ni estudian ni trabajan (NEET en sus siglas en inglés) y las tasas de desempleo joven subieron extraordinariamente hasta 2013. Desde entonces, coincidiendo con el cambio en el ciclo económico, pueden apreciarse mejoras en los tres indicadores. Sin embargo, solo en educación y formación se aprecia una vuelta a niveles similares a los existentes al comienzo de la crisis o incluso mejores, como es evidente en el caso del abandono escolar, aunque es difícil discernir hasta qué punto esta evolución refleja la escasez de buenas opciones laborales, a pesar del crecimiento del empleo. Como sabemos, las oportunidades laborales para los jóvenes que abandonan sus estudios son muy precarias, y mucho más escasas, precisamente, para los que no disponen de estudios medios o superiores.

Tabla 3. Tasas AROPE, desempleo, NEET y abandono escolar temprano de jóvenes en España (2008-2017)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Educación y Formación										
NEET – jóvenes entre 15 y 24 ni en empleo ni en formación	14,3	18,1	17,8	18,2	18,6	18,6	17,1	15,6	14,6	13,3
Abandono escolar, 18-24	31,7	30,9	28,2	26,3	24,7	23,6	21,9	20	19	18,3
Desempleo										
Desempleo, edad 16-19	39,4	55,2	61,3	64	72,6	74	68,6	67,3	60	54,5
Desempleo, edad 20-24	20,2	33,3	36,9	42,3	48,9	51,8	50,3	44,6	41,4	35,2
Desempleo, edad 25-29	13,3	21,7	24,7	26,3	31,5	33,3	30,3	28,5	25,6	22,9
Pobreza										
Tasa de riesgo de pobreza	16,5	15,0	18,6	23,1	27,4	28,8	33,5	34,2	32,6	31,4
Riesgo de pobreza y exclusión social, jóvenes de 16-29	22,8	23,6	27,8	30,4	33,5	33	36,4	38,2	37,6	34,8

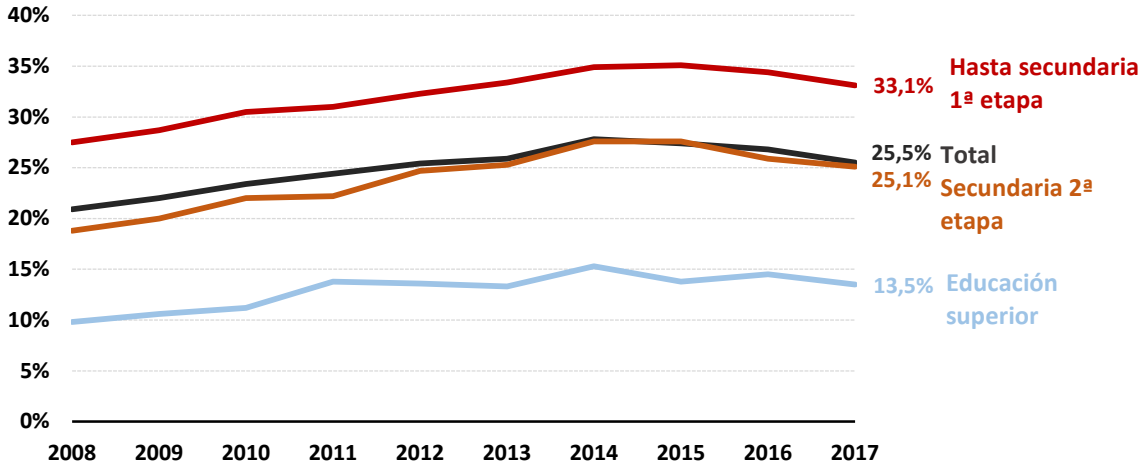
Fuente: Eurostat.

De hecho, resulta llamativo que aún a pesar de la mejora sensible en los tres indicadores citados, ni la tasa de pobreza monetaria ni el indicador AROPE reflejen una mejora sustancial para el colectivo en cuestión. El valor de AROPE para este colectivo alcanzó su máximo en 2015, pero en 2017 continuaba siendo 12 puntos más alto que en 2008 a pesar de la mejora en la tasa de empleo, que forma parte del indicador. La tasa de riesgo de pobreza casi duplica la de 2008 y apenas ha logrado reducirse 2 puntos desde que alcanzara su máximo histórico en 2015, tras aumentar sin interrupción hasta 15 puntos en ocho años.

2.5.1. Educación y Formación

La pobreza se reduce de manera más eficaz a medida que las personas están mejor formadas. Todos los estudios confirman la relación entre el nivel educativo, y en su dimensión más extrema, el abandono educativo, con el nivel de riesgo de pobreza y exclusión social (Gráfico 32). Así, las diferencias en la tasa de AROPE entre personas con educación superior (13,5%) y educación primaria y secundaria de primera etapa son de más del doble.

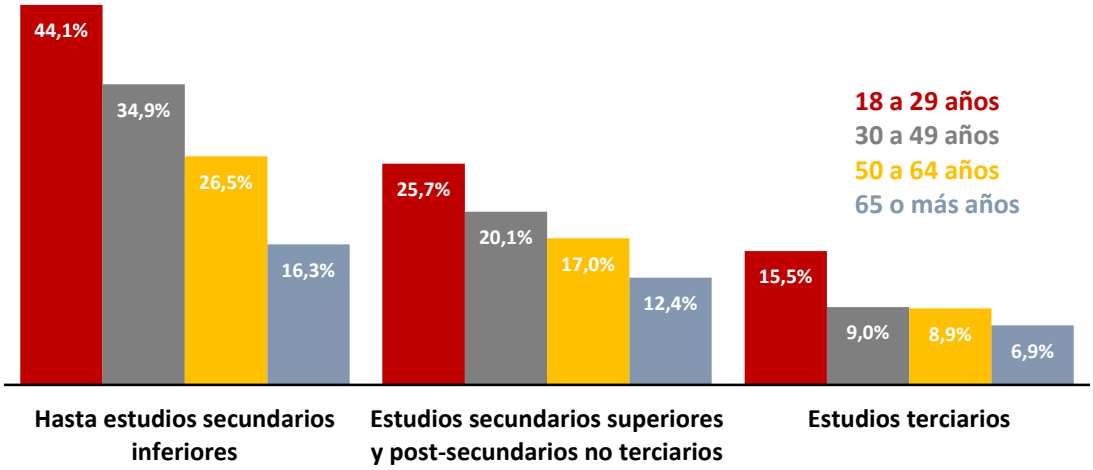
Gráfico 32. Tasa AROPE según nivel educativo en España, mayores de 18 años (2008-2017)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2008-2017)

Como refleja el gráfico 33 con claridad, la tasa de pobreza monetaria también muestra una clara reducción a medida que aumenta el nivel educativo, a pesar de que una vez más el efecto protector de la educación no sea tan efectivo para los jóvenes como los adultos de edad más avanzada.

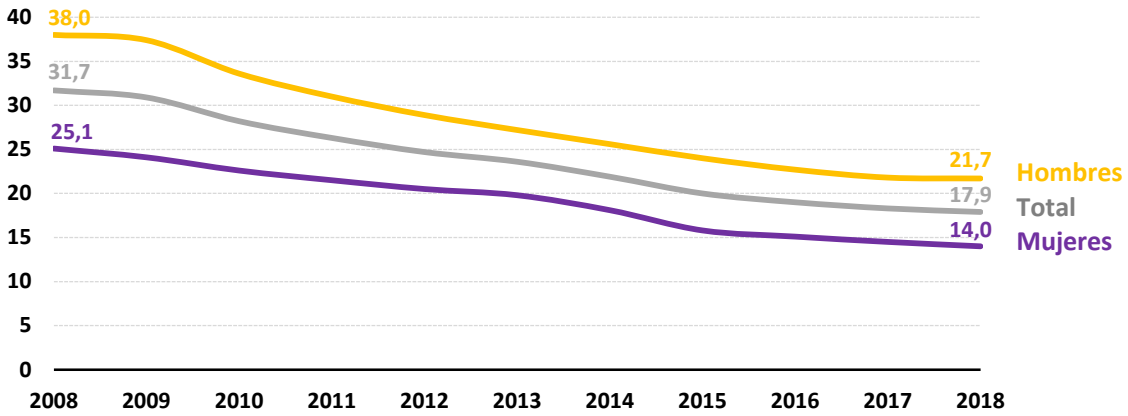
Gráfico 33. Tasa de riesgo de pobreza (60% de la mediana) en España (2017), por nivel de estudios y grupo de edad



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2017)

Mientras España tiene un nivel mayor que la UE en personas con educación superior (33,2%), a la vez se caracteriza por una tasa más alta de la población que no alcanza la educación secundaria de segunda etapa (41,8%). En otras palabras, existe una escasez de personas con perfiles formativos medios y un exceso de personas con baja formación. El hecho de que en España exista un importante porcentaje de la población con un nivel escaso educativo está relacionado con las tasas de abandono educativo temprano (abandono temprano de la educación y la formación). Desde 2008, este indicador se ha venido reduciendo de manera sostenible, pasando del 31,7% al 17,9% en 2018. A pesar de esta reducción, la tasa de abandono de España sigue siendo de las más altas de Europa, junto con Malta y Rumanía, y no llega todavía al objetivo del 15% recogido en la Estrategia Europa 2020. Es de destacar también la importante brecha de género que existe en abandono educativo temprano, con una diferencia entre chicos (21,8%) y chicas (14,5%) de más de siete puntos, aunque en la última década ésta diferencia se ha reducido hasta llegar a los cinco puntos en 2018.

Gráfico 34. Tasa de abandono educativo temprano en España por sexo. Años 2008- 2018.



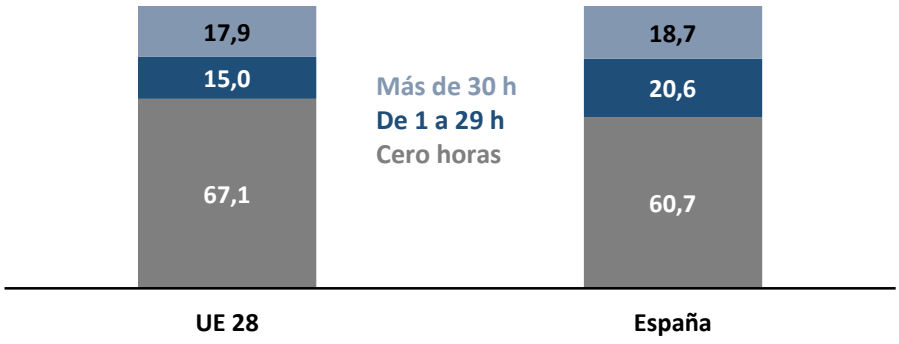
Fuente: Eurostat y Ministerio de Educación y Formación Profesional
Elaboración: Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil

El abandono educativo temprano afecta especialmente a los grupos más vulnerables que carecen de apoyos y referencias para evitarlo y que, en gran medida, se ven abocados a dejar los estudios y a ingresar en un mercado laboral que puede ofrecerle escasas posibilidades, con un empleo no cualificado. Por ello, por una parte, las medidas de compensación educativa a lo largo de la escolarización obligatoria resultan imprescindibles y, por otra, la formación profesional se presenta como una oportunidad para estos grupos ya que su orientación al mercado de trabajo se adapta mejor a sus necesidades.

De hecho, ya se comentó con anterioridad, la relación directa entre nivel educativo de los padres y la tasa de riesgo de pobreza de los menores (ver al respecto el Gráfico X). En consecuencia, tiene beneficios para la sociedad, pues capacita a los recursos humanos para ser más productivos en el futuro y reduce la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En este contexto, el primer ciclo de Educación Infantil se trata de un espacio privilegiado para incidir en la transmisión intergeneracional de la pobreza e igualar las oportunidades para todas las personas. Recientes investigaciones revelan que la participación en el primer ciclo de educación infantil (0-3 años) reduce tanto el nivel de pobreza de los hogares, como la probabilidad de transmitir la pobreza de forma intergeneracional.[13] Por otra parte, esta participación también ayuda a la conciliación laboral y familiar, lo cual puede aumentar la tasa de actividad (sobre todo de las madres) y, por lo tanto, reducir el riesgo de la pobreza del hogar. Como pone en evidencia el Gráfico 35, España tiene un desempeño comparativamente bueno en los Objetivos Europeos de Barcelona, que ponen las metas en la atención infantil temprana[14], pero necesita seguir mejorando significativamente en distintos frentes. En la última década, y principalmente a través del programa Educa3, la tasa neta de escolaridad de 0 a 2 años en España se ha incrementado sustancialmente, en especial la de 2 años, habiendo importantes avances en determinadas comunidades autónomas. Es también clave hacer un diagnóstico detallado de las desigualdades de acceso al primer ciclo de educación infantil por nivel socioeconómico y lograr que las familias que lo precisen reciban ayudas que les permitan escolarizar a sus hijos. Según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2016, España es el país de la Unión Europea en el que un mayor porcentaje de padres y madres (51.8%) que no utilizan servicios formales de cuidado para sus hijas/os reportan razones financieras como el motivo principal. Además, es necesario atender a las diferencias en la calidad de los programas que ofrecen los distintos centros de 0 a 3 (especialmente los que no son de titularidad pública), ya que pueden fomentar, en lugar de combatir, las diferencias en igualdad de oportunidades desde edades tempranas.

Gráfico 35. Primer ciclo de Educación Infantil (0-3 años) en España y UE (2016), por duración semanal



Fuente: Eurostat

Para terminar, desde el punto de vista de la paridad en el acceso efectivo de la mujer a la educación, la formación y la investigación científica, es imprescindible promover el interés de las jóvenes por los temas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) en todos los niveles del sistema educativo. Si bien en España las mujeres constituyen el 55% de los

[13] Véase las publicaciones del proyecto de investigación en el marco europeo de investigación FP7: "*Changing families and sustainable societies: Policy contexts and diversity over the life course and across generations*"; www.familiesandsocieties.eu/

[14] Véase www.ec.europa.eu/justice/gender-equality/

estudiantes universitarios, sólo un 30% de ellas se matricula en carreras eminentemente científicas, como las matemáticas, la física y las ingenierías. Ese déficit está en la base de la brecha de empleo de calidad entre las mujeres.

Población gitana. Si bien los niveles de analfabetismo en la población gitana se sitúan cada vez más cerca de los de la población en general, otros indicadores del nivel educativo de esta población ponen de manifiesto la enorme brecha existente. De acuerdo con los indicadores establecidos en la Estrategia Nacional para la Inclusión de la Población Gitana en España 2012-2020 y su evaluación intermedia llevada a cabo en 2016, existen aún unos altos niveles de abandono escolar en secundaria: el 61,1% en hombres y el 64,3% en mujeres gitanas entre 12 y 24 años (Fundación Secretariado Gitano, 2013), frente al 20% del total de la población entre 18 y 24 años. Especialmente preocupante es el nivel de abandono escolar de las chicas gitanas que se produce en edades más tempranas, desde los 10 a los 14 años, situación que se revierte a los 15 años.

En el caso de los estudios postobligatorios, las personas gitanas están aún muy lejos de acercarse a las tasas del total de la población: mientras éste se sitúa en el 40,9% para la población entre 30 y 34 años, el de la población gitana más joven hasta 25 años no llega al 8% . Leves avances se han registrado en algunos de los objetivos de educación, contemplados en la evaluación intermedia de la Estrategia: un incremento de la escolarización en Educación Secundaria de población gitana entre 13-15 años (del 84,2% en 2007 ha pasado al 92,3% en 2012) y en el caso de las niñas, la tasa ha aumentado 17,5 puntos porcentuales (de 71,7% en 2007 a 89,2% en 2012).

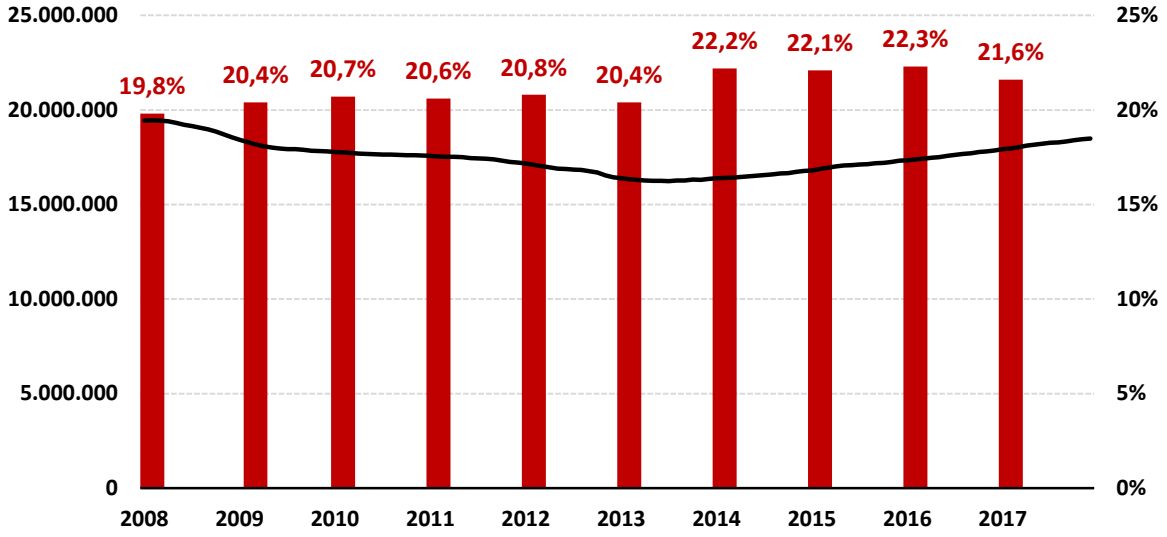
También se registró una mejora en el indicador de la proporción de población gitana entre 15 y 24 años que no estudia ni se forma (el 43,3% en edades de 15 a 19 años -39,9% hombres y 46,6% mujeres- y el 48,5% en edades entre 20-24 años -44% hombres y 52,8% mujeres-) pero sigue siendo una tasa muy elevada y superior a la correspondiente a la población total, que se sitúa en el 10,4% (11,6% hombres y 9,1% mujeres) para la juventud entre 15 y 19 años y en el 25,9% (26,7% para hombres y 24,9% para mujeres) en el intervalo 20 a 24 años, según datos de Eurostat 2012.

2.5.2. Empleo

La situación del empleo constituye uno de los factores clave en la prevención de la pobreza y la exclusión social; su importancia, de hecho, se ha visto reconocida ampliamente en el enfoque de inclusión activa. Las rentas del trabajo, cuya obtención está vinculada con el empleo estable, constituyen la principal fuente de ingresos de las familias y, por tanto, es uno de los elementos cruciales a tener en cuenta a la hora de considerar a aquellos hogares que están en riesgo de pobreza y exclusión social. España, desde la recuperación del crecimiento económico, se ha convertido en uno de los países con mayor crecimiento de empleo en comparativa europea. La recuperación económica y la creación de empleo devuelven la capacidad a las personas vulnerables de integrarse en el mercado laboral y, por lo tanto, mejorar las opciones de salir de dicha situación. Desde 2014 al tercer trimestre de 2018 se han creado más de 2 millones y medio de puestos de trabajo (EPA, INE), pasando los ocupados de

17,35 millones a 19,52 millones, pero esta buena evolución solo se ha traducido en una ligera reducción de la tasa de pobreza desde 2016, como muestra el gráfico 36.

Gráfico 36. Afiliación media desestacionalizada por mes a la Seguridad Social (eje izquierdo) y tasa anual de riesgo de pobreza (eje derecho: 60% de la mediana).

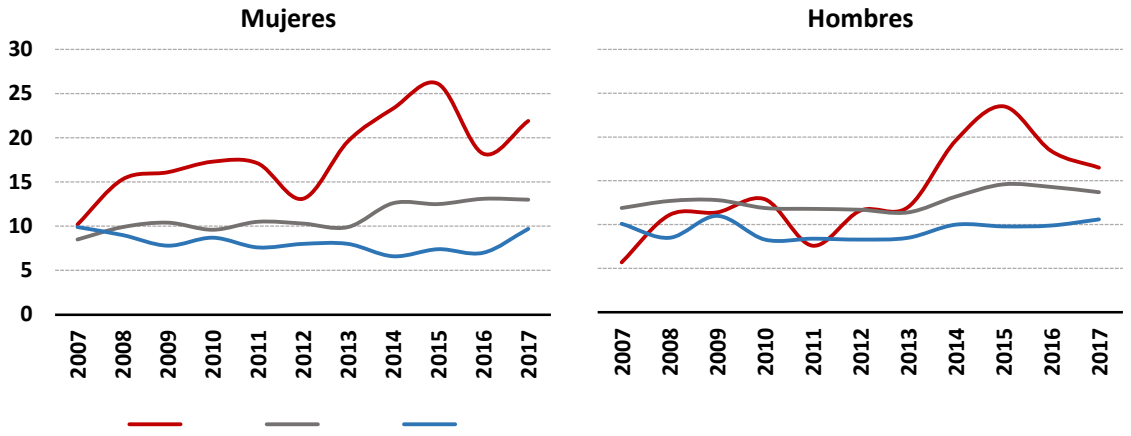


Fuente: Estadísticas de la Seguridad Social (2019) y Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2008-2017)

En otras palabras, las cifras disponibles demuestran que la recuperación en los niveles de empleo no es por sí sola suficiente para revertir los altos niveles de pobreza (monetaria) alcanzados durante la crisis.[15] Como muestra el gráfico 37, la tasa de riesgo de pobreza de la población ocupada entre 25 y 54 años ha aumentado, en lugar de reducirse, desde 2013 para las mujeres y 2014 para los hombres, sin que en 2017 se detectara aún ninguna mejoría sensible. En cambio, para los jóvenes ocupados de entre 18 y 25 años, la situación empeoró muchísimo entre 2013 y 2015, a pesar de ser ya período de incipiente recuperación del empleo, y desde entonces la tendencia es a la baja para los hombres, pero no tanto para las mujeres, cuya tasa de pobreza mejoró durante 2015 pero volvió a resentirse durante 2016.

[15] Es importante señalar que esta dinámica es más difícil de detectar cuando se usa la tasa AROPE, al ser el empleo uno de sus componentes básicos.

Gráfico 37. Tasa de riesgo de pobreza (umbral 60% de la mediana) en personas empleadas en España (2007-2017), por grupos de edad y sexo.



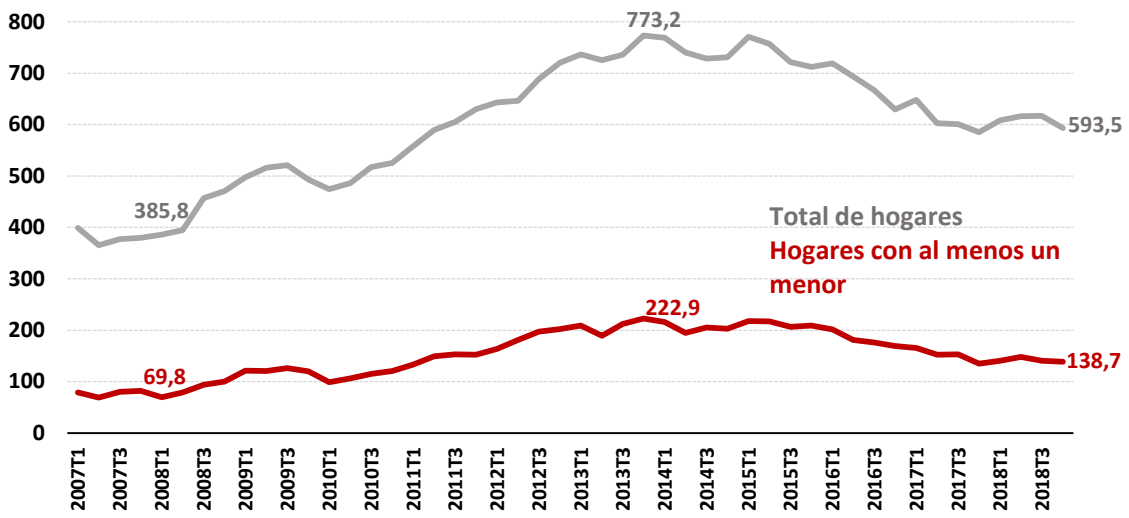
Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2007-2017)

La recuperación del mercado laboral se refleja también en la reducción del número de hogares con todos sus miembros activos en paro. Según la EPA del último trimestre de 2018 en España hay 1.053.400 hogares con todos sus miembros activos en paro, que disminuyen en 30.300 en el último trimestre de 2018. En el cuarto trimestre de 2018 la tasa de hogares con todos sus miembros en paro es del 7,86%, la más baja desde el primer trimestre de 2009.

La crisis y las lagunas de la protección social contribuyeron también al incremento de los hogares sin ingresos, que se han visto inmersos en una situación de especial desamparo. El punto máximo se alcanza a finales de 2013 con 773.200 hogares, el doble que a principios de 2008. Aunque la situación ha mejorado, el número de hogares sin ingresos sigue siendo alrededor de un 40% superior al del inicio de la crisis. Es decir, que también ha disminuido el número de hogares sin ingresos, pero esta disminución ha sido muy lenta y, además, ha sido de menor intensidad para hogares vulnerables como son los hogares con menores a cargo. Los hogares sin ingresos con al menos un/a menor eran 139.000 en el tercer trimestre de 2018 y representan el 23% del total de hogares sin ingresos; es decir que prácticamente en uno de cada cuatro hogares sin ingresos vive al menos un/a menor de edad.

En comparación con el total de hogares sin ingresos, el impacto de la crisis ha sido mayor para los hogares con menores. En 2013, el punto álgido de la crisis, su número era más del triple que en 2008. Aunque a partir de ese momento también se observa una tendencia a la baja, los hogares sin ingresos con al menos un/a menor son todavía dos veces más que al inicio de la crisis, y la reducción producida en los años de recuperación es significativamente menor que la observada en el total de hogares sin ingresos.

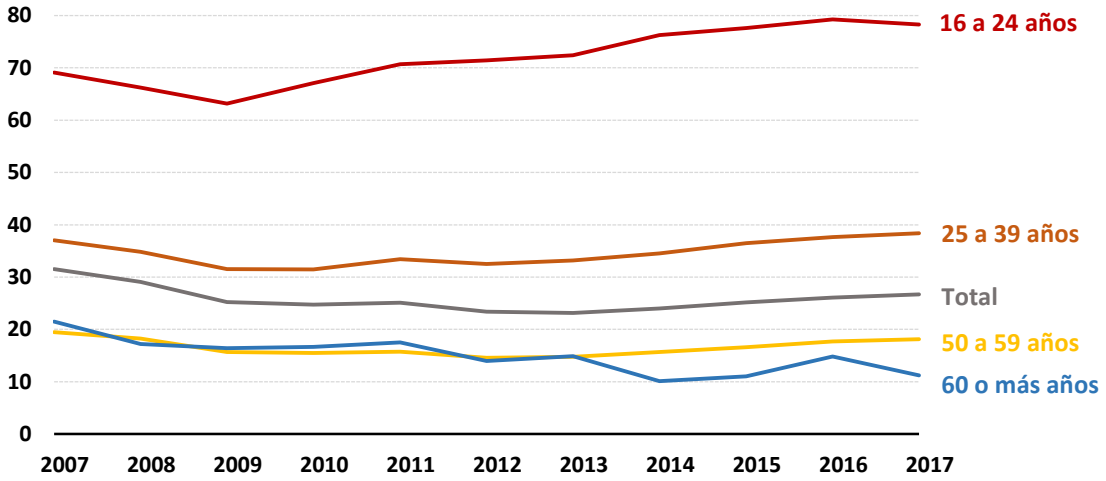
Gráfico 38. Número total de hogares sin ingresos y de hogares sin ingresos con hijos/as (en miles). Datos trimestrales años 2007-2018.



Fuente: Encuesta de Población Activa (INE, 2007-2017). En miles de viviendas

Sin duda, la lentitud de las mejoras en pobreza durante la fase de recuperación a pesar de la mejora en las cifras agregadas de empleo, tiene que ver con la calidad y características del empleo creado. A pesar de la reducción de la temporalidad desde 31,6% en 2007 hasta el 26,8% en 2017, España sigue teniendo tasas altísimas de contratación temporal, la más alta de la Unión Europea en 2017 según datos de Eurostat. En este caso, las diferencias entre sexos no son demasiado acusadas, aunque las mujeres tenían en 2017 una tasa de contratación temporal 1,6 puntos por encima de la masculina.

Gráfico 39. Tasa de temporalidad en España (2007-2017), por grupos de edad.

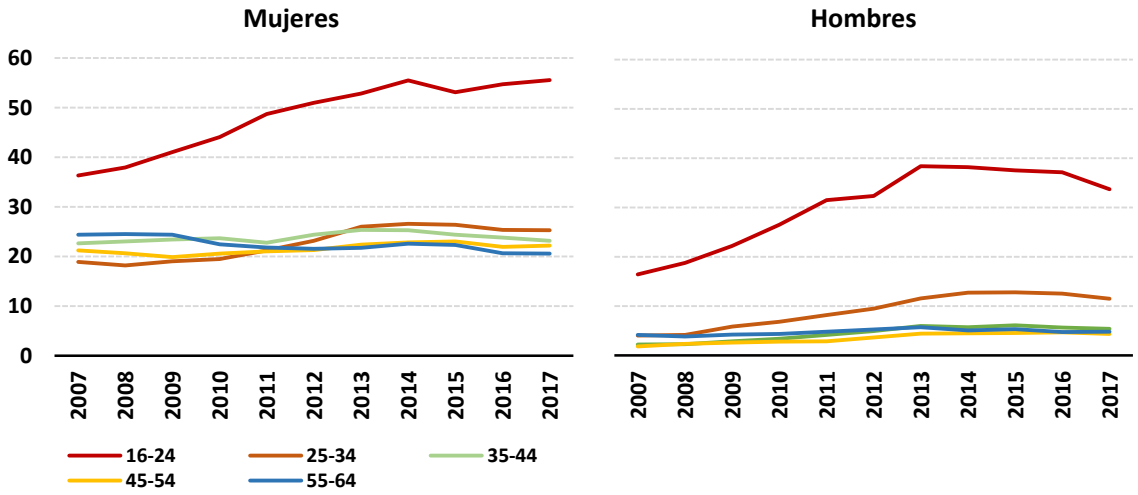


Fuente: Encuesta de Población Activa (INE, 2007-2017)

Además, a ello hay que añadir el significativo incremento de la jornada parcial, en gran medida involuntaria, durante la crisis, que afectó especialmente a los jóvenes, y tanto a hombres como

mujeres, pero éstas siempre en niveles mucho más altos y sin que la tendencia hubiese revertido en 2017.

Gráfico 40. Tasa de jornada parcial en España (2007-2017), por grupos de edad y sexo.

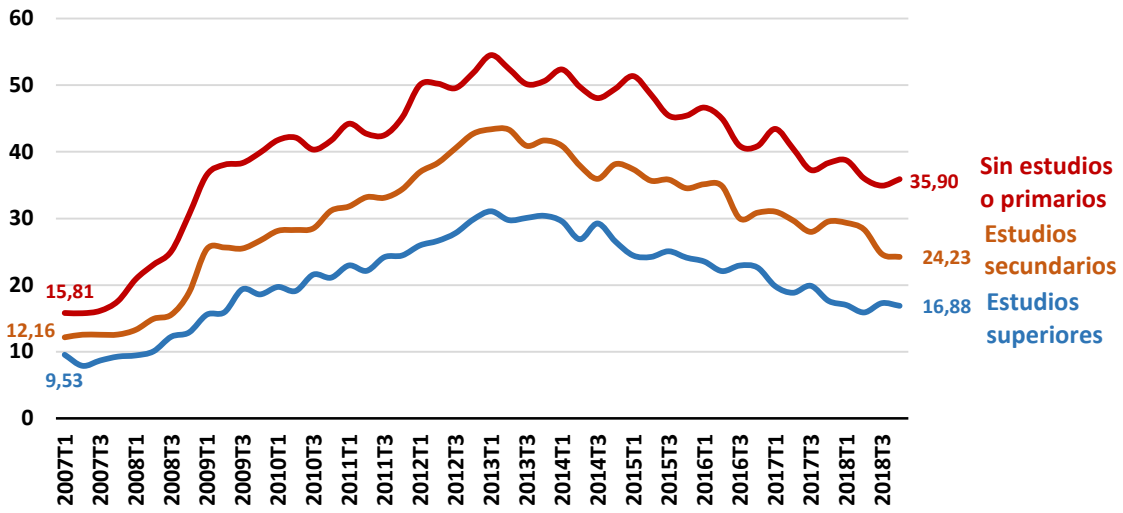


Fuente: Encuesta de población Activa (INE, 2007-2017)

El trabajo disponible para la mayoría de los y las jóvenes no les protege de la pobreza, a causa de su carácter precario, que aúna escasez, temporalidad, jornada parcial y baja calidad y remuneración. La juventud fue el segmento de la población española que más sufrió la década de crisis, llegando a alcanzar un 42,4% de tasa de paro. Aun cuando esta tasa ha mejorado sustancialmente (25,2% en 2018), continúa lejos de la media europea. Pero lo más significativo es que esta recuperación se fundamenta en la precarización de las condiciones de trabajo de nuestra juventud. En 2018, el empleo joven es temporal (57,5%), a tiempo parcial (43,52%) y asociado a ocupaciones de escaso valor añadido (restauración y venta), poco remuneradas y con un alto índice de rotación (36,8%). Estas condiciones sociolaborales (elevada tasa de paro juvenil, precariedad laboral y bajos salarios) determinan el elevado riesgo de exclusión de gran parte de los jóvenes y la imposibilidad de desarrollar sus proyectos vitales.

Esta precarización del empleo joven, que no puede ya imputarse a la crisis, está adquiriendo carácter estructural. Es un nuevo marco de relaciones laborales, que afecta a todo el segmento juvenil en el momento de su incorporación al mercado laboral, pero de forma dual. El siguiente gráfico muestra que mientras que al inicio de la crisis las tasas de paro por niveles educativos eran similares, a partir de 2007, y hasta hoy, se ha abierto una gran brecha entre niveles de estudios. Los jóvenes con estudios superiores tienen en el último trimestre de 2018 una tasa de paro 12 puntos menor que los que poseen estudios secundarios, y 19 puntos menor que los que cursaron niveles inferiores.

Gráfico 41. Evolución de la tasa de paro de los menores de 30 años por nivel de formación alcanzado. Datos trimestrales 2007-2018.

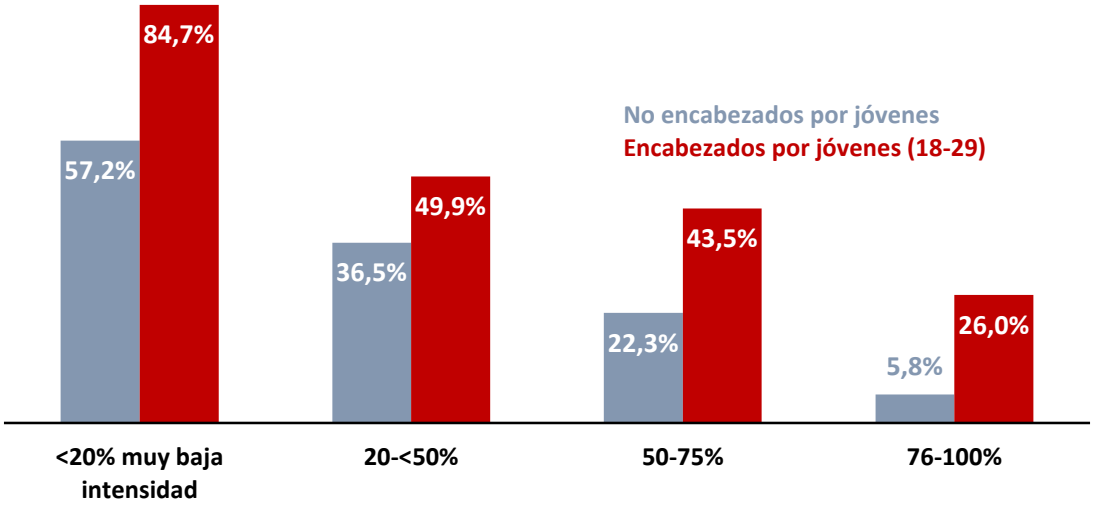


Fuente: Encuesta de Población Activa (INE, 2007-2017)

Los menos cualificados sólo pueden optar a empleos poco cualificados, de estabilidad cíclica, y afrontan un grave riesgo de exclusión. Los más cualificados, procedentes de segmentos socioeconómicamente privilegiados, se enfrentan al mismo panorama, pero dotados de herramientas para afrontarlo. La primera estrategia será la de retraso en la incorporación al mundo laboral y acumulación de capital intelectual (competencias estratégicas, idiomas, especializaciones, becas) y social. La siguiente, la integración en los nuevos nichos de empleabilidad cualificada (insuficientes) o la emigración, combinados con la formación continua en el ámbito educativo formal y no formal (voluntariados y cursos).

En la actualidad, y a pesar de la recuperación, la situación sigue siendo alarmante. Como refleja el gráfico 42, los hogares encabezados por jóvenes de entre 18 y 29 sufren sistemáticamente tasas de pobreza muy superiores al resto, incluso para los mismos niveles de intensidad del trabajo. Por ejemplo, el 85 por ciento de los hogares encabezados por jóvenes y con muy baja intensidad de trabajo son pobres, mientras que el porcentaje equivalente para los hogares no jóvenes es del 57 por ciento. El mismo patrón se repite, aunque aumente la intensidad laboral, siendo la tasa de pobreza en hogares encabezados por jóvenes con el 76-100 por cien de intensidad del trabajo, casi 5 veces la de los hogares no encabezados por jóvenes. Este patrón ayuda a entender mejor otros fenómenos un tanto extraordinarios de la sociedad española actual como la baja fecundidad, su elevado retraso y, en parte también, las elevadas tasas de pobreza infantil antes analizadas. A la vez que indican con claridad que la recuperación económica y el descenso del paro por sí mismos están muy lejos de garantizar una reducción de las tasas de pobreza, tanto infantil como juvenil.

Gráfico 42. Tasa de riesgo de pobreza (umbral 60% de la mediana) en España (2017), por intensidad del trabajo en el hogar y edad del cabeza de familia



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2017)

Otros colectivos especialmente vulnerables. La situación en el mercado de trabajo es ya de por sí complicada teniendo en cuenta el contexto económico, pero es especialmente compleja para determinados grupos de población que en los que se conjugan otros factores de riesgo y/o discriminación, ya sea por edad, situación laboral, salud, origen racial o étnico…; tal es el caso, por ejemplo, de las personas desempleadas de larga duración, jóvenes, personas inmigrantes, personas gitanas, personas con discapacidad, personas reclusas y exreclusas, etc**.**

Las personas con discapacidad, que representan el 5,9% de la población activa (1.774.800 personas) tienen dificultades especiales en el acceso y mantenimiento del empleo, menores oportunidades educativas y de formación, menores ingresos por hogar y mayor tasa de riesgo de pobreza y exclusión social. La edad guarda una relación directa con la discapacidad, de forma que las personas entre 45 y 64 años presentan una tasa de prevalencia del 9,8%, lo que significa que una de cada 10 personas tiene discapacidad.

Con respecto a la tasa de actividad, el *"Informe sobre la discapacidad en España 2018"* señala que 2 de cada 3 personas con discapacidad inactivas, habiendo una diferencia con la tasa de inactividad de la población general de 44 puntos porcentuales. Según los datos del informe, el 30,9% de las personas con discapacidad reciben prestación por incapacidad.

Tan sólo un 23,4% de estas personas está ocupada, frente al 60,9% de la población general, lo que muestra su dificultad de acceso al mercado laboral.

La tasa de paro de los jóvenes con discapacidad asciende al 63,5% y la de abandono escolar, al 43,2%, mientras que las principales barreras para acceder a la formación son las dificultades económicas y el grado de discapacidad.[16]

16 Datos procedentes del Observatorio Estatal de la Discapacidad (2017), Informe Olivenza 2017, sobre la situación general de la discapacidad en España.

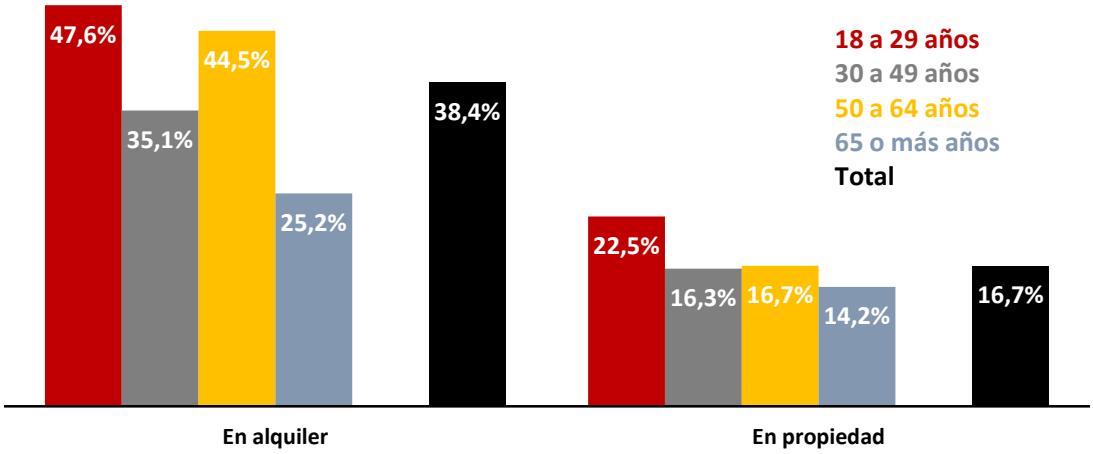
Como resultado de estos factores, en el año 2017, el 31,5 %, es decir, prácticamente una de cada tres personas con discapacidad, estaba en riesgo de pobreza y/o exclusión, cifra que es un 28% (7 puntos porcentuales) más elevada que la que soportan las personas sin discapacidad.

2.5.3. Vivienda

La vivienda constituye otro de los factores de riesgo a tener en cuenta a la hora de abordar la pobreza y la exclusión social. El acceso a una vivienda adecuada es un factor clave para la inclusión social, la emancipación y el ejercicio de la ciudadanía; un alojamiento digno y adecuado no garantiza, por sí solo, la inclusión, pero sí es una condición indispensable.

En España el porcentaje de hogares con vivienda en propiedad está ligeramente por encima de la media europea; y dentro de quienes tienen vivienda en propiedad, el porcentaje de quienes están aún pagando hipoteca también supera al porcentaje correspondiente en media a los países de la UE. Dado el diferente coste y significado asociado a estas diferentes circunstancias, se impone la necesidad de examinar la tasa de pobreza en función del régimen de tenencia, tal y como se hace en el gráfico 43. Como puede observarse, la tasa de riesgo de pobreza es más del doble entre quienes viven en alquiler que entre quienes tienen una vivienda en propiedad. Sin embargo, las diferencias por edad dentro de ambos grupos siguen siendo muy visibles, siempre en perjuicio de los más jóvenes (18-29), que presentan una tasa de pobreza sistemáticamente superior al resto de grupos de edad, con independencia del régimen de tenencia en que se encuentren.

Gráfico 43. Tasa de riesgo de pobreza (60% de la mediana) en España (2017), por régimen e tenencia de la vivienda y grupo de edad.



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2017)

Además, y a pesar de las diferencias en las tasas de pobreza descritas por régimen de tenencia, la propiedad de la vivienda se ha convertido en un problema en aquellos casos en los que no ha sido posible mantenerla ante la incapacidad de enfrentar los gastos. El Consejo General del Poder Judicial facilita las estadísticas de las ejecuciones hipotecarias presentadas ente los Tribunales Superiores de Justicia. Desde 2013 se ha reducido ampliamente el número de ejecuciones hipotecarias, desde las 82.688 a las 30.094 registradas en 2017.

Tabla 4. Ejecuciones hipotecarias en España (2013-2017)

	2013	2014	2015	2016	2017
Ejecuciones hipotecarias presentadas ante TSJ	82.688	80.785	68.165	48.410	30.094
Lanzamientos practicados como consecuencia de procedimientos de ejecución hipotecaria por TSJ	25.790	28.870	29.212	26.393	22.326

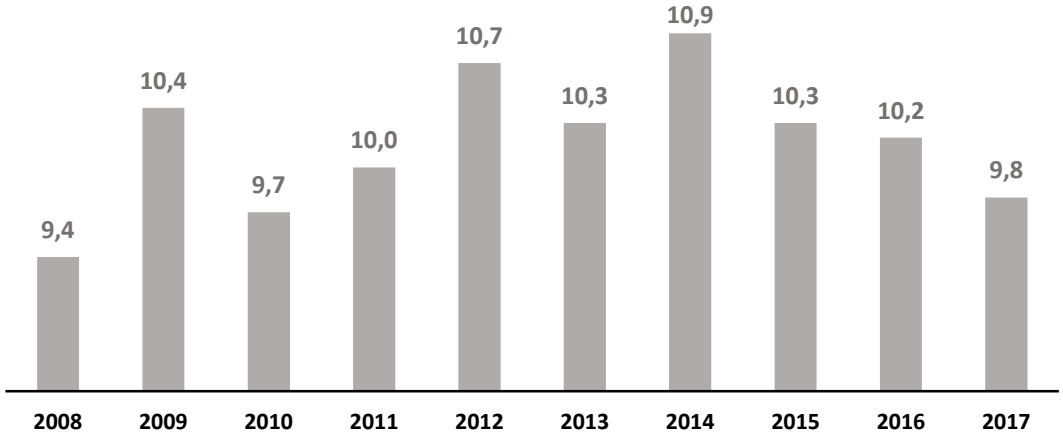
Fuente: Consejo General del Poder Judicial España: Efecto de la Crisis en los órganos judiciales

De todos modos, estas cifras no distinguen entre vivienda habitual y otros bienes inmuebles, para lo que hay recurrir a la estadística publicada por el Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento, que recoge por primera vez datos correspondientes a las ejecuciones hipotecarias iniciadas e inscritas en los registros de la propiedad en los últimos cuatro años en su Boletín Anual 2017. En él se aprecia que del total de fincas ejecutadas en 2017 (51.999), 27.171 corresponden a viviendas. Esto representa casi la tercera parte de las viviendas con ejecución hipotecaria en 2014. El número de ejecuciones hipotecarias de vivienda habitual

también se ha reducido a la mitad en el último año, ya que en 2016 fueron 21.064 viviendas, y en 2017 solo se ejecutaron un total de 10.749 viviendas habituales.

En cualquier caso, los costes de la vivienda – sea por alquiler, por hipoteca o por el propio mantenimiento de las condiciones óptimas para vivir – constituyen uno de los grandes gastos de cualquier hogar. La denominada sobrecarga de costes de la vivienda, esto es, la tasa de los hogares que tienen que gastar más del 40% de sus ingresos, ha mantenido una tendencia al alza desde 2008 y que toca techo en 2014, con un cambio de tendencia desde entonces que no ha logrado, sin embargo, devolvernos a niveles pre-crisis (ver gráfico 44). Entre las razones que explican esta sobreexposición financiera de los hogares al pago del alquiler se encuentra sin duda la práctica inexistencia de un parque de vivienda social al servicio de las políticas públicas, que en España se estima que ofrece cobertura a menos del 2,5% de los hogares.

Gráfico 44. Sobrecarga de costes de la vivienda en España (2008-2017)



Fuente: Eurostat

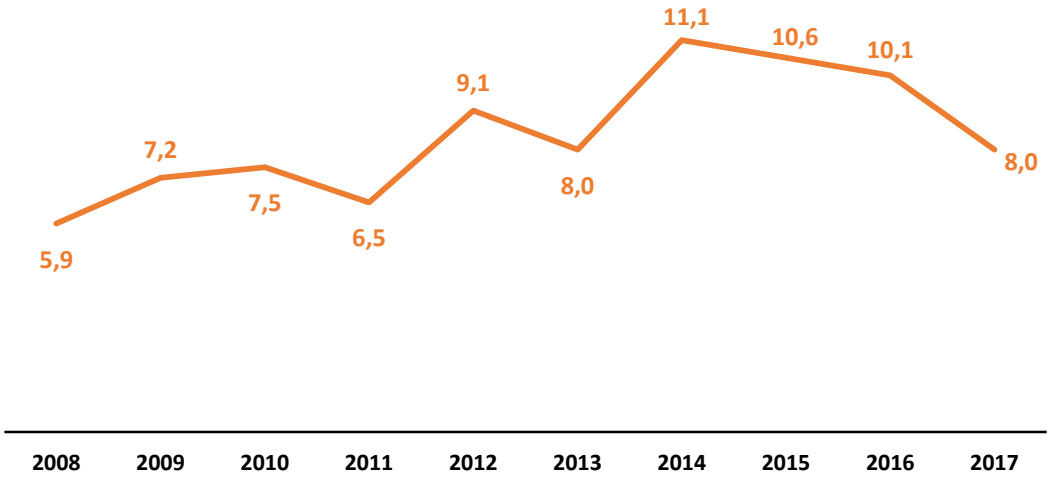
Como señalábamos más arriba, el problema del acceso de los jóvenes a la vivienda dentro de su proceso de emancipación presenta tintes más preocupantes que para el resto de la población. Con datos de 2017, recogidos de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE), Encuesta Continua de Hogares (INE) y Observatorio de la Emancipación (OE), la tasa de emancipación residencial entre los jóvenes se viene reduciendo desde 26,0 por ciento (2008) a 19,4 por ciento (2017).

Pero no solo es importante poder tener una vivienda en la cual vivir, sino que es esencial poder desarrollar la vida en ella en condiciones dignas, lo cual implica un importante sobrecoste añadido. Los problemas de pobreza energética han ido acrecentándose de la mano del deterioro económico y, en determinados casos, el incremento de los precios de la energía. En 2014 se alcanzó el porcentaje máximo de hogares que declaran su incapacidad para mantenerlo a una temperatura adecuada, llegando al 11,1%, y en los dos últimos años se ha visto una reducción hasta el 8% en 2017. Este porcentaje se eleva al 14,1% en los hogares monoparentales y al 12,5% entre los jóvenes.

La pobreza energética es sólo una de las dimensiones en las que se manifiesta la pobreza y la exclusión social en general. Esta tiene unas particularidades propias, ya que puede afectar también a colectivos que no están riesgo de pobreza o exclusión social. Es por ello que el

Gobierno en base al Real Decreto-ley 15/2018, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores está elaborando una Estrategia Nacional contra la pobreza energética que dé respuesta a los retos específicos de esta problemática.

Gráfico 45. Porcentaje de hogares que declaran su incapacidad para mantener el hogar a una temperatura adecuada en España. Años 2008-2017.



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2008-2017)

Hay una relación clara entre el nivel de renta y la incapacidad de mantener una temperatura adecuada en el hogar y/o tener problemas en el pago de las facturas de suministros: en ambos indicadores cerca de uno de cada 5 hogares del 20% de hogares con renta más baja se encuentra en alguna o ambas de estas situaciones. Según se incrementa la renta disponible del hogar, los dos indicadores caen. Merece una mención el hecho de que en el quintil más alto de renta existan viviendas con problemas para mantener temperatura adecuada: son el 1,6% de este grupo de mayor renta, denotando posiblemente un problema de climatización o aislamiento de la propia vivienda.

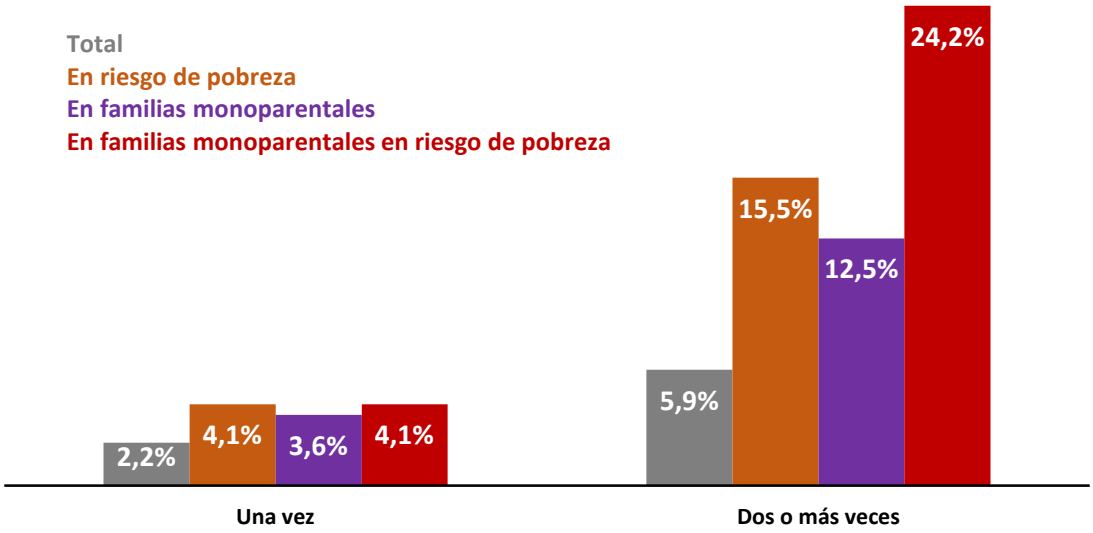
Tabla 5. Temperatura inadecuada en la vivienda por quintil de renta (2017)

	Temperatura inadecuada en la vivienda (% población)
Total	8
Quintil 1	19,6
Quintil 2	10,3
Quintil 3	5,6
Quintil 4	2,9
Quintil 5	1,6

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2017)

Por otra parte, también se detectan dificultades para que un número significativo de familias monoparentales puedan acceder o mantener una vivienda propia para su familia, en la medida en que en muchos casos por su situación de vulnerabilidad o precariedad económica se ven abocadas a compartir vivienda con otros miembros de su familia de origen o con otras personas o familias en situación similar, lo que limita su autonomía para desarrollar su propio proyecto familiar. La Encuesta Continua de Hogares 2017 arroja una diferencia cercana al 20% entre el total de núcleos familiares monoparentales (con o sin otras personas) y el de núcleos familiares exclusivamente monoparentales. Y la ECV (2017) confirma cómo los hogares monoparentales afrontaron retrasos en el pago del alquiler o la hipoteca con mayor frecuencia que el resto, y si estaban en riesgo de pobreza esta circunstancia les afecta con mucha mayor intensidad que al resto de los hogares (no monoparentales) en riesgo de pobreza.

Gráfico 46. Porcentaje de personas que han tenido retrasos al pagar el alquiler o la cuota de la hipoteca en los últimos 12 meses en España (2017)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2017)

Por último, la imposibilidad absoluta de acceder a una vivienda constituye ya el más grave motivo de exclusión, cuyo máximo exponente son las personas sin hogar que ocupan el último eslabón de la estructura social. En España el número de personas que están sin hogar se situaría aproximadamente en unas 33.275 personas según la Estrategia Nacional Integral de Personas sin Hogar 2015-2020[17] en 2015. Se dibuja en el diagnóstico de dicha estrategia un contexto caracterizado por un aumento del número total de personas sin hogar, así como el número de personas que pernocta en espacios públicos.

Población Gitana. Los datos permiten desechar el tópico que vincula a la población gitana con chabolismo y núcleos segregados pues, de acuerdo con la información proporcionada por el Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana, en 2015, menos del 3% de la población

[17] Estrategia Nacional Integral de Personas sin Hogar 2015-2020, pág. 12.

gitana reside en asentamientos segregados, con una reducción notable desde el 4,6 por ciento identificado en esta situación en 2007.[18] Conviene tener muy presente que casi 3.000 hogares residen en barrios localizados en entornos que presentan desventajas comparativas respecto a las restantes localizaciones en términos de equipamientos, dotaciones y servicios públicos, y también desde el punto de vista de la situación del barrio, y que, por lo tanto, se hallan en mayor desigualdad y riesgo de exclusión que el resto de la población. De todos modos, y pese a ser una situación minoritaria dentro del conjunto de la población gitana, es importante destacar que es en estos contextos de segregación en los que mayoritariamente encontramos viviendas que no cumplen las condiciones mínimas de habitabilidad, como es el caso de las infraviviendas (en total un 8,6 por ciento de las viviendas analizadas -9.045 –se calificaron como infraviviendas). Junto a ello, se apreciaron situaciones de hacinamiento o sobreocupación en un 9 por ciento de los casos, con una media de 4,74 personas por vivienda, lo que supone un porcentaje muy superior a la media española de 5,4 por ciento en 2016 y sólo algo por debajo de la media española para los hogares en riesgo de pobreza (12,7 por ciento) [Eurostat, 2018]

En cuanto al régimen de tenencia, el 49,7% están en alquiler, el 44,2% en propiedad, y tan sólo el 4,3% están cedidas gratuitamente. Estos porcentajes contrastan con los presentes en el conjunto de la población, para la que casi el 80% de las viviendas son de propiedad (totalmente pagada o con pagos pendientes), como vimos más arriba. Las grandes dificultades para acceder a una vivienda, en propiedad o en alquiler, y mantenerla en adecuadas condiciones, que ya se han comentado para el conjunto de la población española, en contrato para los y las jóvenes, acentuadas durante la crisis, son especialmente intensas para la población gitana: por el endurecimiento en condiciones de acceso a compra o a alquiler, por el aumento de la demanda de vivienda de tipo social por parte de otros grupos de población, por la pérdida de ingresos debido a situaciones de desempleo, por la discriminación que sufre la población gitana principalmente en el acceso al mercado libre en alquiler, entre otros. De hecho, la forma de acceso a la vivienda entre la población gitana difiere mucho de la dominante en el conjunto de la población en España: 54 por ciento viviendas protegidas (incremento respecto a 2007); 36% viviendas libres (reducción respecto a 2007); y un 9,54% otras formas de acceso (ocupaciones ilegales, autoconstrucción, chabolas, viviendas móviles…; también más que en 2007).

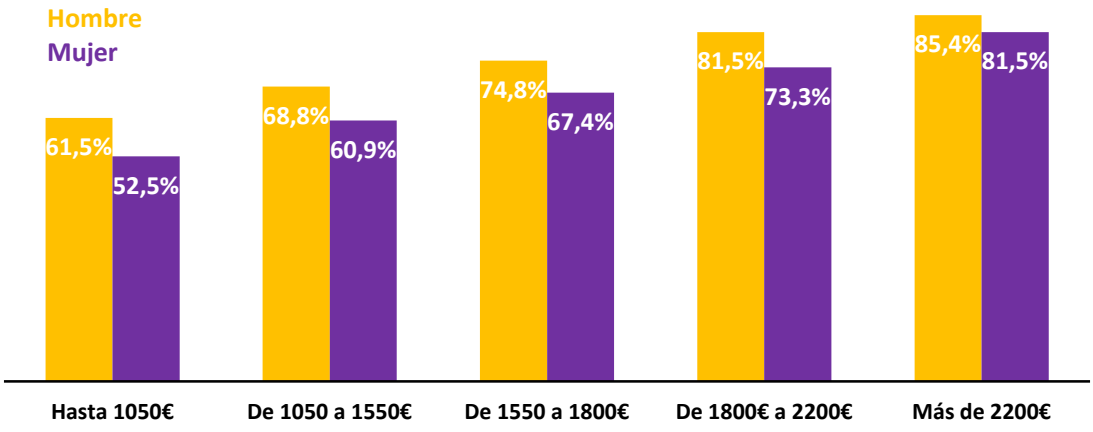
2.5.4. Salud, dependencia y discapacidad

En general, cuanto más baja es la situación socioeconómica de una persona, es más probable que tenga peor salud. Existe, por tanto, un gradiente social de la salud que discurre desde la cúspide hasta la base del espectro socioeconómico y que se observa en todos los países del mundo. En España, la Encuesta Nacional de Salud muestra cómo, según se desciende en la escala de ingresos, se da una caída en la valoración positiva del estado de salud (gráfico 47), que va acompañado además de un diferencial de género constante, que se amplía en los

[18] Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2018. Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana, 2015.

niveles inferiores de renta. Así mismo, se observa un gradiente en otros factores relacionados con estilos de vida saludables como el sedentarismo o el consumo de tabaco.[19]

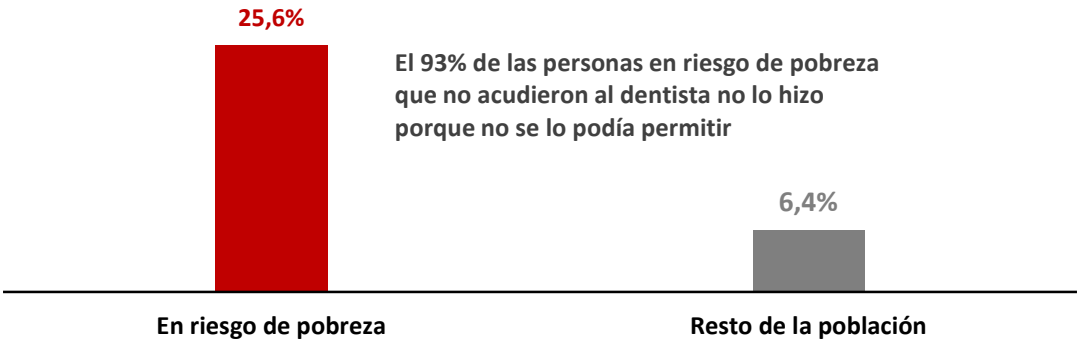
Gráfico 47. Porcentaje de adultos que perciben su estado de salud como bueno o muy bueno en España (2017), por sexo y tramo de ingresos mensuales.



Fuente: Encuesta Nacional de Salud de España (INE, 2017)

Del mismo modo que la pobreza infantil se mostró asociada a mayores tasas de obesidad, menor actividad física y peor alimentación, algo muy similar ocurre entre la población adulta. Y también reciben peores cuidados, sobre todo en aspectos relacionados con la prevención o que, en determinados contextos de necesidad económica, se consideran no prioritarios o excesivamente caros, como la salud bucodental. Como refleja el gráfico 48, el 25,6 por ciento de las personas adultas en riesgo de pobreza no acudieron al dentista en los últimos 12 meses, y el 93 por ciento de ellos declararon no haberlo hecho porque no se lo podían permitir económicamente.

Gráfico 48. Porcentaje de adultos que necesitó consultar al dentista en los últimos 12 meses, pero no lo hizo. España (2017), por situación de riesgo de pobreza.



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2017)

[19] Fuente: MSSSI (2012) Encuesta Nacional de Salud, 2012.

Por otra parte, situaciones como la discapacidad, la dependencia, la adicción a ciertas sustancias, entre otras, hace que las personas partan en desigualdad de condiciones y necesiten de mayores recursos sanitarios, a los que no siempre pueden acceder.

En el medio rural hay también un déficit relevante de servicios públicos sanitarios, que repercute tanto en la asistencia hospitalaria como en el tratamiento y seguimiento de enfermedades.

En cuanto a la dependencia, según la ECV de 2017, un 16,4% de los hogares tiene miembros que necesitan cuidados a domicilio, por ser mayor o por tener una dolencia crónica. En el marco del Sistema de Atención a la Dependencia había 954.831 personas beneficiarias con prestación a 31 de diciembre de 2017[20] (en 2008 había 228.613 beneficiarios). El 72,23% tienen más de 65 años. En concreto un 17,66% tienen una edad comprendida entre los 65 y 79 años, mientras que un 54,57% tienen 80 o más años. El número de Servicios y Prestaciones Económicas de Cuidados en el Entorno Familiar es de 1.178.011. De esta cifra, dos terceras partes corresponden a Servicios, 792.535, con un 67,28% del total, cuando a 31 de diciembre de 2011 representaban el 54,60%, es decir, se han incrementado en 12,68 puntos porcentuales. Por otra parte, las Prestaciones Económicas de Cuidados en el Entorno Familiar son en la actualidad 385.475, un 32,72%.

En la Encuesta Nacional de Salud el 11,5% de los hombres y el 16% de las mujeres mayores de 65 años referían tener graves limitaciones para las actividades cotidianas, cifras que ascendían al 22,5% y 30,7%, respectivamente, en los mayores de 85 años. Además de esta diferencia de género, existe un gradiente social evidente en cuanto a la prevalencia de situaciones de dependencia en esta población, mostrándose un aumento progresivo del porcentaje de personas dependientes mayores de 65 años según se desciende en el nivel socioeconómico, con un rango que varía entre el 32,45%, en la clase social más favorecida (clase I), y el 56,3%, en la más desfavorecida (clase VI)[21]

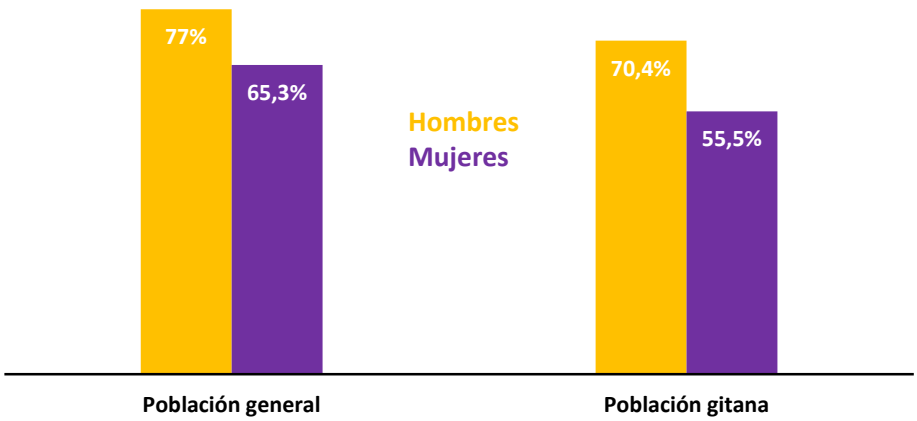
Según el último avance de la evaluación del sistema para la autonomía y atención a la dependencia de 2015[22], del total de personas beneficiarias con prestación, un 14,4% tiene cuidadores a domicilio, mientras que en un 85,6% se hace cargo la familia. De los que tienen personas cuidadoras remuneradas, el 79% tiene que pagar por dichos cuidados. La respuesta a estas necesidades tiene, así mismo, un importante impacto de género ya que son las mujeres las que desempeñan el rol de cuidadoras lo que en muchos casos les lleva a una sobrecarga de trabajo y puede condicionar su participación en el mercado laboral. Pese a ser mayoritariamente mujeres quienes desempeñan el papel de cuidadoras, en relación con 2007 el número de mujeres que permanecía inactivas por responsabilidades familiares se ha reducido casi a la mitad.

Población gitana. El estado de salud de la población gitana en España es, en general, peor que la del conjunto de la población española, hasta cuando se compara con los grupos con peor

[20] Fuente: IMSERSO (2017). Información destacada de la evolución de la gestión del SAAD.
[21] Fuente: MSSI (2012). Encuesta Nacional de Salud 2012.
[22] Fuente IMSERSO (2016). Avance de la evaluación 2015 del sistema para la autonomía y atención a la dependencia

situación socioeconómica. La Segunda Encuesta Nacional de Salud a la Población Gitana de 2014, confirma la persistencia de desigualdades sociales en salud. La población gitana no sólo tiene una peor percepción de su estado de salud, sino que muestra una mayor prevalencia de diferentes problemas de salud[23].

Gráfico 49. Porcentaje de la población gitana y población general que percibe su estado de salud como bueno o muy bueno.



Fuente: Segunda Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana (2014)

La encuesta también evidencia cómo los factores relacionados con estilos de vida afectan de manera desigual a la población gitana. Destacando una mayor ocurrencia de accidentes, tanto en población adulta como infantil, un mayor porcentaje de personas fumadoras que fuman 20 o más cigarrillos al día, y un menor consumo diario de fruta fresca, verdura y lácteos, con una mayor prevalencia de sobrepeso.

El análisis de la encuesta confirma que, la universalización de los servicios de salud, ha favorecido que las pautas de acceso de la población gitana sean equivalentes a las del resto de la población en el caso de los servicios de medicina general, hospitalización, urgencias y acceso a medicamentos. El peor estado de salud de los gitanos y las gitanas implica, en gran parte de los casos, una mayor utilización de estos servicios respecto a la población general. Sin embargo, los resultados de la encuesta también informan sobre un nivel de acceso insuficiente cuando se trata de servicios no cubiertos por el Sistema Nacional de Salud o servicios orientados hacia la prevención: salud bucodental, prácticas preventivas en ginecología, acceso a prótesis auditivas o correctoras de problemas de vista. Por mucho que se aborde la interculturalidad será imposible deshacer las desigualdades en salud sin afrontar los factores de desigualdad social, y viceversa. El factor intercultural se sitúa fundamentalmente en el tipo de encuentro que se produce entre dos maneras de entender la salud y la enfermedad, la preponderante en la comunidad gitana y la propia de la denominada cultura biomédica.

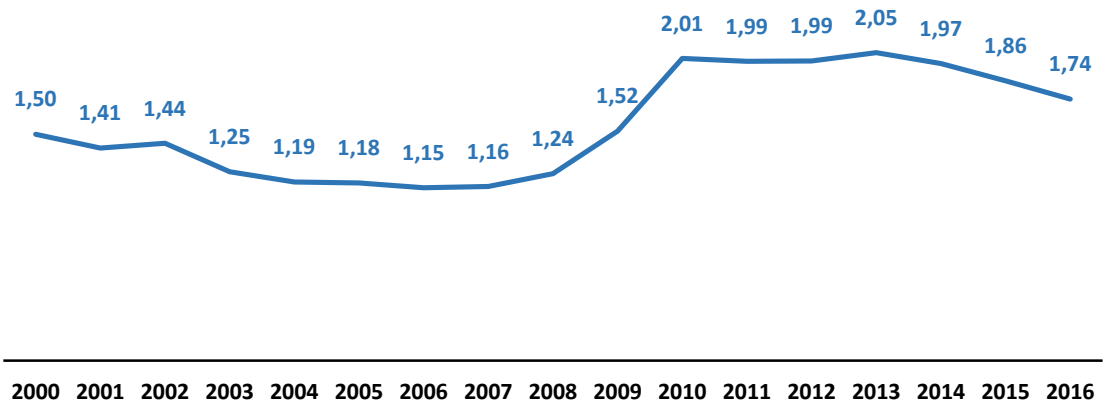
[23] Fuente: MSSSI (2016) Segunda Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana, 2014.

2.6. DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS

Ante las situaciones de pobreza y exclusión social, desde el ámbito de la protección en España, se ha desarrollado un sistema de garantía de ingresos, conformado por un conjunto de prestaciones no contributivas y asistenciales[24] que tratan de asegurar un nivel básico de suficiencia económica, tanto de competencia estatal como de las comunidades autónomas que completan el sistema. De este modo el sistema se apoya en la corresponsabilidad de las diferentes administraciones públicas.

A causa de la situación de recesión económica, el número de prestaciones ascendió., alcanzando a cerca de seis millones de beneficiarios en 2016, desde los más de cuatro millones de ocho años antes.

Gráfico 50. Evolución del gasto en prestaciones asistenciales (% sobre PIB) en España (2000-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Contabilidad Nacional de España y los registros del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad social y Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social

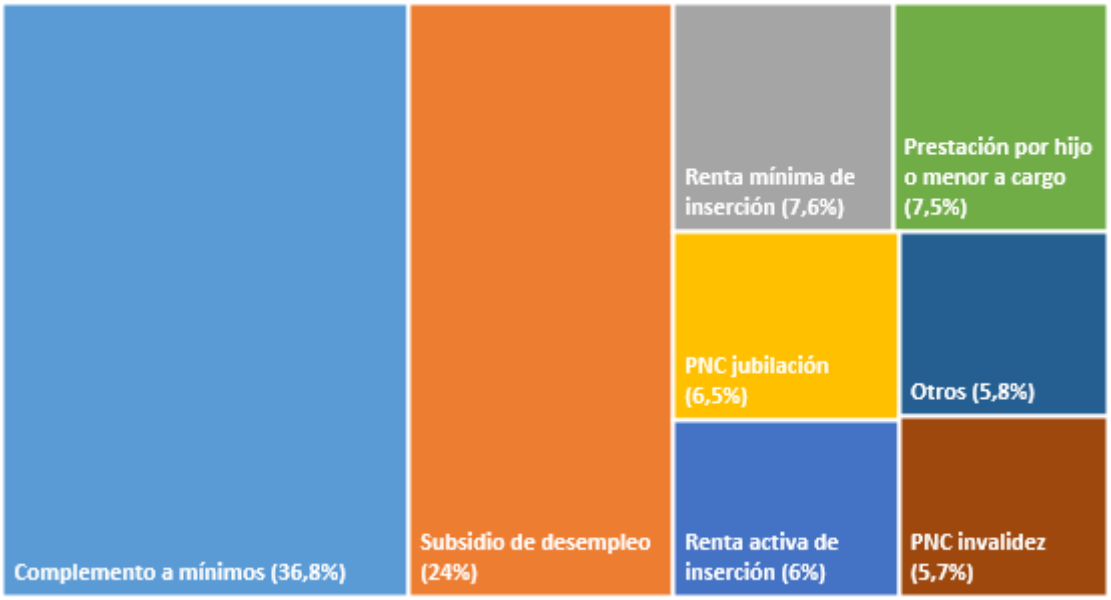
Del total del gasto, algo más de un tercio se destina al pago de complementos de mínimos para las pensiones que no alcanzan el importe mínimo establecido por la ley. Le sigue en importancia el subsidio de desempleo, con una cuarta parte del total. El resto de prestaciones no llegan al 10 por ciento del gasto cada una.

En lo que se refiere a las rentas mínimas de las comunidades autónomas, pese a que representan una parte pequeña del sistema, 7,64 por ciento del gasto total en el año 2016, tienen gran importancia al tratarse de un instrumento de protección general frente al riesgo de pobreza y por su carácter completamente descentralizado. Un rasgo permanente en su evolución ha sido que su desarrollo, tanto en lo que se refiere al diseño de las prestaciones como a su financiación, ha correspondido con carácter exclusivo a los gobiernos territoriales

[24] Se consideran las siguientes prestaciones asistenciales que conforman el sistema: subsidios y programas para las personas en situación de desempleo transitorio gestionados por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Prestaciones diseñadas para proteger ante la incapacidad de trabajar, y prestaciones complementarias como la prestación por hijo a cargo o los complementos de mínimos para las pensiones contributivas, orientadas a ampliar la protección económica de las anteriores ayudas gestionadas por el Instituto Nacional de Seguridad Social y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales y las Rentas mínimas de Inserción de las comunidades y ciudades autónomas.

que tienen la competencia, con diferencias tanto en la naturaleza de las prestaciones, cuantías y cobertura.

Gráfico 51. Gasto en prestaciones del sistema de garantía de ingresos, distribución porcentual. Año 2016



Fuente: elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

Las transferencias monetarias son un componente fundamental en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En España, las prestaciones contributivas han sido bastante eficaces a la hora de aliviar los efectos de la crisis y, en el caso de las personas de edad avanzada, el sistema público de pensiones es generoso en cobertura y cuantía de las prestaciones. Las pensiones públicas, como ingresos estables de las personas mayores, han facilitado que las tasas de riesgo de pobreza y exclusión social de este grupo de edad se hayan reducido durante los últimos años. Como se indicó en el apartado correspondiente, la tasa de pobreza de las mujeres mayores de 64 años es mayor que la de los hombres, lo que es consecuencia de la brecha de género existente en las cuantías percibidas en sus pensiones de jubilación o viudedad. Al haber cotizado muchas de ellas menos que los hombres, las cuantías a las que tienen derecho a percibir son menores, dándose el caso de que muchas de ellas perciben prestaciones mínimas y no contributivas.

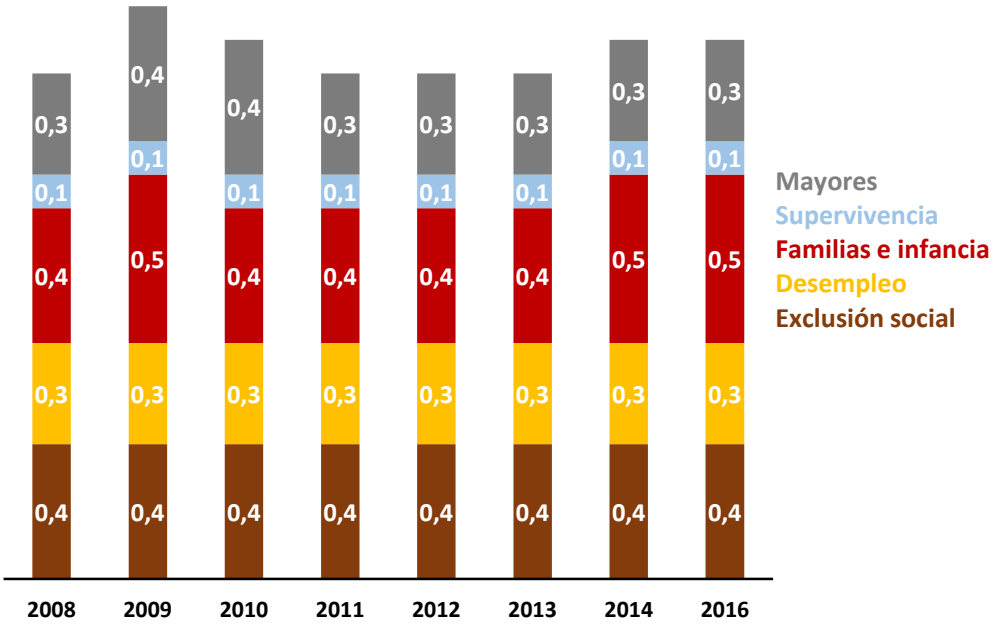
En cambio, las transferencias no contributivas carecen de la generosidad y eficacia necesaria para lograr un impacto importante en la reducción del riesgo de pobreza. Cuando, por ejemplo, una persona en situación de desempleo agota su prestación contributiva, depende de subsidios de diferentes administraciones, hasta llegar a la red autonómica y local de garantía de ingresos, cuyos requisitos varían en función del territorio y que no siempre son disfrutados a pesar de tener derecho (*non-take up*) debido a las trabas administrativas.

El análisis del gasto en este tipo de prestaciones no contributivas (para el que tomamos el % PIB del gasto en transferencias monetarias con requisitos de renta, *mean-tested* en la terminología de Eurostat) arroja resultados desiguales. Los siguientes gráficos dibujan la

evolución del gasto en este tipo de transferencias, total y desagregado por ámbitos de intervención: lucha contra la exclusión social, desempleo, familias e infancias, supervivencia (viudedad y orfandad) y mayores. Mientras que el gasto total permaneció relativamente estable en la UE, en España creció por encima de la media durante los años de crisis, fundamentalmente en 2011 en la partida de desempleo. Tres años después del comienzo de la crisis los parados de larga duración agotaron sus prestaciones contributivas y pasaron a recibir subsidios no contributivos incluidos en dicha categoría. España gasta sistemáticamente más en esta función de gasto que la media de los socios comunitarios, debido a la alta tasa de paro.

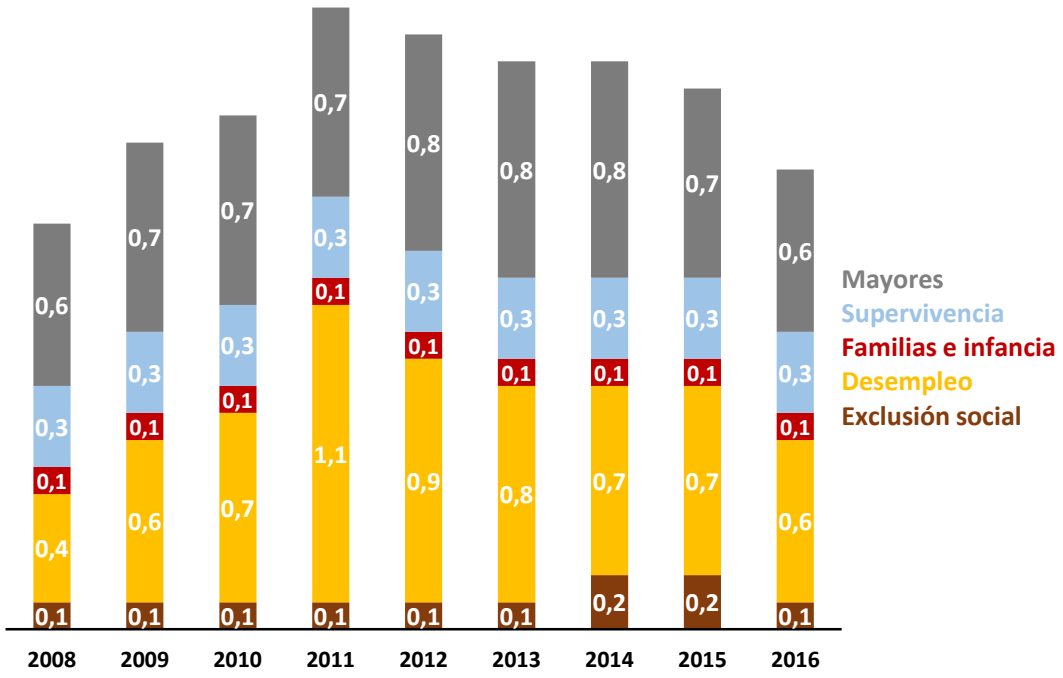
Especialmente bajo es, sin embargo, el gasto en familias e infancia y en lucha contra la exclusión social. La media de la UE para cada una de las funciones es de 0,5 por ciento y 0,4 por ciento PIB, respectivamente. Por el contrario, en España ambas categorías sólo alcanzan el 0,1 por ciento del PIB, cinco y cuatro veces menos gasto.

Gráfico 52. Gasto (% PIB) medio en la UE en transferencias monetarias condicionadas a renta (2008-2016), por funciones de gasto



Fuente: Eurostat (no existen datos para 2015)

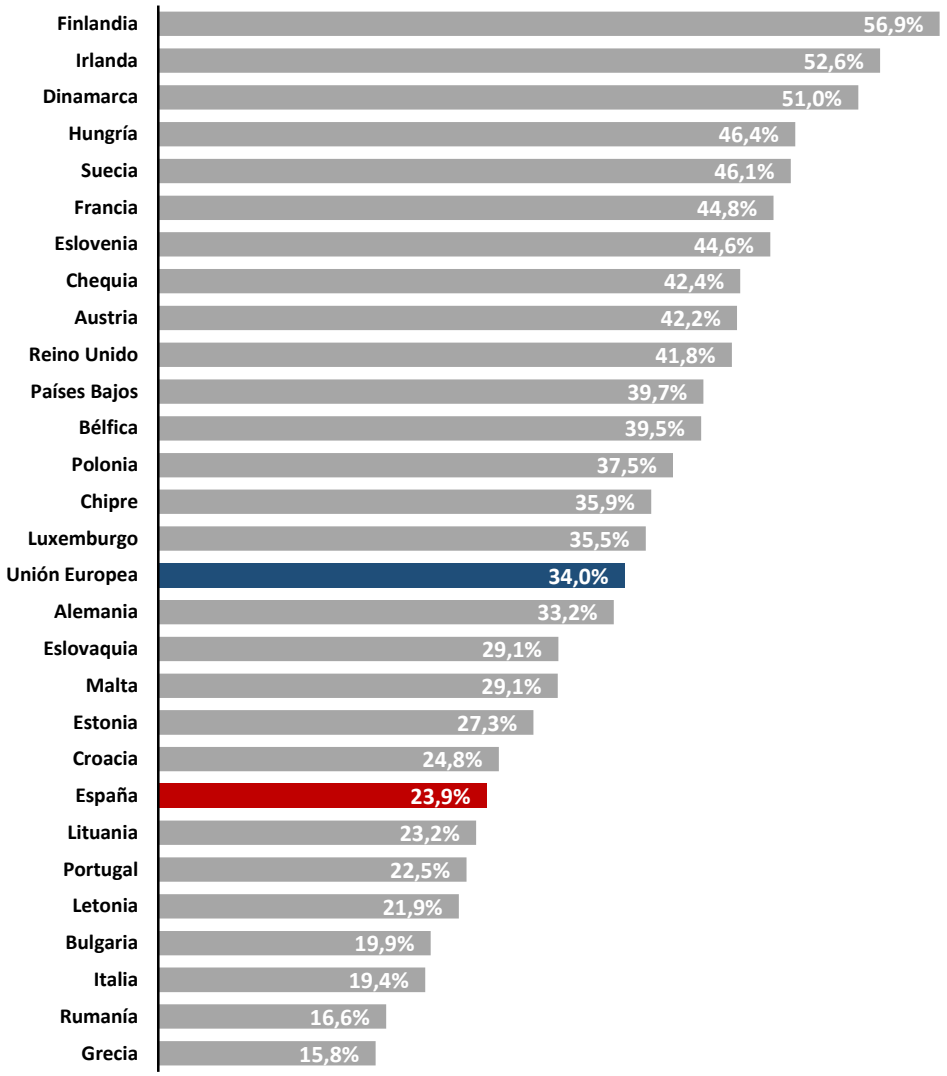
Gráfico 53. Gasto (% PIB) en España en transferencias monetarias condicionadas a renta (2008-2016), por funciones de gasto



Fuente: Eurostat.

Las transferencias monetarias no contributivas son muy importantes para atacar las situaciones de ingresos bajos. El siguiente gráfico mide el impacto de las prestaciones sociales (excluyendo las pensiones) en la tasa de riesgo de pobreza de diferentes países europeos. España está muy lejos de los países a la cabeza de la Unión y de la media de los 28, con una reducción del 24% de la pobreza general a través de este tipo de transferencias.

Gráfico 54. Impacto de las prestaciones sociales (% excluyendo pensiones) sobre la tasa de riesgo de pobreza en España y la UE (2017)



Fuente: Eurostat.

Las cuantías de la mayor parte de transferencias en forma de subsidios no contributivos son demasiado bajas. Estas están ligadas al indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), generalmente al 80 por ciento de éste (430,27 euros mensuales en 2019 y que lleva desde 2017 congelado, habiéndose producido en este año una única subida de 5 euros mensuales en el indicador por primera vez desde el año 2010) y además se exigen condiciones adicionales como no tener ingresos de otras fuentes o tener responsabilidades familiares. Estas condiciones de acceso restrictivas dejan fuera a personas en situación de riesgo de pobreza y exclusión que no se encuadren en las contempladas en la normativa.

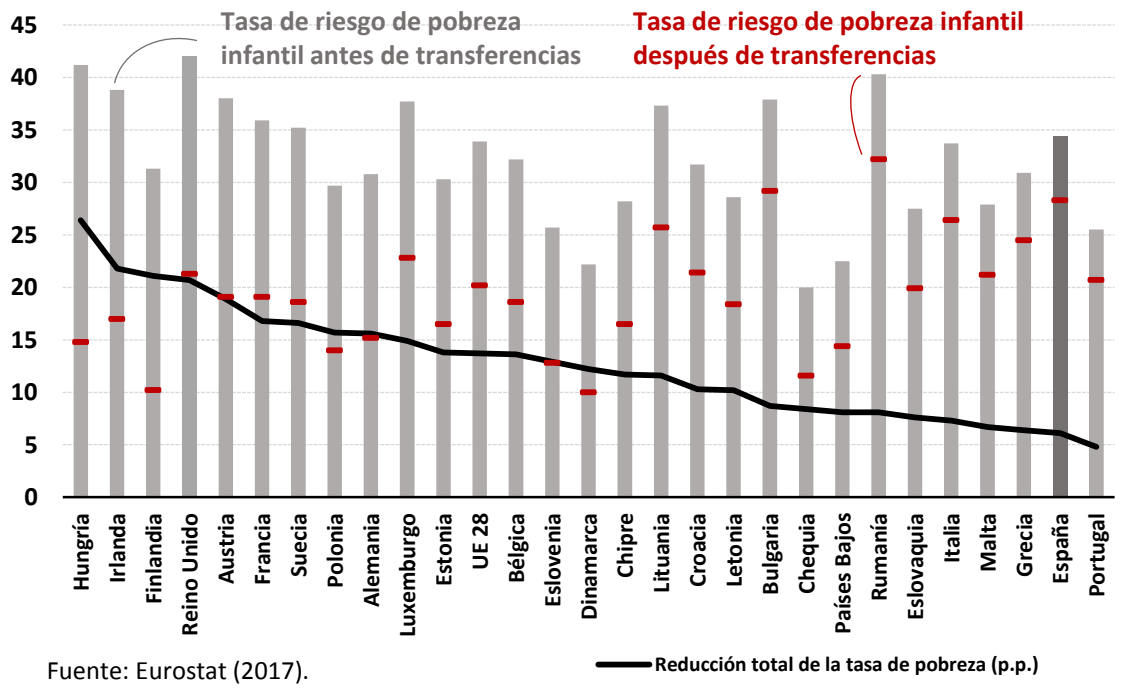
Un ejemplo concreto de estas prestaciones es la prestación por desocupación. En el año 2018, según datos del SEPE, el 34 por ciento de los parados tenían una prestación no contributiva por desempleo, frente al 24,2 por ciento que recibían la prestación contributiva, más generosa. Al comienzo de la crisis la situación era la inversa: en el año 2008 el 44,6 por ciento de los

desempleados recibían la prestación contributiva, frente al 28,9 por ciento con subsidios no contributivos. Esto deja como resultado global que la tasa de cobertura total del sistema al comienzo de la crisis era del 73,6 por ciento de los desempleados y, diez años más tarde, el sistema de la Seguridad Social sólo cubre al 58,2 por ciento. En consecuencia, más de cuatro de cada diez desempleados están actualmente desprotegidos por el sistema estatal de prestaciones por desempleo, lo que sin duda tiene su impacto en el riesgo de pobreza de este colectivo.

2.6.1. Las transferencias en el ámbito de la infancia

La situación cuando se fija la mirada en la pobreza infantil es aún peor. En España, el conjunto de las transferencias monetarias públicas (excluidas pensiones) en el año 2017 (último ejercicio con datos completos de toda la UE) produjeron una reducción de la tasa de pobreza de 6,1 puntos para la población infantil. En el otro extremo, Austria, que, con una tasa de pobreza infantil antes de transferencias de cerca del 40 por ciento, logra un impacto reductor de pobreza de las transferencias muy significativo, de 19 puntos, lo que se repite en países como el Reino Unido y Finlandia (21).

Gráfico 55. Tasas de riesgo de pobreza infantil y reducción de la pobreza por transferencias (excluidas pensiones) en la UE (2017)



Fuente: Eurostat (2017).

La falta de apoyo a las familias con hijos o menores en situación vulnerable ha sido señalada por la Unión Europea en su Informe de Semestre Europeo - Country Specific Recommendations (2018), en el que se hace constar que "el impacto de las transferencias sociales distintas de las pensiones en la reducción de la pobreza es inferior a la media de la UE y está disminuyendo", y se insta a España a tomar medidas para corregir una situación en la que "la eficacia de las prestaciones familiares también es baja y la cobertura es desigual" (Consejo de la Unión Europea, 2018:12).

Como puede observarse en el gráfico anterior, España es el país que menos reduce la tasa de pobreza infantil a partir de transferencias. Otros países de nuestro entorno son considerablemente más eficaces en esta tarea, pues con tasas de pobreza infantil de partida también altas, logran reducciones post-transferencias superiores incluso al 50%. Es el caso de países como Austria, Reino Unido, Alemania o Francia. El análisis no deja lugar a dudas: para la lucha contra la pobreza infantil las transferencias directas son capitales dada su capacidad para reducir las desigualdades de mercado.

Las prestaciones familiares no contributivas de la Seguridad Social se dividen en tres tipos: prestaciones por hijo o menor acogido a cargo; prestación de pago único por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales o en los casos de madres discapacitadas; y la prestación económica de pago único por parto o adopción múltiple.

La prestación por hijo a cargo es la política de transferencia no contributiva de la Seguridad Social para familias con menores en situación de vulnerabilidad. Fue establecida como prestación no contributiva de la Seguridad Social en la Ley 26/1990 de 20 de diciembre. En 2018 su cuantía asciende a 291 euros anuales en el caso de que el menor no tenga discapacidad, y la familia acredite ingresos brutos anuales por debajo de 11.954 euros para el primer hijo (este límite de ingresos se incrementa un 15 por ciento con cada hijo adicional). Además, en el caso de familias numerosas, ese límite de ingresos es superior, 17.911 euros anuales (y se incrementa en 2.914 euros por cada hijo adicional).

La cuantía descrita más arriba (291 euros) se incrementa hasta los 1.000 euros en el caso de que el menor tenga una discapacidad mayor o igual al 33 por ciento. Cuando el menor cumple 18 años, si la discapacidad es mayor o igual al 65 por ciento se aumenta la cuantía hasta los 4561 € anuales y a los 6842 € anuales si es igual o superior al 75 por ciento. Además, no existen límites de ingresos para recibir estas prestaciones.

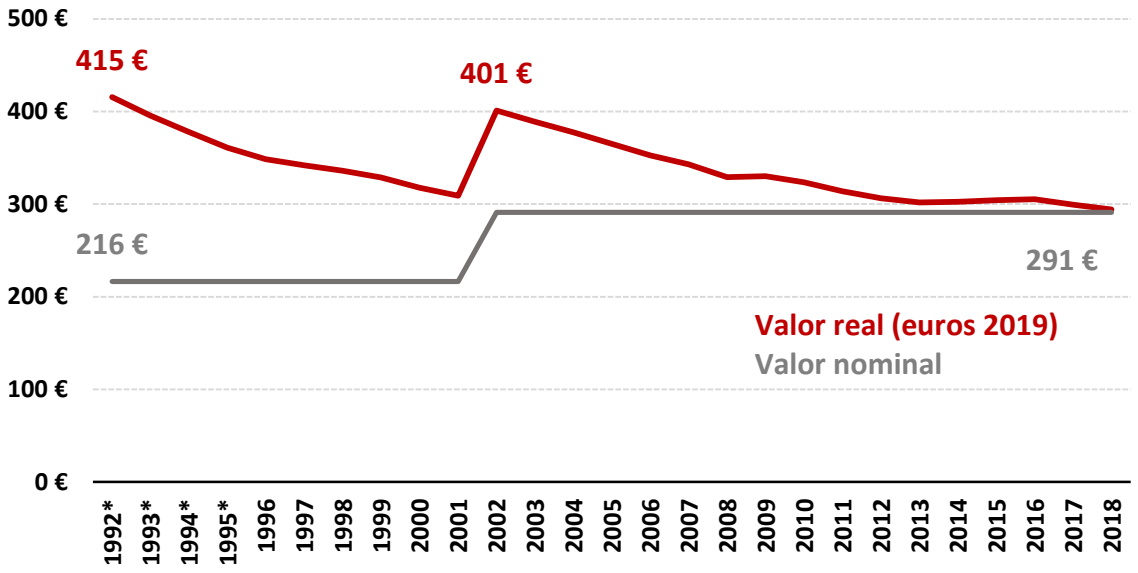
En conjunto, el gasto en la prestación por hijo o menor a cargo (con y sin discapacidad) supuso 1.498 millones de euros en 2018. El grueso de las ayudas se destinó a familias con menores con discapacidad, y no a familias con hijos a cargo que resultan elegibles por sus bajos ingresos. El número de beneficiarios sin discapacidad a diciembre de 2018 era de 1.262.950 menores, y las prestaciones que recibieron supusieron solo 346 millones del total de casi 1.500 millones que mencionábamos más arriba. De tal manera que la prestación cubrió, en el año 2018, sólo al 15 por ciento de los menores residentes en España, una cifra que queda lejos de alcanzar a todos los menores en situación de riesgo de pobreza (28 por ciento).

Tabla 6. Gasto en prestaciones por hijo a cargo en España (2016-2018)

Año	Gasto en prestación por hijo a cargo (total)	Gasto para menores de 18 años sin discapacidad
2016	1.444	359,2
2017	1.477	358,2
2018	1.498	346
Fuente: Cuentas y Balance del Sistema de Seguridad Social. En millones de euros.		

Además, estas prestaciones sólo experimentaron una actualización en valor nominal en el año 2002 (cuando se incrementó su cuantía de 216€ a 291€). El siguiente gráfico ilustra, además de la evolución nominal de estas prestaciones, la evolución de la cuantía real de las mismas tras considerar la inflación, en euros constantes del año 2019. Como se puede observar, las prestaciones por hijo a cargo llevan 17 años perdiendo poder adquisitivo (más de un 26% desde el año 2002).

Gráfico 56. Evolución de la cuantía de las prestaciones por hijo o menor a cargo (sin discapacidad) en España (1992-2018)



Nota: IPC 2019 según la previsión de FUNCAS; para el cálculo del valor real del IPC de los años 1992 a 1995 se incorpora el cambio derivado de modificación metodológica del INE.
Fuente: Elaboración del Alto Comisionado para la lucha lucha contra la pobreza infantil con datos de la Seguridad Social, Eurostat.

Otra vía de ayuda a la crianza de los niños, niñas y adolescentes en España se produce a través del gasto fiscal, en concreto en el Impuesto para la Renta de las Personas Físicas. Hay dos vías a partir de las cuales se reduce el importe final del impuesto que las personas con descendientes a su cargo deben pagar en concepto de impuesto sobre la renta:

1. Por un lado, existe el mínimo exento familiar por descendientes. Esta bonificación supone un incremento en la cantidad de dinero que, se estima, es necesaria para cubrir las necesidades básicas y que, por tanto, está exenta de tributación. Se aplica a quienes cumplan las siguientes condiciones: que el descendiente sea menor de 25 años a la fecha de devengo del impuesto (este requisito de edad no aplica en caso de discapacidad igual o superior al 33%); que el descendiente conviva con el contribuyente; que el descendiente no haya obtenido rentas superiores a 8.000 euros anuales; y que no presenten declaración de IRPF con rentas superiores a 1.800 euros. El incremento en el mínimo exento es de 2.400 euros anuales por el primer hijo, 2.700 por el segundo, 4.000 el tercero y 4.500 el cuarto y siguientes. Además, si el descendiente es menor de tres años, se incrementará en 2.800 euros adicionales. A efectos prácticos funciona como una deducción.
2. Por otro lado, existe una gran variedad de deducciones en las comunidades autónomas, que abarcan desde ayudas para material escolar (en muchos casos no aplica si ya se recibe una beca a tal fin), a gastos de guardería, pasando por algunas específicas para familias monomarentales. A nivel nacional existe la deducción por familia numerosa, monoparental con dos hijos o por descendiente o ascendiente con discapacidad. Su importe máximo es el de la cotización a la Seguridad Social del declarante. Cada hijo menor de 3 años supone una deducción de 1.200 euros adicionales para las madres trabajadoras. El problema es que quienes no cotizan difícilmente van a poder beneficiarse de esta deducción.

Estas bonificaciones fiscales no revisten la progresividad deseable. Al no existir la posibilidad de que las familias se beneficien de estas deducciones si el resultado de la declaración es negativo, las familias más vulnerables, que pagan muy poco o, en muchos casos, nada de IRPF (debido a sus bajos ingresos), quedan excluidas de estas ayudas fiscales, de cuya existencia a menudo no tienen conocimiento. En otras palabras, se trata de una ayuda que no beneficia a los tramos de ingresos más bajos y no contribuye a la lucha contra la pobreza infantil.

2.6.2. El Sistema Público de Servicios Sociales

El Sistema Público de Servicios Sociales se constituye en España como parte del sistema español de protección social a partir de la definición constitucional de 1978 de las necesidades sociales de la ciudadanía, y a través del marco competencial de las Comunidades Autónomas aprobando sus propias leyes -y las Ciudades de Ceuta y Melilla sus reglamentos-, en el ámbito de los servicios sociales en los cuales se definen sus principios inspiradores, prestaciones y servicios.

Además, la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, preveía el ejercicio por parte de los municipios de competencias en materia de prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social.

El acuerdo financiero entre los tres niveles de la Administración para el desarrollo de las prestaciones del nivel básico (Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, el cual excluye País Vasco y Navarra) fue clave para consolidar un Sistema Público de Servicios Sociales, aunque con un crecimiento territorialmente dispar de los dispositivos asistenciales y de sus prestaciones básicas de gestión a nivel municipal.

El Sistema Público de Servicios Sociales, que incluye las prestaciones y servicios de atención a la dependencia, está dirigido a cubrir las necesidades sociales de la población. Durante la crisis económica ha sufrido graves recortes, en especial por parte de la Administración General del Estado. Pese a ello, el Sistema ha tenido un papel crucial para afrontar el aumento de la desigualdad y la pobreza que dicha crisis ha producido y que ha afectado especialmente a la población más vulnerable. De hecho, la intervención de los profesionales del Sistema ha constituido en muchos casos el único apoyo con que tales poblaciones han podido contar. Según los datos recogidos en la Memoria del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, el gasto en estas prestaciones ha aumentado un 35 por ciento desde 2008 hasta 2015, alcanzando en 2015 más de 1.500 millones de euros mientras que número de personas usuarias en acciones específicas de prevención e inserción social ascendió un 9,1% (128.051 personas) desde 2008 hasta el 2015.

La adaptación del Sistema Público de Servicios Sociales en cuanto a prestaciones y servicios dirigidos a las nuevas necesidades de la población es un reto para los próximos años. Igualmente constituye un reto insoslayable la modernización de los sistemas de información de los que dispone hasta la fecha el Sistema y la creación de un Sistema Estatal de Información del Sistema Público de los Servicios Sociales que los cohesione y permita su interoperabilidad con los sistemas de información de Sanidad y de Empleo.

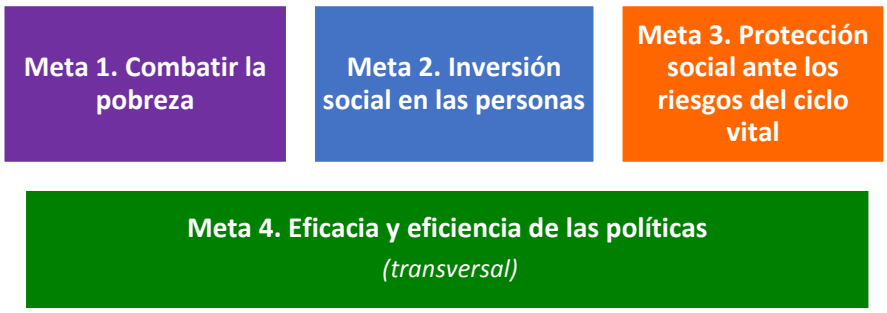
Con la información parcial disponible a nivel nacional con el actual Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales conocemos las intervenciones sociales realizadas en más de tres millones de personas, cuando la totalidad de personas atendidas por medio del Plan Concertado son alrededor de 5,5 millones.

En este contexto, la necesidad de coordinar y, más allá integrar, prestaciones, servicios y recursos de los sistemas de Servicios Sociales y de Empleo además de manifestarse como una de las prioridades para garantizar la eficacia de ambos, exige el avance y la innovación en la interoperación de los sistemas de información respectivos a través de experiencias de ventanilla única u otras fórmulas igualmente innovadoras que faciliten procesos de acceso único a los sistemas de atención social.

3. ESTRATEGIA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL 2019-2023

Esta Estrategia de Gobierno se concibe desde un punto de vista integral y mutidimensional, en el que actúan las políticas claves que inciden en la reducción de la pobreza y la desigualdad y la promoción de la inclusión social. Otro de sus rasgos fundamentales es que aúna elementos paliativos, en respuesta a las situaciones de pobreza, en búsqueda de las soluciones que les rescate de esas circunstancias e incluye aspectos preventivos, lo que significa que las políticas han de mejorar las oportunidades de las personas y las familias para reducir de manera sostenible los riesgos de caer en situaciones de pobreza y evitar su transmisión. La elaboración de la Estrategia se contiene en el Programa Nacional de Reformas 2018 presentado a la Comisión Europea en el mes de abril.

La Estrategia se estructura en **cuatro metas estratégicas, 13 objetivos y 85 líneas de actuación** que han sido definidos a partir de los resultados del diagnóstico de necesidades y de los desafíos identificados.



- La **META ESTRATÉGICA 1**, **Combatir la pobreza,** plantea el desarrollo de aquellas políticas destinadas a prevenir y proteger de la pobreza a las personas más vulnerables: los niños, niñas y adolescentes que presentan factores de riesgo de exclusión o de hecho, ya viven en familias en situación de pobreza, evitando la transmisión intergeneracional de esta, así como a aquellas personas que se encuentran en un estado donde la intensidad de la pobreza se ha hecho patente.
- La **META ESTRATÉGICA 2, Inversión social en las personas**, se centra en las políticas de educación, formación y empleo, bajo el enfoque de la inclusión activa, entendiendo que la educación es primordial para garantizar el desarrollo pleno del potencial de las personas, así como su inserción social, y el empleo constituye uno de los factores clave en el proceso de inclusión en la sociedad. Estas políticas se conciben desde una doble dimensión: desde el punto de vista preventivo, entendiendo que la educación es un elemento determinante en la empleabilidad y, por tanto, en el riesgo de permanecer o caer en la pobreza y la exclusión social, y desde un punto de vista paliativo, en la construcción de mercados de trabajo inclusivos, apoyando a aquellas personas con mayores dificultades en el acceso al mercado laboral.
- La **META ESTRATÉGICA 3, Protección social ante los riesgos del ciclo vital,** hace referencia a las políticas y prestaciones sanitarias, de apoyo a los menores y las

familias, los servicios sociales y de dependencia, así como la vivienda y el territorio. Desde una perspectiva de garantía de derechos sociales, se trata de proteger a las personas y a las familias, apoyarlas en su proceso de inclusión social, teniendo en cuenta que la exclusión social es un fenómeno multidimensional en el que confluyen diferentes circunstancias y factores causantes de la situación de riesgo. Esta meta no sólo contempla el acceso a determinados servicios públicos de calidad para aquellos perfiles caracterizados por su mayor vulnerabilidad, sino que incluye prestaciones que eviten situaciones de necesidad.

- La **META ESTRATÉGICA 4, Eficacia y eficiencia de las políticas,** se enfoca al desarrollo de mejoras en el diseño y planificación, la implementación, la gobernanza, la creación y gestión del conocimiento y el seguimiento y la evaluación de las políticas de inclusión social. Hace referencia a todo el sistema de políticas de prevención y lucha contra a la pobreza y la exclusión social, de ahí su carácter transversal. Se definen como ámbitos de avance: la ordenación del sistema, que lleve a una mayor racionalización, coherencia y cobertura, la cooperación territorial, la colaboración, coordinación de todos los actores públicos y privados como forma de trabajo en conjunto con un objetivo común y aprovechando las sinergias, la gestión de la información y el conocimiento como mecanismos de base para asignar mejor los recursos basados en evidencias y prestar servicios de mayor calidad, la innovación social, entendida como la búsqueda de nuevas soluciones y la transparencia destinada a la mejora continua y la rendición de cuentas.

3.1. META ESTRATÉGICA 1. COMBATIR LA POBREZA

Prevenir y reducir la pobreza, poniendo el foco en la pobreza infantil, centrando los esfuerzos en aquellos perfiles de mayor vulnerabilidad y que la sufren con más intensidad.

Nuestro sistema de bienestar se ha mostrado capaz de dar respuesta a las necesidades de muchos grupos vulnerables, ofreciendo protección allí dónde no existía, o ésta no era lo suficientemente intensa. Así ha sucedido, por ejemplo, con los grupos de edad más avanzada, que en el pasado habían experimentado altos niveles de pobreza tras abandonar el mercado de trabajo. Combatir la pobreza supone centrar la atención en las lagunas del sistema de protección, incrementando la cobertura e intensidad protectora de políticas que no consiguen los propósitos que se proponen.

En este sentido, un primer reto es la solidaridad hacia los más jóvenes, y en especial hacia la infancia, que nunca han recibido la atención necesaria. Como consecuencia de ello, hoy nos encontramos con que el riesgo de pobreza en la infancia es el doble que el de los mayores de 65 años. Del mismo modo, los hogares más afectados por situaciones de carencia material severa son aquellos en los que residen menores, colectivo que se ve afectado por este problema por encima de cualquier otro grupo de edad. Como se han encargado de señalar reiteradamente distintos organismos internacionales, el Estado de Bienestar en España tiene

una capacidad limitada para reducir la pobreza si lo comparamos con la mayor parte de países de la Unión Europea. El establecimiento de medidas de protección contra la pobreza infantil ha sido objetivo prioritario del Gobierno desde 2018. Uno de los pasos más firmes en esta dirección ha sido la creación de un Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil, con la finalidad de coordinar las actuaciones y políticas para la lucha contra esta lacra.

3.1.1. Desafíos

Desafíos

- Prevención y reducción de la pobreza, especialmente la pobreza severa, asegurando unos ingresos mínimos.
- Reducción de la desigualdad de la renta, centrando los esfuerzos en aquellos perfiles de mayor vulnerabilidad y que son afectados con mayor intensidad.
- Reducción de la pobreza infantil y especialmente de la pobreza infantil severa.
- Mejora de las prestaciones sociales para proteger a la infancia y a las familias, incrementando la eficacia de las políticas de reducción de la pobreza infantil.
- Desarrollo de una política económica que contribuya a reducir la pobreza y desigualdad.

3.1.2. Objetivos y líneas de actuación

1.1. Garantía de ingresos	1.2. Política económica

OBJETIVO 1.1. GARANTÍA DE INGRESOS

Asegurar un sistema de ingresos mínimos con cobertura suficiente que permita a las personas vivir con dignidad, así como favorecer el incremento de la renta neta disponible de los hogares, especialmente en el caso de que cuenten con Niños, niñas o adolescentes a cargo, puesto que los mayores niveles de vulnerabilidad se registran entre los hogares con menores.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN

- Avanzar en el desarrollo de un Ingreso Mínimo Vital, comenzando por el despliegue de un programa de prestaciones por hijo a cargo con mayor cobertura y mayor intensidad protectora frente a situaciones de vulnerabilidad.
- Actualizar el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) para asegurar la intensidad protectora de las prestaciones y beneficios que lo toman como referencia.
- Garantizar, simplificar y ordenar las prestaciones y subsidios de competencia estatal, mejorando la coordinación con aquellos de competencia autonómica.
- Garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones.
- Incrementar el Salario Mínimo Interprofesional para asegurar rentas del trabajo suficientes.

Como han puesto de relieve muchos estudios académicos, de organismos internacionales y recientemente el Informe sobre España del Semestre Europeo de 2019, la capacidad de las transferencias monetarias para reducir la pobreza en nuestro país se sitúa entre las más bajas de la Unión Europea. Las transferencias sociales reducen el riesgo de pobreza un 23,9%, 8,5 puntos por debajo de la media de la UE, y solo 17,7% el riesgo de pobreza infantil, 20,4 puntos menos que esa media europea. Esta escasa eficacia correctora refleja en parte la baja cobertura y la inadecuación de los sistemas de garantía de ingresos, y en particular, de las prestaciones familiares. A finales de 2018, en España existían 593 mil hogares sin perceptores de ingresos.[25] En 138 mil de esos hogares vivían menores.

Esta Estrategia apuesta por poner en marcha un Ingreso Mínimo Vital (IMV) estatal que asegure a las personas en situación de necesidad un nivel mínimo de renta a lo largo del ciclo vital ante posibles contingencias. El desarrollo de dicho programa tendrá en cuenta las conclusiones de los distintos estudios sobre esta política, como el Proyecto Progress *"Revisión de los sistemas de ingresos mínimos en España desde la perspectiva de su efectividad"*[26], o las conclusiones que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) propondrá en relación a la *Iniciativa Legislativa Popular para la creación de una prestación de ingresos mínimos dentro del sistema nacional de la seguridad social*.[27] Se pretende con ello avanzar decisivamente en la ordenación y racionalización de los programas de garantía de ingresos de las personas sin rentas de trabajo que no disfrutan de prestaciones contributivas de desempleo.

La finalidad del IMV es dotar de un nivel mínimo de ingresos en todo el territorio del Estado que evite situaciones en que la falta de ingresos, o la inadecuación de éstos, provoque costes familiares y sociales irreversible (impagos, privaciones, etc.), sin menoscabo de que ese ingreso pueda complementarse con otros programas de garantía de rentas que establezcan las CCAA en el ejercicio de sus competencias. Se enmarca dentro de la obligación del Estado de articular una política de garantía de rentas ante situaciones de necesidad, reconocida en el artículo 41 de la Constitución. Este sistema debe ser lo suficientemente flexible para llegar a todas las personas que verdaderamente lo necesitan y evitar la aparición de situaciones de dependencia que puedan derivar en trampas de la pobreza. Para ello debe articularse con políticas públicas tendentes a conseguir la integración social en el contexto de un elenco más amplio y coordinado de medidas de prevención y lucha contra la pobreza. Las políticas de activación para el empleo deben jugar un papel determinante en la integración laboral y la reducción del

---

[25] Se trata de hogares en que ninguno de sus miembros declara tener trabajo, recibir una pensión de jubilación o de otro tipo o percibir subsidio de desempleo, estén inscritos o no como demandantes de empleo.

26 El proyecto se incluye dentro del Programa para el Empleo y la Innovación Social de la UE destinado a favorecer la innovación social cuya hoja de ruta se ha presentado a la Comisión Europea. En la misma se describen diferentes medidas derivadas de las conclusiones del estudio que ya están en marcha, como evaluar para mejorar los sistemas de información existentes o en fase de implementación (SISPE, SIUSS, Registro de Prestaciones, Tarjeta Social Universal), reordenar los subsidios estatales por desempleo y otras iniciativas, todas ellas enfocadas a mejor el sistema de ingresos mínimos.

[27] Iniciativa presentada ante el Congreso de los Diputados por Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras. El Gobierno, a través de los Ministerios de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, y de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, mediante acuerdo de 2 de marzo de 2018, encargó a AIReF la elaboración de dicho Informe.

desempleo, lo que aconseja mantenerlas vinculadas a la administración de prestaciones económicas.

El despliegue del IMV se realizará de manera progresiva, comenzando en un primer momento por el aumento de prestación por hijo a cargo para familias vulnerables y posteriormente mediante un mecanismo general de garantía de renta para familias sin ingresos, o con ingresos muy bajos. España dispone de un sistema de prestaciones por hijo a cargo para familias en situación de vulnerabilidad económica muy rudimentario, cuya capacidad de reducir el riesgo de pobreza es insignificante. Desde 2002 el valor real de las prestaciones por hijo a cargo sin situaciones de discapacidad se ha reducido un 30%. Por este motivo, y dadas las altas tasa de pobreza infantil, en el contexto de despliegue del IMV se priorizará la protección económica de hogares con menores, con el objetivo de erradicar la pobreza severa entre los mismos.[28] Poner el foco en esta formas más extremas de pobreza contribuirá a cerrar brechas de género en la exclusión económica, al concentrar los beneficios en un grupo poblacional donde los hogares monomarentales están claramente sobrerrepresentados.

En el curso de este proceso de gradual ordenación y racionalización del sistema de garantía de ingresos no deben desatenderse las necesidades más inmediatas, como por ejemplo los altos riesgos de desempleo experimentados por algunos colectivos. En este sentido, se ha establecido el Subsidio Extraordinario por Desempleo que beneficiará durante 6 meses a los grupos con mayor necesidad y responsabilidades familiares que estuvieran amparados por anteriores programas de protección asistencial al desempleo en el momento de entrada en de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, de modo que se establecen iguales requisitos de los regulados con anterioridad. El Gobierno establecerá también mecanismos de protección económicos específicos para colectivos en alto riesgo de exclusión económica, derivados de su vulnerabilidad en el mercado de trabajo, como los desempleados mayores de 52 años que no tienen acceso al subsidio permanente que si tienen los mayores de 55 años, u otros colectivos de desempleados que por distintas circunstancias tengan especial dificultad para reinsertarse en el mercado laboral.

También es esencial ir actualizando el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), para asegurar la intensidad protectora de las prestaciones y beneficios que lo toman como referencia. La congelación del IPREM en los últimos años ha dejado fuera del acceso a las ayudas a franjas crecientes de la población y pone en cuestión la suficiencia de ayudas

[28] La lucha contra la pobreza infantil y la promoción del bienestar de la infancia, evitando la transmisión intergeneracional de la pobreza, se sitúan entre las prioridades del Gobierno de España y están incluidas en el marco de la dimensión social de la Estrategia Europa 2020 así como en el Objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Como reflejo del compromiso del Gobierno en la lucha contra la pobreza infantil se crea en junio de 2018 el Alto Comisionado de lucha contra la pobreza infantil, con dependencia directa de la Presidencia del Gobierno. Su objetivo principal es movilizar todos los recursos necesarios desde los ámbitos público y privado para mejorar la situación de las familias con NNA a su cargo que cuentan con recursos económicos insuficientes, coordinando actuaciones entre ministerios.

importantes para la población desfavorecida, como las Rentas Mínimas de Inserción de muchas CCAA, restando poder adquisitivo a grupos particularmente vulnerables.

Resulta esencial garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones que proteja de la pobreza y de la exclusión a quienes pierden capacidad de obtención de rentas, ya sea por causa de jubilación o supervivencia, que les asegure poder vivir con dignidad. Tradicionalmente, las personas mayores han estado expuestas a mayores tasas de riesgo de pobreza que la población general. El sistema de pensiones ha logrado atenuar de manera significativa el impacto que supone la pérdida de capacidad de obtención de rentas por parte de las personas beneficiarias de pensiones, ya sea por causa de la jubilación, supervivencia o discapacidad.

La fijación de las pensiones mínimas y la existencia del complemento a mínimos son medidas con un elevado alcance protector. Desde la perspectiva de género, además, tienen un considerable impacto en tanto que son las mujeres las que cobran un mayor porcentaje de las pensiones mínimas. De ahí que se enmarque en el compromiso de ir avanzando paulatinamente en la reformulación de las prestaciones para eliminar la brecha de género existente.

El sistema de pensiones se enfrenta al reto de hacer frente al proceso de envejecimiento demográfico y al incremento de la esperanza de vida. Este fenómeno ejercerá una mayor presión sobre la adecuación y la sostenibilidad del sistema. A largo plazo, el riesgo de pobreza para los mayores también aumentará si la trayectoria laboral se hace más fragmentaria. Es necesario encontrar nuevas fórmulas para asegurar la protección de los pensionistas cuyas trayectorias laborales terminen siendo cortas e intermitentes. Un elemento que requiere una vigilancia especial es la feminización de la pobreza en edades avanzadas.

Sin embargo, más allá de la protección a personas y familias sin ingresos laborales y con vinculaciones muy débiles al mercado de trabajo, esta Estrategia apuesta por garantizar de manera suficiente las rentas del trabajo, sirviendo como antídoto frente a dinámicas de pobreza laboral. En este sentido, esta Estrategia apuesta por el incremento del salario mínimo interprofesional (SMI) como principal instrumento para propiciar la mejora de los ingresos de los colectivos con menores rentas salariales y que con ello puedan mejorar su calidad de vida. Así, el incremento aprobado en 2019 representa la mayor subida del salario mínimo de la historia, un 22,3%.

Es necesario que todas las actuaciones públicas que se llevan a cabo en este campo puedan ser correctamente evaluadas. Para ello resulta necesario ir mejorando progresivamente las herramientas estadísticas y de seguimiento de las políticas de garantía de rentas, con especial atención a su articulación con otras políticas, particularmente las de empleo.

OBJETIVO 1.2. POLÍTICA ECONÓMICA

Desarrollar políticas económicas que hagan posible una distribución más justa de la riqueza

Para la prevención y lucha contra la pobreza y reducción de la desigualdad es necesario avanzar en políticas económicas orientadas a un crecimiento inclusivo que ponga la economía al servicio de la ciudadanía, sin dejar a nadie atrás.

Las prioridades y medidas de política económica a tener en cuenta para alcanzar este objetivo son las contenidas en la Agenda del Cambio aprobada el 8 de febrero de 2019 y dirigidas a que el crecimiento económico se reparta de forma más justa y equitativa.

3.2. META ESTRATÉGICA 2. INVERSIÓN SOCIAL EN LAS PERSONAS

Se persigue ayudar a las personas a desarrollar plenamente su potencial, favorecer la igualdad de oportunidades y, con ello, movilizar el capital humano de la sociedad para conseguir una economía más competitiva.

Siguiendo un modelo de inversión social, se pretende adaptar el funcionamiento de los sistemas educativos y formativos, en sus distintas etapas, para responder a una lógica de aprendizaje y actualización de conocimientos, habilidades y competencias a lo largo del ciclo vital, de modo que todos y todas puedan maximizar sus oportunidades de desarrollo personal y profesional.

La potenciación de programas de intervención temprana en la infancia (0-3), y la lucha contra el fracaso escolar y el abandono educativo temprano, particularmente entre los y las menores de orígenes más desfavorecidos, permitirán avanzar en la dirección de lograr una sociedad más cohesionada y competitiva.

La ampliación de los programas de becas y ayudas al estudio, y el desarrollo del sistema de formación profesional (potenciando la formación profesional dual y los certificados de profesionalidad), deben contribuir a mejorar el nivel educativo de los y las jóvenes, facilitando así su inserción en un mercado de trabajo que ofrezca oportunidades laborales de calidad.

La mejora de los programas de recualificación y formación continua deben formar parte de un ambicioso programa de lucha contra el desempleo y la precariedad laboral que afecta particularmente a los grupos más desfavorecidos (jóvenes, extutelados, mujeres, desempleados de larga duración, etc.), incrementando el riesgo de pobreza y de exclusión social entre estos colectivos.

3.2.1. Desafíos

Desafíos

- Prevención de la pobreza y la exclusión social, particularmente entre menores y jóvenes.
- Reducción del fracaso escolar y del abandono educativo temprano.
- Mejora de las cualificaciones de la población, priorizando a los más jóvenes y adaptándose a las necesidades del mercado de trabajo.
- Mejora de los sistemas de información sobre acceso al empleo y a la oferta formativa.
- Fomento de la creación de empleo de calidad como mecanismo de inclusión social, impulsando un crecimiento sostenible y equitativo.

3.2.2. Objetivos y líneas de actuación

2.1. Educación equitativa e inclusiva *(especial enfoque en menores y jóvenes de origen desfavorecido)*	2.2. Formación y empleo *(especial enfoque en grupos vulnerables)*

OBJETIVO 2.1. EDUCACIÓN EQUITATIVA E INCLUSIVA

Promover una educación inclusiva, especialmente entre jóvenes y adultos con baja cualificación, que reduzca el abandono educativo temprano, mejore los niveles de cualificación y dote a los ciudadanos y ciudadanas de las habilidades y competencias, personales y profesionales, necesarias para su inserción exitosa en el mercado de trabajo.

Líneas de actuación

- Establecer un ordenamiento legal renovado que incremente las oportunidades educativas y formativas de todo el alumnado, contribuya a la mejora de los resultados educativos y satisfaga la demanda de una educación de calidad con equidad.
- Ampliar y reformar de los programas de becas y ayudas al estudio.
- Potenciar la intervención y escolarización temprana (0-3), particularmente dirigida a los colectivos más desfavorecidos.
- Reducir las tasas de repetición a través de medidas y programas de refuerzo de las capacidades básicas con evaluaciones de diagnóstico para la formulación de un adecuado consejo orientador.
- Desarrollar programas que compensen los efectos de las desigualdades de origen (cultural, social, económica, etc.) en la educación y que favorezcan la inclusión educativa.
- Articular programas de refuerzo escolar en educación primaria y secundaria para prevenir el fracaso escolar y el abandono educativo.
- Promover la educación inclusiva para niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales.
- Evitar la discriminación en las aulas y promover la convivencia escolar.

- Impulsar itinerarios de mejora de competencias que reconozcan el aprendizaje formal y no formal y permitan la reincorporación en el proceso de educación y formación para mejorar la cualificación de las personas.
- Potenciar las enseñanzas de Formación Profesional (formación profesional dual y de los certificados de profesionalidad), mejorando la coordinación entre el sistema educativo, el mercado laboral y el ámbito empresarial.
- Establecer iniciativas y pasarelas formativas que promuevan la continuación en los estudios de los grupos con mayor riesgo de abandono educativo temprano.
- Revisar los mecanismos de actualización de las ofertas formativas para garantizar la necesaria adecuación entre la oferta y la demanda de cualificaciones.
- Intensificar el papel de los servicios y estructuras de orientación en la promoción de la igualdad de oportunidades de aprendizaje y laborales de las personas fomentando la educación a lo largo de la vida.
- Reducir la brecha digital, preparando a las personas para la economía digital y los nuevos nichos de empleo de alto valor añadido.

La educación tiene un elevado potencial transformador. Constituye la herramienta más poderosa para mejorar la vida de las personas y multiplicar sus oportunidades. Es también el principal mecanismo de prevención de la pobreza y la exclusión social pues determina la empleabilidad futura y permite romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Desde la Unión Europea se propugna "aumentar la capacidad de los sistemas educativos para romper el ciclo de las desventajas, garantizando que todos los niños puedan beneficiarse de una educación inclusiva y de alta calidad, que promueva su desarrollo emocional, social, cognitivo y físico"[29].

La dimensión social de la educación debe ser abordada a través de la puesta en práctica de una política de becas y ayudas al estudio que garantice que ningún estudiante abandone sus estudios postobligatorios por motivos económicos. Estas ayudas deben cubrir toda la trayectoria educativa, desde la educación infantil hasta la universitaria, adaptadas a las especificidades de cada uno de esos períodos educativos y siempre con el objetivo de que los menores y jóvenes de orígenes más desfavorecidos no encuentren obstáculos en su educación que les limite en el pleno desarrollo de sus potencialidades. Para avanzar en el proceso de reforma del sistema de becas y ayudas al estudio, de modo que permita mejorar la cohesión social y la igualdad de oportunidades, se debe trabajar en diálogo constante con el conjunto de la comunidad educativa. Este proceso será apoyado por el trabajo del Observatorio de Becas.

La intervención y la escolarización temprana entre los 0 y los 3 años debe ser potenciada, particularmente en relación con los colectivos más desfavorecidos. El impacto positivo de este tipo de programas sobre la conciliación de la vida laboral y familiar permite incrementos en las rentas de los hogares, algo particularmente importante en el caso de familias vulnerables. Además, la evidencia disponible muestra los efectos particularmente positivos de la intervención temprana en niños y niñas de entornos desfavorecidos, al incrementar la

[29] RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 20 de febrero de 2013. Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas (2013/112/UE).

estimulación sensorial, cognitiva e intelectual, potenciando así las capacidades de los menores y contribuyendo con ello a una mejora de sus resultados educativos futuros.

Es necesario que la educación sea de calidad e inclusiva, que no perpetúe las desigualdades existentes, sino que contribuya a crear un modelo social más equitativo y justo donde se garantice la igualdad de oportunidades. Para ello resulta central desarrollar programas que compensen los efectos de las desigualdades de origen (cultural, social, económica, etc.) en la educación y que favorezcan la inclusión educativa de los niños y niñas, particularmente la de aquellos que crecen en entornos marcados por condiciones adversas.

Esta Estrategia apuesta de manera decisiva por la educación, poniendo especial énfasis en los niños, niñas y adolescentes procedentes de hogares donde las condiciones para el estudio no son las óptimas debido a factores socioeconómicos y culturales y que necesitan apoyo para acceder y mantenerse en el sistema educativo, de forma que se garantice la igualdad de oportunidades. Articular programas de refuerzo escolar en educación primaria y secundaria resulta fundamental para prevenir la repetición y el fracaso escolar, dos problemas que afectan de modo particularmente grave al sistema educativo español. En este contexto es esencial el desarrollo de programas de refuerzo escolar que puedan ayudar a estudiantes con dificultades de aprendizaje, como es el caso del Programa de Orientación y Refuerzo para el Avance y Apoyo a la Educación y el programa Red SIJ-Injuve de atención a jóvenes vulnerables. Se trata de poner el énfasis en la reducción del abandono escolar temprano, no solo abogando por la obtención de titulaciones académicas, sino priorizando la adquisición de competencias personales, sociales y laborales útiles para el desarrollo de una carrera profesional, garantizando la introducción de hábitos de aprendizaje permanente y reintroduciendo en sistemas de formación a quienes abandonan de forma temprana el sistema educativo. También se aboga por la vuelta a las aulas y en la educación reglada de este colectivo, poniendo en marcha actuaciones orientadas a ofrecer más oportunidades educativas. Mejorar los resultados educativos en los centros con un porcentaje alto de alumnado en situación de desventaja socioeducativa, con riesgo de abandono escolar temprano es una necesidad manifiesta.

Con el objeto de asegurar la calidad educativa para todos y la igualdad de oportunidades, es necesario promover medidas para garantizar una distribución equilibrada del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, velando para evitar la segregación del alumnado por razones socioeconómicas. La Administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias, deben establecer medidas para que la preinscripción y matrícula no conduzcan a elevadas concentraciones de estudiantes con tales necesidades en determinados centros educativos, y con ello, puedan comprometer la capacidad de esos centros de ofrecer las actividades de enseñanza en igualdad de condiciones.

La colaboración con el Tercer Sector de Acción Social resulta esencial para la realización de actuaciones dirigidas a la atención del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo y a la compensación de desigualdades en la educación, de modo que el sistema educativo sea plenamente inclusivo para los niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales derivadas de alguna discapacidad. Para todo ello es también

imprescindible contar con la participación de las familias y trabajar con ellas en la aplicación de este tipo de programas.

Evitar la discriminación en las aulas y la prevención del acoso escolar constituyen aspectos prioritarios para esta Estrategia, a través del desarrollo de programas y actividades transversales sobre estas materias en los currículos de Educación Primaria, ESO y Bachillerato, así como proyectos de aprendizaje para docentes que fomenten la formación en línea en convivencia, inteligencia emocional y medidas contra el ciberacoso. Se promoverá la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, la prevención de la violencia de género o contra personas con discapacidad y los valores inherentes al principio de igualdad de trato y no discriminación por cualquier condición o circunstancia personal o social. En materia de prevención de dicha discriminación y, por extensión, en la promoción de la equidad educativa, los equipos, unidades y departamentos de orientación de las distintas administraciones educativas, a través del fomento de la educación en valores, tienen un papel fundamental en mejorar la convivencia y el clima de los centros educativos, así como en mitigar la acción de aquellos factores de discriminación social, económica, cultural, etc., que funcionan como barreras de acceso, permanencia y progresión escolar del alumnado (con las consiguientes implicaciones en la movilidad social e inserción laboral posteriores).

Un objetivo prioritario del sistema educativo es la formación de las personas en habilidades que faciliten su acceso al empleo y su desarrollo profesional, sin olvidar el desarrollo personal y la participación social. Se apuesta por una formación orientada a obtener las cualificaciones profesionales necesarias para incorporarse al mercado laboral, pero también las competencias adecuadas para continuar su formación a lo largo de la vida. España presenta un grave déficit en los niveles de cualificación medios de carácter profesional (perfiles técnicos de nivel medio) en comparación con nuestros socios europeos. El desarrollo de la formación profesional (especialmente la FP dual), y su puesta en valor, constituyen elementos clave en la respuesta a las necesidades sociales, económicas y laborales de la población española, formando a los jóvenes para enfrentar el futuro laboral desde una mejor posición.

El desarrollo y la implantación de contratos para la formación y el aprendizaje que favorezcan la mejora de la cualificación de los jóvenes constituye una de las apuestas de esta Estrategia contra la pobreza. En este sentido, se debe trabajar con los interlocutores sociales a fin de orientar las modificaciones normativas que permitan una mejor regulación e implantación de estas modalidades de contratación.

Las personas con baja cualificación, o que precisan de una recualificación profesional para poder insertarse en el mercado laboral, necesitan alternativas que les permitan incrementar gradualmente su cualificación a través de acciones de aprendizaje a lo largo de la vida y también tener la posibilidad de acreditar su experiencia profesional previa. Además de impulsar la formación profesional para el empleo con el fin de mejorar las competencias profesionales, se reforzará el desarrollo y reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencias laborales y vías no formales mediante procedimientos que permitan solicitar los correspondientes certificados de profesionalidad. Se promoverá, también, el establecimiento de iniciativas y pasarelas formativas que faciliten la continuación en los estudios de los grupos con mayor riesgo de abandono educativo temprano, de modo

que sea posible transitar entre programas, así como diferentes itinerarios formativos hasta alcanzar la educación superior desde los estudios profesionales.

Los jóvenes que han abandonado los estudios de forma temprana y buscan su primer empleo carecen también de las credenciales y formación suficientes para poder ingresar en un mercado de trabajo muy competitivo, exigente y cambiante. En estos casos en los que existe una mayor brecha formativa, para hacer efectivo el principio de aprender a lo largo de toda la vida, es deseable avanzar en el desarrollo de medidas que ofrezcan segundas oportunidades. El reto es favorecer su reincorporación al sistema de educación y formativo incrementando las posibilidades de capitalizar la formación adquirida por distintas vías o en distintos momentos vitales.

Para poder responder a las necesidades de la sociedad y de los sectores productivos es imprescindible mejorar la coordinación entre el sistema educativo, el mercado laboral y el ámbito empresarial. Se hace imprescindible revisar permanentemente los títulos de formación profesional y los certificados de profesionalidad manteniendo el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales actualizado mediante revisión periódica para garantizar la necesaria adecuación entre la oferta y la demanda de cualificaciones.

Para dar respuesta y formar a las personas en aquellas competencias demandadas en el mercado de trabajo es necesario desarrollar instrumentos de planificación, detección de necesidades y anticipación de los requerimientos del mercado de trabajo y adaptar, en consecuencia, la formación. En este sentido, el Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal y el Observatorio del Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL), entre otras iniciativas, contribuyen a este objetivo. Resulta necesario, además, facilitar el acceso a formación en idiomas, especialmente inglés, para aquellas personas en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión.

Es preciso intensificar el papel de los servicios y estructuras de orientación en la promoción de la igualdad de oportunidades de aprendizaje y laborales de los jóvenes, tratando de incrementar su empleabilidad, así como la de otros grupos vulnerables y/o en riesgo de exclusión social. Los profesionales de la orientación, en colaboración con el profesorado de los centros, deben ser los protagonistas principales en la puesta en marcha de medidas para ayudar a los menores y los jóvenes a desarrollar sus itinerarios formativos personalizados que les permitan desarrollar plenamente sus potencialidades, maximizando también sus posibilidades de acceso final al mercado laboral.

Un elemento central en cualquier intento de facilitar el acceso al mercado de trabajo, particularmente de las personas en situación desfavorable, es la reducción de la brecha digital, de modo que se prepare a los trabajadores y trabajadoras para incorporarse a la economía digital y a los nuevos nichos de empleo de mayor valor añadido. La automatización y la digitalización de la economía, vinculados a la nueva revolución industrial 4.0, plantean importantes retos para el ámbito del empleo y para la sociedad en general. Sus efectos tendrán un impacto directo en la forma de organizar el trabajo y supondrán, entre otros aspectos, cambios en las ocupaciones y en las competencias demandadas. Todos los perfiles profesionales, pero especialmente aquellos de menor cualificación, se enfrentan a la necesidad

de adaptarse a este nuevo entorno. Por esta razón, en esta Estrategia se presta especial atención al desarrollo de políticas destinadas a mitigar la brecha digital, contribuyendo a preparar a la población ante este desafío. Tanto en la formación profesional reglada, como en la vinculada al empleo, el aprendizaje de tecnologías de la información irá adquiriendo un peso creciente. Por este motivo, se recurre a iniciativas y programas dirigidos a promover el uso de las tecnologías entre los más vulnerables, como la dotación de conexiones de acceso a Internet a través de banda ancha ultrarrápida en zonas rurales para garantizar el acceso al mismo a sus habitantes. Se promoverán también competencias digitales educativas transferibles a la empleabilidad con objeto de ajustar el sistema de formación docente a las necesidades de trabajo, reconociendo competencias digitales docentes a través del aprendizaje a lo largo de la vida, fomentando la mejora de la competencia digital de los centros educativos, la del alumnado, y el reconocimiento de competencias a través de credenciales digitales abiertas, así como la oferta de itinerarios formativos recomendados para el aprendizaje continuo, de cara a avanzar hacia una educación digitalmente inclusiva.

Finalmente, desde el punto de vista de la paridad en el acceso efectivo de la mujer a la educación, la formación y la investigación científica, es imprescindible promover el interés y el acceso de las jóvenes a asignaturas y carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) en todos los niveles del sistema educativo, por ser éstos los ámbitos más demandados en la nueva economía y los que están más relacionados con una empleabilidad estable y de calidad.

OBJETIVO 2.2. FORMACIÓN Y EMPLEO

Promover el aprendizaje a lo largo de la vida. Conseguir que las personas vulnerables, sobre todo las jóvenes, logren un empleo sostenible y de calidad que les permita participar e integrarse de manera activa y estable en el mercado laboral.

Líneas de actuación

- Potenciar las políticas activas en favor de las personas desempleadas y con mayor riesgo de exclusión del mercado de trabajo.
- Incentivar la contratación de personas con más dificultades de acceso al empleo (jóvenes, mujeres tras la maternidad y crianza, mujeres gitanas, personas con discapacidad, personas en exclusión social, personas sin hogar, mujeres víctimas de violencia de género, etc.) mejorando su empleabilidad.
- Apoyar a las personas menos cualificadas en sus intervalos de transición entre empleos.
- Apoyar iniciativas de fomento del emprendimiento que genere empleo de calidad.
- Fomentar la economía social, así como otras formas de economía solidaria.
- Facilitar la movilidad laboral y funcional.
- Reducir la brecha salarial, especialmente entre mujeres y hombres.
- Mejorar los mecanismos de intermediación del empleo, la atención individualizada y el modelo de colaboración público-privada, así como la mejora de los servicios públicos de empleo.
- Impulsar los desarrollos normativos necesarios para incrementar la oferta formativa en

los contratos de formación y aprendizaje, garantizar la calidad y mejorar las condiciones laborales.

- Mejorar el control de los contratos para la formación y aprendizaje con particular atención a las actividades formativas y los contratos en prácticas.
- Establecer medidas contra el empleo precario, así como contra los falsos autónomos.
- Promocionar los contratos de reserva de mercado para empresas de inserción y centros especiales de empleo de iniciativa social.
- Articular medidas de prevención de toda forma de discriminación en el ámbito laboral por razón de edad, sexo, discapacidad, identidad y expresión de género, orientación sexual, etnicidad, o religión.

Potenciar su capital humano resulta esencial para el crecimiento económico de un país. Una sociedad que no invierte en educación y en la formación de sus ciudadanos y ciudadanas a lo largo de la vida no promueve la innovación, no fomenta la competitividad de su economía y se muestra incapaz de crear empleo estable de calidad.

Dado que los rendimientos del trabajo constituyen la principal fuente de financiación para la gran mayoría de los hogares, no tener trabajo puede llevar a una situación de insuficiencia de ingresos que impiden la adquisición de los productos y servicios básicos necesarios para mantener una vida digna. La magnitud del problema se agrava si se tiene en cuenta que las consecuencias de la carencia de rentas se extienden al resto de miembros de la unidad familiar, incidiendo en último término en los niños, niñas y adolescentes residentes en el hogar. El empleo es un elemento decisivo en el proceso de integración social. Tener un empleo no es una condición suficiente para garantizar la ausencia de pobreza y exclusión social, pero carecer de empleo o trabajar de forma precaria, se convierte, en muchos casos, en la causa.

El alejamiento del mercado de trabajo lleva consigo un deterioro progresivo de los niveles de empleabilidad, la obsolescencia de las competencias, capacidades y conocimientos, que se va ensanchando a medida en que la persona pasa más tiempo en el desempleo. La probabilidad de salir de esta situación va disminuyendo en función del número de meses que se permanece en el paro. En muchas ocasiones el desempleo origina problemas y conflictos personales, de salud, familiares y sociales, además de desapego y desconfianza de los poderes públicos, minando con todo ello la cohesión social.

El desempleo y la precariedad del empleo juvenil constituyen dos de los retos sociales y económicos más importantes a los que ha de hacer frente nuestro país. La precariedad y la dualidad caracterizan el horizonte laboral de los jóvenes en España, amenazando con la exclusión social a los menos preparados. El abandono educativo temprano es también una grave amenaza para las oportunidades laborales de los jóvenes, fuertemente condicionados en sus oportunidades laborales por su nivel de estudios. Al mismo tiempo es posible observar un serio problema de sobrecualificación. La combinación de estos procesos hace de los jóvenes uno de los colectivos en mayor riesgo de pobreza y exclusión social en nuestro país, por sus dificultades de acceso al empleo y por las condiciones de extrema precariedad de los empleos que se les ofrecen. Hacer frente a esta compleja combinación de retos requeriría impulsar los

programas de formación profesional como vía de acceso a la inserción laboral para los jóvenes afectados por esta dinámica, así como fomentar la formación a lo largo de la vida, integrando las distintas ofertas formativas e instrumentando el reconocimiento y la acreditación de las cualificaciones profesionales a nivel nacional.

Recientemente, el término de justicia intergeneracional está atrayendo más atención en las políticas públicas, refiriéndose al reparto entre las generaciones, tanto de las oportunidades de empleo y sus consecuencias en ingresos y riqueza, como en la configuración de las prestaciones sociales según grupos de edad. En la última década, el riesgo relativo de pobreza de las personas mayores ha disminuido sustancialmente, mientras que el de la población joven ha aumentado. Esto muestra que el Estado del bienestar, a través de sus servicios públicos y del sistema de pensiones, ha sido capaz de proteger a determinados colectivos de la población española contra la pobreza. Por otra parte, debe incidirse también en otros colectivos en riesgo: niños, adolescentes, jóvenes y familias. Para ello será necesario articular políticas de acceso a la formación, al empleo, a la vivienda y a los servicios públicos.

El mayor programa estatal dirigido a la formación y empleabilidad de la población joven es la Garantía Juvenil, impulsada por la Unión Europea en 2013. Este programa pretende garantizar el empleo, o la participación en un itinerario formativo o educativo de los y las jóvenes, en el plazo de cuatro meses. Tras varios años de aplicación de este programa, las tasas de desempleo juvenil en nuestro país continúan siendo muy altas y es necesario, además, impulsar la consolidación en el empleo de los beneficiarios de programas de inserción. Para mejorar la gestión del programa de Garantía Juvenil, incorporando recomendaciones y buenas prácticas europeas y del tercer sector, así como para afrontar los retos expuestos relacionados con el empleo joven, el Gobierno, a través del Servicio Público de Empleo Estatal, ha puesto en marcha el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021.

El contexto de deterioro económico y de escasez de empleo provocado por la crisis afectó también de manera especial a los y las jóvenes que carecen de experiencia laboral, así como a las personas con baja cualificación, perfiles sin las competencias personales y profesionales requeridas, parados de larga duración, mayores de 45 años, etc. Resulta imprescindible, por tanto, articular medidas específicas que contribuyan a hacer efectivo el derecho de estos colectivos a desarrollar sus proyectos de vida a través del acceso al empleo digno, de calidad, estable y bien remunerado y del acceso a la vivienda asequible, con especial atención a las particularidades de las mujeres, madres jóvenes y grupos en riesgo de pobreza y de exclusión social.

La salida efectiva de la crisis exige articular políticas dirigidas a lograr un mercado de trabajo más inclusivo, redoblando los esfuerzos de los servicios de empleo en los grupos con particulares dificultades de inserción laboral, con especial atención en los que presentan mayores deficiencias de formación y riesgo de precariedad laboral. Esto pasa, en buena medida, por promover una oferta formativa dirigida a un mercado laboral cambiante, ajustando mejor las competencias y facilitando las transiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras.

Bajo estas premisas, la presente Estrategia pone el acento en la necesidad de desarrollar políticas de empleo inclusivas que tengan como objetivo que las personas más vulnerables logren un empleo de calidad, que les permita vivir en unas condiciones dignas y desarrollarse desde el punto de vista profesional y también personal. Se promoverán políticas eficaces que logren la inserción laboral de estos grupos vulnerables, reforzando el trabajo conjunto entre los servicios sociales y los servicios de empleo garantizando la búsqueda activa de empleo de las personas desempleadas o con empleos precarios, potenciando la movilidad laboral y funcional como uno de los mecanismos de prevención frente al desempleo. Se tratará de mejorar su empleabilidad con la participación en itinerarios personalizados de inserción, en acciones de orientación profesional en las transiciones de empleo y priorizando la participación de las personas con mayor riesgo de exclusión social en las políticas activas de empleo y de mejora de la cualificación, desarrollando programas específicos para mujeres en riesgo de exclusión, mujeres con responsabilidades familiares no compartidas (familias monomarentales), inmigrantes, mayores de 45 años y mujeres de etnia gitana, jóvenes extutelados o jóvenes que se incorporan a la actividad agraria, entre otros colectivos en situación de particular vulnerabilidad.

Se prestará particular atención a las condiciones laborales derivadas de los contratos para la formación y aprendizaje, con particular atención a las actividades formativas y los contratos en prácticas, con objeto de evitar la precarización del empleo ofrecido a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado laboral que participen en los mismos.

Se dará también apoyo a las iniciativas de la economía social y, en especial, al emprendimiento social por su importante impacto en la resolución de los problemas sociales y como vehículos de inserción laboral de perfiles más vulnerables, como es el caso de las empresas de inserción y los centros especiales de empleo de iniciativa social.

Aprovechando las oportunidades que el trabajo por cuenta propia y el emprendimiento ofrecen en un entorno donde la forma de concebir el trabajo está cambiando, esta Estrategia contempla también el apoyo a las iniciativas de emprendimiento. Con tal fin, se propone el desarrollo de acciones para fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo de calidad y la economía social, dando cobertura al servicio de asesoramiento para el emprendimiento de la cartera común de servicios. El emprendimiento femenino también es uno de los elementos a trabajar desde diversos programas específicos.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, sobre Contratos del Sector Público incorpora por primera vez la obligación de cumplir con ciertas cláusulas sociales para acceder a los contratos de las administraciones públicas, tales como la inserción laboral de personas en riesgo de exclusión social o con discapacidad, la tutela específica de condiciones dignas de trabajo, el fomento de la economía social y solidaria, la consecución de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral o el fomento del comercio justo/consumo ético.

Un mercado de trabajo inclusivo necesariamente pasa por luchar contra toda forma de discriminación en el ámbito laboral por razón de edad, sexo, discapacidad, identidad y expresión de género, orientación sexual, origen étnico o religión. La Estrategia tiene en cuenta

este importante reto social para que todas las personas tengan las mismas oportunidades. En este sentido la lucha frente a la desigualdad salarial y otras formas de discriminación por razón de género constituye uno de sus ejes centrales.

3.3. META ESTRATÉGICA 3. PROTECCIÓN SOCIAL ANTE LOS RIESGOS DEL CICLO VITAL

Junto a los programas de lucha contra la pobreza y las políticas educativas y formativas orientadas a la inversión social anteriormente señaladas, el conjunto de programas de protección social que constituyen el Estado de Bienestar español contribuyen a afrontar los riesgos sociales asociados a las diferentes etapas del ciclo vital, atenuando las consecuencias de las situaciones de adversidad económica y otras situaciones de necesidad. Este conjunto de programas, propio de un régimen de bienestar de tipo mediterráneo fuertemente basado en el papel de las familias en todo lo relacionado con los cuidados, se encuentra ante una serie de importantes retos derivados de los profundos cambios experimentados por la sociedad en los últimos años. Las familias encuentran cada vez mayores dificultades para asumir estas responsabilidades, lo cual implica alcanzar nuevos equilibrios en la actuación de las administraciones públicas, el mercado y la sociedad civil para hacer frente al déficit de cuidados que pone en cuestión las relaciones de solidaridad intergeneracional.

Ante esta tesitura, el Estado debe recalibrar el sistema de protección social, asumiendo una mayor responsabilidad en los servicios personales para dar solución a los desafíos derivados de los Nuevos Riesgos Sociales (NRS), particularmente en relación a la atención a la dependencia, el cuidado infantil, la participación laboral femenina y la conciliación de la vida laboral y familiar, el respaldo económico a las familias con hijos, o la emancipación residencial de los jóvenes, aspectos tradicionalmente desatendidos por nuestro sistema de protección social y que afectan de modo particularmente grave a las poblaciones en situación vulnerable.

Se pretende reforzar los ámbitos clave de la protección social como la sanidad, las políticas de apoyo a los menores y las familias, los servicios sociales, la atención a la dependencia, la vivienda y las políticas urbanas que permitan a las personas estar protegidas ante los riesgos sociales que aparecen a lo largo del ciclo vital, garantizando los derechos sociales de las personas en un entorno de cambios acelerados en la economía, las relaciones y estructuras sociales, así como en los valores y expectativas ciudadanas.

Como paso anterior para alcanzar estas metas y poder impulsar la inclusión e integración social de determinados colectivos vulnerables está el de garantizar el acceso universal a determinados servicios, entre los que se encuentran los servicios financieros básicos.

En este sentido, garantizar el acceso universal y gratuito a cuentas de pago básicas, con unos mínimos servicios financieros asociados, a aquellas personas en situación de vulnerabilidad y que están excluidas del sistema financiero, contribuirá a promover la reducción de la pobreza y de la desigualdad. En concreto, el acceso a estos servicios facilitará que este colectivo pueda

recibir ayudas públicas, acceder a la economía formal y beneficiarse del resto de políticas planteadas en la estrategia.

Pero no solamente es necesario avanzar en garantizar el acceso universal a estos servicios financieros básicos, sino que es necesario ampliar la gama y cobertura en todo el territorio de otros servicios financieros. En este sentido, promover la trasformación digital en los servicios financieros es clave para fomentar la igualdad de oportunidades y acceder a aquellos servicios financieros que permitan mejorar la planificación de las familias y el acceso a otros servicios básicos, lo que redundará en una mayor eficacia y eficiencia de las políticas de prevención y lucha contra a la pobreza y la exclusión social.

3.3.1. Desafíos

Desafíos

- Garantía de acceso universal, equitativo y de calidad a la atención sanitaria para todas las personas, con especial énfasis en los grupos más vulnerables.
- Reducción de las desigualdades en salud.
- Dificultades de las familias desfavorecidas para hacer frente a los retos de la conciliación laboral y familiar.
- Malnutrición y carencias de estímulos adecuados, particularmente durante los periodos vacacionales, entre los menores de entornos vulnerables.
- Atención y cobertura de las necesidades de apoyo y de desarrollo de las personas y familias más vulnerables y las personas dependientes.
- Riesgo de estigmatización de los beneficiarios de ayudas en especie.
- Logro de una vivienda digna y en las condiciones necesarias de habitabilidad para todas las personas y en un entorno que ofrezca oportunidades de vida.
- Dificultades para la emancipación de los jóvenes.
- Prevalencia del sinhogarismo.
- Despoblamiento rural.

3.3.2. Objetivos y líneas de actuación

3.1. Sanidad	3.2. Apoyo a menores y familias	3.3. Servicios Sociales y Dependencia	3.4. Vivienda y territorio

OBJETIVO 3.1. SANIDAD

Dar una respuesta equitativa a las necesidades de atención sanitaria y mejorar la salud de la población, en particular la de los grupos sociales más desfavorecidos.

Líneas de actuación

- Garantizar la sostenibilidad económica, social y política de un sistema sanitario público

universal, de calidad y gratuito en el momento del uso.

- Blindar la universalidad de la cobertura del Sistema Nacional de Salud (SNS).
- Diseñar un sistema de copago farmacéutico que no constituya una barrera en el acceso a los medicamentos, particularmente para los colectivos más vulnerables.
- Fomentar el acceso efectivo y equitativo al SNS de las personas residentes en España con independencia de su situación penal, administrativa, laboral, familiar, de ingresos, de residencia, origen étnico, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género o nacionalidad.
- Promover estrategias y programas dirigidos a mejorar la salud y estilos de vida de grupos en situación de vulnerabilidad: personas con discapacidad, personas con adicciones, población gitana, personas con infección por el VIH, personas privadas de libertad, extutelados, personas de origen inmigrante, personas sin hogar, etc.
- Trabajar desde la perspectiva de los determinantes sociales de la salud de manera coordinada entre los servicios sanitarios y sociales, y con participación de la ciudadanía, para dar una respuesta integral a los desafíos de salud de los colectivos más vulnerables.

La salud no es solo la ausencia de enfermedad, sino un estado de bienestar físico y mental que permite a las personas desarrollarse plenamente. Tal y como se contempla en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la salud es un componente básico del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, y así lo reconoce nuestra Constitución, que estipula la responsabilidad de los Gobiernos en asegurar las condiciones que permitan a todas las personas vivir lo más saludablemente posible.

La salida de la crisis ha situado al sistema sanitario público español en una complicada tesitura en la que se ha de hacer frente a las grandes tendencias estructurales de cambio de la sociedad española y su impacto sobre el sistema sanitario público (envejecimiento, crecimiento de las desigualdades sociales, incremento de las expectativas respecto a la salud y la sanidad, etc.). La respuesta a dichas transformaciones ha de ser planteada en torno a la denominada “Triple Meta”: mejorar la salud de la población, proporcionar mejores cuidados y contener la tendencia al incremento de los costes.

Conviene tomar en consideración los potenciales efectos regresivos del creciente papel de la financiación privada en el ámbito sanitario (efectos de los copagos, riesgo de dualización del sistema por la expansión del aseguramiento privado, etc.). Así, resulta de vital importancia asegurar que el copago farmacéutico no suponga un obstáculo para acceder a los medicamentos que precisen los pacientes, particularmente los enfermos crónicos y las personas en situación de vulnerabilidad. Por ello, se mantendrá el compromiso de exención del copago para determinados perfiles más vulnerables: familias con hijos menores perceptoras de las transferencias por hijo a cargo, afectados de síndrome tóxico y personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica, personas perceptoras de rentas de integración social, personas perceptoras de pensiones no contributivas y personas desempleadas que han perdido el derecho a percibir el subsidio de desempleo en tanto subsista su situación.

Además del reto de la financiación del sistema, la sostenibilidad del sistema sanitario público se ve afectada por el riesgo de deterioro de la percepción pública sobre el funcionamiento del

SNS (como apunta el gradual incremento del aseguramiento sanitario privado durante los últimos años), lo cual puede constituir una amenaza para las dimensiones social y política de la sostenibilidad de dicho sistema.

El objetivo principal del sistema sanitarios público ha de ser el de funcionar como garante de la protección sanitaria universal y como instrumento de cohesión social y territorial. Esta Estrategia aboga, así, por asegurar la universalidad de la cobertura del Sistema Nacional de Salud. El regreso a la filosofía universalista, inherente a la propia fundación del SNS, constituye una oportunidad clave para institucionalizar de manera permanente este sistema, clarificando el reparto de competencias y responsabilidades entre niveles de gobierno, y abriendo así la puerta a una mejora de los equilibrios de "gobernanza multinivel" y de cohesión del sistema sanitario público.

Además de la preocupación por garantizar la igualdad en el acceso al sistema, las autoridades sanitarias han de avanzar hacia la equidad, identificando y luchando contra las desigualdades en salud y prestando atención a necesidades sanitarias diferenciadas, en particular cuando afectan a los segmentos más desfavorecidos de la población (salud mental, enfermedades crónicas, obesidad, etc.).

El estado de salud de las personas viene condicionado por aspectos biológicos, estilo de vida, condiciones socioeconómicas y consumo de bienes y servicios sanitarios, etc. Las desigualdades sociales en salud son diferencias en salud injustas y evitables entre grupos poblacionales definidos social, económica, demográfica o geográficamente. Buen número de estudios científicos muestran como las desigualdades en salud existentes en toda sociedad (incluyendo aquellas con un sistema sanitario público avanzado como el nuestro) son responsables de un exceso de mortalidad y de morbilidad superior a la mayoría de factores de riesgo conocidos de enfermar. Existe una relación directa y probada entre pobreza, exclusión social y salud, con un importante impacto de género, relación que se retroalimenta mutuamente en una dinámica de causalidad circular (la exclusión social daña la salud y la mala salud puede abocar a la exclusión social). Disminuir las desigualdades en salud para conseguir la equidad efectiva es uno de los retos a los que se enfrenta la sociedad española.

Con objeto de abordar esta situación, las estrategias del SNS incorporan la equidad en salud como principio rector. Esta Estrategia apuesta por garantizar la atención sociosanitaria y el cuidado de la salud de las personas más vulnerables (personas drogodependientes; niños, niñas y adolescentes con discapacidad; minorías étnicas; víctimas de violencia de género; menores de origen inmigrante; personas con VIH en riesgo de exclusión; etc.) basándose en criterios de equidad. La equidad del sistema sanitario público se trabaja, también, desde la capacitación del personal sanitario y otros actores.

La mayoría de problemas de salud infantil están asociados a un gradiente social, de forma que a medida que disminuye la posición socioeconómica del hogar, los menores presentan peor salud. Con objeto de responder a esta circunstancia, la estrategia de Promoción de la Salud y Prevención en el SNS (EPSP) incluye a la infancia como una de sus poblaciones objetivo.

Los embarazos no deseados en la adolescencia y juventud pueden tener importantes implicaciones en el presente y el futuro de las jóvenes. Resulta, por tanto, necesario arbitrar

medidas para mejorar el conocimiento sobre los comportamientos de jóvenes y adolescentes en materia de salud sexual y reproductiva, impulsando la elaboración de encuestas, informes y/o estudios desde el enfoque de género y de derechos humanos; promover puntos de información oficial inmediatamente accesibles a través de internet y desarrollar acciones de sensibilización; garantizar el acceso universal y efectivo a dispositivos anticonceptivos de emergencia por parte de las adolescentes en las condiciones marcadas por la Ley; y promover la creación de centros de salud joven.

En relación a la salud de la población gitana, el Plan operativo 2018-2020 de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España propone tres líneas transversales: a) Impulsar programas específicos de promoción de la salud y prevención en la población gitana; b) Promover la implicación de todos los niveles de la Administración y reforzar la coordinación; y c) Incorporar de una manera más específica la perspectiva de equidad en las actuaciones, incluyendo especialmente la perspectiva de género. Se han priorizado 7 medidas en el plan operativo, a cuyo desarrollo mínimo se han comprometido las CCAA a través del grupo de trabajo para la Equidad en Salud en la Comunidad Gitana.

Dada la alta concentración del gasto sanitario en el segmento de población de edad más avanzada, las organizaciones sanitarias internacionales aconsejan a los países desarrollados como el nuestro redirigir su atención desde las enfermedades agudas (episodios de enfermedad independientes, generalmente resueltos mediante la intervención de un único nivel de atención sanitaria) hacia la atención primaria y comunitaria, centrándose en las patologías crónicas y las discapacidades (enfermedades que requieren una gestión y atención continuadas durante largos períodos de tiempo, involucrando a varios niveles de atención sanitaria). No se trataría, por tanto, de incrementar los recursos totales asignados a los sistemas de protección social y sanitario, sino de adaptar su funcionamiento a las transformaciones en la demanda. Un mayor grado de articulación entre la dimensión sanitaria y el ámbito de los servicios sociales a nivel local y comunitario sería fundamental para responder a los retos sanitarios y sociales planteados a nuestra sociedad, particularmente entre los colectivos más vulnerables.

OBJETIVO 3.2. APOYO A MENORES Y FAMILIAS

Promover una crianza positiva y saludable para todas las familias, desarrollando políticas favorables a las familias y facilitando apoyos desde los servicios sociales, sanitarios y educativos a los colectivos vulnerables.

Líneas de actuación

- Reforzar la atención a las personas y familias en situación de vulnerabilidad.
- Apoyar a las familias en riesgo de pobreza con hijos menores facilitando la conciliación de la vida laboral y familiar.
- Favorecer la estimulación infantil temprana (a través de programas de parentalidad positiva, acompañamiento en la lectura, etc.) que lleguen al conjunto de los menores,

independientemente del nivel de renta o lugar de residencia de sus familias.

- Combatir el "olvido vacacional" a través de programas de ocio educativo inclusivo con dieta equilibrada durante los periodos no lectivos.
- Potenciar la implantación de comedores escolares (desayunos, almuerzos y/o meriendas) accesibles para todas los niños, niñas y adolescentes, independientemente de la disponibilidad de recursos económicos de sus familias, para garantizar una dieta equilibrada y saludable.
- Promover la atención integral a los menores extranjeros no acompañados (MENAs).
- Fomentar la atención integral a jóvenes extutelados.

Las rápidas transformaciones económicas y demográficas de los últimos lustros (estilos de vida, creencias y prácticas), particularmente entre las cohortes más jóvenes, han modificado los rasgos distintivos del modelo familiar mediterráneo, particularmente en España. Modelos de hogares que hasta hace tan solo unos años eran atípicos, o que prácticamente no existían (madres solteras, matrimonios del mismo sexo, parejas de hecho), se han vuelto cada vez más comunes, las tasas de nupcialidad han descendido de modo abrupto y el divorcio se ha normalizado. En estrecha relación con estas tendencias, las tasas de nacimiento fuera del matrimonio tienden a converger con las de países del centro y del norte de Europa. Algunos tipos de familias con niños, como por ejemplo los hogares monoparentales, están especialmente expuestos a la pobreza infantil, por lo que la tendencia hacia la transformación de las estructuras familiares puede contribuir al incremento de la vulnerabilidad en determinados grupos sociales.

La erosión del "modelo de varón sustentador", por el incremento de las tasas de empleo femenino, ha normalizado también el modelo de familia con doble fuente de ingresos, hasta el punto de que esta circunstancia se ha convertido en un requisito sine qua non para la adquisición de la residencia habitual, e incluso para prevenir la pobreza en las primeras etapas del ciclo familiar.

Los hogares constituidos por dos miembros empleados a tiempo completo experimentan severas dificultades para equilibrar el trabajo y las responsabilidades de cuidado. Las familias tienden, por tanto, a externalizar cada vez más el cuidado de los menores (o de otros miembros dependientes del hogar), poniéndolo en manos de servicios formales. Existe, sin embargo, una brecha significativa en las tasas de matriculación en centros preescolares de niños y niñas de familias de ingresos altos y medianos (que están aprovechando mejor el compromiso de las administraciones públicas con este tipo de políticas) y las familias de bajos ingresos, incluso después de controlar por otros factores como la participación de la madre en el mercado de trabajo. Las familias de bajos ingresos parecen reacias a utilizar este tipo de servicios, ya sea por razones normativas y de expectativas (la creencia de que, en estas edades, la persona que debe encargarse del menor es la madre), o debido a barreras financieras e institucionales (como las altas tasas y copagos) que impiden que estas familias tengan acceso pleno. En este contexto, la provisión de servicios públicos y el apoyo a las familias en situación vulnerable en el ámbito del cuidado de sus hijas e hijos resultan centrales para facilitar la conciliación familiar también entre estos grupos, con el objetivo de incrementar la posibilidad

de incrementar su renta a través de la participación en el mercado de trabajo y combatir así la pobreza y la desigualdad material.

Con el fin de garantizar los derechos laborales de los padres y de facilitar la implicación en las tareas de cuidado en condiciones de igualdad, de hacer frente a situaciones de especial necesidad y de permitir a las familias acercarse a su tasa de fecundidad deseada (considerablemente superior a la actualmente existente), resulta necesario promover la división igualitaria de roles entre hombres y mujeres, así como las tareas de cuidado infantil fuera del hogar a través de servicios de calidad y en condiciones de igualdad, independientemente del nivel socio-económico de los padres.

El periodo de 0 a 3 años resulta clave para el desarrollo infantil, ya que es en dicho periodo en el que se estructuran las bases fundamentales de un individuo como el lenguaje, las habilidades sociales, las capacidades cognitivas y un buen desarrollo emocional o psíquico. Las principales habilidades, competencias y cualidades personales que definen nuestras capacidades para funcionar como seres humanos en la sociedad han sido conformadas y nutridas en la infancia, por lo que las desigualdades en la etapa de desarrollo infantil determinan las desigualdades en la vida adulta y, en consecuencia, contribuyen al mantenimiento del círculo de la desigualdad y la pobreza. Situaciones de vulnerabilidad en la infancia afectan negativamente a aspectos determinantes para el desarrollo equilibrado de la personalidad y el progreso educativo. Intervenir en esos años y ofrecer a todos los niños, niñas y adolescentes un buen comienzo en la vida es clave para lograr una mejor salud futura, y un mejor desarrollo personal, educativo y social en la edad adulta. En consecuencia, el desarrollo de iniciativas de parentalidad positiva aparece como una prioridad para esta Estrategia. Una de las acciones propuestas en este sentido es la de establecer recursos de formación y capacitación para padres, madres y otras figuras con responsabilidades educativas o familiares, con el fin de fomentar modelos parentales positivos, y como factor protector clave en la salud y bienestar emocional de niños y niñas de 0 a 3 años. Este tipo de actuaciones resulta particularmente importante en el caso de familias vulnerables, y para ponerlas en práctica será necesario movilizar los apoyos y recursos de los servicios sociales, sanitarios y educativos.

Existe evidencia de que, tras las vacaciones de verano, los estudiantes presentan un deterioro en sus habilidades y conocimientos adquiridos y llegan al inicio del nuevo curso escolar en peores condiciones a como dejaron la escuela en junio. La brecha estival, como producto de ese “olvido vacacional”, afecta mucho más a los estudiantes procedentes de entornos desfavorecidos. Proporcionar acceso a experiencias de enriquecimiento cognitivo a niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza y con menos recursos culturales es un mecanismo fundamental para disminuir el efecto del “olvido vacacional” y propiciar, de este modo, la compensación y nivelación cultural de niños y niñas de diferentes orígenes socioeconómicos. Se debe, por tanto, poner en marcha programas que sufraguen los costes de incorporar a actividades de carácter lúdico, recreativo, cultural y educativo a los menores tradicionalmente excluidos de las mismas por su incapacidad para hacer frente a matrículas y copagos. Facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral de familias económicamente vulnerables que no tienen recursos para sufragarse servicios de cuidados para sus hijos e hijas durante estos períodos constituye un objetivo paralelo para este tipo de programas. Estos

recursos, articulados en forma de campamentos vacacionales (urbanos, o en el medio rural) deben fomentar el desarrollo de nuevas competencias, el disfrute de actividades de juego y esparcimiento, las experiencias de convivencia con iguales y el apuntalamiento de valores de ciudadanía, así como garantizar la cobertura de una alimentación equilibrada, saludable y adecuada a las necesidades nutricionales para los menores en período vacacional.

En respuesta a los problemas de malnutrición (obesidad, ingesta no equilibrada ni saludable, etc.) que con frecuencia aparecen entre los colectivos más desfavorecidos y que afecta de modo particularmente grave a los menores, la presente Estrategia propone potenciar la implantación de comedores escolares accesibles para todas los niños, niñas y adolescentes, independientemente de la disponibilidad de recursos económicos de sus familias. El propósito de dichos comedores debe ser garantizar la ingesta de un desayuno, un almuerzo y una merienda (incluso la cena cuando la carencia del hogar así lo aconseje) saludable y equilibrada para esos menores que, por falta de recursos y/o tiempo de sus padres, no tienen acceso a una dieta adecuada.

La atención integral a los menores extranjeros no acompañados (MENAs), respondiendo a sus necesidades de alojamiento, educación, alimentación y tutela, responsabilidad de las administraciones públicas, debe ser garantizada en condiciones adecuadas que respondan a las obligaciones adquiridas por España en los acuerdos y tratados internacionales suscritos sobre protección de los menores y que permitan, al tiempo, proteger sus derechos y orientarles gradualmente hacia su adecuada integración en la sociedad española. Este colectivo comparte un buen número de características y circunstancias adversas con el resto de menores tutelados por el Estado, y todos ellos deben recibir la atención y el cuidado necesario para que se encaminen hacia una vida autónoma al llegar a su mayoría de edad.

En relación con este colectivo, las administraciones públicas deben asumir que dicha transición hacia la vida adulta autónoma requiere de medidas de apoyo una vez alcanzada dicha mayoría de edad, por lo que la puesta en marcha de iniciativas de acompañamiento y apoyo a jóvenes extutelados debe contribuir a diseñar itinerarios graduales, factibles y realistas de emancipación, de modo que la inserción de estas personas en los mercados de trabajo y de vivienda, y en conjunto en la sociedad, se produzca en condiciones que maximicen sus oportunidades vitales.

OBJETIVO 3.3. SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCIA

Mejorar la calidad de vida y el pleno desarrollo de las personas y unidades familiares más vulnerables y atender las necesidades derivadas de las situaciones de exclusión social y dependencia.

Líneas de actuación

- Potenciar el sistema público universal de servicios sociales.
- Avanzar en la articulación del sistema público universal de servicios sociales con los servicios públicos de empleo.

- Mejorar los sistemas de generación y procesamiento de información sobre el funcionamiento del sistema público universal de servicios sociales.
- Desarrollar, en el interior de dicho sistema de servicios sociales, el sistema nacional de la prevención y atención a las situaciones de dependencia.
- Adaptar el sistema de atención a la dependencia al envejecimiento y la despoblación.
- Transformar el funcionamiento del Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (FEAD) con objeto de incrementar las intervenciones de carácter social y mejorar la atención a los beneficiarios del mismo.

Esta Estrategia entiende que el Sistema Público de los Servicios Sociales, entre los que se incluyen los de atención a la dependencia, tienen un papel fundamental en la reducción de la pobreza y la exclusión social, la promoción e integración de las personas y de los grupos más vulnerables en la sociedad, solucionando dificultades sociales, aportando recursos que mejoren la calidad de vida y previniendo y evitando las causas que conducen a la exclusión social, ya que ningún ciudadano quedará fuera de la cobertura del sistema por no disponer de recursos económicos.

El sistema Público de los Servicios Sociales es una pieza esencial en el engranaje del Estado del Bienestar y de su acción protectora y preventiva. Promueve la inclusión activa de aquellos perfiles más vulnerables desde una perspectiva de intervención integral ante un fenómeno multidimensional como el de la exclusión social. En este contexto, un reto fundamental es fomentar la estrecha colaboración entre los sistemas públicos de Servicios Sociales y de Empleo. Se estudiará la viabilidad de crear "puertas únicas de entrada" al sistema de protección social, mediante la fusión de los servicios para los desempleados con los encargados de la provisión de la asistencia social, que pueden contribuir a facilitar el acople entre las políticas activas y las pasivas, proporcionando así una asistencia más individualizada por parte de los trabajadores sociales y monitores de empleo que ayuden, evalúen y supervisen la búsqueda de empleo, la colocación en las empresas y los resultados. La Red de Inclusión Social, promovida por los Ministerios de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y cofinanciada por el Fondo Social Europeo, constituye un buen ejemplo de coordinación entre los Servicios Sociales y los de Empleo y entre diferentes administraciones públicas, interlocutores sociales y entidades privadas.

Si bien el Sistema de Servicios Sociales en España tiene ya una trayectoria reconocida, desde esta Estrategia se plantea seguir reforzándolo y consolidándolo desde la Administración General del Estado, especialmente en su Atención Primaria, para que se garantice el acceso a sus prestaciones.

Entre las medidas de fortalecimiento del Sistema que plantea la presente Estrategia, figura la mejora, ampliación y generalización del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS). Además, resulta de vital importancia y de imperiosa necesidad la integración de este Sistema con el Sistema de Información del Sistema Público de Empleo (SISPE) para posibilitar la integración de acciones, prestaciones y servicios de ambos sistemas de protección en los procesos de inclusión de la población más vulnerable cumpliendo así, además, con las reiteradas recomendaciones de la Comisión europea a España en este sentido.

En este mismo ámbito de los sistemas de información, la Tarjeta Social Universal incluirá todas las prestaciones de contenido económico gestionadas por órganos y organismos de la Administración General del Estado, comunidades autónomas y entidades locales, lo que debería facilitar el diseño de las políticas sociales y contar con un mapa de prestaciones ajustado a la realidad. La interoperación de este nuevo sistema de información con el SIUSS, una vez conseguida la interoperación de éste último con el SISPE, también facilitará la coordinación entre las políticas de empleo y las políticas sociales.

A todo ello es necesario añadir e integrar la información recogida en el Sistema de Información del Sistema de Atención a la Dependencia (SISAD), que aporta datos imprescindibles, tanto para la intervención social a nivel individual y familiar, como para la planificación de las acciones de mejora de la protección del conjunto del Sistema Público de los Servicios Sociales.

Al mismo tiempo es incuestionable la necesidad de contar con datos en tiempo real de la oferta y cobertura de los dispositivos y servicios del Sistema en cada territorio y en el conjunto del Estado. Solo así se podrá ajustar con eficiencia la toma de decisiones a las necesidades reales de los ciudadanos y especialmente de los más vulnerables.

Finalmente es vital para el afianzamiento de los Servicios Sociales que toda esta información esté unificada y converja, por interoperación entre los sistemas parciales dispersos, en un único Sistema Estatal de Información del Sistema Público de los Servicios Sociales.

El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) constituye una pieza fundamental del Sistema Público de Servicios sociales, especialmente para aquellas personas en situación de pobreza. Desde esta Estrategia se aboga por su desarrollo y mejora, lo que implica, entre otros aspectos: la evaluación de la adecuación del SAAD a las necesidades asociadas a la dependencia en el marco de las conclusiones del Informe de la Comisión de Análisis de la Situación de Dependencia, presentadas y aceptadas por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD el día 19 de octubre de 2018,

Dentro de estas conclusiones se prevé la revisión de la Ley 39/2007 de Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia para que se aproveche la experiencia acumulada en la gestión, se adapten los mecanismos a la demanda de la ciudadanía, se flexibilicen sus estructuras para mejorar su capacidad de respuesta a los nuevos problemas sociales y se mejore su encaje en el marco del sistema público de Servicios Sociales. Ya se están poniendo en marcha varios grupos de trabajo para analizar y dar respuesta a las conclusiones de dicho informe. Entre ellos se encuentra un grupo que revisará la Ley 39/2006 y otro que propondrá un nuevo modelo estadístico.

Además de la creación de estos grupos de trabajo, los acuerdos alcanzados en dicha Comisión de Análisis ya empiezan a obtener resultados. Uno de ellos es el Real Decreto 1082/2017 en el cual se incrementan las cuantías del Nivel Mínimo en un 5,26% con el compromiso de la recuperación de la financiación del nivel mínimo fijado con anterioridad a la reforma de la Ley operada en 2012. Transversalmente se ha alcanzado un acuerdo en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD enfocado hacia la determinación del contenido del servicio de teleasistencia básica y avanzada, previsto en la Ley 39/2006 de 14 de diciembre.

Así mismo, está prevista la revisión del sistema de financiación del SAAD en aras de asegurar su sostenibilidad y garantizar la incorporación de las personas pendientes de ser atendidas, bajo los criterios de equivalencia de los esfuerzos financieros de la Administración General del Estado y de las CCAA.

La revisión del SAAD y su sostenibilidad y calidad se hará teniendo en cuenta el proceso de envejecimiento demográfico. De acuerdo con las proyecciones realizadas por el INE, de mantenerse las tendencias actuales, la tasa de dependencia de mayores de 64 años alcanzaría el 41,4% en 15 años y se situaría cerca del 69% a mediados de siglo. Abundar en las posibles soluciones y en la adaptación del sistema a dicho desafío constituye uno de las líneas de actuación contempladas en la Estrategia, en tanto que el incremento futuro de personas dependientes exige nuevas respuestas. Se pretende también de desarrollar el alto potencial del envejecimiento activo; para ello la Estrategia Nacional de Personas Mayores para un Envejecimiento Activo y su Buen Trato (2018-2021), entre otros muchos aspectos, aborda el fenómeno de la soledad y el buen trato a las personas mayores.

Por otra parte, la red de centros de que dispone el Imserso ha sido creada para complementar y reforzar las acciones de las administraciones públicas sin intervenir en sus competencias. Estos centros constituyen una apuesta para potenciar la innovación y mejora de la calidad de los recursos dirigidos a las personas en situación de dependencia.

El sistema debe prestar especial atención a las personas que, por sus especiales características, pueden ser susceptibles de sufrir pobreza y exclusión social. Uno de los programas relacionados con este ámbito de actuación y que deberá ser reformado aprovechando la definición del nuevo Programa Operativo (correspondiente al marco financiero plurianual 2021-2027 de la Unión Europea), es el Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas. Los problemas derivados de su implementación han puesto en evidencia durante los últimos años la necesidad de introducir profundas reformas en su concepción y en la ejecución resultante de la misma. Por una parte, resulta imprescindible que las acciones de acompañamiento se prioricen sobre las propias del reparto de alimentos, en línea con lo que las experiencias y buenas prácticas de otros países miembros han demostrado más efectivas. Por otra parte, resulta imprescindible que estas acciones de acompañamiento se residencien en el Sistema Público de los Servicios Sociales y explícitamente en su Atención Primaria que tiene entre sus prestaciones básicas precisamente aquellas que comprenden el acompañamiento tanto como técnica profesional como una prestación básica del Sistema en sí misma (en ocasiones y según CCAA).

En este marco, el programa debe explorar todas las posibilidades para que la entrega de alimentos se sustituya por otras opciones, como la compra de bienes y/o servicios básicos por parte del propio destinatario final, incorporando sistemas de tarjetas monedero o similares que han demostrado su utilidad en la evitación de estigmatizaciones y victimizaciones secundarias. Dichos recursos podrían utilizarse también para la provisión de ayuda material (como por ejemplo libros y material escolar), la financiación de programas de becas comedor en educación primaria y secundaria para familias sin recursos, o la puesta en marcha de campamentos de verano que incluyan la garantía de una nutrición equilibrada para menores de familias desfavorecidas. Esta Estrategia plantea, por tanto, la adaptación a corto plazo de

este esquema a los criterios anteriormente señalados de forma gradual y hasta donde permita el actual Programa Operativo, y a medio y largo plazo su modificación en profundidad de cara al próximo Programa Operativo que comenzará a partir de 2021.

Otro elemento de protección para las personas en el umbral de pobreza y en riesgo de exclusión social es el derecho a la Asistencia Jurídica Gratuita. Este derecho permite que aquellos que carecen de recursos económicos puedan ser asesorados jurídicamente, así como interponer denuncias o defenderse de una acción ante los Tribunales de Justicia. Sin duda, el reconocimiento de este derecho permite que cualquier ciudadano pueda recabar el amparo de los Tribunales de Justicia. Existes una serie de colectivos que, con independencia de su disponibilidad de recursos económicos, pueden también obtener el reconocimiento de este derecho: víctimas de violencia de género, de terrorismo y de trata de seres humanos en aquellos procesos que tengan vinculación, deriven o sean consecuencia de su condición de víctimas, así como a los menores de edad y las personas con discapacidad psíquica cuando sean víctimas de situaciones de abuso o maltrato. De esta manera, se trata de que aquellos que como consecuencia de un delito puedan ser personas especialmente vulnerables, dispongan de este recurso y sus derechos sean debidamente defendidos.

Por otra parte, la regulación actual del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos (Real Decreto 1618/2007, de 7 de diciembre) que gestiona el Ministerio de Hacienda, busca garantizar el pago de las pensiones de alimentos a los menores, o mayores con discapacidad igual o superior al 65% en los casos de separación, divorcio, nulidad y otros procesos de filiación o alimentos, cuando se produzca un impago de los mismos por la persona obligada a ello mediante un sistema de anticipos condicionados a límites de renta de la unidad familiar, de importe y de duración máximos. Se revisará la normativa vigente a fin de prevenir situaciones de pobreza infantil y mitigar los efectos que estos impagos puedan producir sobre la situación económica de los y las menores.

OBJETIVO 3.4. VIVIENDA Y TERRITORIO

Facilitar el acceso y el mantenimiento de la vivienda en condiciones de habitabilidad y en un entorno inclusivo, poniendo el foco en las familias más vulnerables con menores, así como en los jóvenes.

Líneas de actuación

- Atender a las personas y familias, en especial aquellas con menores a cargo, que se encuentren en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual como consecuencia de su vulnerabilidad socio-económica.
- Promover ayudas al alquiler para las personas y familias más vulnerables.
- Impulsar el parque de vivienda social o en alquiler asequible, especialmente, en los ámbitos de mayor desajuste entre precios de mercado y rentas de los hogares.
- Fomentar programas de realojo, erradicación del chabolismo y acompañamiento social.
- Promover medidas que reduzcan el sinhogarismo y faciliten el acceso a la vivienda a las

personas sin hogar.

- Diseñar medidas específicas destinadas a la emancipación de los y las jóvenes.
- Garantizar los suministros básicos (electricidad, gas, agua, comunicaciones) a los hogares con insuficientes recursos.
- Luchar contra la pobreza energética, fomentando el bono social y el bono térmico.
- Promover la rehabilitación las viviendas sin las adecuadas condiciones de habitabilidad.
- Regenerar los espacios urbanos más deteriorados.
- Luchar contra el despoblamiento rural.

Disponer de una vivienda digna y en las adecuadas condiciones de habitabilidad constituye una necesidad de primer orden para garantizar la dignidad humana, y así está reconocido en nuestra Constitución. La vivienda interviene también como uno de los principales factores de riesgo a tomar en consideración a la hora de abordar la pobreza y la exclusión social desde las políticas públicas. El acceso a una vivienda adecuada es un factor clave para la inclusión social, la emancipación y el ejercicio de la ciudadanía. Un alojamiento digno y adecuado no garantiza, por sí solo, la inclusión social, pero sí es una condición indispensable para desarrollar una vida plena participando de las diferentes dimensiones de la vida en sociedad.

Los problemas de acceso a la vivienda afectan de manera particularmente grave a las familias y tienen especial impacto en los menores y en los jóvenes. Existe un estrecho vínculo entre disponer de un alojamiento adecuado y la posibilidad de desarrollar un proyecto de vida personal y familiar. La privación de una vivienda digna que cumpla unos requisitos óptimos de habitabilidad es, por lo tanto, una de las manifestaciones más visibles de la pobreza y la exclusión social. Los procesos de exclusión social están estrechamente relacionados con el hábitat y el territorio, manifestándose en segregación espacial, un entorno urbano deteriorado y el riesgo de estigmatización social de los residentes en determinadas zonas donde se concentra la vulnerabilidad.

Sea por el pago del alquiler, de la hipoteca, o de los gastos de mantenimiento de las condiciones óptimas de habitabilidad, la vivienda constituye uno de los principales costes que ha de afrontar cualquier hogar. Esta Estrategia pretende hacer frente a la precarización económica que suponen los costes de la vivienda para las familias. Se definen una serie de grupos particularmente vulnerables como objeto prioritario de su actuación, entre los que se encuentran las familias numerosas, las unidades familiares monoparentales con cargas familiares, las personas que hayan sufrido una ejecución hipotecaria previa de su vivienda habitual o que hayan dado su vivienda habitual en pago de deuda, las unidades de convivencia en las que todas las personas integrantes se encuentren en situación de desempleo y hayan agotado las prestaciones, los jóvenes con dificultades para emanciparse, así como las personas sin hogar.

Es importante atender a las personas que se encuentran en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, de manera muy especial aquellas familias con menores a su cargo, tomando en consideración las recomendaciones del Defensor del Pueblo sobre esta cuestión. La constitución de fondos de vivienda pública para el alquiler social aparece como

una herramienta de política pública clave para hacer frente a las crisis habitacionales derivadas de los desahucios por impago (de viviendas en propiedad, o de alquiler) de aquellas personas y unidades familiares en situación de extrema vulnerabilidad socio-económica.

El problema del acceso de los jóvenes a la vivienda dentro de su proceso de emancipación presenta también tintes particularmente preocupantes. El apoyo de las administraciones públicas a los jóvenes para facilitarles el acceso a una vivienda digna y adecuada resulta imprescindible en un contexto de precariedad laboral y altos precios de la vivienda. Esta ayuda puede vehicularse a través de apoyos directos al alquiler para jóvenes con escasos recursos económicos, o facilitando a los jóvenes el acceso a una vivienda en régimen de propiedad mediante la concesión de una subvención directa para su adquisición.

Otros grupos pueden experimentar también particulares dificultades a la hora de acceder a una vivienda en el mercado (hogares monoparentales, mujeres emancipadas muy jóvenes, familias numerosas jóvenes, minorías étnicas como los gitanos, población de origen inmigrante, jóvenes extutelados, personas sin hogar, etc.), por lo que diversas iniciativas públicas (desde la provisión de vivienda social, las ayudas al alquiler, la intermediación con avales públicos o la mediación que proteja frente a problemas económicos coyunturales tanto al inquilino como al arrendatario) deberán ser articuladas para tratar de garantizar que el coste de la vivienda no supere el límite máximo tolerable del 35% de sus ingresos para los hogares vulnerables.

Articular una política de prevención y lucha contra el sinhogarismo, con el fin de que las personas sin hogar restauren su proyecto de vida y se reincorporen a la sociedad, constituye otra prioridad para esta Estrategia. El desarrollo e implementación de la *Estrategia Nacional Integral de Personas sin Hogar 2015-2020*, es el instrumento principal que articula la política de la prevención y la lucha contra el sinhogarismo destinada a que las personas sin hogar restauren su proyecto de vida y se reincorporen a la sociedad. Los extutelados, que con frecuencia se encuentran en riesgo de convertirse en personas sin hogar, también recibirán atención preferente en los programas de prevención del sinhogarismo.

Esta Estrategia plantea la necesidad de desarrollar programas de regeneración y renovación urbana destinados a la financiación de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de edificación de edificios o viviendas en sustitución de edificios o viviendas demolidos. Se apuesta por un modelo urbano sostenible en el que se identifiquen una serie de objetivos estratégicos como el fomento de la cohesión social y la equidad, la garantía del derecho de acceso a la vivienda a quienes más lo necesitan, todo ello en el marco de unas ciudades medioambientalmente sostenibles, económicamente competitivas y socialmente inclusivas.

La pobreza energética es otra de las dimensiones en las que se manifiesta la vulnerabilidad socio-económica, aunque ésta presenta una serie de particularidades propias que hacen que también pueda afectar a colectivos que no necesariamente se encuentren en riesgo de pobreza o exclusión social. Los problemas de pobreza energética han ido acrecentándose de la mano del deterioro económico y el incremento de los precios de la energía. La Estrategia Nacional contra la pobreza energética pretende abordar aquellas circunstancias en las que los

hogares sufren dificultades para afrontar los gastos relacionados con la energía, materializadas en su incapacidad para mantener el hogar a una temperatura adecuada, la acumulación de retrasos en el pago de las facturas, o la restricción extrema en el consumo. Las principales medidas dirigidas a abordar esta circunstancia pretenden reducir el número de personas en situación de pobreza energética a partir de la reforma de los bonos sociales (eléctrico y térmico, de modo comprensivo y automático) con objeto de mejorar su eficiencia, eficacia, y de incrementar su cobertura y penetración entre los grupos vulnerables.

Se plantea también la financiación de obras de mejora en la eficiencia y la sostenibilidad energética en hogares vulnerables (cambio de equipos térmicos y elementos de la envolvente de la vivienda vía subvención para consumidores vulnerables, financiando hasta el 100% del coste de la medida), la rehabilitación integral de edificios en mal estado de conservación en cascos urbanos o terreno rural donde residan habitantes vulnerables, así como el establecimiento de ayudas a las personas mayores para el pago de los gastos de mantenimiento, comunidad o suministros básicos de la vivienda en propiedad o usufructo.

Se pretende elaborar también un protocolo para los profesionales sanitarios para la identificación de los problemas de salud potencialmente relacionados con la pobreza energética y su derivación a los servicios sociales.

La pobreza se puede agravar también en el entorno rural, donde pueden producirse graves problemas de despoblación, abandono del territorio, envejecimiento y masculinización de la población y limitadas perspectivas de empleo. Este tema constituye el eje central del Comisionado del Gobierno para el Reto Demográfico, responsable de la elaboración de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico que abordará esta problemática.

En el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, actualmente en curso y en ejecución, se incluyen diferentes medidas: ayudas al alquiler para las unidades de convivencia con menos recursos con atención especial a los jóvenes y a los mayores de 65 años; ayudas a las personas objeto de desahucio de su vivienda habitual ya sea por impago de préstamo hipotecario o por impago del alquiler; ayudas para el fomento del parque, tanto público como privado, de viviendas que se vayan a destinar al alquiler durante un plazo mínimo de 25 años con renta limitada y para unidades de convivencia con recursos limitados; ayudas a la mejora de la eficiencia energética y de la accesibilidad de nuestras viviendas; ayudas para la regeneración y renovación urbana de aquellos ámbitos que lo necesiten con mención expresa de los supuestos de infravivienda y chabolismo; ayudas, vinculadas al reto demográfico, específicas para los jóvenes para adquisición o rehabilitación de viviendas en aquellos municipios con menos de 5000 habitantes y ayudas para el fomento de viviendas en alquiler durante un plazo mínimo de 40 años para personas mayores y para personas con discapacidad. Asimismo, el Plan atribuye la condición de preferentes para la concesión de estas ayudas a determinados colectivos especialmente vulnerables.

En próximos planes, o modificaciones en su caso del actual, habría que valorar la posibilidad de profundizar en los objetivos de esta Estrategia a partir de las actuaciones que ya se están llevando a cabo.

3.4. META ESTRATÉGICA 4. EFICACIA Y EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS

Conseguir un sistema eficiente que articule de modo integrado y coherente el conjunto de políticas de prevención y lucha contra a la pobreza y la exclusión social

La voluntad de lograr mayores niveles de eficacia y eficiencia y avanzar en la coordinación y la cooperación en el marco del sistema de prevención y lucha contra a la pobreza ha permitido abordar distintos retos y proseguir en la senda de mejora continua. Aspectos como la coordinación entre los servicios de empleo y los servicios sociales o la oportunidad de progresar en sistemas de información compartidos se han convertido en cuestiones prioritarias.

3.4.1. Desafíos

Desafíos

Impulso de un sistema de protección que responda a las necesidades, con la mayor cobertura posible, equitativo y que logre los objetivos de manera eficiente y eficaz

3.4.2. Objetivos y líneas de actuación

4.1. Ordenación del sistema y coordinación de servicios

4.2. Cooperación territorial

4.3. Cooperación con la Unión Europea

4.4. Colaboración y participación de todos los actores

4.5. Información, conocimiento, innovación social y transparencia

La meta estratégica 4 se configura como un eje transversal que ha de estar presente en el diseño, desarrollo e implementación de la Estrategia. Los principios de eficacia y eficiencia son inherentes a la propia actuación de la Administración General del Estado respecto a la programación y ejecución de los recursos públicos, tal y como reconoce la Constitución en su artículo 31.2., y además en la actualidad estas premisas se han convertido, junto a la transparencia, en condiciones imprescindibles del buen gobierno y exigencia de una ciudadanía que espera respuestas y rendición de cuentas. Dado que la lucha contra la pobreza es un ámbito de competencias compartidas entre los distintos niveles de la administración pública y que ha de contar con una implicación activa de las entidades de la sociedad civil, la mejora de la cooperación y la actuación conjunta es imprescindible para que las políticas sean más eficientes.

Partiendo de este panorama, la Estrategia plantea cuatro dimensiones en la mejora de la eficacia y la eficiencia:

Concepción global e integral de las políticas, coordinación interdeparta-mental	•Lo que implica la ordenación del sistema y la coordinación interna en la propia Administración General del Estado en aras de la racionalización y la coherencia	Objetivo 4.1.
Coordinación y cooperación interterritorial	•Tanto en el ámbito autonómico y municipal como con la Unión Europea •Al objeto de alinear políticas y generar sinergias	Objetivos 4.2 y 4.3.
Participación activa de todos los actores	•En los procesos inherentes a la Estrategia, incluyendo de manera especial al Tercer sector por su papel más próximo a las personas vulnerables, sin olvidar la importancia de los agentes sociales, el parlamento, las empresas, y otros actores implicados.	Objetivo 4.4.
Gestión del conocimiento y la información, innovación y transparencia	•Como elementos que influyen sobre las herramientas que se emplean, en el cómo se abordan los retos y se avanza en la mejora continua y la rendición de cuentas	Objetivo 4.5.

Objetivo 4.1. Ordenación del sistema y coordinación de servicios

Mejorar la ordenación y la coordinación del conjunto de políticas y prestaciones que protegen a las personas frente a la pobreza y la exclusión social.

Líneas de actuación

- Analizar de modo permanente el sistema de prestaciones para mejorar su ordenación
- Analizar las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social al objeto de adecuar su cobertura.
- Mejorar la gestión, colaboración, coordinación y comunicación en el Sistema Nacional de Empleo.
- Profundizar la coordinación y acción conjunta entre los servicios sociales, de empleo y otros servicios que contribuyan a la inclusión social.

Este ámbito, la Estrategia se sustenta en los siguientes aspectos clave:

- Analizar el sistema de prestaciones para su mejor ordenación y simplificación, especialmente en el ámbito del empleo como es el caso de los programas PAE, PREPARA y RAI, en el marco de la colaboración de la mesa de Dialogo Social de Plan de Choque por el Empleo; esto permitirá acelerar el refuerzo de los programas de activación laboral y protección de desempleados de larga duración, racionalizando los

programas complementarios existentes, de forma que se garantice una protección eficaz al desempleado y el respeto al marco competencial.

- Reforzar los instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, analizando la incidencia de las medidas, así como estableciendo protocolos de coordinación e intercambios de información sobre prestaciones y de actuación conjunta para el acompañamiento a las personas con los servicios de empleo. El desarrollo de la Estrategia Española de Activación del Empleo a través de los Planes anuales constituye una herramienta clave en este sentido.
- Avanzar en la coordinación, cooperación e integración de acciones entre servicios de empleo y servicios sociales como elemento clave para fomentar la activación de los grupos más vulnerables y que precisan de mayores apoyos a la activación; se habilitarán líneas de colaboración entre servicios sociales y los de empleo en programas específicos para grupos con dificultades de inserción. El desarrollo de programas piloto que den nuevas respuestas a las necesidades emergentes[30].
- Caminar hacia un sistema de dependencia basado en servicios y tener en cuenta los factores que implican una mayor dificultad para su avance. El impulso del equilibrio entre derechos y obligaciones de los beneficiarios constituye una garantía de equidad del sistema.
- Analizar las prestaciones no contributivas para adecuar su cobertura y comprobar el impacto de género que tienen. Para ello se contará con la colaboración con las comunidades autónomas gestoras de muchas prestaciones no contributivas, al objeto de estudiar la normativa reguladora, con la finalidad de detectar las posibles deficiencias y diseñar propuestas de mejora[31].

Objetivo 4.2. Cooperación territorial

Mejorar los mecanismos de coordinación y cooperación territorial y la eficiencia del conjunto del sistema.

Líneas de actuación

- Consensuar las actuaciones entre los diversos niveles territoriales para evitar duplicidades, respetando en todo caso la distribución competencial de las administraciones públicas.
- Potenciar las sinergias entre territorios, el intercambio y el aprendizaje mutuo en el abordaje de los problemas.

[30] La Red de Inclusión Social, promovida por los Ministerios de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, y cofinanciada por el Fondo Social Europeo, es un buen ejemplo de coordinación entre los Servicios Sociales y los de Empleo y entre diferentes administraciones públicas, interlocutores sociales y entidades privadas.

[31] A título de ejemplo, se propone el análisis de la normativa reguladora de estas prestaciones, en cuanto al cómputo de los ingresos de los hermanos, cuando no vivan ninguno de los progenitores, para mantener la unidad familiar.

- Fomentar la coordinación y complementariedad de los sistemas de ayudas para la erradicación de la exclusión social y la pobreza y completando el mapa de prestaciones públicas.

Esta Estrategia pone especial énfasis en reforzar la cooperación territorial, partiendo de la estructura competencial por niveles territoriales que caracteriza a la Administración Pública y teniendo en cuenta que la pobreza y la exclusión social se ha de **abordar de manera integral** superando las barreras territoriales. La búsqueda de un objetivo común, desde una actitud colaboradora y proactiva redundará en mayor eficacia y la eficiencia.

Desde los centros directivos responsables de las Relaciones con las comunidades autónomas y entes locales se ejerce, entre otras funciones, el análisis, impulso y seguimiento de las relaciones de cooperación multilateral entre la AGE y las Administraciones de las comunidades autónomas y de la actividad de los órganos de cooperación multilateral entre ellas, especialmente las Conferencias Sectoriales[32]. En relación con la lucha contra la pobreza y la exclusión social cobran especial relevancia: la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, la Conferencia Sectorial de Educación, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, la Conferencia Sectorial del Plan Nacional de Drogas, la Conferencia Sectorial de Igualdad y el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

- Se reforzarán los cauces que proporciona el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD, así como sus Comisiones, para establecer políticas trasversales de comunicación, de mediación, coordinación y afrontamiento de las necesidades sociales de la ciudadanía.
- Se potenciará el Plan Concertado de Prestaciones Sociales Básicas y se reforzará en el seno del mismo la armonización y la coordinación.
- Se avanzará en la consecución de un sistema de información común en servicios sociales que proporcione información útil para mejorar su eficacia.
- Se impulsará una mejor coordinación de las prestaciones económicas y de apoyo a las familias de las comunidades autónomas para reducir las desigualdades en el alcance y en la intensidad protectora de dichas prestaciones.

Objetivo 4.3. Cooperación con la Unión Europea

Alinear las políticas nacionales con las políticas europeas en el marco de la Estrategia 2020.

Líneas de actuación

- Implementar las recomendaciones del Semestre europeo en el ámbito de la pobreza y la exclusión.

[32] Las Conferencias Sectoriales acuerdan criterios comunes entre las Administraciones Públicas para la ejecución de políticas propias de sus respectivos ámbitos competenciales, que requieren con frecuencia tener en cuenta el contexto económico, social y administrativo general. La cooperación a través de las Conferencias Sectoriales proporciona una mayor eficacia a las actuaciones de las administraciones estatal y autonómica.

- Participar activamente en los espacios de construcción de las políticas sociales europeas
- Mejorar la eficacia de los Fondos Estructurales y de Inversión en la lucha contra a la exclusión, especialmente en relación con la pobreza infantil mediante un sistema de Garantía Infantil europeo.
- Reforzar los derechos, en especial los derechos del niño, en línea con el Pilar Europeo de los Derechos Sociales.
- Implementar la Agenda Urbana Europea

La política social española está íntimamente vinculada al marco europeo y su acervo social. La Estrategia Europa 2020, y su implementación a través del proceso del Semestre Europeo de coordinación de las políticas económicas, incluidas las recomendaciones anuales del Consejo de la UE a los estados miembros, orientan las políticas españolas dirigidas a la inclusión social y reducción de pobreza.

La consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y la aplicación de las recomendaciones nacionales requieren la implicación de todos los niveles de gobierno; para ello se reforzará la colaboración entre las distintas administraciones públicas en la aplicación de las políticas europeas en el ámbito de la reducción de la pobreza y la promoción de la inclusión social.

La reducción de la pobreza constituye uno de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, compromiso que esta Estrategia hace suyo al objeto de conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La inclusión activa se recoge expresamente en la Estrategia al otorgar al empleo, y en especial a la inversión en las personas, un papel protagonista.

Así, la Estrategia persigue no solo implementar las recomendaciones del Consejo durante el Semestre sino participar en aquellas políticas con impacto en la lucha contra a la pobreza, como son la Agenda Urbana Europea, la Garantía Juvenil, El Plan Europeo contra la brecha de género, el Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Agenda Europea de Capacidades y en general con la Dimensión Social de la UEM. Desde la Estrategia se aboga por aprovechar al máximo las oportunidades que brinda la financiación de los Fondos Estructurales y de Inversión, especialmente el FSE.

El Pilar Europeo de Derechos Sociales dota a la Unión Europea de un marco para el desempeño de la política social y de empleo, que impulse las reformas y procure la convergencia de los países. Su principal tarea es asegurar la equidad y la justicia social en toda Europa. El Pilar Social describe 20 principios y derechos agrupados en tres grandes áreas de acción: Igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral, condiciones laborales justas y protección social e inclusión social. Desde el pasado 17 de noviembre el Pilar Europeo de Derechos Sociales ha sido formalmente proclamado por las tres instituciones: Consejo Europeo, Parlamento Europeo y Comisión Europea. De esta forma compromete en su aplicación a las instituciones europeas, a los estados miembros, a los interlocutores sociales y al resto de los agentes implicados.

Se garantizará una participación activa no solo desde la Administración General del Estado sino de las comunidades autónomas en todos los foros, grupos y espacios de trabajo que desde instancias europeas se convoquen con el objetivo de avanzar en la lucha contra la pobreza.

Objetivo 4.4. Colaboración y participación de todos los actores

Mejorar la colaboración y participación de todos los actores en las políticas prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Líneas de actuación

- Fomentar la participación de los NNA.
- Apoyar al Tercer Sector de Acción Social en su atención y acompañamiento a las personas y grupos más vulnerables.
- Fomentar el diálogo y la participación del Tercer Sector en la concepción y desarrollo de las políticas.
- Potenciar el diálogo y participación de los interlocutores sociales.
- Fomentar el diálogo con los representantes parlamentarios a través de las comisiones correspondientes.
- Incentivar la participación de las empresas a través de la RSE.
- Fomentar la participación de las personas afectadas por situaciones de pobreza y/o exclusión en el seguimiento y evaluación de las políticas aplicadas.

La Estrategia se asienta sobre los principios de participación y colaboración entre todos los actores implicados desde una perspectiva integral, con el fin de mejorar la eficacia de las políticas, la buena gobernanza y la legitimidad de las políticas.

- Se garantizará el derecho de los NNA a participar en el diseño de las políticas públicas y en general en la vida cultural y deportiva, estableciendo mecanismos de participación en las decisiones que afectan a sus vidas, en consonancia con la Convención sobre los Derechos del Niño.
- El soporte y el fortalecimiento de las entidades del Tercer Sector[33] constituyen una de las líneas de actuación de la Estrategia. Este apoyo se materializa en el ámbito financiero con el mantenimiento de las convocatorias de subvenciones nominativas y no nominativas del IRPF en el marco estatal y autonómico.
- El reconocimiento y la apuesta por el Tercer Sector pasa por promover la colaboración público privada y la prestación de servicios desde las entidades sociales reconociendo y

[33] El Tercer Sector juega un papel clave no solo por su labor en el ámbito de la intervención social sino como agente promotor de cambio para la activación y participación social. Las entidades sociales contribuyen de modo especial a la organización de las comunidades y a la estructuración de las mismas y son las que más próximas se hallan a las personas más vulnerables. Es esencial el rol del Tercer Sector a la hora de promover la participación de la ciudadanía y el desarrollo de la vida comunitaria.

fomentando el valor diferencial que aportan estas entidades en la creación de tejido social y empoderamiento. En este sentido se mantiene la posibilidad de que los contribuyentes del Impuesto de Sociedades puedan manifestar su voluntad de que un 0,7% de la cuota íntegra del impuesto se destine a esas actividades de interés general, que en todo caso deberán destinarse a proyectos desarrollados por entidades de ámbito estatal, lo que favorecerá la financiación de estas entidades y repercutirá favorablemente sobre sus beneficiarios.

- Se continuará reforzando el diálogo con las entidades del Tercer Sector de Acción Social como actores e interlocutores clave en la política de inclusión social. Esta participación se canaliza de modo preferente a través de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión, Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector y el Consejo Estatal de ONG de Acción Social. Se seguirá canalizando el diálogo y la interlocución a través del Consejo Estatal de ONG de Acción Social y otros consejos temáticos como el Consejo Estatal del Pueblo Gitano, el Consejo estatal de Personas Mayores, etc. Se promoverá la voz a las entidades a través, por ejemplo, de la implicación en los diversos Observatorios, como es el caso del Observatorio de la Infancia o en el ámbito de los Programas de justicia penal restaurativa.
- Es importante, por otro lado, y así lo señala la Estrategia, la búsqueda de los modelos más eficaces para facilitar, teniendo en cuenta las características del colectivo, la participación de las personas directamente afectadas por situaciones de pobreza y exclusión a fin de incorporar su perspectiva y la expresión directa tanto de sus necesidades, como del impacto positivo de las políticas aplicadas.
- También conviene facilitar la participación de los interlocutores sociales en las políticas de inclusión social.
- Los representantes parlamentarios, a través de las comisiones permanentes y la respuesta a las preguntas parlamentarias, reforzarán la dimensión política de la Estrategia.
- La Estrategia no obvia que las empresas, en su compromiso con la sociedad, materializado a través de sus acciones de Responsabilidad Social Corporativa, del voluntariado corporativo, tienen la oportunidad de participar en el cambio social, de ahí que se contemplen iniciativas dirigidas a promoverlas.

Objetivo 4.5. Información, conocimiento, innovación social y transparencia

Lograr un sistema que gestione la información y el conocimiento de manera eficiente, que dé respuestas innovadoras a las necesidades sociales y sea transparente.

Líneas de actuación

- Avanzar en el conocimiento de las problemáticas y necesidades sociales así como en la eficacia del sistema en la respuesta a las mismas
- Fomentar el aprendizaje, la innovación y la transferencia de conocimiento
- Establecer un plan de evaluación de la estrategia que comprenda actividades o evaluaciones específicas en relación al diseño, implementación y resultados de cada

medida o de la estrategia en su conjunto

- Establecer herramientas de análisis estadístico para detectar con precisión las situaciones de necesidad que requieren actuaciones públicas, mejorando la coordinación entre las políticas de empleo y las políticas sociales.

Se otorga especial valor a la gestión y transferencia del conocimiento y a la información como herramientas imprescindibles que logran incrementar la eficacia y la eficiencia de las políticas de inclusión social. No solo se requiere de un conocimiento amplio y objetivo de la realidad de la exclusión, sino que también se precisa una mejor socialización de este conocimiento, construirlo de forma conjunta, compartirlo e intercambiarlo.

La Estrategia, en este sentido, propugna las siguientes iniciativas:

- La realización de estudios e investigaciones sobre las distintas realidades y las respuestas que se dan a las necesidades, como por ejemplo a título de ilustrativo, de la Encuesta Nacional de Salud a Población Gitana o estudios y buenas prácticas en los Centros de Referencia Estatal del IMSERSO o el desarrollo de Observatorios como el de Vulnerabilidad Urbana.
- La constitución de espacios de debate, intercambio de experiencias, formación de redes y otros ámbitos en los que se comparta conocimiento. La Red de Inclusión Social es un ejemplo de ello.
- La formación y capacitación como elemento que promueve la mejora de los profesionales y permite la actualización de conocimientos; por ejemplo, la formación para profesionales de los servicios sociales de atención a la infancia y a las familias o el Plan de capacitación online de profesionales sanitarios en materia de equidad.
- El desarrollo de mecanismos y herramientas que posibiliten compartir la información con un triple objetivo: conocer más profundamente, mejorar la coordinación y también, ser más transparente. Una herramienta clave de información será la **tarjeta social universal**, que incluirá la información actualizada correspondiente a todas las prestaciones sociales contributivas, no contributivas y asistenciales, de contenido económico, financiadas con cargo a recursos de carácter público[34].
- La promoción de soluciones novedosas a los cambios y retos de la sociedad en el ámbito de las desigualdades y la exclusión social que estén basadas en la evaluación y en la evidencia empírica, para contribuir, en último término, a su mejora y transformación hacia un desarrollo sostenible e inclusivo. La convocatoria de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del IRPF o el sexenio de investigación para la transferencia de conocimiento y la innovación (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades) es una oportunidad para fomentar esta línea.

[34] La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, establece que las CC.AA. y la AGE establecerán un sistema de información compartido que permita el conocimiento uniforme de la situación de la protección a la infancia y a la adolescencia en España, con datos desagregados por género y discapacidad, tanto a efectos de seguimiento de medidas concretas de protección como a efectos estadísticos.

- El aumento de la transparencia y la rendición de cuentas como elementos esenciales que garanticen el buen gobierno y de ejercicio democrático, lo que se ha de materializar en el seguimiento y evaluación de esta Estrategia y también en la promoción de la cultura evaluativa en las políticas de inclusión. Se desarrollarán las herramientas necesarias de recogida de información, así como de análisis que permitan conocer, de manera continua y en profundidad, las dimensiones sustantivas y operativas de las políticas de inclusión social y de todas las actuaciones que de ellas se deriven.

4. GOBERNANZA

4.1. LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA

El Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales ha dirigido, en estrecha colaboración con el Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil, el proceso de diseño y elaboración de la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, como instrumento esencial para cumplir el compromiso de España de reducir la pobreza y fomentar la inclusión social de acuerdo con la Estrategia Europa 2020 y siguiendo las sucesivas recomendaciones específicas que viene haciendo el Consejo de la Unión Europea desde 2011 en este ámbito.

Este proceso se ha llevado a cabo siguiendo una metodología de carácter participativo y teniendo en cuenta la configuración territorial e institucional y el mapa de distribución de competencias entre las distintas Administraciones Públicas. Se ha contado con la participación de los tres niveles de gobierno, nacional, autonómico y local, a través de las estructuras y órganos existentes para la cooperación interministerial, y para la cooperación técnica con las comunidades autónomas y con la FEMP. También han participado las asociaciones de la sociedad civil, a través del Consejo Estatal de ONG de Acción Social (Grupos de Trabajo del Grupo de Inclusión, de Empleo y Rural) y se cuenta asimismo con la participación de los interlocutores sociales.

El proceso ha consistido en:

- Realización de un diagnóstico de situación de la pobreza y la exclusión social en España referido al punto de partida de la Estrategia.
- Realización de una estructura básica de la Estrategia.
- Celebración de reuniones de información y puesta en común de la estructura básica de la Estrategia con las diferentes partes interesadas: ministerios, comunidades autónomas, ONG e interlocutores sociales.
- La remisión de fichas de consulta a todos los actores, solicitando observaciones, comentarios e información por áreas temáticas, que han sido posteriormente integrados en la Estrategia
- Elaboración de un borrador que se presenta a los actores que han participado en el proceso, a través de los órganos de participación y cooperación correspondientes en cada caso.
- Finalización de una propuesta de Estrategia que se eleva a la consideración del Gobierno.

La coordinación de todos los actores interesados en la Estrategia se lleva a cabo a través de los siguientes órganos y actores:

- Comisión Interministerial de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social.
- Comisión Delegada de Servicios Sociales del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
- Federación Española de Municipios y Provincias.

- Consejo Estatal de ONG de Acción Social.
- Interlocutores sociales.

4.2. Planes Operativos e implementación de la Estrategia

La Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social pretende marcar las líneas de actuación generales que precisan de una planificación operativa en la que se concreten dichas directrices.

Por esta razón, y con el objeto de desplegar la Estrategia, se contempla la realización de planes operativos de desarrollo, liderados por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, en los que se definirán los siguientes aspectos:

- Las medidas concretas a ejecutar para avanzar en la consecución de cada una de las metas estratégicas, con la fijación de objetivos y líneas de actuación.
- Las áreas, organismos responsables y/o implicados en la ejecución.
- El presupuesto asignado.
- Actualización de los indicadores.

De esta forma, la planificación operativa permitirá articular la implementación de la Estrategia plasmándola en medidas concretas y adaptándola a las circunstancias del momento.

Si bien tanto la planificación como el seguimiento serán liderados por la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, al igual que con el diseño de la Estrategia se abrirá un proceso de consulta y participación a los distintos agentes implicados, de acuerdo a la gobernanza definida en la Estrategia. En concreto, se contará con la participación y colaboración de:

- Departamentos ministeriales con competencias en la materia a través de reuniones de cooperación interministerial.
- Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil
- Comunidades autónomas mediante reuniones de cooperación técnica.
- Entidades locales, representadas por la Federación Española de Municipios y Provincias.
- Tercer Sector de Acción Social a través del Consejo Estatal de ONG de Acción Social.
- Interlocutores sociales
- Consejo Estatal del Pueblo Gitano

En cualquier caso, el desarrollo de la Estrategia a través de planes operativos se realizará dentro de las disponibilidades presupuestarias existentes, de acuerdo con la senda de consolidación fiscal fijada por el Gobierno, y que tendrán carácter potestativo en el caso de las actuaciones cuyas competencias dependan de las comunidades autónomas.

4.3. El sistema de evaluación de la Estrategia

Se prevé una evaluación final de la Estrategia (2019-2023) al término de su vigencia, es decir, en 2024. La evaluación se abordará contando con la colaboración de instituciones como el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. Se tendrá en cuenta el diagnóstico de partida, las actuaciones desarrolladas, los resultados obtenidos y el impacto asociado a su implementación.

1) La ejecución de las medidas: vinculando su puesta en práctica con los correspondientes indicadores de resultados de las mismas, siempre que esto sea posible, si bien estos indicadores habrán de ser adaptados a cada medida y a su contenido.

2) La evaluación de resultados: medirá los avances en la reducción de la pobreza y la exclusión social y, también, en las políticas de inclusión, en función de dos tipos de indicadores:
   - Indicadores cuantitativos: se tomará como referencia los siguientes indicadores, sin perjuicio de la consideración de otros indicadores adicionales que se consideren pertinentes y teniendo en cuenta la línea de base marcada por el diagnóstico incluido en estas páginas:
     - ✓ Tasa de riesgo de pobreza (monetaria) con umbrales del 60 y 40% de la mediana
     - ✓ Tasa de riesgo pobreza anclada
     - ✓ Tasa de riesgo de pobreza persistente
     - ✓ Tasa de privación material severa
     - ✓ Indicador AROPE
     - ✓ Baja intensidad en el empleo

     Todos estos indicadores se examinarán siempre:

     - por sexo.
     - por grupos de edad, que distingan, entre otros grupos, a población infantil. (menor de 18 años) y población joven (18-29).
     - por nacionalidad o país de nacimiento, siempre que los datos lo permitan.

   Además, se proporcionará información lo más actualizada posible sobre:

     - ✓ Tasa de abandono escolar temprano, por sexo.
     - ✓ Tasa de repetición escolar, por sexo.
     - ✓ Tasa de empleo, distinguiendo a jóvenes del resto, por sexo.
     - ✓ Tasa de temporalidad en el empleo, distinguiendo a jóvenes del resto, por sexo.
     - ✓ Tasa de parcialidad en el empleo, distinguiendo a jóvenes del resto, por sexo.

   - Indicadores cualitativos: medirán los progresos relacionados con las políticas de inclusión, y se definirán a partir de los cambios cualitativos esperados con la implantación de la Estrategia y contando con la participación de los actores

implicados en ella. Se prevé la realización de entrevistas, seminarios u otras acciones con los principales actores en este ámbito, incluyendo responsables de diferentes niveles administrativos así como representantes de las organizaciones sociales que trabajan sobre el terreno en la prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión. Si la disposición presupuestaria lo permite también se realizarían grupos de discusión o, al menos, una jornada de discusión y debate sobre los logros y limitaciones en la implementación de la Estrategia.

3) La evaluación de impacto, es decir, los efectos directamente derivados de las actuaciones y medidas previstas y vinculadas a la Estrategia, para averiguar en qué medida la Estrategia ha contribuido a la prevención y reducción de la pobreza y la mejora del bienestar de las personas.

Para elaborar la evaluación final se tendrá en cuenta la siguiente información:

a) Fuentes oficiales de información estadística.
b) Evolución del gasto según datos oficiales, siempre en relación al número de personas y/o hogares en riesgo de pobreza y de beneficiarios.
c) Sistema de discusión y consulta con los actores clave.

El informe de evaluación final se presentará a:

- La Comisión Interministerial de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social.
- El Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil
- La Comisión Delegada de Servicios Sociales del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
- El Consejo Estatal de ONG de Acción Social.
- El Consejo Estatal del Pueblo Gitano.
- El Observatorio de la Infancia.
- Interlocutores sociales.
- Otros agentes relacionados con la elaboración y desarrollo de la Estrategia.

ANEXO I: INDICADORES EUROPEOS Y NACIONALES

AROPE y sus componentes

	País	Año	2016			2017		
		Edad/Género	T	V	M	T	V	M
AROPE	UE28	**Total**	**23,5**	**22,5**	**24,4**	**22,5**	**21,6**	**23,3**
		de 0 a 5	23,8	23,8	23,9	21,9	21,9	21,8
		de 6 a 11	26,4	25,6	27,2	24	23,4	24,6
		de 12 a 17	29,1	29,0	29,2	27,5	27,2	27,8
		menos de 18	26,4	26,1	26,8	24,5	24,2	24,7
		de 18 a 64	24,2	23,4	25,0	23,2	22,6	23,9
		mayores de 64	18,2	15,0	20,6	18,1	15	20,5
	España	**Total**	**27,9**	**28,0**	**27,9**	**26,6**	**26,0**	**27,1**
		de 0 a 5	27,8	28,3	27,1	28,3	27,5	29,2
		de 6 a 11	32,7	33,5	31,9	31,9	30,7	33,1
		de 12 a 17	38,8	39,5	38,1	34,1	34,6	33,5
		menos de 18	32,9	33,5	32,3	31,3	30,8	31,9
		de 18 a 64	30,4	29,9	30,9	28,2	27,5	28,9
		mayores de 64	14,4	13,8	14,9	16,4	14,5	17,8

	País	Año	2016			2017		
		Edad/Género	T	V	M	T	V	M
AROP	UE28	**Total**	**17,3**	**16,6**	**17,9**	**16,9**	**16,3**	**17,5**
		de 0 a 5	18,7	18,2	19,2	18	17,9	18,1
		de 6 a 11	20,8	20,1	21,6	19,6	19	20,2
		de 12 a 17	23,4	23	23,8	22,7	22,4	22,9
		menos de 18	21	20,4	21,5	20,1	19,8	20,4
		de 18 a 64	17	16,6	17,3	16,7	16,4	17
		mayores de 64	14,6	12	16,7	14,6	12	16,6
	España	**Total**	**22,3**	**22,6**	**22,1**	**21,6**	**21**	**22,2**
		de 0 a 5	24,7	24,5	25	26	25,3	26,9
		de 6 a 11	30,4	31,2	29,6	29,2	28,6	29,8
		de 12 a 17	34,5	35,7	33,3	29,9	30,1	29,8
		menos de 18	29,7	30,2	29,3	28,3	27,9	28,8
		de 18 a 64	22,9	22,8	23	21,7	21	22,4
		mayores de 64	13	12,7	13,2	14,8	13,5	15,9

	País	Año	2016			2017		
		Edad/Género	T	V	M	T	V	M
% de personas que viven en hogares con muy baja intensidad de trabajo	UE28	de 0 a 5	8,9	9,2	8,5	7,3	7,4	7,2
		de 6 a 11	9,3	9,3	9,4	7,2	7,2	7,1
		de 12 a 17	9,7	9,9	9,5	8	8,1	8
		menos de 18	9,3	9,5	9,1	7,5	7,6	7,4
		de 18 a 59	10,9	10,2	11,6	9,9	9,5	10,4
		menos de 60	**10,5**	**10,0**	**11,0**	**9,3**	**9**	**9,7**
	España	de 0 a 5	8,9	8,9	8,9	8,0	7,2	9,1
		de 6 a 11	11,4	12,1	10,7	10,0	10,2	9,9
		de 12 a 17	14,9	16,6	13,2	11,4	11,3	11,6
		menos de 18	11,6	12,3	10,9	9,8	9,4	10,2
		de 18 a 59	15,9	15,7	16,0	13,7	13,4	14,1
		menos de 60	**14,9**	**14,9**	**14,8**	**12,8**	**12,4**	**13,2**

	País	Año	2016			2017		
		Edad/Género	T	V	M	T	V	M
Privación material 4 ítems o mas de nueve	UE28	**Total**	**7,5**	**7,3**	**7,7**	**6,9**	**6,7**	**7,2**
		de 0 a 5	7,2	7,3	7,2	6,1	5,9	6,3
		de 6 a 11	8,9	8,2	9,7	7,6	7,4	7,8
		de 12 a 17	9,3	9,3	9,3	8,3	7,9	8,8
		menos de 18	8,5	8,3	8,7	7,3	7,1	7,6
		de 18 a 64	7,8	7,7	7,8	7,2	7,2	7,1
		mayores de 64	5,8	4,7	6,6	5,8	4,6	6,8
	España	**Total**	**5,8**	**5,3**	**6,2**	**5,1**	**4,9**	**5,3**
		de 0 a 5	6,7	5,5	8,1	6,0	4,8	7,4
		de 6 a 11	6,4	5,1	7,8	6,9	5,9	7,8
		de 12 a 17	8,4	8,6	8,2	6,6	6,5	6,7
		menos de 18	7,1	6,3	8,0	6,5	5,7	7,3
		de 18 a 64	6,4	5,9	6,8	5,6	5,6	5,5
		mayores de 64	2,5	1,9	2,9	2,4	1,6	3,0

Indicadores europeos de garantía de recursos

	País	Año	2016			2017		
		Edad/Género	T	V	M	T	V	M
S80/S20	UE28	**Total**	**5,2**	**5,2**	**5,1**	**5,1**	**5,1**	**5**
		menores de 65	5,4	5,5	5,4	5,3	5,3	5,3
		mayores de 65	4,1	4,2	4,1	4,1	4,1	4
	España	**Total**	**6,6**	**6,7**	**6,5**	**6,6**	**6,5**	**6,7**
		menores de 65	7,3	7,3	7,2	7,2	7,0	7,4
		mayores de 65	4,3	4,3	4,2	4,6	4,5	4,6

	País	Año	2016			2017		
		Edad/Género	T	V	M	T	V	M
Índice de Gini	UE28		**30,8**	**-**	**-**	**30,7**	**-**	**-**
	España		**34,5**	**-**	**-**	**34,1**	**-**	**-**

	País	Año	2016			2017		
		Edad/Género	T	V	M	T	V	M
Brecha relativa de riesgo de pobreza	UE28	**Total**	**25,0**	**26,1**	**24,1**	**24,7**	**25,7**	**24**
		menores de 18	26,1	26,3	25,8	25,5	25,1	26
		de 18 a 64	27,9	29,0	26,9	27,4	28,4	26,4
		mayores de 65	16,8	16,9	16,8	16,7	16,2	17
	España	**Total**	**31,4**	**31,0**	**31,8**	**32,4**	**32,4**	**32,6**
		menores de 18	35,9	35,0	37,0	36,5	34,7	39,2
		de 18 a 64	33,2	33,2	33,0	33,1	33,4	33,0
		mayores de 65	13,9	11,9	17,1	20,2	15,8	23,3

	País	Año	2016			2017		
		Edad/Género	T	V	M	T	V	M
Riesgo de pobreza persistente	UE28	**Total**	**11,0**	**10,4**	**11,5**	**11,30**	**10,80**	**11,60**
		menores de 18	14,2	12,9	15,6	13,90	13,50	14,40
	España	**Total**	**14,8**	**15,3**	**14,3**	**14,7**	**14,1**	**15,3**
		menores de 18	22,2	21,5	23,1	19,2	17,7	20,7

	País	Año	2016			2017		
		Edad/Género	T	V	M	T	V	M
Riesgo de pobreza anclada en un momento del tiempo (2008)	UE28	**Total**	**17,5**	**16,9**	**18,0**	**15,7**	**15,3**	**16,2**
		menores de 18	21,0	20,6	21,4	18,7	18,5	19
		de 18 a 64	17,2	16,9	17,5	15,7	15,4	15,9
		mayores de 65	15,0	12,7	16,8	13,1	11,2	14,6
	España	**Total**	**29,2**	**28,9**	**29,4**	**26,5**	**25,5**	**27,6**
		menores de 18	36,1	36,2	36,0	33,0	32,7	33,4
		de 18 a 64	29,0	28,9	29,0	25,9	25,1	26,7
		mayores de 65	22,9	20,1	25,1	22,3	18,4	25,3

	País	Año	2016			2017		
		Edad/Género	T	V	M	T	V	M
Tasa de riesgo de pobreza antes de transferencias sociales(no se consideran las pensiones como transferencia social)	UE28	**Total**	**25,9**	**25,2**	**26,6**	**25**	**24,3**	**25,5**
		menores de 18	34,3	33,9	34,6	32,5	32,5	32,6
		de 18 a 64	25,8	25,2	26,5	25,1	24,5	25,7
		mayores de 65	17,8	14,9	20,1	17,3	14,5	19,5
	España	**Total**	**29,5**	**30,1**	**28,9**	**28,4**	**28,0**	**28,7**
		menores de 18	36,0	36,8	35,1	34,4	34,3	34,6
		de 18 a 64	31,4	31,8	30,9	29,7	29,2	30,1
		mayores de 65	16,5	15,7	17,2	18,0	16,3	19,4

Indicadores europeos de acceso al mercado laboral

	País	Año	2016			2017		
		Intensidad Laboral/Género	T	V	M	T	V	M
Tasa de riesgo de pobreza infantil (menores de 18 años) en función de la intensidad laboral en el hogar, en hogares con hijos a cargo.	UE28	Muy alta]0.85 - 1]	6,6	6,4	6,9	6,6	6,4	6,8
		Alta]0.55 - 0.85]	12,0	11,5	12,6	12,2	11	13,5
		Media [0.45 - 0.55]	27,2	26,2	28,2	28,3	28,4	28,2
		Baja [0.2 -0.45]	55,0	55,1	55,0	53,6	54,5	52,7
		Muy baja [0 - 0.2]	70,4	68,9	72,1	75,3	74,2	76,5
	España	Muy alta]0.85 - 1]	8,3	8,8	7,9	7,0	6,8	7,2
		Alta]0.55 - 0.85]	19,4	20,2	18,5	27,6	24,4	30,9
		Media [0.45 - 0.55]	36,5	35,5	37,6	38,9	39,8	37,8
		Baja [0.2 -0.45]	64,7	69,9	60,1	63,4	64,7	62,0
		Muy baja [0 - 0.2]	82,2	80,6	84,2	85,2	83,5	86,8

	País	Año	2016			2017		
		Tipo de hogar/Género	T	V	M	T	V	M
Tasa de riesgo de pobreza infantil (menores de 18 años) en hogares con hijos a cargo y con empleo (Intensidad laboral superior al 20%)	UE28	Hogares con hijos a cargo	15,9	15,4	16,4	15,5	15,3	15,9
	España	Hogares con hijos a cargo	22,8	23,1	22,5	22,1	22,0	22,3

	País	Año	2016			2017		
		Edad/Género	T	V	M	T	V	M
Tasa de empleo media anual por edad y genero	UE28	**15 - 64 años**	**66,7**	**71,9**	**61,4**	**67,7**	**73,0**	**62,5**
		20 - 64 años	71,1	76,9	65,3	72,2	78,0	66,5
		15 - 24 años	33,9	35,6	32,1	34,7	36,4	33,0
		25 - 54 años	78,8	84,6	73,0	79,7	85,6	73,8
		55 - 64 años	55,3	62,0	48,9	57,1	63,7	50,9
	España	**15 - 64 años**	**59,5**	**64,8**	**54,3**	**61,1**	**66,5**	**55,7**
		20 - 64 años	63,9	69,6	58,1	65,5	71,5	59,6
		15 - 24 años	18,4	19,4	17,2	20,5	21,2	19,7
		25 - 54 años	71,5	77,4	65,6	73,2	79,2	67,1
		55 - 64 años	49,1	55,7	42,8	50,5	57,8	43,5

	País	Año	2016			2017		
		Edad/Género	T	V	M	T	V	M
Tasa de desempleo. Media anual desagregada por edad y género.	UE28	**Total**	**8,6**	**8,4**	**8,8**	**7,6**	**7,4**	**7,9**
		15 - 24 años	18,7	19,4	17,9	16,8	17,4	16,1
		25 - 54 años	7,9	7,5	8,4	7,0	6,6	7,5
		55 - 64 años	6,5	7,0	5,9	5,8	6,1	5,5
	España	**Total**	**19,6**	**18,1**	**21,4**	**17,2**	**15,7**	**19,0**
		15 - 24 años	44,4	44,0	44,9	38,6	39,5	37,4
		25 - 54 años	18,2	16,3	20,3	15,9	13,9	18,2
		55 - 64 años	17,0	16,9	17,2	15,3	14,8	15,9

	País	Año	2016			2017		
		Género	T	V	M	T	V	M
Desempleo de larga duración	UE28		4,0	3,9	4,0	3,4	3,3	3,5
	España		9,5	8,4	10,8	7,7	6,7	8,8

	País	Año	2016			2017		
		Edad/Género	T	V	M	T	V	M
Tasa de empleo de personas mayores	UE28	55-64 años	55,3	62,0	48,9	57,1	63,7	50,9
	España	55-64 años	49,1	55,7	42,8	50,5	57,8	43,5

	País	Año	2016			2017		
		Género	T	V	M	T	V	M
Proporción de los ingresos en personas de 65 y mas años respecto a las personas de menos de 65 años	UE28		0,93	0,96	0,90	0,93	0,97	0,90
	España		1,01	1,05	0,98	0,98	1,01	0,95

	País	Año	2016			2017		
		Género	T	V	M	T	V	M
Ratio de reemplazamiento agregado. Ratio entre las pensiones de personas con edad entre 65 y 74 años y los ingresos del trabajo de personas con edades entre 50 y 59 años.	UE28		0,55	-	-	0,56	-	-
	España		0,51	-	-	0,50	-	-

Indicadores europeos de acceso a servicios de calidad

	País	Año	2016			2017		
		Género	T	V	M	T	V	M
Esperanza de vida al nacimiento y a los 65 años.	UE28	Al nacer	-	78,20	83,60	-	-	-
		A los 65 años	-	9,80	10,10	-	-	-
	España	Al nacer	-	80,50	80,50	-	-	-
		A los 65 años	-	10,40	10,40	-	-	-

	País	Año	2016			2017		
		Razón/Género	T	V	M	T	V	M
Autopercepción de necesidades no cubiertas de atención sanitaria	UE28	Demasiado caro	1,6	1,4	1,9	1,0	0,8	1,1
		Demasiado lejos para viajar	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
		Demasiado lejos, demasiado caro o en lista de espera	2,5	2,1	2,9	1,7	1,4	2,0
		Falta de tiempo	0,5	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3
		No declaran necesidades médicas insatisfechas	95,7	96,1	95,3	96,9	97,1	96,6
	España	Demasiado caro	0,2	0,1	0,2	0,0	0,0	0,1
		Demasiado lejos para viajar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Demasiado lejos, demasiado caro o en lista de espera	0,5	0,5	0,6	0,1	0,1	0,2
		Falta de tiempo	0,2	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0
		No declaran necesidades médicas insatisfechas	98,6	98,7	98,5	99,7	99,8	99,7

	País	Año	2016			2017		
		Género	T	V	M	T	V	M
Abandono escolar temprano	UE28		10,70	12,20	9,20	10,60	12,10	8,90
	España		19,00	22,70	15,10	18,30	21,80	14,50

	País	Año	2016			2017		
		Edad/Género	T	V	M	T	V	M
Personas de 15 a 24 años que no trabajan, no estudian y no reciben formación	UE28	**15-24**	11,60	11,30	11,90	10,90	10,70	11,20
	España	**15-24**	14,60	15,10	14,10	13,30	13,80	12,80

		Año	2016			2017		
		Nivel/Género	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Nivel individual de habilidades digitales (edad comprendida entre 16 y 74 años)		individuos con bajas habilidades digitales	25,0	24,0	26,0	26,0	24,0	27,0
		Individuos con habilidades digitales básicas	27,0	27,0	27,0	26,0	26,0	26,0
		Individuos con habilidades digitales superiores	29,0	31,0	27,0	31,0	34,0	28,0
		Individuos con habilidades digitales básicas o superiores	56,0	58,0	54,0	57,0	60,0	55,0
		Individuos sin habilidades digitales	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
		individuos con bajas habilidades digitales	25,0	24,0	27,0	28,0	26,0	30,0
		Individuos con habilidades digitales básicas	23,0	24,0	22,0	23,0	24,0	22,0
		Individuos con habilidades digitales superiores	31,0	33,0	28,0	32,0	33,0	30,0
		Individuos con habilidades digitales básicas o superiores	53,0	57,0	50,0	55,0	57,0	52,0
		Individuos sin habilidades digitales	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

Información de contexto nacional

Tasa de crecimiento del PIB	País	Año	2016			2017		
		Género	T	V	M	T	V	M
	UE28		2,00	-	-	2,40	-	-
	España		3,20	-	-	3,00	-	-

Índice del PIB per cápita en paridad de poder de compra. (UE-28=100)	País	Año	2016			2017		
		Género	T	V	M	T	V	M
	UE28		100,0	-	-	100,0	-	-
	España		91,4	-	-	92,0	-	-

Riesgo de pobreza por tipo de jornada	País	Año	2016			2017		
		Tipo de Jornada/Género	T	V	M	T	V	M
	UE 28	Tiempo parcial	15,80	-	-	15,80	-	-
		Completa	7,80	-	-	8,00	-	-
	España	Tiempo parcial	24,30	-	-	26,90	-	-
		Completa	10,70	-	-	10,70	-	-

Usuarios del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Serv. Soc. en CC.LL. (Excepto CCAA del País Vasco y Navarra)	País	Año	2016			2017		
		Género	T	V	M	T	V	M
	España		5.418.035			-		

Usuarios del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (Excepto CCAA de Cataluña, Castilla La Mancha, Canarias y País Vasco)	País	Año	2016			2017		
		Prestación/Género	T	V	M	T	V	M
	España	Inf., orient., valoración y moviliz. de recursos	1.914.900			-	-	-
		Unidad Convencional y A. domicilio	809.585			-	-	-
		Alojamiento Alternativo	101.015			-	-	-
		Prevención e inserción	291.415			-	-	-
		Necesidades de subsistencia	1.234.468			-	-	-
		Total	4.351.383			-	-	-

Fuente: Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS). Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social

Numero de personas que viven en hogares con todos sus miembros en paro	País	Año	2016			2017		
		Edad/Género	T	V	M	T	V	M
	UE28	0-17	10,5			9,8		
		18-59	10,2	9,7	10,6	9,6	9,1	10,0
	España	0-17	10,9			9,8		
		18-59	12,6	12,8	12,3	11,4	11,5	11,2

Tasa de actividad media anual	País	Año	2016			2017		
		Edad/Género	T	V	M	T	V	M
	UE28	**de 15 a 64 años**	**72,9**	**78,5**	**67,3**	**73,3**	**78,9**	**67,8**
		de 15 a 24 años	41,6	44,1	39,0	41,7	44,0	39,2
		de 25 a 54 años	85,5	91,4	79,6	85,7	91,6	79,8
		de 55 a 64 años	59,1	66,6	52,0	60,6	67,8	53,8
	España	**de 15 a 64 años**	**74,2**	**79,2**	**69,2**	**73,9**	**78,9**	**68,8**
		de 15 a 24 años	33,0	34,7	31,3	33,3	35,1	31,5
		de 25 a 54 años	87,4	92,5	82,3	87,0	92,0	82,0
		de 55 a 64 años	59,2	67,0	51,7	59,6	67,9	51,8

	País	Año	2016			2017		
		Función / Género	T	V	M	T	V	M
Gasto social en porcentaje del PIB	UE28	**Total**	**28,2**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
		Enfermedad/salud	8,0	-	-	-	-	-
		discapacidad	2,0	-	-	-	-	-
		vejez	10,9	-	-	-	-	-
		supervivencia	1,5	-	-	-	-	-
		Familia/infancia	2,4	-	-	-	-	-
		Desempleo	1,3	-	-	-	-	-
		Vivienda	0,5	-	-	-	-	-
		Exclusión social	0,6	-	-	-	-	-
	España	**Total**	**24,3**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
		Enfermedad/salud	6,6	-	-	-	-	-
		discapacidad	1,7	-	-	-	-	-
		vejez	9,7	-	-	-	-	-
		supervivencia	2,3	-	-	-	-	-
		Familia/infancia	1,3	-	-	-	-	-
		Desempleo	1,9	-	-	-	-	-
		Vivienda	0,1	-	-	-	-	-
		Exclusión social	0,2	-	-	-	-	-

	País	Año	2016			2017		
		Edad / Nº de Horas	Zero hours	From 1 to 29 hours	30 hours or over	Zero hours	From 1 to 29 hours	30 hours or over
Distribución de niños por horas recibidas de cuidado formal a la semana, por grupo de edad (en porcentaje).	UE28	Menores de 3 años	67,1	15,0	17,9	65,8	14,6	19,6
		Desde lo 3 años a la edad de escolarización obligatoria	13,7	34,5	51,8	14,3	32,8	52,9
		Desde la edad mínima de escolarización hasta los 12 años	3,0	31,7	65,3	4,0	37,9	58,1
	España	Menores de 3 años	60,7	20,6	18,7	54,2	28,0	17,8
		Desde lo 3 años a la edad de escolarización obligatoria	4,8	51,3	43,9	4,2	57,9	37,9
		Desde la edad mínima de escolarización hasta los 12 años	0,2	47,7	52,1	0,3	49,9	49,8

	País	Año	2016			2017		
		Edad/Género	T	V	M	T	V	M
Mortalidad infantil	UE28		3,6	-	-	-	-	-
	España		2,7	-	-	-	-	-

	País	Año	2016			2017		
		Edad/Género	T	V	M	T	V	M
Privación de vivienda. Viviendas con alguna carencia importante en su habitabilidad	UE28	**Total**	**4,8**	**4,9**	**4,7**	**4,5**	**4,6**	**4,5**
		Menores de 18 años	7,2	7,2	7,2	6,7	6,5	7
		De 18 a 64	4,9	5,0	4,8	4,7	4,8	4,6
		Mayores de 65	1,7	1,4	2,0	1,7	1,4	2
	España	**Total**	**1,7**	**1,7**	**1,7**	**1,0**	**1,1**	**1,0**
		Menores de 18 años	2,9	3,2	2,5	1,6	1,6	1,7
		De 18 a 64	1,7	1,6	1,8	1,1	1,2	0,9
		Mayores de 65	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4

Tasa de riesgo de pobreza antes de transferencias sociales(sí se consideran las pensiones como transferencia social)	País	Año	2016			2017		
		Edad/Género	T	V	M	T	V	M
	UE28	**Total**	**44,5**	**42,1**	**46,7**	**43,8**	**41,6**	**45,9**
		menores de 18	36,4	36,1	36,8	35,9	36	35,9
		de 18 a 64	33,6	32,0	35,2	32,6	31	34,2
		mayores de 65	88,1	87,2	88,9	87,5	86,5	88,3
	España	**Total**	**46,8**	**45,7**	**48,0**	**45,0**	**43,5**	**46,5**
		menores de 18	38,3	39,3	37,2	36,3	36,4	36,1
		de 18 a 64	38,5	38,2	38,9	36,2	35,4	37,1
		mayores de 65	84,2	83,0	85,1	83,5	82,9	83,9

Impacto de las Transferencias Sociales en la reducción de la pobreza INFANTIL, incluyendo / excluyendo pensiones como Transf. Social	País	Año	2016			2017		
		Pensiones	T	V	M	T	V	M
	UE28	Incluye pensiones	38,78	-	-	38,15	-	-
		Excluye pensiones	42,31	-	-	44,01	-	-
	España	Incluye pensiones	22,45	-	-	22,04	-	-
		Excluye pensiones	17,50	-	-	17,73	-	-

Tasa de riesgo de pobreza en población con empleo	País	Año	2016			2017		
		Género	T	V	M	T	V	M
	UE28		9,6	10,0	9,1	9,6	10,0	9,1
	España		13,1	13,7	12,4	13,1	13,3	12,8

ANEXO II: CUADRO SINOPTICO DE LÍNEAS ESTRATÉGICAS

META ESTRATÉGICA 1. COMBATIR LA POBREZA	Objetivo 1.1 Garantía de ingresos	Líneas de actuación	Avanzar en el desarrollo de un Ingreso Mínimo Vital, comenzando por el despliegue de un programa de prestaciones por hijo a cargo con mayor cobertura y mayor intensidad protectora frente a situaciones de vulnerabilidad.
			Actualizar el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) para asegurar la intensidad protectora de las prestaciones y beneficios que lo toman como referencia.
			Garantizar, simplificar y ordenar las prestaciones y subsidios de competencia estatal, mejorando la coordinación con aquellos de competencia autonómica.
			Garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones.
			Incrementar el Salario Mínimo Interprofesional para asegurar rentas del trabajo suficientes.
	Objetivo 1.2. Política Económica	Líneas de actuación	Agenda del Cambio.

META ESTRATÉGICA 2. INVERSIÓN SOCIAL EN LAS PERSONAS	Objetivo 2.1 Educación equitativa e inclusiva	Líneas de actuación	Establecer un ordenamiento legal renovado que incremente las oportunidades educativas y formativas de todo el alumnado, contribuya a la mejora de los resultados educativos y satisfaga la demanda de una educación de calidad con equidad.
			Ampliar y reformar los programas de becas y ayudas al estudio.
			Potenciar la intervención y escolarización temprana (0-3), particularmente dirigida a los colectivos más desfavorecidos.
			Reducir las tasas de repetición a través de medidas y programas de refuerzo de las capacidades básicas con evaluaciones de diagnóstico para la formulación de un adecuado consejo orientador.
			Desarrollar programas que compensen los efectos de las desigualdades de origen (cultural, social, económica, etc.) en la educación y que favorezcan la inclusión educativa.
			Articular programas de refuerzo escolar en educación primaria y secundaria para prevenir el fracaso escolar y el abandono educativo.
			Promover la educación inclusiva para niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales.
			Evitar la discriminación en las aulas y promover la convivencia escolar.
			Impulsar itinerarios de mejora de competencias que reconozcan el aprendizaje formal y no formal y permitan la reincorporación en el proceso de educación y formación para mejorar la cualificación de las personas.
			Potenciar las enseñanzas de Formación Profesional (formación profesional dual y de los certificados de profesionalidad), mejorando la coordinación entre el sistema educativo, el mercado laboral y el ámbito empresarial.
			Establecer iniciativas y pasarelas formativas que promuevan la continuación en los estudios de los grupos con mayor riesgo de abandono educativo temprano.
			Revisar los mecanismos de actualización de las ofertas formativas para garantizar la necesaria adecuación entre la oferta y la demanda de cualificaciones.
			Intensificar el papel de los servicios y estructuras de orientación en la promoción de la igualdad de oportunidades de aprendizaje y laborales de la ciudadanía.
			Reducir la brecha digital, preparando a las personas para la economía digital y los nuevos nichos de empleo de alto valor añadido.
	Objetivo 2.2 Formación y Empleo	Líneas de actuación	Potenciar las políticas activas en favor de las personas desempleadas y con mayor riesgo de exclusión del mercado de trabajo.
			Incentivar la contratación de personas con más dificultades de acceso al empleo (jóvenes, mujeres tras la maternidad y crianza, mujeres gitanas, personas con discapacidad, personas en exclusión social, personas sin hogar, mujeres víctimas de violencia de género, etc.) mejorando su empleabilidad.
			Apoyar a las personas menos cualificadas en sus intervalos de transición entre empleos.
			Apoyar iniciativas de fomento del emprendimiento que genere empleo de calidad.
			Fomentar la economía social, así como otras formas de economía solidaria.
			Facilitar la movilidad laboral y funcional.
			Reducir la brecha salarial, especialmente entre mujeres y hombres.
			Mejorar los mecanismos de intermediación del empleo, la atención individualizada y el modelo de colaboración público-privada, así como la mejora de los servicios públicos de empleo.
			Impulsar los desarrollos normativos necesarios para incrementar la oferta formativa en los contratos de formación y aprendizaje, garantizar la calidad y mejorar las condiciones laborales.
			Mejorar el control de los contratos para la formación y aprendizaje con particular atención a las actividades formativas y los contratos en prácticas.
			Establecer medidas contra el empleo precario, así como contra los falsos autónomos.
			Promocionar los contratos de reserva de mercado para empresas de inserción y centros especiales de empleo de iniciativa social.
			Articular medidas de prevención de toda forma de discriminación en el ámbito laboral por razón de edad, sexo, diversidad funcional, identidad y expresión de género, orientación sexual, etnicidad, o religión.

META ESTRATÉGICA 3. PROTECCIÓN SOCIAL ANTE LOS RIESGOS DEL CICLO VITAL	OBJETIVO 3.1. SANIDAD	Líneas de actuación	Garantizar la sostenibilidad económica, social y política de un sistema sanitario público universal, de calidad y gratuito en el momento del uso.
			Blindar la universalidad de la cobertura del Sistema Nacional de Salud (SNS).
			Diseñar un sistema de copago farmacéutico que no constituya una barrera en el acceso a los medicamentos, particularmente para los colectivos más vulnerables.
			Fomentar el acceso efectivo y equitativo al SNS de las personas residentes en España con independencia de su situación penal, administrativa, laboral, familiar, de ingresos, de residencia, origen étnico, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género o nacionalidad.
			Promover estrategias y programas dirigidos a mejorar la salud y estilos de vida de grupos en situación de vulnerabilidad: personas con diversidad funcional, personas con adicciones, población gitana, personas con infección por el VIH, personas privadas de libertad, extutelados, personas de origen inmigrante, personas sin hogar, etc.
			Trabajar desde la perspectiva de los determinantes sociales de la salud de manera coordinada entre los servicios sanitarios y sociales, y con participación de la ciudadanía, para dar una respuesta integral a los desafíos de salud de los colectivos más vulnerables.
	OBJETIVO 3.2. APOYO A MENORES Y FAMILIAS	Líneas de actuación	Reforzar la atención a las personas y familias en situación de vulnerabilidad.
			Apoyar a las familias en riesgo de pobreza con hijos menores facilitando la conciliación de la vida laboral y familiar.
			Favorecer la estimulación infantil temprana (a través de programas de parentalidad positiva, acompañamiento en la lectura, etc.) que lleguen al conjunto de los menores, independientemente del nivel de renta o lugar de residencia de sus familias.
			Combatir el “olvido vacacional” a través de programas de ocio educativo inclusivo con dieta equilibrada durante los periodos no lectivos.
			Potenciar la implantación de comedores escolares (desayunos, almuerzos y/o meriendas) accesibles para todas los niños, niñas y adolescentes, independientemente de la disponibilidad de recursos económicos de sus familias, para garantizar una dieta equilibrada y saludable.
			Promover la atención integral a los menores extranjeros no acompañados (MENAs).
			Fomentar la atención integral a jóvenes extutelados.
	OBJETIVO 3.3. SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCIA	Líneas de actuación	Potenciar el sistema público universal de servicios sociales.
			Avanzar en la articulación del sistema público universal de servicios sociales con los servicios públicos de empleo.
			Mejorar los sistemas de generación y procesamiento de información sobre el funcionamiento del sistema público universal de servicios sociales.
			Desarrollar, en el interior de dicho sistema de servicios sociales, el sistema nacional de la prevención y atención a las situaciones de dependencia.
			Adaptar el sistema de atención a la dependencia al envejecimiento y la despoblación.
			Transformar el funcionamiento del Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (FEAD) con objeto de incrementar las intervenciones de carácter social y mejorar la atención a los beneficiarios del mismo.
	OBJETIVO 3.4. VIVIENDA Y TERRITORIO	Líneas de actuación	Atender a las personas y familias, en especial aquellas con menores a cargo, que se encuentren en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual como consecuencia de su vulnerabilidad socio-económica.
			Promover ayudas al alquiler para las personas y familias más vulnerables.
			Impulsar el parque de vivienda social o en alquiler asequible, especialmente, en los ámbitos de mayor desajuste entre precios de mercado y rentas de los hogares.
			Fomentar programas de realojo, erradicación del chabolismo y acompañamiento social.
			Promover medidas que reduzcan el sinhogarismo y faciliten el acceso a la vivienda a las personas sin hogar.
			Diseñar medidas específicas destinadas a la emancipación de los y las jóvenes.
			Garantizar los suministros básicos (electricidad, gas, agua, comunicaciones) a los hogares con insuficientes recursos.
			Luchar contra la pobreza energética, fomentando el bono social y el bono térmico.
			Promover la rehabilitación las viviendas sin las adecuadas condiciones de habitabilidad.
			Regenerar los espacios urbanos más deteriorados.
			Luchar contra el despoblamiento rural.

META ESTRATÉGICA 4. EFICACIA Y EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS	Objetivo 4.1. Ordenación del sistema y coordinación de servicios	Líneas de actuación	Analizar de modo permanente el sistema de prestaciones para mejorar su ordenación.
			Analizar las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social al objeto de adecuar su cobertura.
			Mejorar la gestión, colaboración, coordinación y comunicación en el Sistema Nacional de Empleo.
			Profundizar la coordinación y acción conjunta entre los servicios sociales, de empleo y otros servicios que contribuyan a la inclusión social.
	Objetivo 4.2. Cooperación territorial	Líneas de actuación	Consensuar las actuaciones entre los diversos niveles territoriales para evitar duplicidades, respetando en todo caso la distribución competencial de las administraciones públicas.
			Potenciar las sinergias entre territorios, el intercambio y el aprendizaje mutuo en el abordaje de los problemas.
			Fomentar la coordinación y complementariedad de los sistemas de ayudas para la erradicación de la exclusión social y la pobreza y completando el mapa de prestaciones públicas.
	Objetivo 4.3. Cooperación con la Unión Europea	Líneas de actuación	Implementar las recomendaciones del Semestre europeo en el ámbito de la pobreza y la exclusión.
			Participar activamente en los espacios de construcción de las políticas sociales europeas.
			Mejorar la eficacia de los Fondos Estructurales y de Inversión en la lucha contra a la exclusión, especialmente en relación con la pobreza infantil mediante un sistema de Garantía Infantil europeo.
			Reforzar los derechos, en especial los derechos del niño, en línea con el Pilar Europeo de los Derechos Sociales.
			Implementar la Agenda Urbana Europea.
	Objetivo 4.4. Colaboración y participación de todos los actores	Líneas de actuación	Fomentar la participación de los NNA.
			Apoyar al Tercer Sector de Acción Social en su atención y acompañamiento a las personas y grupos más vulnerables.
			Fomentar el diálogo y la participación del Tercer Sector en la concepción y desarrollo de las políticas.
			Potenciar el diálogo y participación de los interlocutores sociales.
			Fomentar el diálogo con los representantes parlamentarios a través de las comisiones correspondientes.
			Incentivar la participación de las empresas a través de la RSE.
			Fomentar la participación de las personas afectadas por situaciones de pobreza y/o exclusión en el seguimiento y evaluación de las políticas aplicadas.
	Objetivo 4.5. Información, conocimiento, innovación social y transparencia	Líneas de actuación	Avanzar en el conocimiento de las problemáticas y necesidades sociales así como en la eficacia del sistema en la respuesta a las mismas.
			Fomentar el aprendizaje, la innovación y la transferencia de conocimiento.
			Establecer un plan de evaluación de la estrategia que comprenda actividades o evaluaciones específicas en relación al diseño, implementación y resultados de cada medida o de la estrategia en su conjunto.
			Establecer herramientas de análisis estadístico para detectar con precisión las situaciones de necesidad que requieren actuaciones públicas, mejorando la coordinación entre las políticas de empleo y las políticas sociales.

ANEXO III: CUADRO DE CORRESPONDENCIA CON OTROS PLANES Y NORMATIVA

OBJETIVO	LINEA ACTUACION	CORRESPONDENCIA CON EL PILAR SOCIAL, RECOMENDACIONES UE, LEGISLACION, PLANES, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS[35]				
1.1. GARANTIA DE INGRESOS	Avanzar en el desarrollo de un Ingreso Mínimo Vital, comenzando por el despliegue de un programa de prestaciones por hijo a cargo con mayor cobertura y mayor intensidad protectora frente a situaciones de vulnerabilidad.	**Principio 14 "Renta mínima" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**	**Real Decreto-Ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo**	**Principio 11 "Asistencia y apoyo a los niños" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**		
	Actualizar el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) para asegurar la intensidad protectora de las prestaciones y beneficios que lo toman como referencia.	**Leyes Generales de Presupuestos del Estado vigentes**				
	Garantizar, simplificar y ordenar las prestaciones y subsidios de competencia estatal, mejorando la coordinación con aquellos de competencia autonómica	**Principio 14 "Renta mínima" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**				
	Garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones.	**Principio 15 "Pensiones y prestaciones de vejez" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**				

[35] Todos los objetivos y líneas de actuación de la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 se corresponden completamente con la Estrategia Europa 2020, por lo que ésta no aparece en el cuadro de correspondencia, salvo en el Objetivo 4.3. Igualmente apoya el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de NNUU, especialmente los ODS 1 y 10.

OBJETIVO	LINEA ACTUACION	CORRESPONDENCIA CON EL PILAR SOCIAL, RECOMENDACIONES UE, LEGISLACION, PLANES, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS[35]				
	Incrementar el Salario Mínimo Interprofesional para asegurar rentas del trabajo suficientes.	**Principio 6 "Salarios" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**	**Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2019**			
1.2. POLÍTICA ECONÓMICA	Agenda del Cambio	**Objetivo 1 "Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo" de la Agenda 2030 de Naciones Unidas**	**Objetivo 10 "Reducir la desigualdad en los países y entre ellos" de la Agenda 2030 de Naciones Unidas**	Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible		
2.1. EDUCACION EQUITATIVA E INCLUSIVA	Establecer un ordenamiento legal renovado que incremente las oportunidades educativas y formativas de todo el alumnado, contribuya a la mejora de los resultados educativos y satisfaga la demanda de una educación de calidad con equidad.	**Principio 1 "Educación, formación y aprendizaje permanente" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**				
	Ampliar y reformar los programas de becas y ayudas al estudio.	**Principio 1 "Educación, formación y aprendizaje permanente" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**				
	Potenciar la intervención y escolarización temprana (0-3), particularmente dirigida a los colectivos más desfavorecidos.	**Principio 11 "Asistencia y apoyo a los niños" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**				
	Reducir las tasas de repetición a través de medidas y programas de refuerzo de las capacidades básicas con evaluaciones de diagnóstico para la formulación de un adecuado consejo orientador.	**Programa de Orientación y Refuerzo para el Avance y Apoyo a la Educación**				

OBJETIVO	LINEA ACTUACION	CORRESPONDENCIA CON EL PILAR SOCIAL, RECOMENDACIONES UE, LEGISLACION, PLANES, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS[35]				
	Desarrollar programas que compensen los efectos de las desigualdades de origen (cultural, social, económica, etc.) en la educación y que favorezcan la inclusión educativa.	**Principio 3 "Igualdad de Oportunidades" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**	**Programa para la financiación de los libros de texto y material didáctico**			
	Articular programas de refuerzo escolar en educación primaria y secundaria para prevenir el fracaso escolar y el abandono educativo.	**Programa de Orientación y Refuerzo para el Avance y Apoyo a la Educación**	**Programa Red SIJ-INJUVE de atención a jóvenes vulnerables**			
	Promover la educación inclusiva para niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales.	**Principio 3 "Igualdad de Oportunidades" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**	Plan Estratégico de Convivencia Escolar 2016-2020			
	Evitar la discriminación en las aulas y promover la convivencia escolar.	**Programa de Orientación y Refuerzo para el Avance y Apoyo a la Educación**	**Programa Red SIJ-INJUVE de atención a jóvenes vulnerables**			
	Impulsar itinerarios de mejora de competencias que reconozcan el aprendizaje formal y no formal y permitan la reincorporación en el proceso de educación y formación para mejorar la cualificación de las personas.	**Estrategia de Educación y Formación 2020**	**Programa de Orientación y Refuerzo para el Avance y Apoyo a la Educación**	Plan Estratégico de Aprendizaje a lo Largo de la Vida 2014-2016		
	Potenciar las enseñanzas de Formación Profesional (formación profesional dual y de los certificados de profesionalidad), mejorando la coordinación entre el sistema educativo, el mercado laboral y el ámbito empresarial.	**Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje a lo largo de la Vida**	Marco Español de Cualificaciones	**Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.**	**Programa de Formación Profesional Básica (FPB)**	

OBJETIVO	LINEA ACTUACION	CORRESPONDENCIA CON EL PILAR SOCIAL, RECOMENDACIONES UE, LEGISLACION, PLANES, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS[35]				
	Establecer iniciativas y pasarelas formativas que promuevan la continuación en los estudios de los grupos con mayor riesgo de abandono educativo temprano.	**Principio 1 "Educación, formación y aprendizaje permanente" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**	**Programa Red SIJ-INJUVE de atención a jóvenes vulnerables**	**Programa de Orientación y Refuerzo para el Avance y Apoyo a la Educación**		
	Revisar los mecanismos de actualización de las ofertas formativas para garantizar la necesaria adecuación entre la oferta y la demanda de cualificaciones.	Marco Español de Cualificaciones				
	Intensificar el papel de los servicios y estructuras de orientación en la promoción de la igualdad de oportunidades de aprendizaje y laborales de las personas fomentando la educación a lo largo de la vida.	Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016 (en proceso de elaboración el Plan 2018-2021)	Plan para la Promoción de la Mujeres del Medio Rural (2015-2018)			
	Reducir la brecha digital, preparando a las personas para la economía digital y los nuevos nichos de empleo de alto valor añadido.	Agenda Digital para España (Febrero de 2013)	Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades de mujeres y hombres en la Sociedad de la Información 2014-2017	Plan de Inclusión Digital y Empleabilidad (Contenido en la Agenda Digital para España)	Plan Estatal de Formación de trabajadores en competencias digitales	
2.2. FORMACIÓN Y EMPLEO	Potenciar las políticas activas en favor de las personas desempleadas y con mayor riesgo de exclusión del mercado de trabajo.	**Principio 4 "Apoyo activo para el empleo" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**	**Recomendación de la Comisión Europea 2008/867/CE, de 3 de octubr4e de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral**	Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020	Plan Anual de Política de Empleo (PAPE)	Programa de Formación Profesional Básica (FPB)

OBJETIVO	LINEA ACTUACION	CORRESPONDENCIA CON EL PILAR SOCIAL, RECOMENDACIONES UE, LEGISLACION, PLANES, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS[35]				
	Incentivar la contratación de personas con más dificultades de acceso al empleo (jóvenes, mujeres tras la maternidad y crianza, mujeres gitanas, personas con discapacidad, personas en exclusión social, personas sin hogar, mujeres víctimas de violencia de género, etc.) mejorando su empleabilidad.	**Principio 17 "Inclusión de las personas con discapacidad" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**	**Garantía Juvenil**	Plan de choque por el Empleo Joven 2019-2021	Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España 2013	
	Apoyar a las personas menos cualificadas en sus intervalos de transición entre empleos.	Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020	Plan Anual de Política de Empleo (PAPE)	Plan de Inclusión Digital y Empleabilidad (Contenido en la Agenda Digital para España)	Plan Estatal de Formación de trabajadores en competencias digitales	**Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación del Fondo Social Europeo**
	Apoyar iniciativas de fomento del emprendimiento que genere empleo de calidad.	**Programa Europeo de Empleo e Innovación Social 8EaSI)**	**Programa de Apoyo al Emprendimiento Femenino (PAEM)**			
	Fomentar la economía social, así como otras formas de economía solidaria.	Estrategia Española de Economía Social 2017-2020	**Programa Europeo de Empleo e Innovación Social (EaSI)- Eje Emprendimiento Social**	**Programa Operativo de Inclusión Social y de la Economía Social del Fondo Social Europeo**		
	Facilitar la movilidad laboral y funcional.	Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal	Plan Anual de Política de Empleo (PAPE)	**Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación del Fondo Social Europeo**		
	Reducir la brecha salarial, especialmente entre mujeres y hombres.	**Programa de Apoyo al Emprendimiento Femenino (PAEM)**	Plan para la Promoción de la Mujeres del Medio Rural (2015-2018)	Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades de mujeres y hombres en la Sociedad de la Información 2014-2017	Plan Estatal de Formación de trabajadores en competencias digitales	

OBJETIVO	LINEA ACTUACION	CORRESPONDENCIA CON EL PILAR SOCIAL, RECOMENDACIONES UE, LEGISLACION, PLANES, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS[35]				
	Mejorar los mecanismos de intermediación del empleo, la atención individualizada y el modelo de colaboración público-privada, así como la mejora de los servicios públicos de empleo.	**Programa Europeo de Empleo e Innovación Social (EaSI)- Eje Emprendimiento Social**	**Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación del Fondo Social Europeo**			
	Impulsar los desarrollos normativos necesarios para incrementar la oferta formativa en los contratos de formación y aprendizaje, garantizar la calidad y mejorar las condiciones laborales.	**Principio 5 "Empleo seguro y adaptable" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**				
	Mejorar el control de los contratos para la formación y aprendizaje con particular atención a las actividades formativas y los contratos en prácticas.	Plan Director por un trabajo digno 2018-2019-2020 (Inspección)				
	Establecer medidas contra el empleo precario, así como contra los falsos autónomos.	Plan Director por un trabajo digno 2018-2019-2020 (Inspección)				
	Promocionar los contratos de reserva de mercado para empresas de inserción y centros especiales de empleo de iniciativa social.	Estrategia Española de Economía Social 2017-2020				
	Articular medidas de prevención de toda forma de discriminación en el ámbito laboral por razón de edad, sexo, diversidad funcional, identidad y expresión de género, orientación sexual, etnicidad, o religión.	Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016 (**en proceso de elaboración el Plan 2018-2021**)	II Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Administración General del Estado y en sus Organismos Públicos			
3.1. SANIDAD	Garantizar la sostenibilidad económica, social y política de un sistema sanitario público universal, de calidad y gratuito en el momento del uso.	**Principio 16 "Sanidad" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**	**Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud**			

OBJETIVO	LINEA ACTUACION	CORRESPONDENCIA CON EL PILAR SOCIAL, RECOMENDACIONES UE, LEGISLACION, PLANES, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS[35]				
	Blindar la universalidad de la cobertura del Sistema Nacional de Salud (SNS).	Estrategia de Promoción de la Salud y Prevención en el Sistema Nacional de Salud (SNS)				
	Diseñar un sistema de copago farmacéutico que no constituya una barrera en el acceso a los medicamentos, particularmente para los colectivos más vulnerables.	**Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud**				
	Fomentar el acceso efectivo y equitativo al SNS de las personas residentes en España con independencia de su situación penal, administrativa, laboral, familiar, de ingresos, de residencia, origen étnico, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género o nacionalidad.	Estrategia de Promoción de la Salud y Prevención en el Sistema Nacional de Salud (SNS) .				
	Promover estrategias y programas dirigidos a mejorar la salud y estilos de vida de grupos en situación de vulnerabilidad: personas con diversidad funcional, personas con adicciones, población gitana, personas con infección por el VIH, personas privadas de libertad, extutelados, personas de origen inmigrante, personas sin hogar, etc.	Plan de Acción de la Estrategia Española de Discapacidad 2014-2020	Estrategia Española de Discapacidad 2012-2020	Estrategia Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2011	Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020	
	Trabajar desde la perspectiva de los determinantes sociales de la salud de manera coordinada entre los servicios sanitarios y sociales, y con participación de la ciudadanía, para dar una respuesta integral a los desafíos de salud de los colectivos más vulnerables.	Estrategia de Promoción de la Salud y Prevención en el Sistema Nacional de Salud (SNS)				

OBJETIVO	LINEA ACTUACION	CORRESPONDENCIA CON EL PILAR SOCIAL, RECOMENDACIONES UE, LEGISLACION, PLANES, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS[35]				
3.2. APOYO A MENORES Y FAMILIAS	Reforzar la atención a las personas y familias en situación de vulnerabilidad.	**Principio 11 "Asistencia y apoyo a los niños" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**	**Recomendación Europea de 2013 sobre Invertir en la Infancia**	**Iniciativa Garantía Infantil (Aún en fase de propuesta)**	Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA) 2013-2016.(**Elaborándose el nuevo Plan**)	Plan Integral de Apoyo a la Familia, 2015-2017
	Apoyar a las familias en riesgo de pobreza con hijos menores facilitando la conciliación de la vida laboral y familiar.	**Programa de Protección a la familia y atención a la pobreza infantil**	Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales	Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA) 2013-2016. (**Elaborándose el nuevo Plan**)	**Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer**	Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020 y su Plan Operativo 2018-2020
	Favorecer la estimulación infantil temprana (a través de programas de parentalidad positiva, acompañamiento en la lectura, etc.) que lleguen al conjunto de los menores, independientemente del nivel de renta o lugar de residencia de sus familias.	Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA) 2013-2016. (**Elaborándose el nuevo Plan**)				
	Combatir el "olvido vacacional" a través de programas de ocio educativo inclusivo con dieta equilibrada durante los periodos no lectivos.	Programa Vacaciones Escolares, continuar aprendiendo (VECA)				
	Potenciar la implantación de comedores escolares (desayunos, almuerzos y/o meriendas) accesibles para todas los niños, niñas y adolescentes, independientemente de la disponibilidad de recursos económicos de sus familias, para garantizar una dieta equilibrada y saludable.					

OBJETIVO	LINEA ACTUACION	CORRESPONDENCIA CON EL PILAR SOCIAL, RECOMENDACIONES UE, LEGISLACION, PLANES, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS[35]				
	Promover la atención integral a los menores extranjeros no acompañados (MENAs).	**Principio 3 "Igualdad de Oportunidades" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**	Plan Estratégico de Convivencia Escolar 2016-2020	Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016 (**en proceso de elaboración el Plan 2018-202**1)		
	Fomentar la atención integral a jóvenes extutelados.	Programa Red-SU-INJUVE de atención a jóvenes vulnerables				
3.3. SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCIA	Potenciar el sistema público universal de servicios sociales.	**Principio 15 "Pensiones y prestaciones de vejez" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**	Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales			
	Avanzar en la articulación del sistema público universal de servicios sociales con los servicios públicos de empleo.					
	Mejorar los sistemas de generación y procesamiento de información sobre el funcionamiento del sistema público universal de servicios sociales.					
	Desarrollar, en el interior de dicho sistema de servicios sociales, el sistema nacional de la prevención y atención a las situaciones de dependencia.	**Principio 18 "Cuidados de larga duración" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**	**Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.**	Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales		
	Adaptar el sistema de atención a la dependencia al envejecimiento y la despoblación.	Estrategia Nacional para el Envejecimiento activo (en Proyecto 2018-2021, aprobado por el Consejo Estatal de Personas Mayores, todavía no se ha publicado)				

OBJETIVO	LINEA ACTUACION	CORRESPONDENCIA CON EL PILAR SOCIAL, RECOMENDACIONES UE, LEGISLACION, PLANES, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS[35]				
	Transformar el funcionamiento del Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (FEAD) con objeto de incrementar las intervenciones de carácter social y mejorar la atención a los beneficiarios del mismo.	**Programa Operativo sobre ayuda alimentaria del Fondo de Ayuda Europea para las personas desfavorecidas en España 2017**				
3.4. VIVIVENDA Y TERRITORIO	Atender a las personas y familias, en especial aquellas con menores a cargo, que se encuentren en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual como consecuencia de su vulnerabilidad socio-económica.	**Principio 19 "Vivienda y asistencia para las personas sin hogar" del Pilar Europea de Derechos Sociales**	Plan Estatal de Vivienda 2018-2021	**Programa de Ayudas al Alquiler de Viviendas**	**Real Decreto-Ley 7/2019 de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler**	
	Promover ayudas al alquiler para las personas y familias más vulnerables.	Plan Estatal de Vivienda 2018-2021	**Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social.**	**Programa de Ayudas al Alquiler de Viviendas**	**Real Decreto-Ley 7/2019 de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler**	
	Impulsar el parque de vivienda social o en alquiler asequible, especialmente, en los ámbitos de mayor desajuste entre precios de mercado y rentas de los hogares.	Plan Estatal de Vivienda 2018-2021	Agenda Urbana Española 2019	Agenda Urbana Española 2019		
	Fomentar programas de realojo, erradicación del chabolismo y acompañamiento social.	Plan Estatal de Vivienda 2018-2021	**Programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas**	Agenda Urbana Española 2019		
	Promover medidas que reduzcan el sinhogarismo y faciliten el acceso a la vivienda a las personas sin hogar.	**Principio 19 "Vivienda y asistencia para las personas sin hogar" del Pilar Europea de Derechos Sociales**	Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020			
	Diseñar medidas específicas destinadas a la emancipación de los y las jóvenes.	Plan Estatal de Vivienda 2018-2021				

OBJETIVO	LINEA ACTUACION	CORRESPONDENCIA CON EL PILAR SOCIAL, RECOMENDACIONES UE, LEGISLACION, PLANES, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS[35]				
	Garantizar los suministros básicos (electricidad, gas, agua, comunicaciones) a los hogares con insuficientes recursos.	**Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y protección de los consumidores**	Plan Estatal de Vivienda 2018-2021			
	Luchar contra la pobreza energética, fomentando el bono social y el bono térmico.	Plan Estatal de Vivienda 2018-2021	**Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y protección de los consumidores**			
	Promover la rehabilitación las viviendas sin las adecuadas condiciones de habitabilidad.	Plan Estatal de Vivienda 2018-2021	Agenda Urbana Española 2019			
	Regenerar los espacios urbanos más deteriorados.	Plan Estatal de Vivienda 2018-2021	Agenda Urbana Española 2019	**Programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas**		
	Luchar contra el despoblamiento rural.	Plan para la Promoción de la Mujeres del Medio Rural (2015-2018)	Plan Estatal de Vivienda 2018-2021			
4.1. ORDENACIÓN DEL SISTEMA Y COORDINACIÓN DE SERVICIOS	Analizar de modo permanente el sistema de prestaciones para mejorar su ordenación					
	Analizar las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social al objeto de adecuar su cobertura.	**Principio 12 "Protección social" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**				
	Mejorar la gestión, colaboración, coordinación y comunicación en el Sistema Nacional de Empleo					

OBJETIVO	LINEA ACTUACION	CORRESPONDENCIA CON EL PILAR SOCIAL, RECOMENDACIONES UE, LEGISLACION, PLANES, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS[35]				
	Profundizar la coordinación y acción conjunta entre los servicios sociales, de empleo y otros servicios que contribuyan a la inclusión social.	**Principio 20 "Acceso a los servicios esenciales" del Pilar Europeo de Derechos Sociales**	**Programa Operativo de Asistencia Técnica del Fondo Social Europeo - Red de Inclusión Social**			
4.2. COOPERACIÓN TERRITORIAL	Consensuar las actuaciones entre los diversos niveles territoriales para evitar duplicidades, respetando en todo caso la distribución competencial de las administraciones públicas.					
	Potenciar las sinergias entre territorios, el intercambio y el aprendizaje mutuo en el abordaje de los problemas.					
	Fomentar la coordinación y complementariedad de los sistemas de ayudas para la erradicación de la exclusión social y la pobreza y completando el mapa de prestaciones públicas.	**Programa Europeo de Empleo e Innovación Social (EaSI)- eje PROGRESS**				
4.3. COOPERACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA	Implementar las recomendaciones del Semestre europeo en el ámbito de la pobreza y la exclusión.	**Estrategia Europa 2020**	**SEMESTRE EUROPEO-**	**Programa Nacional de Reformas Anual**		
	Participar activamente en los espacios de construcción de las políticas sociales europeas	**Estrategia Europa 2020**				
	Mejorar la eficacia de los Fondos Estructurales y de Inversión en la lucha contra a la exclusión, especialmente en relación con la pobreza infantil mediante un sistema de Garantía Infantil europeo.	**Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación del Fondo Social Europeo**				

OBJETIVO	LINEA ACTUACION	CORRESPONDENCIA CON EL PILAR SOCIAL, RECOMENDACIONES UE, LEGISLACION, PLANES, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS[35]				
	Reforzar los derechos en línea con el Pilar Europeo de los Derechos Sociales.	**Pilar Europeo de Derechos Sociales**				
	Implementar la Agenda Urbana Europea	Agenda Urbana Española 2019				
4.4. COLABORACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE TODOS LOS ACTORES	Fomentar la participación de los NNA.	Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA) 2013-2016. (**Elaborándose el nuevo Plan**)				
	Apoyar al Tercer Sector de Acción Social en su atención y acompañamiento a las personas y grupos más vulnerables					
	Fomentar el diálogo y la participación del Tercer Sector en la concepción y desarrollo de las políticas	**Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Socia**				
	Potenciar el diálogo y participación de los interlocutores sociales					
	Fomentar el diálogo con los representantes parlamentarios a través de las comisiones correspondientes					
	Incentivar la participación de las empresas a través de la RSE	Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020.				
	Fomentar la participación de las personas afectadas por situaciones de pobreza y/o exclusión en el seguimiento y evaluación de las políticas aplicadas					

OBJETIVO	LINEA ACTUACION	CORRESPONDENCIA CON EL PILAR SOCIAL, RECOMENDACIONES UE, LEGISLACION, PLANES, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS[35]				
4.5. INFORMACIÓN, CONOCIMIENTO, INNOVACIÓN SOCIAL Y TRANSPARENCIA	Avanzar en el conocimiento de las problemáticas y necesidades sociales así como en la eficacia del sistema en la respuesta a las mismas					
	Fomentar el aprendizaje, la innovación y la transferencia de conocimiento	**Programa Europeo de Empleo e Innovación Social (EaSI)**				
	Establecer un plan de evaluación de la estrategia que comprenda actividades o evaluaciones específicas en relación al diseño, implementación y resultados de cada medida o de la estrategia en su conjunto					
	Establecer herramientas de análisis estadístico para detectar con precisión las situaciones de necesidad que requieren actuaciones públicas, mejorando la coordinación entre las políticas de empleo y las políticas sociales.					