

## **LA INCLUSIÓ SOCIAL (I)**

### **En el marc de la Unió Europea**

**A continuació oferim dos interessants documents sobre la inclusió social en el marc europeu. El primer reflecteix els punts claus de l'Agenda Social Europea 2005-2010, enfocada cap a l'ocupació i la igualtat d'oportunitats per a tots i també en assegurar que el benefici del creixement i el treball de la UE enriqueixin a tots el membres de la societat.**

**El segon document recull un informe de la Red Europea de la Lucha contra la Pobreza, on s'analitzen els continguts dels plans nacionals per a la protecció i la inclusió social.**

# LA INCLUSIÓN SOCIAL EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

## **AGENDA SOCIAL EUROPEA 2005-2010**

En febrero de 2005 la Comisión lanzó su nueva Agenda Social para modernizar el modelo social europeo conforme a la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo. La nueva Agenda está enfocada hacia el empleo y la igualdad de oportunidades para todos y también en asegurar que el beneficio del crecimiento y el empleo de la UE enriquezcan a todos los miembros de la sociedad. La modernización del mercado laboral y de los sistemas de protección social ayudará a las personas a aprovechar las oportunidades que se derivan de la competencia internacional, los avances tecnológicos y los cambios de la estructura de la población, sin dejar de proteger a los más vulnerables de la sociedad.

La nueva Agenda Social tiene dos prioridades claves, (1) empleo y (2) lucha contra la pobreza y promoción de la igualdad de oportunidades. Estas prioridades claves dan apoyo a dos de los objetivos estratégicos de la Comisión para los próximos cinco años: prosperidad y solidaridad. La Agenda anima a crear asociaciones entre las autoridades públicas de nivel local, regional y nacional, los empresarios y los representantes de los trabajadores y las ONG.

La Agenda, en su prioridad de lucha contra la pobreza y promoción de la igualdad de oportunidades, se centra en:

- Analizar el impacto del envejecimiento de la población y el futuro de las relaciones entre las distintas generaciones, con la presentación de un Libro Verde sobre Demografía.
- Apoyar a los Estados miembros para la reforma de las pensiones y la asistencia sanitaria y la eliminación de la pobreza.
- Luchar contra la discriminación y las desigualdades; la Comisión examinará los sistemas de rentas mínimas de los Estados miembros y elaborará un planteamiento político para eliminar la discriminación, especialmente la que se ejerce contra las minorías étnicas como es el caso de la población gitana.
- Fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, entre otras cosas creando un Instituto de Género.
- Aclarar el cometido y las características de los servicios sociales de interés general.

# EL PROCESO EUROPEO DE PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL

El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 pidió a los Estados miembros y a la Comisión Europea que dieran un golpe decisivo para la erradicación de la pobreza en 2010. La construcción de una Unión Europea más inclusiva es un elemento esencial para conseguir el objetivo estratégico de la década de la Unión: crecimiento económico sostenible, más y mejores empleos y mayor cohesión social.

Los Estados miembros coordinaron sus políticas para luchar contra la pobreza y la exclusión social sobre la base de un proceso de intercambios políticos y de aprendizaje mutuo conocido como el 'Método Abierto de Coordinación' (MAC). Desde 2006, el marco de este proceso está compuesto por tres áreas políticas:

1. Erradicar la pobreza y la exclusión social
2. Pensiones adecuadas y sostenibles
3. Asistencia sanitaria y cuidados de larga duración accesibles, de alta calidad y sostenibles.

## Los cinco elementos principales del Método Abierto de Coordinación:

1. Establecer de mutuo acuerdo los objetivos comunes de la Unión.
2. Establecer los indicadores comunes para poder comparar las mejores prácticas y medir los avances.
3. Traducir los objetivos de la UE en políticas nacionales/regionales basándose en los Informes Nacionales de Estrategia para la Protección Social y la Inclusión Social.
4. Editar informes de análisis y evaluación de los Informes Nacionales.
5. Establecer un Programa de Acción Comunitaria para promover la cooperación política y el intercambio transnacional del aprendizaje y las buenas prácticas.

## Objetivos Comunes de la UE

### *- Nuevos objetivos comunes desde 2006*

En marzo de 2006, el Consejo Europeo adoptó un nuevo marco para el proceso de protección social y de inclusión social. Desde entonces hay un nuevo conjunto de objetivos comunes: Tres objetivos globales para todas las áreas y objetivos específicos para cada una de las tres áreas políticas de la inclusión social, las pensiones y la sanidad y los cuidados de larga duración.

### *- Objetivos globales para las tres áreas políticas:*

Los objetivos fundamentales del MAC para la protección social y la inclusión son fomentar:

- a) La cohesión social, la igualdad entre hombres y mujeres y la igualdad de oportunidades para todos mediante sistemas de protección social y políticas de inclusión social adecuados, accesibles, financieramente viables, adaptables y eficientes.
- b) La interacción efectiva y mutua entre los objetivos de Lisboa de mayor crecimiento económico, más y mejores puestos de trabajo y mayor cohesión social, así como con la estrategia de desarrollo sostenible de la UE.
- c) Una buena gobernanza, transparencia e implicación de los interesados en el diseño, la ejecución y la supervisión de la política.

### *- Objetivos específicos para la inclusión social:*

Contribuir decisivamente a la erradicación de la pobreza y la exclusión social garantizando:

- a) Acceso de todos a los recursos, derechos y servicios necesarios para la participación en la sociedad, previniendo y abordando la exclusión y combatiendo todas las formas de discriminación que conducen a la exclusión.
- b) La inclusión social activa de todos fomentando la participación en el mercado laboral y luchando contra la pobreza y la exclusión.
- c) La buena coordinación de las políticas de inclusión social y la implicación de todos los niveles de gobierno y de los agentes correspondientes, incluyendo a los pobres, para que éstas sean eficientes y efectivas, se integren en todas las políticas públicas relevantes, como la política económica y presupuestaria, la política de educación y formación y los programas de los fondos estructurales (en particular, el Fondo Social Europeo).

## **Indicadores Comunes**

En junio de 2006, el Comité de Protección Social de la UE aprobó una serie de indicadores comunes para el proceso de protección social y de inclusión social, que comprenden por una parte una cartera de indicadores comunes globales (tanto de nivel europeo como nacional) para cubrir las tres áreas políticas y por otra, tres carteras de indicadores comunes primarios y secundarios (tanto de nivel europeo como nacional) una para cada una de las tres áreas políticas de inclusión social, pensiones y sanidad.

## **Informes Nacionales de Estrategia para la Protección Social y la Inclusión Social.**

En septiembre de 2006 los Estados miembros, en el marco del MAC y de acuerdo con los nuevos objetivos comunes, presentaron a la Comisión su Informes Nacionales de Estrategia para la Protección Social y la Inclusión Social, para el periodo 2006-2008.

La Comisión, basándose en los 25 Informes Nacionales, elaboró un Informe Conjunto sobre la protección social y la inclusión social en la UE en 2007 que aprobó el Consejo Europeo de Primavera de marzo de 2007.

También en el marco del MAC, en abril de 2007 los Estados miembros han realizado, en el seno del Comité de Protección Social Europeo, un examen profundizado de los Informes Nacionales de Estrategia para la Protección Social y la Inclusión Social, centrandolo en un grupo de temas políticos estratégicos previamente acordados.

El Plan Nacional de Acción para la de Inclusión Social del Reino de España 2006-2008 recoge la estrategia nacional de la política de inclusión social durante ese periodo.

### **Programa de Acción Comunitaria**

En julio de 2006 finalizó el Programa de Acción Comunitaria 2002-2006, establecido en diciembre de 2001 para ayudar a los Estados miembros a prevenir y combatir la pobreza y la exclusión social. En diciembre de 2006 la Comisión publicó un informe de evaluación del Programa de Acción Comunitaria que comprende las actividades desarrolladas hasta mayo de 2006.

## **EL PROGRAMA COMUNITARIO DE EMPLEO Y SOLIDARIDAD SOCIAL (PROGRESS)**

El Parlamento Europeo y el Consejo, por decisión de 24 de octubre de 2006, establecieron el Programa Comunitario de Empleo y Solidaridad Social (PROGRESS), que viene a sustituir al Programa de Acción Comunitaria finalizado.

El objetivo global del PROGRESS es proporcionar ayuda financiera para la ejecución de los objetivos de la UE en materia de empleo, asuntos sociales e igualdad de oportunidades tal como establecía la Agenda Social. También contribuirá a la realización de la estrategia de Lisboa de Crecimiento y Empleo.

El Programa PROGRESS apoyará de forma específica:

1. La ejecución de la Estrategia Europea de Empleo (sección 1ª).
2. La ejecución del método abierto de coordinación en el campo de la protección social y la inclusión social (sección 2ª).

3. La mejora del entorno laboral y de las condiciones laborales, incluyendo la salud y la seguridad en el trabajo y la conciliación de la vida familiar y laboral (sección 3ª).
4. La ejecución efectiva del principio de no discriminación y la promoción de su integración en todas las políticas de la UE (sección 4ª)
5. La ejecución efectiva del principio de igualdad de sexos y la promoción de su integración en todas las políticas de la UE (sección 5ª).

En el campo de la protección social y de la inclusión social (sección 2ª) el Programa apoyará la ejecución del método abierto de coordinación (MAC) y lo hará mediante las siguientes acciones:

- a) La mejora de la comprensión de los conceptos de la exclusión social y la pobreza, de las políticas de protección e inclusión social, especialmente a través de análisis y estudios y del desarrollo de las estadísticas y los indicadores comunes, en el marco del MAC en el campo de la protección y la inclusión social
- b) La supervisión y evaluación de la ejecución del MAC en el campo de la protección social y la inclusión social y su impacto en el nivel nacional y comunitario y el análisis de la interacción de este MAC con otras áreas políticas.
- c) La organización de intercambios políticos, de buenas prácticas y de planteamientos innovadores y la promoción del aprendizaje mutuo en el contexto de la estrategia de protección social e inclusión social.
- d) El aumento de la sensibilización, difundiendo información y promoviendo el debate sobre los principales retos y los conceptos políticos surgidos en el contexto del proceso de coordinación comunitario en el campo de la protección social y la inclusión social, incluyendo a los interlocutores sociales, los agentes regionales y locales, las ONG y otros interesados.
- e) El desarrollo de la capacidad de las principales redes de nivel europeo para apoyar y desarrollar los objetivos políticos comunitarios y las estrategias de protección social e inclusión social.



## LOS INFORMES NACIONALES 2006-08 SOBRE ESTRATEGIAS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA INCLUSIÓN SOCIAL

¿CUÁL ES SU IMPACTO EN LAS PERSONAS EN  
SITUACIÓN DE POBREZA?

INFORME Y MENSAJES CLAVE DE LA  
RED EUROPEA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Diciembre de 2006

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1: EL CONTENIDO POLÍTICO DE LOS PLANES DE ACCIÓN NACIONALES: EVALUACIÓN DE EAPN	4
1.1 ¿Qué prioridades se identifican con mayor frecuencia?	4
1.2 ¿Tendrán las medidas un impacto relevante en la erradicación de la pobreza?	13
1.3 Otros retos y medidas políticas que es necesario abordar	16
CAPÍTULO 2: DESARROLLO DE LA GOBERNANZA	20
2.1 Mecanismos e instrumentos de coordinación y puesta en práctica	20
2.2 Gobernanza y el rol de los implicados	25
2.3 Impacto del compromiso con el proceso – la experiencia de las redes de EAPN	28
CAPÍTULO 3: MENSAJES CLAVE Y PROPUESTAS DE EAPN SOBRE EL MAC SOBRE PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL	29
Mensajes clave	29
Propuestas de EAPN para contribuir al éxito de las políticas de lucha contra la pobreza en la UE	32

*El contenido de este informe fue desarrollado gracias a la contribución de los miembros del Review Group de EAPN, y en particular de Sergio Aires, Werner Binnenstein-Bachstein, Viktorija Daujotyte, Catherine Duffy, Liz Gosme, Bruno Grouès, Gunvi Haggren, Robin Hanan, Ludo Horemans, Saskia Jung, Maciej Kucharczyk, Slavka Macakova, Camila Plowiec, Riita Särkelä, Alida Smeekes, Vito Teleska, Robert Urbé, Sarah Welford, Dag Westerheim.*

EAPN desearía agradecer a Catherine Duffy su trabajo de redacción de este informe.

## INTRODUCCIÓN

Desde su lanzamiento en el año 2000, la estrategia europea de inclusión social ha sido una preocupación clave de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN). Los miembros de EAPN a nivel nacional y europeo han estado activos apoyando y trabajando en el contexto de esta estrategia. EAPN ha producido informes clave evaluando los Planes Nacionales de Acción de Inclusión Social (PNAin)<sup>1</sup>.

Después de cinco años (2001-2006) esta estrategia ha sido “racionalizada” a nivel europeo, de forma que la inclusión social, las pensiones y las estrategias de salud están ahora integradas como tres partes de un único Informe Nacional de Estrategia sobre Protección Social e Inclusión Social (a partir de ahora Informes Nacionales). Este año se presentaron los informes racionalizados para el periodo 2006-2008. A nivel nacional algunos Estados miembro han mantenido un PNAin diferenciado y otros no. En ambos casos, las redes nacionales de EAPN han participado de forma activa en los procesos nacionales.

Este informe presenta las impresiones de EAPN sobre el impacto del proceso racionalizado en la lucha contra la pobreza. El informe centra su atención en los PNAin integrados en los Informes Nacionales. El informe de EAPN se basa en:

- Una breve revisión de los Informes Nacionales de los Estados miembro para 2006-08, y en particular los PNAin incluidos en éstos.
- Las respuestas de las redes nacionales de EAPN y las organizaciones europeas a un cuestionario de EAPN. Las respuestas cubrían el contenido de los capítulos de inclusión de los Informes Nacionales, la implicación en los procesos de inclusión nacional de las Organizaciones No Gubernamentales sociales y de personas en situación de pobreza, y el impacto de la racionalización en el contenido sobre inclusión social de los Informes Nacionales, en relación con la estrategia general de Lisboa.
- El debate en una reunión del Comité Ejecutivo de EAPN (5 de septiembre) y en una Mesa Redonda sobre inclusión social de EAPN organizada por el Review Group de Inclusión Social (Vilnius, 25 de noviembre).

El informe tiene tres partes:

1. La opinión de EAPN sobre el contenido político de los capítulos sobre inclusión de los Informes Nacionales.
2. La opinión de EAPN sobre los avances en la gobernanza.
3. Los mensajes clave y propuestas de EAPN para fortalecer el Método Abierto de Coordinación (MAC) racionalizado, que es el marco para los Informes Nacionales.

---

<sup>1</sup> Duffy, K (2003) “Planes Nacionales de Acción de Inclusión 2003-05: dónde está la energía política? Respuesta de EAPN a la segunda ronda de Planes Nacionales de Acción”, Bruselas, EAPN  
Duffy K y Jeliaskova M (2005) “Vuelta al Futuro: los Informes de Progreso de los Planes Nacionales de Acción sobre Inclusión Social – una evaluación de EAPN”, Bruselas, EAPN, octubre.

## **CAPÍTULO 1: EL CONTENIDO POLÍTICO DE LOS PLANES DE ACCIÓN NACIONALES: EVALUACIÓN DE EAPN**

El Método Abierto de Coordinación sobre protección social e inclusión social, en particular en el desarrollo de los Planes Nacionales, ha permitido una continuidad en la lucha de la UE contra la pobreza.

Las nuevas orientaciones europeas para los informes Nacionales, adoptadas a principios de 2006, no sólo han establecido un marco para la redacción del informe. Las orientaciones apuntan una serie de retos clave que se recomienda a los Estados miembro afrontar en sus Informes, y ello ha dado como resultado unos Informes Nacionales que a menudo reflejan estas prioridades. Este capítulo se centra en las prioridades identificadas por los Estados miembro y analiza su relevancia y adecuación para afrontar la pobreza hoy día.

**EAPN argumenta que a pesar de que estas prioridades deberían ser afrontadas urgentemente y que el énfasis debe ser puesto en la implantación de medidas concretas, esto no debería dificultar avances en relación con otras cuestiones, sean éstas más amplias o más concretas, y no deberían tampoco reducir la lucha contra la pobreza a un campo de acción limitado.**

A pesar de la continuidad que ofrece el MAC, las tendencias en la desigualdad, pobreza y exclusión en la UE muestran un relativamente pequeño cambio a lo largo de los últimos años. Algunos países (Chipre, Lituania) indican que se ha producido cierta reducción de la desigualdad y la pobreza respectivamente, el Reino Unido indica que se ha producido una reducción en la pobreza infantil respecto a la media europea. Sin embargo, en muchos Estados se ha producido un muy pequeño cambio o incluso ha aumentado el riesgo de pobreza, especialmente para los niños, para los desempleados de larga duración y para los migrantes y las minorías étnicas. El reconocimiento del insuficiente impacto en las cifras y, más importante aún, el insuficiente cambio tangible en la vida de las personas en situación de pobreza debería ser la principal preocupación y la idea fuerza del Método Abierto de Coordinación.

### **1.1 ¿Qué prioridades se identifican con mayor frecuencia?**

Se pedía a los Estados miembro que centraran sus PNAin en un conjunto limitado de prioridades, así como que tuvieran en cuenta las prioridades previamente identificadas a nivel europeo. Caritas Europa, también miembro de EAPN, analizó las principales prioridades en los capítulos sobre inclusión de los Informes Nacionales<sup>2</sup>. El análisis está basado en los 27 informes, Agrupados como se muestra a continuación, los temas y retos de primer nivel se ordenan de más comunes a menos comunes en los informes. Debería remarcar en primer lugar que la referencia a grupos específicos puede hacerse a nivel inferior al principal; por ejemplo las medidas para personas con discapacidad se mencionan comúnmente a nivel no principal.

---

<sup>2</sup> Informe preliminar de Caritas Europa sobre los Informes Nacionales de Protección Social e Inclusión Social enviado a la Comisión el 1 de diciembre.

El segundo nivel de referencia no necesariamente se corresponde con el peso y extensión de las medidas.

#### Desempleo/Integración del mercado de trabajo (24)

Se mencionan frecuentemente el desempleo de larga duración y/o la inactividad. La causa del desempleo se identifica usualmente como un desajuste estructural entre la demanda de altas cualificaciones en el mercado laboral y la oferta de trabajo de personas con bajas cualificaciones. Sin embargo se presta poca atención al apoyo a personas en esta situación.

#### Mejor gobernanza, participación (18)

Esto puede ser visto como un reconocimiento de los avances en la gobernanza durante la pasada experiencia del MAC, particularmente en inclusión social, y como una necesidad de continuar y profundizar este enfoque, así como una mejor implantación del nuevo método racionalizado.

#### Pobreza infantil/familias/pobreza intergeneracional (17)

Se trata de una pobreza comúnmente mencionada como superior a la de los adultos. Este mayor riesgo puede sugerir que la presencia de niños resulta en pobreza de las familias que de otra manera no serían pobres –implicando por lo tanto que los costes adicionales de criar niños no se cubren totalmente con los salarios o las prestaciones. Las bajas tasas de natalidad (p.e. Alemania, Italia, Estonia, Polonia) son vistas como un problema. Sin embargo, no se las relaciona con la pobreza infantil o familiar o con los costes (o la pérdida de oportunidades de empleo) de la crianza de los niños. Asimismo, no se presta atención específicamente a las familias numerosas ni a las familias monoparentales.

#### Educación, formación profesional (15)

La principal preocupación expresada en los Informes Nacionales es el abandono escolar y su impacto en la posición en el mercado laboral.

#### Integración de migrantes, minorías étnicas, tráfico (11)

En algunos informes no está claro si el término “migrante” se utiliza para aludir también a las minorías étnicas (gitanos, por ejemplo) que son nacionales del Estado en el que viven. Normalmente la causa de la pobreza se atribuye a un frágil acceso al mercado de trabajo y a los servicios de apoyo, sea por ley o por barreras lingüísticas. Parece haber una laguna política entre el objetivo de integración de los migrantes en el mercado de trabajo y el de lucha contra la pobreza de los migrantes y la promoción de su integración social. La situación de los solicitantes de asilo y los refugiados se trata poco pese a los severos riesgos de pobreza y a la no admisibilidad de empleo legal para muchos de ellos. Cuando se ofrecen datos por origen étnico, queda claro que algunas minorías sufren un mayor riesgo de pobreza.

En el Reino Unido las familias de origen paquistaní/bangladeshí con alguna persona ocupada son más pobres que las familias blancas sin ninguna persona ocupada. Los gitanos, 8 millones en Europa, están en situación de pobreza severa en algunos nuevos Estados miembro. El Informe Nacional estonio menciona la gran concentración entre los no estonianos de las situaciones de desempleo y pobreza (en ciertas regiones).

#### Acceso a igualdad de servicios (11)

Como parte del enfoque “inclusión activa”, el acceso a y la provisión de servicios son mencionados en los Informes.

#### Vejez, dependencia (7)

Se trata de una prioridad que aparece en los PNAin y que llama la atención sobre el hecho de que las secciones sobre las pensiones en los Informes se centran sobre todo en la sostenibilidad financiera del sistema y en las reformas de la edad de jubilación.

#### Vivienda social, sin techo (6)

El miembro de EAPN, FEANTSA<sup>3</sup>, en su informe sobre los Informes Nacionales 2006-2008, apuntaba que 15 Estados identificaban la exclusión de la vivienda y las personas que viven sin techo como una prioridad de sus PNAin así como algunos (en menor número) lo trataban en sus informes sobre pensiones o salud. Parece haber una mayor atención política y una mayor información que en el pasado sobre la ausencia de hogar/techo y la exclusión de la vivienda.

#### Participación de personas con discapacidad (4)

Casi todos los Estados miembro se refieren a las personas con discapacidad, normalmente en referencia a su frágil posición en el mercado laboral.

Sean cuales sean las tendencias de la pobreza, los grupos identificados como grupos que sufren un riesgo adicional y por lo tanto incluidos en la lista de “prioridades” son más o menos los mismos en todos los Estados miembro. El principal problema identificado es el mismo que en cada una de las previas rondas del proceso de PNA – frágil posición en el mercado de trabajo. Se enfrentan a barreras adicionales a la inserción, como el descenso en el número de empleos que requieren baja o ninguna cualificación, discriminación, responsabilidades de cuidado, localización y barreras lingüísticas.

**Las redes de EAPN en general comparten las prioridades identificadas, pero sienten que existen algunas importantes lagunas en los informes. Algunos grupos a menudo en situación de pobreza severa y relativamente olvidados en muchos Informes Nacionales son los negros y las minorías étnicas, los adultos vulnerables en edad de trabajar sin hijos y los solicitantes de asilo.**

---

<sup>3</sup> FEANTSA (2003) “Homelessness and housing exclusion in the National Strategy Reports on Social Protection and Social Inclusion (NSR) FEANTSA Evaluation and Recommendations”, Bruselas, FEANTSA, noviembre

Además, las redes nacionales señalan preocupaciones específicas. Por ejemplo, la red austriaca lamenta la falta de atención a los solicitantes de asilo, migrantes y familias monoparentales. En el caso de Portugal, la red lamenta la falta de referencia a las minorías étnicas y particularmente los gitanos. La red de Luxemburgo detecta un exceso de atención al riesgo en el mercado laboral y cree que para las familias numerosas y las familias monoparentales existen otros riesgos que no se mencionan. La red polaca siente que no se presta suficiente atención a algunos grupos objetivo como las familias numerosas y los jóvenes. La red del Reino Unido destaca la ausencia de los solicitantes de asilo entre los grupos de riesgo pese a su pobreza severa -especialmente de aquellos cuya solicitud ha sido denegada. Es también el caso de Malta, donde la salud mental y la discapacidad están también ausentes del informe.

En general, las redes nacionales están más satisfechas con el análisis de grupos de riesgo que con las prioridades y medidas tomadas para afrontar su situación.

Las redes de EAPN están preocupadas con la idea subyacente a las medidas para las prioridades seleccionadas. En particular, **EAPN desea remarcar la falta de una atención específica a la pobreza como tal**, como opuesta al desempleo o la pobreza de sólo ciertos grupos. A continuación se ofrece un análisis de algunas de las prioridades clave y de las áreas en las que se detecta falta de atención.

### **1.1.1 La prioridad principal en los Informes Nacionales: el desempleo estructural, las bajas cualificaciones y la “inclusión activa” como solución**

#### **Desempleo estructural**

La mayoría de los Informes Nacionales admiten problemas estructurales severos para ajustar oferta y demanda del mercado laboral. La forma en que este problema se manifiesta, como desempleo y/o inactividad, varía según el Estado miembro y su legislación laboral. Bulgaria, Estonia y Alemania son ejemplos de Estados miembro que identifican el elevado desempleo como el problema clave. Letonia, Hungría y el Reino Unido tienen un menor nivel de desempleo registrado pero niveles relativamente altos de inactividad.

La globalización y su impacto en el tamaño de la sección de personas de baja cualificación en el mercado laboral se identifica como un elemento clave del riesgo de pobreza en la UE. La solución ofrecida para cualquier grupo en riesgo de pobreza, excepto los niños pequeños y las personas mayores jubiladas, es la inserción en el mercado de trabajo o medidas de pre-inserción. La mayoría de las principales medidas identificadas en el capítulo de inclusión social se dirigen a apoyar la integración en el mercado laboral – es el enfoque principal de las reformas educativas y del bienestar así como de las medidas de formación profesional. Por ejemplo, el Informe Nacional de Luxemburgo establece que las escuelas están *“pasando del paradigma de la reproducción del aprendizaje memorístico a la adquisición de competencias”*...*“Se decidirán, para distintos niveles, las competencias clave”* (p.21).

La atención gubernamental al aumento de las competencias es necesario pero no suficiente – los empleos de menor cualificación son los que más han experimentado el golpe de la globalización, pero muchas altas cualificaciones también pueden ser sustituidas por empleos con menores costes laborales.

La consistencia entre los Planes Nacionales de Reforma y los Informes Nacionales es vista como positiva por los gobiernos y por la Comisión Europea. Es evidente que los procesos sociales están ahora dentro de, y supeditados a, los procesos económicos – presumiblemente el objetivo real de la reforma de Lisboa. Por ejemplo, muchos Informes Nacionales se refieren en sus introducciones al objetivo de una mayor competitividad – un objetivo sin límites aparentes, mientras la cohesión es expresada como un objetivo con reservas – por ejemplo en el Informe Nacional danés – que persigue una “no demasiada” falta de cohesión. Existe un riesgo de transformación de los medios en fines que puede socavar los valores del enfoque europeo de la inclusión social.

En relación con las medidas específicas de integración en el mercado laboral, existe una amplia preocupación por prevenir el abandono escolar, pero se pone menos énfasis en el aprendizaje a lo largo de la vida para apoyar el cambio en una vida laboral que se prevé larga.

Se menciona comúnmente que los fondos estructurales están siendo utilizados para apoyar las medidas de integración. La estructura de los informes no permite ver si los recursos son adecuados al reto. Esto es algo aplicable a la mayoría de los Informes Nacionales. Más aún, las redes están preocupadas porque en los informes nacionales no se relacionan la estrategia de inclusión social y el nuevo periodo de fondos estructurales.

El Informe Nacional alemán indica, como lo hacen las redes de EAPN, que el empleo no es la única vía para la integración. Sugiere un enfoque más multidimensional de la integración, al menos en lo que respecta a los jóvenes, mencionando “agencias de expertise” para la integración laboral y social de los jóvenes en las áreas desfavorecidas (p24).

Existe una lamentable ausencia de medidas para apoyar la economía social, la cual se menciona en muy pocos informes.

### ¿La activación del mercado de trabajo como la vía para salir de la pobreza?

Las redes de EAPN están de acuerdo en que los empleos de calidad son esenciales para combatir la pobreza. Pero están preocupadas por la predominancia de las medidas del lado de la oferta del mercado de trabajo en los Informes Nacionales y temen que la racionalización esté eliminando este aspecto del área de inclusión social. La preocupación de EAPN se expresa en los siguientes comentarios de sus miembros:

- *Las medidas del mercado de trabajo no son la única vía para que la gente tenga un empleo*
- *El empleo no es la única vía para salir de la pobreza y no es una garantía contra la pobreza*

- *Son necesarias otras medidas para otros colectivos*
- *¿Qué significa que el lenguaje haya pasado de “inclusión social” a “inclusión activa”?*

EAPN está preocupada por el cambio producido en el lenguaje, en que de hablar de pobreza se pasa a hablar de “inclusión activa”. La lucha contra la pobreza no debería reducirse a esta estrecha interpretación, que no se ajusta a todas las situaciones.

Para justificar la primacía dada a las medidas de activación, los gobiernos citan tanto las amenazas que la mundialización hace pesar sobre el empleo, como el eventual “riesgo moral” de una vida dependiente de los subsidios sociales. Las principales medidas se centran en el fortalecimiento de los incentivos al trabajo en el sistema de prestaciones, mediante la reducción de la cuantía de determinadas prestaciones (p.e. Alemania) y el incremento de elementos de obligatoriedad para grupos de riesgo (como personas con discapacidad o familias monoparentales) en los países que con anterioridad habían confiado en mayor medida en un enfoque más voluntario de la integración laboral. El Informe Nacional danés menciona el incentivo de la remisión de las deudas públicas para las personas que consiguen un trabajo.

Pero, ¿qué clase de mercado de trabajo se ofrece a los “activados”? Las condiciones para los que están en la cola del mercado de trabajo parecen estar deteriorándose en todas partes. Las redes de países tan diferentes como Estonia, Portugal y Holanda informan de que los “salarios no progresan” y los precios de los bienes básicos están creciendo. La pobreza con empleo no se aborda de forma correcta. Algunos Informes Nacionales mencionan los salarios mínimos – pero no mencionan si el nivel es adecuado o si el incremento es adecuado para prevenir la pobreza o para mantener una familia.

La red eslovaca informa de prácticas empleadoras negativas por parte de los inversores directos extranjeros de Europa del oeste en los sectores del automóvil y supermercados. Por ejemplo, se menciona que una cadena de supermercados muy conocida permite únicamente paradas de diez minutos a lo largo de ocho horas. Muchas redes nacionales mencionan la regresión en las condiciones laborales. Esto es particularmente preocupante, en un momento en que los informes de los Estados miembro indican una creciente tendencia a la obligatoriedad en los sistemas de activación. El Informe Nacional finlandés es uno de los pocos que establece que *“las buenas condiciones de trabajo aumentan la productividad”* (p27).

### **¿Pondrán los Estados miembro un suelo bajo el mercado de trabajo?**

**Las redes de EAPN ven poca evidencia de que las medidas de activación aumenten la cantidad total de buenos empleos.** En países tan diferentes como Irlanda y Eslovaquia, el PIB está incrementándose, pero como muestran los ejemplos mencionados más arriba, algunos de los que trabajan no se benefician de la riqueza que producen.

Los Estados miembro están generalmente preocupados por el riesgo de pobreza para las familias numerosas y las familias monoparentales. El incremento en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo es visto como la principal vía para prevenir la pobreza de estos colectivos. En todo caso, debería destacarse que, en Lituania, pese a la escasa diferencia entre

las tasas de empleo femenina y masculina y al mayor nivel de educación de las mujeres, las mujeres experimentan un mayor riesgo de pobreza que los hombres; por ejemplo, sus salarios son inferiores a los de los hombres.

Si un salario no puede mantener a una familia fuera de la pobreza, ¿qué ocurrirá cuando dos salarios no sean suficientes para mantener a una familia fuera de la pobreza? El reto que plantea esta pregunta planteada por la red del Reino Unido no es mencionado en los Informes Nacionales.

### **¿Tienen los gobiernos una estrategia para las personas para las que el mercado de trabajo abierto no es una opción realista?**

La falta de capacidad de absorción que señala el Informe Nacional finlandés no es afrontada. Los últimos de la cola corren el riesgo de permanecer largo tiempo al margen del empleo o de no dejar de entrar y salir del mismo cuando el gobierno y los empleadores deciden realizar frecuentes acciones de formación y abandonan la idea de relaciones duraderas con los trabajadores.

Los grupos que no constituyen una prioridad en los objetivos gubernamentales respecto al mercado de trabajo corren el riesgo de ser relativamente olvidados. Esto incluye personas pobres retiradas y muchos adultos vulnerables en edad de trabajar, especialmente aquellos con bajos niveles profesionales o de competencias. Puede reforzarse una jerarquía de la pobreza – pero cada persona solo tiene una vida y tiene el mismo derecho a vivirla bien.

En estas circunstancias, la responsabilidad social colectiva de asegurar las oportunidades para una vida decente y la participación social debe incluir el reconocimiento de la dignidad de todos los trabajadores sea cual sea su trabajo, la expansión de la economía social como un sector clave para la inclusión social y la creación de nuevas oportunidades en el mercado de trabajo, así como repensar el valor monetario de los salarios mínimos y los apoyos a los ingresos.

#### **1.1.2 Pobreza infantil**

La pobreza infantil es la segunda de las prioridades clave más comunes que establecen los Informes Nacionales. En muchos Estados miembro esta es una nueva prioridad política (distinta de la política familiar). La centralidad de la pobreza infantil – que en casi todos los Estados miembro es superior a la pobreza adulta – tiene el potencial de permitirnos juzgar el impacto real de las políticas de lucha contra la pobreza. Las redes de EAPN apoyan una fuerte acción para combatir la pobreza infantil, pero están preocupadas por la dirección del enfoque de los Informes Nacionales, y especialmente por la posible pérdida de centralidad del objetivo general de erradicación de la pobreza. Existe el riesgo de limitar el concepto de pobreza, de forma que dificultaría la lucha contra la pobreza infantil. Sus preocupaciones sobre el enfoque adoptado pueden resumirse a través de los siguientes comentarios de los miembros de EAPN:

- *Estamos de acuerdo con el tema pero no con los instrumentos*
- *¿Socava el estado de bienestar universal?*

- *No encuentras muchos niños ricos en familias pobres*
- *¿Implica que los niños merecen más pero sus padres no?*
- *El comportamiento de los niños no es la causa de la pobreza*
- *No existe tal cosa como una "pobreza genética"*

En primer lugar, muchas redes están descontentas por la modestia de los objetivos. Por ejemplo, la red austriaca destaca que *"por primera vez, por lo menos se establece un objetivo – reducir la pobreza infantil del 15% al 10% en 10 años – adiós al objetivo de 2010!!"*

La red del Reino Unido señala que el gobierno ha dado pasos significativos, pero admite que no ha alcanzado su objetivo de pobreza infantil. En muchos Estados miembro la pobreza adulta parece ser enfocada simplemente como un problema de desempleo y baja cualificación y de oferta de oportunidades. La integración en el mercado de trabajo de los padres puede proteger a algunos niños cuyos padres sean trabajadores pobres, pero es preciso garantizar resultados para los niños pobres independientemente de la situación de sus padres en el mercado de trabajo. Más aún, la red alemana señala que la falta de medidas como la adecuación de los salarios mínimos y salarios "a prueba de pobreza" en Alemania refleja crecientes retos en la forma de operar del mercado de trabajo, que no se están afrontando.

**Un enfoque basado en los derechos de la infancia aseguraría la centralidad de la prevención de la pobreza en las medidas.** Incluso donde los Estados miembro tienen un fuerte enfoque preventivo, existen lagunas, lo que significa que no existe una garantía de acceso a unos ingresos adecuados y a los servicios de salud y otros servicios. Por ejemplo, los hijos de algunos grupos migrantes, de minorías étnicas, refugiados y solicitantes de asilo no tienen igualdad de acceso a estos servicios.

En general, las redes de EAPN dan la bienvenida a la creciente preocupación por la lucha contra la pobreza infantil, pero existe cierta desconfianza acerca de la idea o pensamiento subyacente a esta prioridad. Existen riesgos obvios de estigmatización y de fracaso debidos a intervenciones descoordinadas basadas en una débil base empírica, así como un cierto olvido de los factores ambientales, especialmente la desigualdad en los ingresos y la segregación espacial.

**Las redes quieren ver que se presta mayor atención al apoyo financiero, a los servicios de buena calidad y asequibles, y a los derechos de la infancia.**

### **¿Cuidado de la infancia o bienestar de la infancia?**

El principal instrumento para aumentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo es la expansión de los cuidados a la infancia. Muchos Estados se encuentran aún muy lejos de una provisión universal de servicios de guardería de calidad y asequibles.

La mayor parte de los Estados persiguen incrementar los servicios de guardería de día y hacerlos más flexibles. Lo que preocupa a EAPN es la escasa atención prestada a la experiencia de los hijos de padres pobres integrados en un mercado de trabajo "flexible". Para muchos de estos padres y madres, los horarios de trabajo pueden ser largos y variables, el trabajo duro e

inseguro y la paga baja y variable incluso cuando existen límites gubernamentales. A pesar de las consecuencias que tienen para los niños tanto las condiciones de trabajo de sus padres como su acceso a servicios de guardería de calidad y asequibles, los Informes Nacionales no se centran en esta dimensión de la pobreza infantil. Sean cuales sean las intenciones o las prácticas de los gobiernos, ninguno de ellos juzga suficientemente importante proceder a una evaluación del impacto potencial sobre la salud y el bienestar de los niños, mientras que muy pocos entre ellos participan de una estrategia completa dirigida a garantizar la calidad de los cuidados y el desarrollo del niño.

Las mayores tasas de pobreza infantil y de los pensionistas indican que la participación en el mercado de trabajo durante la edad activa no es una garantía contra la pobreza. Resulta que los mercados abiertos han incrementado la competencia en el mercado de trabajo y están reduciendo los salarios por debajo de los costes de reproducción familiar a lo largo del ciclo de vida. Esto tiene importantes implicaciones para la cohesión social, y es preciso, ahora, abordar el problema de la formación de familias y su estabilidad.

### **Pobreza Inter-generacional**

Una tendencia emergente en los Informes Nacionales es el fuerte énfasis en “romper el ciclo inter-generacional de la pobreza”. Las medidas normalmente implican educación temprana e intervención de trabajadores sociales en familias “problemáticas”. Las redes de EAPN dan la bienvenida a esta atención adicional a los niños y familias más desfavorecidos. Pero les preocupa que, como para los adultos, la pobreza se está problematizando en términos de comportamientos, y las medidas reflejan esta concepción de la pobreza. El informe danés menciona nueva legislación sobre la responsabilidad de los padres y programas para “padres inseguros y con recursos inseguros” (p 9) – así como un nuevo plan dirigido a los delincuentes de 10 a 14 años. En el Reino Unido se ha planificado una intervención en materia de salud dirigida a los niños muy pequeños. La red del Reino Unido se muestra muy preocupada porque considera que antiguos argumentos sobre los riesgos genéticos subyacen a los enfoques emergentes en relación con las familias más pobres. El Informe Nacional maltés es uno de los pocos que afirma que *“pretende introducir medidas para los jóvenes en riesgo”...“a la vez que reconoce y toma las necesarias medidas para excluir prácticas dañinas e indiscriminadas de los programas de identificación temprana”* (p 22).

Sería mucho más fácil proteger los niños “cuidados” (institucionalizados) del riesgo de pobreza severa y de enfermedad mental si las estrategias de los países que mejor lo hacen se transfiriese a los peores, pero estos niños reciben poca atención en los Informes Nacionales.

### **Apoyo económico a las familias**

Cierto número de Estados miembro han aumentado las prestaciones dirigidas a las familias. En el Reino Unido, una parte importante de las transferencias de ingresos hacia las familias proviene de los complementos a los bajos salarios bajo la forma de “créditos de impuestos”.

De todas maneras, este enfoque ha favorecido sobre todo a las familias cuyos ingresos se acercan a la media. Las familias sin empleo y aquellas con los menores ingresos no han mejorado. Algunos nuevos Estados miembro como Letonia y Estonia están reformando las prestaciones familiares, pero lo hacen desde una base baja, no sólo en términos de nivel sino también de cobertura. En Estonia, algunas prestaciones para los niños se acaban cuando los niños alcanzan los tres años y esto se refleja en las diferentes tasas de pobreza para familias con niños de distintas edades. Más aún, la red Estonia es una de las muchas que creen que las ayudas están demasiado centradas en los “sistemas de acogida” y cuidado, en lugar de en una verdadera seguridad social de la infancia.

Otras redes, incluidas las de Polonia y Alemania, creen que las prestaciones familiares adicionales se centran más en los incentivos para incrementar las tasas de natalidad que en combatir la pobreza de las familias.

### **1.1.3 Acceso a los servicios**

Los servicios públicos ayudan a las personas a cambiar y durante el cambio. Disponer de servicios accesibles de alta calidad es esencial para la cohesión social.

De todas maneras, existen retos particulares para los Estados miembro más pobres. En Bulgaria, por ejemplo, el Informe Nacional señala que el acceso a los servicios está garantizado por ley, pero que su implementación para los grupos más vulnerables es difícil. Existe una falta de servicios y redes locales – y por lo tanto el estado no puede proveer estos servicios.

#### **Disparidad geográfica en el acceso a los servicios**

La mayor parte de los Informes Nacionales identifican problemas relativos a la igualdad en el acceso a servicios de calidad – para las personas en situación de pobreza y poblaciones rurales, minorías y personas con discapacidades.

Los problemas de acceso se citan sobre todo en referencia a la lucha contra las disparidades regionales en materia de servicios, principalmente entre regiones rurales, urbanas y en declive industrial. Las diferencias regionales en los servicios y los problemas de acceso para los colectivos vulnerables se identifican tanto en los países más ricos como Finlandia, como en los más pobres como Lituania. En cualquier caso, la escala y profundidad del problema son claramente diferentes. En Lituania, *“los servicios, especialmente los servicios sociales dirigidos a los grupos poblacionales más vulnerables, están subdesarrollados”.. los servicios sociales en Lituania sólo pueden ser provistos a 50 de cada 10000 habitantes”* (p 14).

Las redes informan de que el problema de la disparidad geográfica en la provisión de servicios (conocida en el Reino Unido como la “lotería del código postal”) parece estar empeorando. En Portugal, la creciente centralización de los servicios sociales corre el riesgo de promover mayor exclusión y desigualdades. Más aún, la creciente desigualdad en el mercado de trabajo y por lo tanto en los recursos económicos, combinada con los costes de usuario, inhiben el acceso a los servicios para las personas en situación de pobreza. Para las personas vulnerables, es difícil navegar por servicios descoordinados y orientados al productor. Las tendencias al pluralismo de

los proveedores de servicios pueden aumentar en lugar de reducir la desigualdad en la provisión de servicios. Sin embargo, los capítulos sobre inclusión de los Informes Nacionales no se refieren al potencial impacto sobre la disparidad geográfica de la propuesta directiva de servicios, ni al actual “desguace” de los servicios públicos en algunos Estados miembro. **El hecho de que los Informes Nacionales no señalen este potencial impacto de los cambios previstos sobre la propiedad y los mecanismos de provisión de los servicios, indica que no están siendo utilizados como una herramienta de planificación, que era su rol previsto.**

### Provisión de servicios

La relación entre control por el gobierno central y provisión de servicios está siendo reformada en muchos Estados miembro, pero la financiación a nivel local sigue siendo un problema para la provisión de los servicios, en todas partes pero especialmente en los nuevos Estados miembro.

En los servicios de empleo y en los servicios sociales, hay un pronunciado énfasis en los enfoques de “gestión de casos” individuales para una provisión eficaz de los servicios, especialmente en lo que respecta a la pobreza infantil y la activación laboral. También se identifica un enfoque multi-agencia en algunos Informes. En todo caso, la extensión de este enfoque varía dependiendo del grupo de riesgo – por ejemplo en el Reino Unido se desarrolla mucho más el enfoque multi-agencia para los niños en situación de riesgo que para otros colectivos vulnerables.

**El MAC y en particular el proceso de inclusión podrían hacer mucho para integrar la experiencia de los gobiernos locales y las ONGs en relación con la oferta y provisión de servicios.** Sin embargo, en este momento, la adopción de la directiva de servicios ha roto la construcción de una relación que podría ayudar a promover las mejores prácticas en la provisión de servicios.

En lo que respecta a los servicios para grupos específicos, las personas con discapacidad es el grupo para el que con mayor frecuencia se identifican medidas específicas. Las principales medidas se refieren a la integración en el mercado de trabajo y el acceso a los servicios sociales y de salud.

La mejora del acceso a la vivienda y a los servicios de vivienda se mencionan ampliamente así como los servicios para personas sin techo, por ejemplo en Finlandia y Polonia.

Hay referencias, por ejemplo en los Informes nacionales finlandés y maltés, a servicios para otros grupos específicos, como personas que abusan del alcohol y las drogas, pero en general se mencionan pocos servicios para otros colectivos específicos.

Finalmente, a menudo se produce una falta de atención a los aspectos específicos y dimensiones de la estrategia y servicios para las personas vulnerables y en situación de pobreza. De todas maneras, el Informe Nacional alemán menciona un enfoque preventivo que ha reducido a la mitad el número de personas sin techo. Pero no está clara si esta ausencia relega una falta de nuevas medidas, una falta de prioridad, o las limitaciones del proceso racionalizado en términos del restringido número de prioridades que pueden ser elegidas, o el limitado espacio

para informar de las mismas. Esta es una de las razones por las que es difícil establecer en qué medida los capítulos sobre inclusión social de los Informes Nacionales reflejan las realidades nacionales.

#### 1.1.4 Racionalización de medidas para grupos específicos de riesgo

Los grupos de riesgo antes identificados son esencialmente aquellos para los que los gobiernos tienen el objetivo de incrementar su participación en el mercado de trabajo, como parte de la estrategia para alcanzar una tasa de actividad del 70%. Las medidas reflejan esta prioridad. **En general, las redes de EAPN no ven enfoques transversales consistentes para los grupos en mayor riesgo y de hecho parece haber una falta de atención a los grupos objetivo y los enfoques multidimensionales en los Informes Nacionales 2006-08.**

La dimensión de **género** de la pobreza se menciona normalmente en los Informes Nacionales pero Irlanda es uno de los muy pocos que abordan de forma consistente el aspecto de género para cada ámbito político. En general, el género no se aborda de forma sistemática y se focaliza en la inserción en el mercado laboral de las mujeres. Más aún, aunque la pobreza de las personas jubiladas tiene una fuerte dimensión de género, la organización miembro de EAPN AGE<sup>4</sup> señala que este aspecto no se aborda de manera suficiente.

Casi todos los Informes Nacionales identifican medidas para las personas con **discapacidad**, focalizadas en la inserción en el mercado de trabajo. En algunos informes se reconoce que algunas personas no serán capaces de participar en el mercado de trabajo abierto. Algunos de los Estados miembro más pobres están preocupados por el hecho de que existen pocos recursos para el empleo con apoyo y protegido. Algunos informes mencionan subsidios a los empleadores para animarles a contratar a personas con discapacidad. La calidad de la integración en el mercado laboral abierto para las personas con discapacidad no se menciona, en general.

Para los **migrantes**, la principal política abordada es el apoyo lingüístico –se aborda mucho menos la legislación anti - discriminación o la igualdad de acceso a los servicios. Irlanda es un ejemplo de un enfoque más holístico que incluye adaptación cultural y servicios.

Los grupos minoritarios no se mencionan en general, aunque existen ejemplos de países que sí lo hacen, como Holanda, Reino Unido y Malta. A pesar de la pobreza de la minoría negra en Portugal, la red declara que está ausente del Informe Nacional. En cuanto a los gitanos, se mencionan medidas multi-dimensionales –por ejemplo en Hungría y Bulgaria- y esto muestra la positiva influencia de los Memorandum Conjuntos sobre Inclusión. El Informe Nacional búlgaro señala la necesidad de formación profesional especialmente para un entorno multi-étnico (p 17). De todas maneras, en algunos Estados miembro las medidas se encuentran en un estado muy embrionario de implementación y recursos (p.e. Bulgaria). Más aún, la red Eslovaca señala que *“la situación de los gitanos es muy difícil –los medios de comunicación y la percepción de pobreza son muy negativos. La clase media no cree que exista pobreza en Eslovaquia”*.

---

<sup>4</sup> AGE, Plataforma Europea de Personas Mayores (2006), Draft (2006) “Assessment Paper on the National Reports on Strategies on Social Protection and Social Inclusion 2006-2008 (pension report), Bruselas, noviembre.

## 1.2 ¿Tendrán las medidas un impacto relevante en la erradicación de la pobreza?

### 1.2.1 Una falta de centralidad de la lucha contra la pobreza

En general, EAPN siente que el compromiso adoptado al más alto nivel político de tener un impacto en la erradicación de la pobreza se ha deslizado fuera de la agenda. El cambio en el lenguaje – de pobreza a inclusión activa – no es un mero detalle, y EAPN advierte contra esta tendencia. La priorización puede ayudar a abordar las lagunas en la implementación, pero también ha creado una situación en la que ser pobre no es suficiente para beneficiarse de una estrategia nacional contra la pobreza.

Más aún, algunas medidas mencionadas siguen siendo de muy amplio alcance en sus objetivos y no se dirigen claramente a las personas en situación de pobreza. La red alemana es una de las varias que sienten que las medidas están, bien insuficientemente enfocadas a las familias pobres (política de educación y familiar), o bien tienen un enfoque demasiado limitado (por ejemplo la focalización en el apoyo lingüístico para los migrantes, pero medidas más generales insuficientes para apoyar la integración social). La red francesa cree que el Acta de Compromiso por la Vivienda de 2000 es decepcionante – una vez más porque está insuficientemente focalizada en la construcción de viviendas para personas en situación de pobreza y en proveer de alojamiento a las personas sin techo. La red lituana menciona medidas para promover la educación profesional y superior y un escaso énfasis en las competencias básicas.

### 1.2.2 Un limitado análisis de las causas de la pobreza subyace a los Informes Nacionales

Es opinión de las redes que el análisis de la pobreza en el que se basa la dirección de las medidas se focaliza demasiado en el comportamiento individual y demasiado poco en las estructuras y las causas estructurales de la pobreza. De ello resulta una injusta división de los derechos y responsabilidades entre los pobres, los no-pobres y el gobierno. Es preciso repensar el enfoque de forma que preste atención a las cuestiones estructurales que influyen en la situación de la pobreza hoy día en la UE, como la adecuación de los ingresos, la desigualdad en los ingresos, el rol clave de los sistemas de protección social, las políticas de familia y, sobre todo, el acceso a los derechos y la dignidad para todos.

### 1.2.3 El impacto del entorno político

El entorno político es un factor que puede inhibir la implantación de medidas en algunos Estados miembro – no sólo el carácter político del gobierno, sino la situación política concreta. Por ejemplo, la red belga sugiere que las medidas adoptadas se limitaron a aquellas sobre las que existe un consenso político. De manera similar, la red finlandesa sugiere que el inminente cambio en el gobierno limitaba las medidas propuestas. La red sueca dice que su informe nacional aún no ha sido totalmente adoptado. Tiene buenos contenidos y las ONGs están relativamente satisfechas con el enfoque estratégico de la pobreza. Sin embargo, no saben si el nuevo gobierno mantendrá lo que se ha hecho. La red irlandesa informa de que su gobierno afirma que el PNA real no aparecerá hasta el próximo enero: *" todo lo hecho hasta hoy se ha*

*perdido – y no hay discusión sobre lo que se hará en enero*". La red portuguesa afirma que *"parece que siempre estamos empezando desde cero y que los compromisos previos nunca existieron"*.

#### **1.2.4 La adecuación de las medidas al reto de la pobreza y la buena fe política de los gobiernos**

La mayoría de las redes de EAPN opinan que las medidas son insuficientes para la naturaleza, escala y profundidad de los problemas identificados. De todas maneras, las redes sueca, portuguesa y maltesa están muy satisfechas con el enfoque de sus gobiernos a las prioridades, aunque algunas, sobre todo la portuguesa, no está satisfecha con los grupos de riesgo identificados. La red francesa siente que las medidas van en la dirección correcta, particularmente para la integración en el mercado de trabajo. La red austriaca, aunque no hay cambios reales en las medidas respecto a 2004-06, señala que por primera vez existen objetivos concretos. Las redes de cierto número de Estados están de acuerdo con la opinión de la red sueca de que el reparto actual entre soluciones preventivas generales y medidas y proyectos especiales no es eficaz para combatir la pobreza. La red sueca cree que las medidas son *"pertinentes pero no suficientes"* – esperan ver empleos concretos y viviendas concretas. La red de Luxemburgo opina que es demasiado pronto para decir si las medidas serán suficientes, mientras no vean la disponibilidad presupuestaria real. Las redes de EAPN en general han mencionado la falta de transparencia sobre los recursos concretos como una de las deficiencias de los Informes Nacionales.

Las redes holandesa y polaca piensan que las medidas parecen suficientes sobre el papel pero no en la práctica. En el caso polaco *"todo está en el papel pero no se ejecuta en la realidad"*. La red italiana solo ha visto un borrador – su Informe Nacional estaba muy retrasado. La opinión de la red es que *"en Italia se mencionan algunas buenas ideas en el informe pero nunca serán implantadas"*.

Estos comentarios recuerdan el informe de EAPN sobre los informes de progreso de los PNA que se referían al "teatro nacional" más que a la acción nacional (Duffy y Jeliazkova 2005).

#### **1.2.5 El riesgo de un estrecho concepto de las prioridades clave – inclusión activa y pobreza infantil**

Tal y como preguntaba la red francesa *"por qué el cambio en el lenguaje – de la inclusión social a la inclusión social?"* las redes están preocupadas a causa de la pérdida de expresiones como "erradicar la pobreza" e "inclusión social" – y de la invisibilidad del objetivo para 2010 "tener un impacto decisivo sobre la pobreza". EAPN está preocupada porque el cambio en el lenguaje – incluyendo el cambio de la pobreza a la pobreza infantil, y de la inclusión social a la inclusión activa, refleja tanto un estrechamiento del concepto de pobreza como un alejamiento del enfoque universal y preventivo en la lucha contra la pobreza y la promoción de la integración.

Las redes pueden comprender que es más fácil rendir cuentas de la situación cuando se parte de una perspectiva más estrecha, centrándose en un pequeño número de prioridades. En cualquier caso, están preocupadas ya que los gobiernos se han visto constreñidos en lo que pueden escribir, debido a las pocas (3 ó 4) prioridades y el escaso número de páginas que pueden rellenar, de manera que es difícil conocer la realidad “sobre el terreno”. En este sentido, se produce una pérdida del potencial para aprender unos países de otros. Asimismo las redes están preocupadas porque reducir las prioridades puede llevar a agrupar las medidas, lo cual puede resultar poco útil o entorpecedor.

### **1.2.6 Recursos para una implantación efectiva**

Muchas redes son críticas en relación con el corto plazo de las iniciativas y están preocupadas por la falta de recursos suficientes y de personal cualificado para ponerlos en práctica – esto último fue también mencionado en algunos Informes Nacionales, incluido Malta y muchos de los nuevos Estados miembro. El Informe Nacional finlandés es uno de los pocos que expresa el objetivo de asegurar que se dispone de suficiente personal cualificado para prestar servicios de calidad y accesibles a todos.

Las redes lituana y portuguesa se muestran preocupadas por la dependencia de los fondos estructurales y las ONG para prestar los servicios, particularmente por la futura ausencia de iniciativas europeas.

Las redes se están cansando de que se les diga que no hay suficiente dinero para acabar con la pobreza – incluso en los países más ricos, estén en la Unión Europea o no. Noruega es uno de los países más ricos de Europa – pero la red noruega de EAPN informa de que el gobierno gastará únicamente 90m euros más para los grupos objetivo en el ejercicio presupuestario de 2007, de los cuales 25 m euros se destinan a un mayor gasto en prestaciones sociales – sólo 2000-3000 personas pueden ser ayudadas mientras el 9-10% de la población está en riesgo. Bastaría con destinar 350m euros por año para erradicar la pobreza de ingresos – mucho menos que el interés de los billones de euros en el fondo de petróleo. Sin embargo, la red informa de que el gobierno ha dicho que no lo gastará porque dañaría los incentivos al trabajo. En su lugar, se lanzará una reforma del bienestar enfatizando la activación en primavera de 2007. Está claro que es la teoría y no el dinero lo que constriñe la lucha contra la pobreza.

## **1.3 Otros retos y medidas políticas que es necesario abordar**

El ejercicio de priorización de las medidas puede haber ayudado a centrar los informes, pero no ha contribuido a asegurar que el resultado final es un documento estratégico integrado y comprensivo sobre las políticas nacionales anti – pobreza. Hay cuestiones específicas que tienen un claro impacto sobre la pobreza, que aún no están siendo abordadas. Esta sección ofrece la visión de EAPN sobre algunas de las omisiones más evidentes de los Planes.

### 1.3.1 La capacidad de los mercados de trabajo para absorber a todos los que desean trabajar

Las redes de EAPN están preocupadas sobre la coherencia del enfoque de integración a través del mercado de trabajo. Los capítulos sobre pensiones de los Informes Nacionales se refieren a la edad de jubilación en aumento para aumentar la “sostenibilidad” financiera del sistema y al aumento del ingreso por pensión. De todos modos, como la red austriaca preguntaba: *“Si la edad de jubilación se retarda y ello mantiene a las personas en el trabajo para contribuir a sus bajas pensiones, ¿cómo entrarán en el mercado de trabajo los nuevos trabajadores?”*

Algunos gobiernos se están enfrentando a una creciente presión por parte de las empresas para gestionar las bajas tasas de natalidad y el desajuste de competencias mediante el incremento de la migración. Por ejemplo, la red estoniana informaba de una baja tasa de natalidad y desempleo y al mismo tiempo falta de competencias. Los empleadores desean utilizar un mercado de trabajo global para contratar a especialistas poco cualificados de Rusia y especialistas más cualificados de India. La red informaba de que el gobierno tenía una política para impedirlo – pero existe una gran presión por parte de las empresas para cambiar la ley.

La experiencia estonia de presión por parte de las empresas para favorecer una migración orientada no es inusual. Denota la creciente necesidad, a nivel europeo, de colmar la distancia que existe entre la actitud económica frente a los migrantes y la situación social a la que éstos deben enfrentarse en los Estados miembro.

El Informe Nacional de Letonia declara claramente que “los empleadores no muestran interés en la mano de obra no cualificada” (p 12). Aunque sean numerosos los que admiten esta situación, pocos informes nacionales abordan el problema de la amplitud del impacto de la pobreza sobre un mercado de trabajo desfavorecido por su baja capacidad de absorción a causa del mercado de trabajo abierto.

Las oportunidades de formación son la principal herramienta ofrecida para prevenir la pobreza causada por la falta de disposición de los empleadores a contratar grupos desfavorecidos. El Informe Nacional finlandés reconoce los riesgos de pobreza derivados de la dependencia de las medidas del lado de la oferta para combatir la pobreza. Es uno de los muy pocos en decir claramente que el problema de la pobreza derivado del desempleo y las desventajas en el mercado de trabajo es un problema a largo plazo y más allá de la capacidad de influencia del individuo, porque habrá un *“número insuficiente de empleos adecuados para las personas estructuralmente inempleables incluso en la próxima década”* (p 19). El Informe Nacional finlandés declara que será necesario un mayor apoyo a los ingresos, así como medidas de inserción social. Asimismo, declara que la seguridad de ingresos para las personas desempleadas es vital para aumentar el empleo (p 27) y menciona el concepto de “mercado de trabajo intermedio” en el cual el ingreso del trabajador se compone de una combinación flexible de salario pagado por el empleador y formas varias de asistencia.

Si la posición en el mercado finlandés es específica debido a su alta demanda de competencias, ello sugiere que si otros Estados miembro alcanzan su objetivo de avanzar hacia economías de alto valor y altas competencias, se enfrentarán al desempleo de larga duración que experimentan los finlandeses.

Las redes de EAPN están cada vez más preocupadas al ver que la política económica europea está forzando a los Estados miembro a un enfoque unilateral para combatir la pobreza a través de la “activación” del lado de la oferta, una pobreza que se ve reforzada por la política macro-económica.

### 1.3.2 Protección social e ingreso adecuado

El informe de Finlandia es uno de los muy pocos que se refiere explícitamente a la prevención y a la *“buena protección social como la piedra angular de la sociedad... aumenta la estabilidad social y suaviza el impacto del cambio social”* (p 14).

Muy pocos informes mencionan la mejora del apoyo a los ingresos –con la excepción de los Estados bálticos – por ejemplo hay aumentos generalizados de las prestaciones en Estonia, pero desde una situación actual de baja cobertura y muy bajos niveles – a menudo insuficientes para prevenir la pobreza severa. Los países ricos presentan propuestas más limitadas y dirigidas – aumentando algunas prestaciones (por ejemplo para apoyar la creación de familias) y reduciendo otras, para estimular los incentivos al trabajo y rebajar los costes. El Informe Nacional finlandés establece que la seguridad en los ingresos de las personas desempleadas es vital para aumentar la ocupación (p 27). De todas maneras, la red finlandesa es una de las muchas que sienten que la medida clave, ausente, para reducir realmente la pobreza, son las prestaciones adecuadas – las prestaciones son demasiado bajas y demasiado rígidas. La red del Reino Unido está particularmente preocupada por las prestaciones para adultos solteros sin hijos – muchos receptores sufren privaciones múltiples y estrés, y son comunes otros problemas mentales. Las prestaciones para adultos sin hijos han disminuido sensiblemente en términos relativos, en relación con las que perciben otros grupos.

La red de Luxemburgo menciona una preocupación compartida por muchas redes, al señalar que una de las cuestiones clave no es la mera existencia de un **ingreso mínimo** sino el nivel – y el nivel necesario está relacionado con la existencia de servicios asequibles y accesibles.

A este respecto, las redes están muy decepcionadas por la respuesta de los gobiernos a la comunicación “Inclusión activa” de 2006, lo cual puede explicarse por el hecho de que tienen visiones muy diferentes sobre cada dimensión incluida (integración en el mercado laboral, ingreso mínimo y servicios) y han indicado que están satisfechas con el proceso del MAC, aunque muchas ONGs de acción social desearían medidas más fuertes relativas al ingreso mínimo. Temen un mayor deterioro de las condiciones del mercado de trabajo y lamentan la gran pobreza que experimentan algunos grupos desfavorecidos dentro y fuera del mercado de trabajo – así como las condiciones de explotación y la pobreza severa que sufren muchos migrantes, minorías étnicas (gitanos) y refugiados y solicitantes de asilo – incluso en los países más ricos. Los Informes Nacionales eran una oportunidad para reparar esta situación, que no ha sido aprovechada.

EAPN cree que el ingreso adecuado para una vida digna debería ser un derecho garantizado, y que el MAC debería contribuir a destacar esta necesidad y a dirigir el pensamiento político hacia el reconocimiento de que deben darse pasos para hacer de ello una realidad en la UE.

### **1.3.3 El poder perdido – derechos legales y reparación jurídica**

Como se menciona más arriba, las redes creen que un ingreso mínimo legal de cierto nivel y con un mecanismo para prevenir la pobreza y permitir a todos compartir la mejora del bienestar, es una herramienta esencial para combatir la pobreza y contribuir a la dignidad humana. Dadas las grandes diferencias entre los Estados miembro puede ser necesario desarrollar primero medidas a nivel nacional, pero el argumento de la subsidiariedad no debe ser utilizado para no hacer nada. La Carta de Derechos fundamentales ofrece una base clara para avanzar en este debate. Las redes creen también que el reforzamiento de la legislación existente – por ejemplo sobre discriminación y sobre derecho laboral – debería ser una parte más importante de la integración en el mercado de trabajo y el acceso a los servicios.

### **1.3.4 Desigualdad en el ingreso**

Varios informes mencionan la desigualdad en los ingresos – p.e. Finlandia – como un elemento clave de la pobreza relativa, y en Chipre, relacionado con mejoras en la distribución de los ingresos. En el informe belga, en el capítulo sobre pensiones, se introduce una medida reseñable. Se aumentará el ingreso garantizado para las personas mayores hasta el nivel del umbral de la pobreza. Este es un precedente importante. Al hablar del umbral de la pobreza para establecer el ingreso mínimo de las personas mayores, podría solicitarse una aplicación similar a todos los grupos que tengan una prestación por debajo de dicho umbral. Podría ser considerado como una buena práctica para otros Estados miembro.

De todas maneras, las redes de EAPN están preocupadas porque la estrategia de Lisboa está acelerando la desigualdad en la mayor parte de los Estados miembro. La red francesa de EAPN señala que la combinación de recortes en los impuestos para los mejor situados y en las prestaciones para los más pobres está reforzando la desigualdad.

A pesar de lo que cuestan a los contribuyentes las subvenciones directas a los empleadores y las subvenciones indirectas a través del sistema de impuestos y de prestaciones, y de todos los costes asociados que se derivan del impacto sobre la cohesión social, desigualdad engendrada por el mercado de trabajo abierto no se presenta como un problema que puede y debe ser abordado en origen. Las redes de EAPN se preguntan: ¿alguien ha calculado los costes?

### **1.3.5 Política macro – económica**

Como decía la red francesa, *“¿Qué es la competitividad? – De acuerdo con el 4º Informe de Cohesión de la Comisión, es cuando la gente tiene una mejor vida – pero la calidad de vida está disminuyendo”*.

Las redes de EAPN expresan su frustración e incluso su enfado por la predominancia de la agenda de reformas de Lisboa, cuya corrección es tratada casi como un artículo de fe religioso. Las redes de EAPN creen que las reducciones de impuestos y los programas de privatización aumentan la desigualdad de los ingresos, recortan los recursos para el bienestar y aumentan los costes para los más pobres: precios de usuario, copagos, acceso desigual a los servicios.

La red eslovaca es una de las que menciona el impacto del Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento y las limitaciones que impone al gasto social – los colectivos vulnerables están pagando por el objetivo del gobierno de entrar en el mecanismo de moneda única.

Hace tiempo que las redes opinan que la política monetaria europea es demasiado restrictiva sobre el lado económico de la demanda, causando así desempleo y reducciones en los servicios sociales. Sin embargo, es sorprendente constatar la intensidad de la sensación en relación con las consecuencias de la moneda única. Un miembro de la red portuguesa declaró que *“el euro –y el pacto de estabilidad- se está convirtiendo en una de las causas principales de la pobreza. Los salarios siguen siendo los mismos, mientras el coste de la vida ha aumentado”*. Según la red italiana, no hay que *“acusar al euro sino a las personas que especulan para ganar dinero”*.

### **1.3.6 Las responsabilidades de los empleadores**

En los últimos años, en numerosos Estados miembro, los empleadores han recibido cada vez más derechos para gestionar el mercado de trabajo de forma que sirviera mejor a sus propios intereses. Al mismo tiempo, hemos asistido a un aumento concomitante de sus responsabilidades respecto al interés público. La legislación sobre la igualdad de oportunidades ha sido mejorada y permite acceder más fácilmente al empleo. Además, hemos asistido a la introducción del salario mínimo en los países en los que aún no existía.

Sin embargo, la mayor parte de los gobiernos no se han preocupado seriamente de la calidad del trabajo y de las condiciones de trabajo.

Ya hemos hablado del impacto potencial de los largos horarios de trabajo o del trabajo precario para los niños, pero ello afecta también a la atención de las personas mayores.

Parecería que, en la lucha contra la pobreza el principal rol de los empleadores sea convertirse en beneficiarios de fondos públicos para poder apoyar la formación y el empleo de grupos en riesgo y, en ciertos países, para financiar el empleo protegido así como programas de formación. Otorgar subvenciones a los empleadores es una práctica muy extendida. Las medidas pueden ser directas o indirectas y muy diversificadas, incluida la disminución del coste de los seguros para los empleadores para animarles a contratar a grupos desfavorecidos en Hungría, y complementos a los salarios bajos (créditos de impuestos) en el Reino Unido. El coste de los salarios bajos para los contribuyentes (a nivel de las subvenciones para cuidados de la infancia y los complementos salariales o de los jubilados) no ha sido abordado. En lo que respecta a los salarios bajos, a veces se menciona el salario mínimo como medida de lucha contra la pobreza. Pero, por ejemplo, en el Reino Unido y en Chipre, el nivel de este salario es bajo y afecta principalmente a empleos femeninos, contribuyendo a reducir la pobreza en las familias con doble salario y, en menor medida, en las familias en que sólo la mujer trabaja. La amplitud del fenómeno de la pobreza de los trabajadores en el Reino Unido parece indicar que el salario mínimo no se ha fijado en un nivel suficiente para impedir que una familia con salario único caiga en la pobreza.

Hay que definir más claramente las responsabilidades de los empleadores, dada la mayor libertad que éstos han recibido para gestionar el empleo. Deben tener en cuenta cuestiones como la seguridad, la progresión en la carrera, la cultura del trabajo y el horario de trabajo.

### **1.3.7 Acceso a la salud y a la vivienda**

Muchas redes opinan que la cuestión de la pobreza causada por la relación entre los bajos ingresos y las desigualdades en el campo de la salud, no se ha abordado. En los capítulos sobre la salud, los Informes Nacionales hablan de desigualdades existentes en el ámbito sanitario, pero raramente se aborda la dimensión de la pobreza en el capítulo sobre la inclusión. La red alemana se siente decepcionada por la falta de medidas que persigan facilitar el acceso a los cuidados de salud par las personas con discapacidad. La falta de información sobre las medidas de salud esconde techos a los recursos y reducciones en ciertos países, como Francia, donde las personas mayores se han visto particularmente afectadas por los techos y dónde los migrantes han experimentado un retroceso en el ámbito del acceso a los servicios de salud.

Numerosos informes nacionales, incluido el de Francia, han declarado que el acceso a una vivienda asequible supone un problema. El informe de Luxemburgo ha identificado ciertas medidas dirigidas a garantizar hasta un 10% de nuevas construcciones destinadas a convertirse en viviendas de alquiler, así como un aumento de viviendas asequibles para el público. Gracias al apoyo de los fondos estructurales, Hungría ha puesto en práctica un programa dirigido a reducir las desigualdades regionales en materia de vivienda, y otro que se centra en la vivienda de las personas pobres en los pueblos y zonas rurales alejadas. En el informe polaco, se mencionan medidas destinadas a aumentar las viviendas de urgencia, como los albergues de noche. El informe de Finlandia ha identificado una serie de fuertes medidas para tratar el problema de las personas sin techo, a la vez que reconoce que un ingreso suficiente es una medida de prevención necesaria. De todas maneras, las redes se inquietan porque **las desigualdades de ingresos, el aumento de los precios y la discriminación no hacen sino endurecer la segregación y complicar el acceso a una vivienda segura en condiciones razonables.** Nadie ha hablado de grandes programas de viviendas sociales.

### **1.3.8 Sensibilizar al público y a los medios de comunicación y comprender la pobreza**

En general, las redes están preocupadas por la generalización del concepto de pobres merecedores y no merecedores, así como de por la incapacidad de los gobiernos para aprehender de forma correcta el fenómeno de la pobreza y de llevar a cabo un verdadero trabajo de sensibilización del público. El informe de Lituania da a entender que existe una concepción muy estrecha de la pobreza y una débil sensibilización del público en relación con este fenómeno – *“sólo la mendicidad es pobreza”*. La red portuguesa afirma que si la lucha contra la pobreza no se convierte en una cuestión pública, será bastante difícil adoptar políticas coherentes al respecto.

Los gobiernos, tal vez, esperarán el “permiso” del público antes de organizar la redistribución de los ingresos, pero los informes nacionales no abordan la comprensión del fenómeno de la pobreza por el público. El informe de Bulgaria es una excepción: en su página 16, habla de *“medidas destinadas a aumentar la sensibilización del público... y a superar ciertos prejuicios hacia las minorías étnicas”* y en la página 21, se habla de *“aumentar la sensibilización del público en relación con las medidas aplicadas...”* pero no se examina ninguna medida específica.

## **CAPÍTULO 2: DESARROLLO DE LA GOBERNANZA**

### **2.1 Mecanismos e instrumentos de coordinación y de puesta en práctica**

#### **2.1.1 El impacto del MAC en la definición de prioridades y medidas políticas**

Bajo el impulso del MAC, las prioridades establecidas en el ámbito de la lucha contra la pobreza han sido orientadas, sin ninguna duda, por los procesos europeos. Los procesos y financiación europeos han tenido un impacto considerable. Las prioridades y medidas políticas enunciadas en la mayor parte de los informes (pobreza infantil, mercado de trabajo activo, acceso a los servicios e integración de los migrantes) parecen ser el resultado de las prioridades e intercambios políticos desarrollados a escala europea. Las medidas políticas centradas en algunos grupos objetivo (desempleados de larga duración, gitanos) son, evidentemente, el fruto de las acciones llevadas a la práctica por el Fondo social europeo y se benefician – es el caso, especialmente, de las medidas adoptadas en relación con los gitanos - del impacto de los procesos JIM (Joint Inclusion Memorandum). Estos han tenido un impacto considerable en los nuevos Estados miembro y han puesto las bases del contenido de los PNAin. El diálogo social y civil ha podido ser fomentado gracias a un reparto de la financiación europea que se ha extendido a otros beneficiarios – Bulgaria por ejemplo.

EAPN estima que Europa debe incitar a los Estados miembro a proseguir con su implicación a favor de la lucha contra la pobreza. Al mismo tiempo, la Comisión y el Consejo deberán controlar cuidadosamente el contenido de sus comunicaciones y vigilar que las líneas directrices y el calendario tengan en cuenta los temas de la pobreza y la inclusión. Estas iniciativas no deberán restringir los esfuerzos desplegados en la lucha contra la pobreza y deberán tender, al contrario, a su intensificación.

#### **2.1.2 Racionalización de los procesos sociales**

Las estructuras y objetivos europeos definidos en la redacción de los informes sobre las políticas han sido modificados a mitad del recorrido de la “década de Lisboa”. Teniendo en cuenta los objetivos fijados para 2010, la adopción de un nuevo método racionalizado (los temas de la inclusión social, de la salud y de la jubilación se han integrados en el marco de un solo MAC) corre el riesgo de comprometer la claridad y la precisión de las acciones desplegadas en la lucha

contra la pobreza, a menos que se prevean sólidos mecanismos dirigidos a integrar esta problemática en todos los Informes Nacionales (sobre la protección social y la inclusión social) y los Programas Nacionales de Reformas.

La Comisión europea ha animado una consulta interministerial cuyos resultados son, por el momento, desiguales. Potencialmente, el proceso de racionalización está en condiciones de promover una mejor gobernanza y de abordar a las múltiples causas de la pobreza. De todas maneras, EAPN tiene la sensación de que, en lo que respecta a las actividades nacionales, el proceso de racionalización se saldrá con la simple redacción de un informe dirigido a la Comisión. A la vista de la extensión del ámbito y de la novedad del mecanismo, esta tarea estratégica es irrealizable. Por otro lado, no es seguro que el valor del Informe conjunto sobre la protección social y la inclusión social sea ahora superior al que tenía anteriormente.

¿“El impacto decisivo sobre la pobreza de aquí a 2010”, es un objetivo realizable? Es lamentable que casi siete años después de la introducción de la estrategia de inclusión social, todavía tengamos que plantearnos esta cuestión. Las redes opinan que la racionalización no ha permitido integrar las múltiples dimensiones de la agenda social ni aumentar la visibilidad política de la lucha contra la pobreza y de la promoción de la inclusión. Este fracaso se debe menos a la manera en que se lanzó el proceso de racionalización o a la ausencia de una gestión activa de su puesta en práctica, que a una elección de tipo administrativo. Las redes están convencidas de que ciertos gobiernos comparten su opinión sobre este punto.

### **2.1.3 El impacto de los PNAin sobre la promoción del desarrollo institucional**

Todos los Estados miembro han creado la mayoría de las siguientes instancias: unidades gubernamentales de coordinación en cada ministerio, comités interministeriales y mecanismos con las partes implicadas. Queda precisar el estatus formal o constitucional de estos mecanismos así como el vínculo que mantienen con la política formal.

En los Estados miembro en que la responsabilidad del resultado incumbe a las instancias regionales, algunos de ellos – especialmente los nuevos Estados miembro – han invertido en mecanismos regionales. Los nuevos Estados miembro parecen, en efecto, llevar a cabo esfuerzos dirigidos a poner en práctica mecanismos de consulta y procedimientos políticos deliberativos. Hungría, por ejemplo, organiza consultas regionales, mesas redondas locales y provinciales (una obligación legal) de manera que se garantice el carácter multisectorial de la planificación de la política local en el nivel local. La estructura construida en torno a la inclusión social prevé mesas redondas interministeriales, un Consejo de política social que reúne a diversas partes implicadas y un Comité contra la exclusión social encargado de la redacción de los informes nacionales. Otros Consejos abordan la problemática de los grupos desfavorecidos, incluidos los gitanos.

Países que, como Irlanda y Alemania, disponían ya de informes nacionales sobre la pobreza /la riqueza, siguen confrontados a problemas de coherencia en el nivel de planificación. El informe nacional alemán evoca la existencia de un “*proceso paralelo*” (p 28).

En conjunto, parece que, en las áreas de coordinación interministerial y de consulta pública, numerosos gobiernos adoptan iniciativas que no habrían adoptado, o al menos no en la misma medida, si el contexto no hubiera sido el que es. Desde este punto de vista, los Planes de acción nacionales han permitido una mejor coordinación de la estrategia de lucha contra la pobreza. Esto, a la manera de otros tipos de cambios institucionales, no ha sido posible ponerlo en práctica de la noche a la mañana.

De todas maneras, el proceso de “racionalización” parece haberse topado con el de “bedding in” (incorporación) y lo ha privado de una parte de su impulso y ambición. Es al menos lo que ha podido constatarse en algunos Estados miembro, en los que falta un proceso nacional de inclusión específico, y donde el contenido de los informes está un poco ensombrecido. Algunos Estados miembro han tratado de preservar el vigor de los PNAin y han privilegiado la redacción de informes más elaborados. Otros, por el contrario, han preferido centrarse en las siete prioridades indicadas por el Informe Conjunto sobre inclusión de 2006.

#### **2.1.4 Desequilibrio del *feeding in* y *feeding out* (enriquecimiento mutuo) en el seno de los Programas nacionales de reforma (PNR)**

Los procesos económicos y de empleo, estén o no englobados en el PNR, dominan y ejercen una influencia manifiesta sobre los procesos sociales (*feeding in*). De todas maneras, en el caso de Chipre, se estipula que las prioridades en materia de servicios se evalúen en relación con las prioridades del PAN y del PNR. El informe húngaro indica que trata de asegurar que se garantiza una cierta coherencia entre el PAN y el PNR, pero no menciona los medios puestos en práctica para conseguirlo. El informe nacional de Finlandia estipula que una *“preparación tan extensa como sea posible del PNR garantiza que la prevención de la pobreza y de la exclusión social será tomada en cuenta en las políticas económicas y de empleo”* (p 40) pero no da ninguna información suplementaria.

Existen pocos elementos tangibles del carácter “anti – pobreza” de las estrategias y medidas promulgadas en otros capítulos del proceso de Lisboa (*feeding out*). De ello podemos deducir que los mensajes clave comunicados por los PNAin no han tenido sino un alcance restringido. El impacto parece haberse producido incluso en sentido inverso. El PNR del Reino Unido contiene una referencia a la pobreza infantil pero no hace mención alguna de los objetivos del gobierno en la materia. El Informe conjunto sobre la protección social / Inclusión social se menciona en dos ocasiones pero no aparece ninguna referencia específica al PNAin.

Las redes han constatado que era difícil acceder al proceso del PNR y que los ministerios implicados parecían hacer poco caso de la problemática de la pobreza, o incluso que les era totalmente indiferente. EAPN llevará a cabo su propio análisis sobre cómo los PNR toman en cuenta las prioridades en materia de inclusión social.

En cuanto a los inconvenientes, la primacía de las cuestiones económicas sobre las cuestiones sociales frena el desarrollo de políticas innovadoras ante la emergencia de nuevos retos. Los obstáculos no son únicamente de orden financiero, sino también intelectuales y afectivos. Aunque el hecho de concebir el mercado de trabajo bajo el ángulo de la oferta –con la

connotación actual del concepto de “flexiseguridad”- pueda efectivamente desembocar en la inserción de un número creciente de individuos en el mercado de trabajo, está lejos de ser seguro que los trabajadores puedan conservar su empleo y mantenerse al abrigo de la pobreza. Los Estados miembro deberían poner en práctica medidas especiales a fin de aprehender mejor las múltiples facetas de la pobreza. Aunque el carácter multidimensional de la problemática sea reconocido y aceptado por la mayoría de las partes implicadas, ello no se refleja de forma suficiente en la elaboración de las estrategias y las políticas.

### **2.1.5 Los fondos estructurales**

Las prioridades enunciadas por los fondos estructurales han influenciado considerablemente la adopción de unas u otras medidas específicas. El informe lituano describe el documento único de programación como “uno de los documentos más importantes para Lituania” (p 29).

Los fondos estructurales constituyen, en el ámbito social, un instrumento financiero europeo orientado a la reducción de las desigualdades. Sin embargo, la mayoría de las redes estiman que no se dirigen suficientemente a la lucha contra la pobreza y la exclusión. Además, las redes no ven ninguna relación entre el nuevo programa de los fondos estructurales y el PNAin, mientras que anteriormente este vínculo sí existía, al menos en el caso de Portugal. Otra red declaró que el calendario fijado para el nuevo periodo de programación y de preparación de los PNAin habría precisado cierta coordinación del proceso de decisión a escala nacional. Fue imposible organizarla.

### **2.1.6 Integración**

Algunos informes nacionales evocan la cuestión de la integración pero, sin embargo, no examinan su mecanismo. Chipre hace referencia a una política de integración a través del PNR y el documento único de programación de los fondos estructurales. Letonia tiene intención de inspirarse en las buenas prácticas europeas para hacer efectiva la integración a partir de 2007.

En los Informes Nacionales, la “integración” de estrategias centradas en ciertos grupos de riesgo ha concernido ante todo a las mujeres y, en menor medida, las personas con discapacidad y las poblaciones gitanas. En Hungría, todos los grandes ministerios tienen personal encargado de la problemática de los gitanos y en Portugal, el Informe Nacional menciona la creación de “Unidades de inclusión social” en varios ministerios. Sin embargo, la mayor parte de los Informes Nacionales apenas abordan la cuestión de la integración. Como ya hemos mencionado, Francia podría otorgar una importancia mayor a la utilización de “documentos transversales” (instrumentos políticos transversales). Ninguna otra red ha identificado en su política nacional declaraciones de firme intención en cuanto a una integración más acentuada de las estrategias de lucha contra la pobreza. En el Reino Unido, el Consejo de ministros ha abordado debates interministeriales sobre la integración de la exclusión social a través del mecanismo de la revisión completa de los gastos. En todo caso, la complejidad de una integración efectiva se ilustra por las múltiples competencias del Ministerio de Trabajo y Pensiones, así como la temática de la exclusión y la estrategia de lucha contra la pobreza infantil figuran en la agenda del Consejo de Ministros. El gobierno ha hecho de ésta una prioridad y le ha asociado objetivos claros. La revisión de los objetivos contenidos en el convenio sobre servicios públicos puede, en

la hipótesis de que ciertos objetivos adquieran una dimensión transversal, representar un medio de integración. Sería sin embargo prematuro incluir esto en el Informe Nacional.

Las redes de EAPN piensan que el proceso de MAC ha permitido multiplicar los contactos entre los diferentes ministerios. Sin embargo siguen siendo conscientes de las dificultades y de los plazos inherentes a la institucionalización de estos contactos y a la puesta en práctica de la integración. Lejos de haber desembocado en una evolución del proceso, la racionalización parece haberlo dificultado.

### **2.1.7 Instrumentos y resultados**

#### **Datos**

Las informaciones recogidas de ciertos Estados miembro (los más pobres entre ellos, a saber, Bulgaria y Letonia) testimonian que estos no tienen la capacidad de fijar, para todos los ámbitos políticos, objetivos fundados en datos precisos, ni tampoco de asegurar un seguimiento.

Irlanda ha hecho saber, a través de su Informe Nacional, que en ciertas áreas políticas no había podido adoptar ninguna medida, debido a las dificultades encontradas en la utilización de los datos EU SILC.

#### **Definición de objetivos**

Una de las repercusiones positivas del Plan Nacional de acción ha sido la difusión de buenas prácticas en materia de elaboración de datos y de definición de objetivos. Por su parte, Chipre no había fijado ningún objetivo en el marco del PNA precedente. Por otro lado, numerosos Estados sólo fijan objetivos para algunas prioridades o medidas. Estonia, por ejemplo, no tiene ningún objetivo en materia de cuidado de los niños y Bulgaria ha fijado, globalmente, muy pocos objetivos.

Además, cada Estado miembro fija sus objetivos según un método propio y los enuncia de forma bastante discordante a veces. En ocasiones es difícil estimar el grado de ambición de los objetivos (p.e. Chipre) y la forma en que se les destinan los recursos disponibles (p.e. Bulgaria).

#### **Indicadores y supervisión**

Sólo algunos informes hacen referencia, en el cuerpo de su texto, a los indicadores de Laeken y se sirven de ellos para medir y comparar sus resultados (no siempre correctamente, por otra parte). Globalmente, se constata que los Informes Nacionales no hacen un uso homogéneo de los indicadores y no informan de ellos de manera idéntica.

#### **Recursos, transparencia y coherencia**

La red maltesa es un buen ejemplo de red para la cual los proyectos planificados y enunciados en el documento anexo a su Informe Nacional no reflejan ninguna correlación manifiesta con las prioridades definidas para la infancia y la juventud.

Ningún Informe Nacional, o casi, describe claramente los recursos disponibles ni los compara con la dimensión de los retos y los objetivos.

La red francesa estima que los nuevos instrumentos políticos transversales, sometidos a un examen por los pares a mediados del año 2006, podrían haberse utilizado en mayor medida.

Las redes no han estado en condiciones de redactar un informe homogéneo sobre el calendario. Pocos informes establecen una neta distinción entre las medidas ya en vigor y las nuevas medidas. Tampoco indican si estas nuevas medidas están ya financiadas y listas para entrar en vigor o si simplemente están previstas.

### **Supervisión y evaluación**

La organización de estas tareas queda bastante por debajo de los objetivos. Las actividades de supervisión resultan ser bastante más rudimentarias que las actividades de consulta relativas a la definición del proyecto. Austria tiene, en cualquier caso, la intención de implicar a expertos independientes que le asistirán en la producción del material necesario para el próximo plan, y de implicar a las partes concernidas en las tareas de supervisión y puesta en práctica.

En la mayoría de los Estados miembro, las tareas de supervisión y de puesta en práctica siguen siendo superficiales, debido a que el PNAin no determina la política, sino que informa sobre ella. Siendo esto así, la consulta relativa a los anteproyectos permite una cierta evaluación de las estrategias y las políticas ya en marcha.

## **2.2 Gobernanza y rol de las partes implicadas**

### **2.2.1 Gobiernos nacionales**

A escala nacional, los gobiernos refuerzan su grado de coordinación y consulta, y aumenta el reconocimiento de la importancia de tomar en cuenta la información experiencial en la elaboración de las políticas. Además, las redes nos informan de que numerosos ministros y miembros del gobierno entre los que fueron consultados adquieren compromisos y reconocen la importancia de intercambiar experiencias entre los países y de hacer oír nuevas voces en el proceso político.

A nivel transnacional, las redes no dudan en absoluto del beneficio pedagógico que la mayoría de los participantes han obtenido de los intercambios entre gobiernos, pero se inquietan por la falta de repercusiones concretas de estas experiencias en otras partes implicadas, elemento indispensable de una estrategia y una política exitosas.

Desgraciadamente, las redes no están convencidas de que exista una implicación institucionalizada de los departamentos no implicados en los PNA en los procesos de inclusión, o incluso de otros equipos en el mismo departamento. Según ciertas redes, los informes que escriben estos pequeños equipos están solamente dirigidos al consumo interno por la Comisión Europea.

La red sueca, entre otras muchas, remarcó que una de las debilidades de los PNA es que no se trata de una herramienta de planificación nacional, como se previó inicialmente: *“el problema es que los PNA no son instrumentos. Son sólo informes redactados por algunos funcionarios. Si quieres abordar la pobreza, no lo haces a través de los PNA”*. En todo caso, los modelos de partes implicadas se desarrollan y podemos considerarlos como “proto-instituciones”.

De manera general, la integración del proceso del MAC no alcanza su potencial, incluso si los gobiernos nacionales los defienden cuando se les propone alguna alternativa. Si no están dispuestos a hacer más, estos gobiernos podrían al menos poner en práctica el MAC en su globalidad.

### **2.2.2 El rol de la Comisión europea**

La Comisión ha jugado un rol muy positivo en la promoción de los cuatro objetivos principales de los PNAin y en la evaluación de las fortalezas y debilidades de los enfoques y los resultados obtenidos por los distintos Estados miembro. Los indicadores de Laeken han favorecido grandemente el establecimiento de instrumentos comunes de medida.

Sin embargo, las ONG del sector social se han visto decepcionadas por los recientes avances, tales como la racionalización y el lanzamiento de la Estrategia nacional de reforma. Las ONG habrían deseado ser consultadas en mayor medida y tienen la impresión de que sus argumentos no han sido escuchados. Desde el momento en que las ONG y los gobiernos nacionales experimentan la presión de adoptar un enfoque más inclusivo y participativo en la elaboración de las políticas, existe materia para mejorar la apertura, la transparencia y la accesibilidad del proceso de gobernanza a nivel europeo.

A las ONG del sector social les preocupa también la voluntad real de la Comisión europea de garantizar el desarrollo de la Estrategia europea para combatir la pobreza y la exclusión social. **Las redes desearían ver, de parte de las instancias dirigentes de la Comisión europea, un apoyo más fuerte a los Estados miembros en sus esfuerzos de lucha contra la pobreza.**

### **2.2.3 Parlamentos**

Los parlamentarios parecen estar poco implicados, incluso cuando son invitados – tal vez porque los PNA son en general un estudio de medidas ya tomadas o decididas, y por lo tanto tienen un interés político reducido.

La implicación del Parlamento europeo es también limitada.

En el objetivo de influir en la política y de promover nuevos mecanismos institucionales, se detecta un déficit democrático, por la falta de compromiso de los parlamentos nacionales y del Parlamento europeo. Es decepcionante constatar que, hasta el presente, el proceso del MAC no ha modificado este estado de cosas.

#### **2.2.4 Organizaciones no gubernamentales**

Algunos Informes Nacionales mencionan específicamente el refuerzo del rol de las ONG, pero principalmente desde la óptica de la consulta sobre la inclusión y la prestación de servicios en el contexto nacional. Sin embargo, no se dedica ningún recurso al trabajo de defensa. La situación general parece haber mejorado, y se han producido avances positivos en algunos países en los que no había habido consulta con las ONG en el PNAin precedente (como Portugal, con la implicación directa del Foro No Gubernamental para la Inclusión Social) – aunque en otros Estados la implicación de las ONG ha evolucionado negativamente. En Estonia, por primera vez, las ONG han podido contribuir a los Planes para 2006. EN Lituania, la red ha sido consultada en calidad de parte implicada esencial.

En los Estados miembro, la preparación requiere una media de 2 a 3 reuniones de consulta (aunque varía de 0 a 5). En una minoría de países, estas reuniones se abren a la vez a los agentes sociales y a las ONG. Otros organizan reuniones separadas con las ONG. En un nuevo Estado miembro, el gobierno nacional ha confiado el rol de coordinador y de interlocutor de las ONG a una de ellas. En los nuevos Estados miembro, el proceso de registro de las ONG suscita inquietudes. Bélgica y el Reino Unido disponen globalmente de mecanismos de consulta relativamente sólidos. Bélgica ha puesto en práctica un proceso interesante que implica a numerosos actores. El mundo patronal sigue al margen del mismo mientras otros actores han colaborado durante más de un año. El gobierno se encargaba de organizar las reuniones, y el proceso fue sentido como una neta mejora en relación con los ejercicios precedentes. Los temas abordados en el PNAin eran debatidos y elegidos por los actores.

En el Reino Unido, las ONG de lucha contra la pobreza dialogan regularmente con el equipo de exclusión social responsable de la agenda europea de inclusión social (el ministerio de trabajo y pensiones). El principio de las reuniones está ahora bien establecido y se invita a ellas a funcionarios de otros ministerios y del nuevo Grupo de Trabajo (de lucha) contra la exclusión social. El Reino Unido ha visto aceptada su propuesta de seguimiento sobre la sensibilización (“awareness bid”). La iniciativa ha financiado el proceso “Get Heard” (“Sed escuchados” de 147 talleres de trabajo en los cuales personas procedentes de organizaciones sobre el terreno discutieron la política nacional a integrar en el PNAin 2006-2008. En primavera de 2006, se creó oficialmente un grupo que reúne a partes implicada. Agrupa a diferentes ministerios y representantes de gobiernos descentralizados, autoridades locales y ONG. Se han previsto importantes actividades para 2007, como seminarios para desarrollar los temas para 2008 y una conferencia que acogerá a personas en situación de pobreza.

Aparentemente, las ONG sociales gozan de una legitimidad creciente en sus actividades de defensa, pero sin que esto se traduzca por un mayor apoyo financiero. Las nuevas partes implicadas, del tipo “redes de expertos” – que incorporan a personas en situación de pobreza en tanto que “expertos experienciales” – ofrecen la oportunidad de establecer procesos de

desarrollo de políticas dotados de un nuevo dinamismo. Sin tales redes sólidas de deliberación (y bien financiadas), los gobiernos podrían ser reticentes a la idea de colmar la falta de conocimiento de la opinión pública sobre el fenómeno de la pobreza y a intentar obtener su “permiso” para poner en práctica medidas mejores para combatirla.

### **2.2.5 El rol del sector comunitario y de las personas en situación de pobreza**

Los países escandinavos mencionan la existencia de un Consejo de usuarios a nivel local, pero no definen claramente su funcionamiento en el marco del proceso ligado a los PNAin. Como regla general, se señala la escasa implicación, aún menos de manera regular, de personas en situación de pobreza en la preparación nacional (de los Planes), excepción hecha de (entre otros) Bélgica, y del Reino Unido en menor medida. En Luxemburgo, una “mesa redonda” organizada por EAPN permitió expresarse a personas en situación de pobreza. En Malta, se publicó un cuestionario de consulta: todas las partes implicadas fueron específicamente consultadas y las actividades anunciadas en toda la prensa dominical. EAPN Malta consultó a los usuarios de servicios – pudieron recurrir al 5º cuestionario para personas en situación de pobreza e interrogaron a 90 usuarios de servicios (p 33).

Algunos Estados miembro han sacado partido de la conferencia europea de personas en situación de pobreza y ponen a punto modelos nacionales. Parece importante considerar esta ocasión europea única, como modelo de prácticas a seguir y animar su adopción a nivel nacional.

### **2.2.6 Gobierno regional y local**

Algunos Estados miembro (como Finlandia o Alemania) tratan de reforzar la relación central – local y de reformar (como Dinamarca) la organización del gobierno local a fin de mejorar la igualdad de acceso a los servicios.

En varios nuevos Estados miembro, como Letonia y Hungría, existen modelos de consulta avanzada entre el centro y las regiones, sobre todo en el marco de la estrategia de inclusión. Hungría hace esfuerzos evidentes de coordinación de las políticas; allí los servicios sociales deben informar cada dos años sobre el avance de sus estrategias de planificación.

Sin embargo, la conclusión del informe de EAPN sobre el PNAin 2005 según la cual el proceso hace visibles las dificultades de coordinación nacional entre los distintos niveles de gobierno, sigue siendo de actualidad.

La producción de un plan nacional coherente plantea siempre dificultades prácticas. En efecto, los mecanismos institucionales (interministeriales y entre el gobierno nacional y los otros niveles de gobierno) y la sociedad civil presentan a menudo lagunas. Las medidas adoptadas por el gobierno central en materia de control presupuestario y de realización de objetivos, no tienen necesariamente un impacto positivo sobre la vida de las personas en situación de pobreza.

Los gobiernos locales – los principales responsables de la puesta en práctica de las políticas de lucha contra la pobreza – deben estar implicados al más alto nivel y de manera coherente, a fin de que su experiencia influya de forma positiva en la elaboración de las políticas. Sin embargo, en el marco del MAC, los gobiernos centrales y locales se ven poco incitados a hacer esfuerzos decisivos con vistas a colaborar en los PNAin. Los gobiernos locales ya habían señalado esta dificultad al principio del proceso PNAin, sin que hayan sido escuchados.

### 2.3 Impacto de la implicación en el proceso – la experiencia de las redes EAPN

Un buen número de redes han hecho del PNAin una prioridad de su programa de trabajo, le han consagrado mucho tiempo y recursos. En el lado de los beneficios, la mayor parte de las redes citan que se les toma más en serio en lo que respecta a la consulta, a la experiencia y la capacidad de hacer oír la voz de las personas en situación de pobreza. Aunque, por una parte, las redes EAPN se alegran de constatar que las ONG son mejor tenidas en cuenta en el esbozo del PNAin, por otra parte, deploran que las personas en situación de pobreza no estén implicadas de la misma manera. Asimismo se sienten poco satisfechas de los mecanismos de implicación en lo que respecta al seguimiento.

Las redes opinan que se ha producido una muy limitada participación de las ONG en otras partes de los Informes Nacionales o PNR –el cual, en cuanto a la participación de las partes implicadas, no aparece como un “proceso” . La racionalización no ha sido de gran ayuda, y de hecho ha comprometido una participación más intensa de las partes implicadas. En cuanto a la implicación simultánea en un proceso social único, las redes han señalado una falta de voluntad, por un lado, y una falta de recursos, por otro lado.

El proceso del MAC ha conferido a las redes de lucha contra la pobreza una legitimidad que les permite ejercer una presión sobre las medidas adoptadas. En cuanto al impacto del MAC sobre las medidas de lucha contra la pobreza, las redes han señalado que los gobiernos ponían en práctica programas de aprendizaje transnacionales, pero no han señalado más que un pequeño número de medidas positivas e innovadoras.

No todas las redes evalúan de la misma manera el valor añadido de su participación en el proceso. Mientras que la red de Bélgica no ha modificado sus prioridades, la red irlandesa, que había, sin embargo, desplegado grandes esfuerzos a favor del PNAin, actualmente pone en cuestión el valor de su implicación, cansada de constatar que la consulta relativa al contenido del plan no ha producido, hasta el momento, ningún resultado. Por su parte, la red lituana ha visto integradas en el plan todas las medidas que propusieron. Queda por aclarar el alcance de sus propuestas políticas: ¿se refieren a la pobreza o al rol de las ONG activas en la lucha contra la pobreza? La red británica ha conseguido inscribir la problemática de la pobreza de los trabajadores en la agenda del gobierno. Algunos indicios hacen pensar que podrían promulgarse algunas medidas respecto a esto, aunque no aparezcan en el capítulo “inclusión” de su Informe Nacional.

Un buen número de redes implicadas en el MAC han participado en esta iniciativa sin beneficiarse de un aumento sustancial de sus recursos. Esto no refleja el compromiso continuo a nivel europeo para favorecer la buena gobernanza y la participación. Los gobiernos nacionales y las instituciones europeas deberían reconocer este estado de cosas. **Un reconocimiento europeo y nacional del rol de las partes implicadas en este proceso permitiría la inclusión de mecanismos institucionales más estrictos de aquí a 2010. Estos mecanismos constituirían una baza para los PNAin y los Estados miembro, y reforzarían la capacidad de la UE de combatir la pobreza y la exclusión social.**

### **CAPÍTULO 3: LOS MENSAJES Y LAS PROPUESTAS CLAVE DE EAPN SOBRE EL MAC DE “PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL”**

#### **Mensajes clave**

##### **El objetivo clave de erradicación de la pobreza pierde terreno**

El tema de la pobreza ya no se presenta como un reto en sí. Su campo de aplicación se limita demasiado a menudo a la respuesta a las necesidades de algunos grupos objetivo, a la pobreza infantil y la inclusión activa. Aunque estas sean cuestiones esenciales, no tienen sin embargo la ambición de “tener un impacto decisivo sobre la pobreza”, por citar un objetivo enunciado en Lisboa en 2000. EAPN teme que este deslizamiento terminológico (abandono del tema “pobreza” en beneficio de expresiones como “pobreza infantil” o “inclusión activa”) refleje una visión más estrecha del concepto de pobreza y un relajamiento del enfoque universal y preventivo de lucha contra la pobreza y promoción de la integración. Algunas medidas siguen siendo demasiado vagas y no responden verdaderamente a las preocupaciones expresadas por las personas en situación de pobreza. En definitiva, EAPN tiene la sensación de que las medidas promulgadas no están a la altura de la naturaleza, de la envergadura y de la pobreza de los problemas identificados.

##### **No perder de vista la pobreza: sobrevivir en un contexto político desfavorable**

La estrategia revisada de Lisboa determinó la dirección general de la política europea, cuya influencia se hace sentir sobre las decisiones políticas, incluidas las medidas de lucha contra la pobreza, y cuyas palabras clave serían “competitividad”, “empleo”, “respeto del pacto de estabilidad y de los criterios de la unión monetaria”. A los ojos de EAPN, esta nueva agenda debería ser objeto de debate, en relación con las repercusiones que podría tener sobre la lucha contra la pobreza y la exclusión.

##### **El MAC sobre la protección social y la inclusión social tiene un impacto sobre la política nacional de lucha contra la pobreza y de promoción de la inclusión**

La dirección política impresa a nivel europeo tiene un impacto importante. El MAC aplicado a la protección social y a la inclusión social ha dado un impulso positivo a la gobernanza, el intercambio transfronterizo de información y el análisis de los retos a afrontar. También ha tenido ciertas repercusiones sobre la formulación de políticas estratégicas nacionales, cuyas prioridades aplauden un buen número de redes. La programación de los Fondos estructurales tiene una influencia significativa sobre las medidas en materia de empleo y de formación pero es poco utilizada para luchar directamente contra la pobreza.

Paralelamente, la creciente tendencia a no fijar más que unas prioridades restringidas a escala europea es fuente de preocupación. Las prioridades definidas a escala europea, guiadas por las ideas fuerza de "crecimiento y empleo", han suplantado, a veces, a otras problemáticas nacionales anteriores o más serias. Un método de este tipo causa inquietud en el seno de EAPN desde el momento en que frena la capacidad de cada país de desarrollar un enfoque global para eliminar la pobreza.

### **La racionalización: un mensaje contradictorio**

El procedimiento de racionalización fue introducido sin llevar a cabo la menor consulta con las partes implicadas ni haber tenido en cuenta las preocupaciones expresadas por los Estados miembro que se habían comprometido a favor de un proceso PNAin diferente. Esta estrategia racionalizada habría necesitado un vigoroso relanzamiento del MAC, pero esto no se ha producido. EAPN teme que el capítulo "inclusión social" no sea ya objeto de la misma atención en los Informes Nacionales y pierda su contenido. Una tal situación se explica por la falta de margen de maniobra y de tiempo de que disponen los Estados miembro para la definición de las prioridades. Además, el proceso de racionalización no ataca suficientemente la problemática de la lucha contra la pobreza. Hasta el momento presente, no se ha revelado del todo eficaz para luchar contra la naturaleza **multidimensional** de la pobreza. Los últimos cambios ocurridos en el proceso podrían hacer pensar que es demasiado pronto para evaluar su impacto. Pero, mientras que el compromiso a favor de la lucha contra la pobreza data de hace tiempo, los signos de una eventual mejora siguen siendo raros a nivel europeo.

El proceso de racionalización perseguía también otorgar más peso a un pilar social a la vez sólido y autónomo en la estrategia de Lisboa. EAPN constata que se han hecho pocos progresos en el re-equilibrio entre las políticas económicas, sociales y de empleo. El método de "feeding in" se ha seguido a un nivel tal que, los procesos sociales parecen formar parte de la esfera económica y estar subordinados a la misma. Los Estados miembro, en la formulación de su política económica y de empleo, están todavía lejos de recurrir al "feeding out" para abordar la problemática de inclusión social. Los instrumentos desarrollados a este respecto por las instituciones europeas no han permitido, de hecho, entablar este proceso.

### **Los grupos de riesgo: responder de manera global a las problemáticas esenciales**

**La pobreza infantil** figura entre las primeras preocupaciones de la Europa actual y requiere una actuación urgente. De forma justa, el MAC ha hecho de ella su caballo de batalla. Sin embargo, aunque EAPN piensa que este tema debe ser objeto de un tratamiento específico, no está menos convencida de que éste debe inscribirse en un proceso que integre la problemática de la

pobreza de las familias. Para abordar este reto, será igualmente necesario afrontar las causas estructurales de la pobreza así como la cuestión de los derechos, sin contentarse con adoptar un enfoque puramente comportamental.

EAPN desea que vea la luz una estrategia capaz de responder a las necesidades de todos los grupos de riesgo y que se preste una mayor atención a los problemas de las minorías étnicas, los demandantes de asilo y refugiados. Al mismo tiempo, tal proceso sería contrario a la prosecución de un enfoque más global, cuyo eje fuera la calidad de vida de *todas* las personas en situación de pobreza.

### **Inclusión activa y eliminación de la pobreza: dos conceptos distintos**

EAPN desconfía de las soluciones avanzadas en los Informes Nacionales que privilegian, a menudo, la parte de la “oferta” del mercado de trabajo. La erradicación de la pobreza no pasa exclusivamente por el empleo y, en ciertos casos, el trabajo no basta para sacar a los individuos de la pobreza. La calidad del empleo, la capacidad de absorción del mercado de trabajo, los **ingresos** y los subsidios **adecuados** y el acceso a los servicios son temas sobre los cuales los informes no insisten lo suficiente.

### **Las carencias de los instrumentos políticos actuales en la lucha contra la pobreza**

Para que el MAC pueda aportar una solución adecuada a la problemática de la pobreza, deberá establecer vínculos con otros instrumentos y procesos políticos, no solamente las políticas económicas (política monetaria, reducciones de impuestos, mercado único), sino también los derechos sociales, la garantía de un ingreso adecuado tanto para las personas activas en el mercado de trabajo como para las personas con necesidad (los co-pagos y los costes de utilización constituyen una barrera en el acceso a los servicios). Además, ni la opinión pública ni los medios de comunicación están suficientemente sensibilizados respecto a la existencia del MAC y no pueden, por lo tanto, aportarle un apoyo adecuado.

### **La gobernanza y el MAC**

Aunque se hayan desplegado muy pocos esfuerzos a favor de una mayor participación en los otros aspectos del proceso de racionalización europea, los avances identificados a nivel de la **gobernanza** de los PNAin han sido positivos. Las ONG sociales y las personas en situación de pobreza se benefician por lo tanto de una mayor legitimidad cuando expresan su opinión. Parece sin embargo que la participación se fomenta más en las actividades de análisis de los retos que en las de definición de las prioridades y de las medidas. Ha visto la luz, en numerosos países, una **cooperación intergubernamental**, en la que las ONG depositan grandes esperanzas. Por el contrario, el grado de implicación de los parlamentos y las instancias inferiores a la nacional no es tan satisfactorio.

## Las propuestas de EAPN para reforzar la eficacia de las políticas de lucha contra la pobreza en la UE

### ¡Reinscribir la pobreza en la agenda de la UE!

- La **Cumbre de primavera de 2007** y, en consecuencia, el Informe conjunto sobre las estrategias de protección social y de inclusión social, deben reconocer los riesgos que comportaría el perder de vista el tema de la pobreza, y reafirmar la necesidad de **actuar con firmeza a favor de la erradicación de la pobreza**.
- Debe preservarse a toda costa la terminología centrada en la “erradicación de la pobreza” y no ser, en ningún caso, edulcorada por el recurso a términos como “inclusión activa”. Aunque este enfoque podría tener un impacto positivo sobre los métodos actuales de activación, no puede ser asimilado a una política específica de inclusión social y de erradicación de la pobreza.
- Re-centrar la atención sobre la pobreza, señalando los **atributos distintivos** del PNAin en el contexto del MAC racionalizado y, más globalmente, de la agenda de Lisboa.
- Promulgar medidas más eficaces con vistas a **luchar contra la pobreza** en todos los frentes.
- Reforzar el **estudio** del fenómeno de la pobreza y apoyar nuevas actividades de investigación sobre las causas estructurales de la pobreza.
- Transferir las **buenas prácticas** de manera más eficaz: obtener conocimientos de los países menos afectados por la pobreza.
- Mantener un justo equilibrio entre la prosecución, a nivel europeo y nacional, de objetivos **globales** y específicos.
- Hacerlo mejor que los gobiernos, allí donde se para su acción (*puesta en práctica completa de los instrumentos actuales*).

### El MAC racionalizado es un instrumento estratégico que velaremos por reforzar

- Evaluar, a nivel europeo, el **impacto** de la racionalización sobre la atención acordada a la pobreza.
- Velar por que los actores institucionales (Comité de protección social, Comisión) se comporten como los verdaderos “guardianes de la inclusión social” en la definición de las políticas europeas.

- Crear, en el seno de la **Comisión**, un grupo de trabajo sobre “pobreza” más estructurado y transversal en el que las ONG puedan jugar un rol.
- Reconvertir el PNAin en un instrumento de **planificación** nacional.
- Llevar a cabo una consulta durante la preparación del **Informe conjunto** sobre la protección social y la inclusión social y revalorizar el estatus de este documento. Hacer que contenga **recomendaciones** y mensajes claros sobre la manera en que los Informes nacionales podrían responder mejor a los retos y objetivos enunciados por la UE. Se desea vivamente que, a nivel europeo, las **partes implicadas** participen en la elaboración de este informe.
- No dejar de lado las **prioridades** establecidas en los Informes conjuntos precedentes y las Conclusiones del Consejo EPSCO (sobre el acceso a la vivienda, los sin techo, la provisión de servicios de calidad, la discriminación, las minorías étnicas, los migrantes, etc.): siguen siendo de una importancia capital. La UE sólo podrá dotarse de un programa de inclusión social integrado a partir del momento en que sea capaz de salvaguardar estas prioridades y de poner en práctica un proceso global y multidimensional.
- Velar por que los Informes nacionales enumeren las medidas que adoptarán para evaluar el **impacto** de las estrategias.
- Reforzar la gobernanza y la integración de las cuestiones vinculadas a la pobreza y la inclusión social en los capítulos “**salud**” y “**pensiones**” del MAC racionalizado.
- Consolidar los mecanismos institucionales a fin de que los **parlamentos**, el conjunto de las partes implicadas y las personas en situación de pobreza, se impliquen a nivel nacional y europeo.
- Poner en práctica planes de acción **locales** y exámenes por los pares en el marco del MAC sobre protección social y la inclusión social.
- Organización de una conferencia “**gestión de la herencia**” en 2008.

### Reforzamiento de los procesos y de las medidas de lucha contra la pobreza

- Puesta en práctica de **mecanismos** consolidados a fin de acercar el proceso de inclusión del MAC a otros procesos sociales, económicos y financieros (organización de reuniones conjuntas para tratar de los principales informes, definición de calendarios precisos y coordinados).
- Revisión de la estrategia de **Lisboa** a fin de garantizar una contribución bilateral, corrección del desequilibrio entre el feeding in y el feeding out (enriquecimiento mutuo) sobre la pobreza y la inclusión social, gracias a la optimización y la puesta en práctica de mecanismos institucionales, de métodos de informar y de evaluación.
- Integración de la participación de las **partes implicadas** en todas las fases de desarrollo del MAC y de la estrategia de Lisboa, tanto a nivel nacional y sub-nacional como europeo.
- Introducción de medidas y compromisos **que obliguen**, con vistas a apoyar el proceso de inclusión social. Se prestará una atención especial a la aplicación de "marcos horizontales" garantes de las normas sociales, a la introducción de un ingreso adecuado que propicie un nivel de vida digno, a un acceso igualitario a servicios de calidad asequibles (servicios sociales y servicios de interés general).
- Los gastos comprometidos por los **Fondos estructurales** y el nuevo programa PROGRESS se centrarán específicamente en la problemática de la pobreza y de la exclusión social, y no únicamente desde el ángulo del "*feeding in*" o de la estrategia para el crecimiento y el empleo.

### Intensificar la comunicación y la visibilidad del MAC en el ámbito social

- Lanzar una **estrategia** europea para sensibilizar a la opinión pública sobre el tema de la pobreza y fomentar un debate colectivo.
- Abrir en los Estados miembro **oficinas** de información sociales en diferentes ONG implicadas en el capítulo social del MAC.
- Crear, destinado a los **medios** y al sector de la comunicación, un "barómetro de la pobreza" atractivo.



- Profundizar en el **Encuentro europeo de personas en situación de pobreza** – multiplicación y consolidación de conferencias nacionales que agrupen a personas en situación de pobreza.
- Orientar la **Mesa redonda** europea sobre la pobreza hacia una evaluación del PNAin y una planificación a largo plazo. Producir un acercamiento entre la Mesa redonda y los procesos políticos.