

## Cumbre de Lisboa



Estrategia Europea de Inclusión Social

# Cuaderno europeo 2

## Cumbre de Lisboa

### Estrategia Europea de Inclusión Social

Todos los derechos reservados.  
Prohibida la reproducción total o parcial de este libro, por ningún medio electrónico o mecánico, sin el permiso por escrito del editor.

Elabora: Graciela Malgesini, Nuria González  
Coordina: José Manuel Fresno  
© Fundación Luis Vives, 2005  
Diseño portada e interior,  
maquetación y producción:  
Carlos Halcón de Villavicencio.

Impreso en España  
Depósito legal: NA-3038-2005

|  |    |
|--|----|
| PRÓLOGO  | 3  |
| INTRODUCCIÓN   | 5  |
| I - CONTEXTUALIZACIÓN  | 9  |
| II - POLÍTICA SOCIAL COMUNITARIA ESTRATEGIA DE LISBOA  | 12 |
| 1.- Pobreza, exclusión e inclusión social  | 12 |
| 2.- La estrategia de Lisboa  | 14 |
| 3.- Datos estadísticos de la pobreza en Europa y España  | 15 |
| 4.- El comité de protección social y sus funciones   | 17 |
| 5.- El método abierto de coordinación en inclusión social  | 19 |
| 6.- La estrategia de Lisboa “renovada”: la nueva agenda social   | 27 |
| III - PLANES NACIONALES DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL<br>DEL REINO DE ESPAÑA: AVANCES, RETOS                  | 30 |
| 1.- PNAIn 2001-2003  | 30 |
| 2.- PNAIn 2003-2005  | 31 |
| 3.- Evaluación de la Comisión Europea del PNAIn 2003-2005:<br>informe conjunto sobre protección e inclusión social | 31 |
| 4.- PNAIn 2005-2006 (Plan de actualización)  | 33 |
| 5.- Estrategia de Lisboa   | 34 |
| 6.- Europa digital e inclusión social  | 36 |
| 7.- La opinión de las entidades sociales sobre la estrategia de Lisboa<br>y el método abierto de coordinación      | 38 |
| IV - FUENTES EMPLEADAS   | 39 |

## PRÓLOGO

Esta publicación forma parte de un conjunto de guías que tienen por objeto hacer más comprensibles distintos temas de las políticas sociales europeas que afectan especialmente a las ONG que trabajan en el ámbito de la Acción Social. Las ONG españolas no están suficientemente informadas de la Estrategia de Lisboa y han sido muy poco activas en el diseño y seguimiento de los sucesivos planes nacionales de inclusión social. Conocer mejor la agenda comunitaria en esta materia, y los cambios que se están produciendo en la misma, es el primer requisito para una participación más activa.

A lo largo de las últimas décadas, y especialmente a partir del Tratado de Maastrich, las políticas sociales han adquirido mayor relevancia en la agenda comunitaria. La lucha contra la pobreza comenzó a ser objeto de actuación en la Unión Europea en la década de los 80 y principios de los 90 con los programas experimentales Pobreza I, II y III. La carencia de bases legales en los Tratados para actuar desde la perspectiva comunitaria en esta materia, unida a las resistencias de algunos Estados miembros, y a las claras limitaciones de estos programas, hicieron que tras el fin de los mismos, la Unión Europea dejase de actuar en este campo.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Niza, y la Cumbre y los Objetivos de Lisboa 2000 – 2010, la inclusión social y la lucha contra la exclusión pasan a ser objeto de actuación de la agenda comunitaria. Entre los objetivos perseguidos en la Cumbre de Lisboa del año 2000, se marca el erradicar la pobreza en el año 2010 en Europa. Para ello, los Estados miembros se comprometen a elaborar bianualmente planes nacionales de acción para la inclusión social. Se crea el Comité de Protección Social y se pone en marcha una serie de mecanismos que refuerzan esta estrategia.

Han transcurrido cinco años desde la Cumbre de Lisboa, y las tasas de pobreza no se han reducido sustancialmente, así como tampoco se han incrementado los niveles de protección social. No obstante, la Estrategia de Lisboa ha contribuido a poner la exclusión social en la agenda de los Estados miembros y ha facilitado una coordinación de las actuaciones de los distintos actores sociales en esta materia.

La Estrategia Europea de Inclusión Social pone en marcha una serie de mecanismos y procesos insuficientemente conocidos que intentamos estudiar en esta guía. Así, por ejemplo, se abordan temas tales como el Comité de Protección Social, los ejes de actuación, los Planes Nacionales de Inclusión Social, el uso del Fondo Social Europeo en la lucha contra la exclusión, etc.

Con los objetivos de Lisboa revisados en 2005, y justo en el paso del ecuador de la Estrategia Europea de Inclusión Social, la Unión Europea ha adoptado nuevas “directrices integradas para el crecimiento y el empleo” ( 2005 – 2008) y todos los Estados miembros han elaborado sus Programas Nacionales de Reforma de acuerdo a las mismas. El tema de la Inclusión sigue teniendo relevancia en este nuevo marco, pero quizás con objetivos poco definidos, y con un enfoque renovado.

Esperamos que esta guía sea de utilidad y que haga más accesible y comprensible la política comunitaria de lucha contra la exclusión a las ONG españolas y a aquellas entidades que actúan en el ámbito social, en un momento en el que la Unión Europea establece nuevas directrices, los Estados elaboran sus Programas Nacionales de Reforma y se comienza a planificar el nuevo periodo de los Fondos Estructurales 2007 – 2013, con un enfoque más abierto y sensible a la cohesión social, pero con una reducción sustancial de fondos para nuestro país.



## INTRODUCCIÓN

Durante mucho tiempo, la idea de una Europa Unida no fue más que un sueño en la mente de algunos grandes hombres. Hicieron falta dos grandes y terribles guerras para que se empezase a trabajar en serio para persuadir a las naciones europeas de la necesidad de crear una estructura estable y solidaria que permitiera a los países europeos convivir en paz y prosperidad.

Robert Schuman (ministro francés de Asuntos Exteriores), recogió una idea originalmente concebida por Jean Monnet, y el 9 de mayo de 1950 propuso la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Tratado de París, 1951). Este primer paso, limitado en este momento a la apertura del mercado común del carbón y del acero entre seis Estados Fundadores (Bélgica, República Federal Alemana, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos), fue el comienzo de más de medio siglo de cooperación pacífica entre los Estados Miembros de las Comunidades Europeas.

En 1957 los Estados de la CECA se decidieron a construir una Comunidad Económica Europea (Tratado de Roma) basada en un mercado común que abarcara una amplia gama de bienes y servicios. El éxito de los seis impulsó a Dinamarca, Irlanda y Reino Unido a sumarse a ellos, pasando así la CEE a tener 9 miembros en 1973. Las siguientes ampliaciones tuvieron lugar en 1981 y 86, con las adhesiones de Grecia, España y Portugal.

Mientras crecía el número de miembros, el modelo de integración europeo iba asimismo avanzando. En 1992 los Estados negociaron un nuevo Tratado, Maastrich, que creaba la Unión Europea sobre la base de unas instituciones reforzadas y dotadas de más amplias responsabilidades.

Tres años más tarde se unían al proyecto Austria, Finlandia y Suecia, conformando de esta forma la Europa de los 15. En 2002 entraba en circulación la moneda única.

La Unión Europea ha marcado profundamente la historia de Europa y la mentalidad de sus habitantes, tanto de los países que la conforman como de los que aspiran a hacerlo y sus vecinos. La UE supone un nuevo modelo para el continente, y sería un error considerar que ya ha adquirido su forma definitiva, ni en sus componentes, ni en su estructura ni en su funcionamiento. Además, a pesar de la fortaleza que la actuación conjunta les ha hecho adquirir, los países de la UE suponen un porcentaje cada vez más pequeño de la población mundial. Deben, por tanto, continuar uniéndose si quieren mantener el crecimiento económico y hacer frente a la competencia global de otras importantes economías. En consecuencia, el proceso de integración se construye día a día en el plano político, social, económico y legal, pero también en el geográfico y sociodemográfico. En el 2004 entraron a formar parte de la Unión diez nuevos miembros: República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. En 2007 lo harán Bulgaria y Rumania, Turquía, Croacia y Macedonia están en negociaciones.







## I - CONTEXTUALIZACIÓN

La Unión Europea se constituye sobre tres ámbitos fundamentales: la Europa Política, la Europa Económica y la Europa Social. La economía fue el origen del núcleo inicial y tradicional, la base de la Comunidad Económica Europea, y una de las mayores áreas de desarrollo de acuerdos y políticas comunitarias.

El desarrollo político está en construcción, con grandes avances a partir de la elección de los miembros del Parlamento Europeo y de las instituciones europeas principales, la Comisión, el Consejo, el Tribunal, o el Consejo Económico y Social.

El origen de la Europa Social se remonta a la década de 1970 del siglo pasado. Esta política ha adquirido mayor relevancia, especialmente en los últimos cinco años, gracias a la Estrategia de Lisboa, de la que hablaremos extensamente en este cuaderno.

Las disposiciones de política social, que ya figuraban en el **Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero** (1951), se vieron confirmadas más tarde en el **Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea**, con la incorporación de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo entre los objetivos de la integración europea. Para ello se contaba sobre todo con la contribución del **Fondo Social Europeo** y con la coordinación y cooperación entre los Estados miembros. Hasta la adopción del primer programa de acción social en 1974, que marcó el verdadero comienzo de la política social comunitaria, ésta estuvo limitada a las actividades del Fondo Social Europeo.

Desde entonces, la política social se centró en programas de acción específicos como, por ejemplo, los dedicados a la seguridad y salud en el lugar de trabajo, al fomento de la igualdad de oportunidades para las mujeres y a la inserción en la vida laboral de los grupos desfavorecidos. Sólo algunas de estas actividades de política social podían apoyarse en un fundamento jurídico específico. Los programas de política social se basaban en las normas generales de competencia (artículos 100 y 235 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea) y requerían siempre decisiones unánimes en el **Consejo de la Unión Europea**.

El **Acta Única Europea** apenas supuso una ampliación de las competencias comunitarias en el terreno de la política social: el nuevo artículo 118 A del Tratado de la Comunidad Económica Europea sólo preveía las medidas para salvaguardar la salud y la seguridad en el lugar de trabajo que pudieran ser adoptadas por el Consejo por mayoría cualificada y en cooperación con el Parlamento Europeo. **El Consejo Europeo de Maastricht** (diciembre de 1991) acabó encontrando un compromiso consistente en dejar intactas las disposiciones del Tratado en materia de política social y en añadirle un «Protocolo sobre la política social» que facultaba a los demás Estados miembros a recurrir a los órganos, procedimientos y mecanismos de los Tratados para llevar adelante una política social común de mayor alcance (el Reino Unido no llegó a firmar el Protocolo). En un acuerdo anejo al Protocolo se establecen los objetivos de una política social, pero que sólo sobrepasan significativamente el Tratado de la Comunidad Europea en lo referido a los derechos de los trabajadores.

La aplicación del Protocolo Social puso de manifiesto que la mayoría de los Estados miembros estaban dispuestos a crear un núcleo de normas mínimas europeas para regular los temas fundamentales en el ámbito de la política social. Ese Protocolo se ha integró en el Tratado de Ámsterdam de 1996, el cual recogía las orientaciones de la Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de 1989. Basándose en este texto, la Comunidad apoyaba y completaba la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:

- Mejora del entorno laboral para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores.
- Condiciones de trabajo.
- Información y consulta de los trabajadores.
- Igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo (oportunidades en el mercado de trabajo y trato en el trabajo).
- Integración de las personas excluidas del mercado de trabajo.

En los artículos 136 y 137 se introdujeron las bases legales para que la Unión Europea se ocupe de la lucha contra la exclusión social. Otras dos modificaciones del Tratado supusieron importantes mejoras. Tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, la Unión Europea pudo adoptar medidas para combatir cualquier forma de discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (artículo 13). Mediante la Decisión del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, se estableció el **Programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006)**.

La segunda modificación se refiere al refuerzo de la igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo. Se estableció la igualdad de remuneración y se introdujo la idea de acción positiva, es decir, que los Estados miembros podrán adoptar acciones destinadas a favorecer a las mujeres con el fin de equilibrar la situación en el ámbito del empleo (medidas que prevén ventajas específicas tendentes a facilitar el ejercicio de una actividad profesional por parte del sexo con menos representación, o prevenir o compensar desventajas en la carrera profesional). Además del citado artículo 13 del Tratado, el principio de igualdad entre hombres y mujeres apareció en las disposiciones sociales del mismo, en lo que se refiere a sus oportunidades en el mercado de trabajo y al trato en el trabajo y sus retribuciones por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor (artículos 137 y 141).

Un hito importante en este proceso fue la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea** que los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión firmaron y proclamaron el 7 de diciembre de 2000 con ocasión del Consejo Europeo de Niza.

La Carta de los Derechos Fundamentales recoge en un único texto, por primera vez en la historia de la Unión Europea, el conjunto de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos y de todas las personas que viven en el territorio de la Unión. Se basa esencialmente en los derechos y libertades fundamentales reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, las tradiciones constitucionales de los Estados miembros de la Unión Europea, la Carta Social Europea del Consejo de Europa y la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, así como en otros convenios internacionales a los que se han adherido la Unión Europea o sus Estados miembros.

Estos derechos fundamentales se agrupan en seis grandes capítulos:  
**Dignidad, Libertad, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía, Justicia**

En el texto de la futura Constitución Europea, aún sin aprobar, se recogen los citados Derechos Fundamentales, y se incluyen varias referencias específicas a la protección de las personas más vulnerables, como por ejemplo en la “Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado” (artículo II - 65); al

empleo e ingresos seguros en “Libertad profesional y derecho a trabajar” (artículo II - 75) y a la vida digna de las personas mayores, en “Derechos de las personas mayores” (artículo II - 85).

El contexto económico y social en la Unión Europea a comienzos de este siglo se caracterizaba por una serie de **oportunidades**:

- Una sociedad basada en el conocimiento traía consigo la prosperidad, creaba empleos y reducía las distancias.
- La globalización y los cambios tecnológicos eran necesarios para favorecer la competitividad.
- Los sistemas de protección social aseguraban la cohesión social.
- El crecimiento económico era favorable y el desempleo se reducía.

Pero estas mismas oportunidades también conllevan **riesgos**:

- Las competencias se devaluaban con mayor rapidez, aumentando así la marginación.
- Los sistemas de protección social eran objeto de una presión financiera creciente (envejecimiento de la población, gran proporción de inactivos).
- La polarización del crecimiento convertía a grandes áreas (urbanas y rurales) en zonas desfavorecidas.

Este panorama invitaba a seguir avanzando en el desafío de construir metas de desarrollo económico y, al mismo tiempo, de búsqueda de cohesión social en el marco comunitario.



## II - POLÍTICA SOCIAL COMUNITARIA Y ESTRATEGIA DE LISBOA

### 1.- POBREZA, EXCLUSIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL

En el discurso académico, político y social europeo se fue produciendo una transformación en la interpretación de los cambios sociales, particularmente sobre la situación de las personas más desfavorecidas. En los años 80 primaba el llamado enfoque “de pobreza”, basado en los niveles de renta como criterio para determinar si las personas eran pobres o estaban en riesgo de serlo. Este enfoque dio lugar a otro, de “exclusión social”, que fue ganando peso a partir de la década de 1990. Esta aclaración es importante, porque fuera de Europa, por ejemplo en los organismos internacionales de la ONU, se sigue empleando el concepto “pobreza” en un sentido amplio, no sólo económico, mientras que el término “exclusión” no se utiliza prácticamente en el sentido que le damos en Europa.

Los programas de lucha contra la pobreza llevados a cabo en los años 80 y principios de los 90 llegaron a la conclusión de que el indicador clásico, el porcentaje de hogares o individuos que disponía de menos de la mitad de la renta media, resultaba insuficiente para averiguar la situación de determinados grupos sociales (minorías étnicas que sufrían discriminación, personas mayores, enfermos crónicos graves, personas solas sin ingresos, discapacitados sin empleo, niños en hogares pobres...). Se observó que existía también una “geografía de la exclusión social”, representada por algunos barrios marginales, los guetos urbanos, las zonas rurales alejadas, los territorios periféricos, etc. Cuando un elevado número de personas pobres o vulnerables se concentraban en esos mismos espacios, la exclusión se hacía visible. El problema era que muchos excluidos estaban dispersos y, por consiguiente, resultaban “invisibles” para la sociedad. El caso más destacable era el de las personas sin hogar, que viven transitoriamente en dispositivos, albergues o en la calle y que nunca entran en los censos y estadísticas. Estos antecedentes explican el cambio de enfoque que mencionamos.

*En 2000 EUROSTAT, la oficina estadística de la Comisión Europea, definió la exclusión social como un fenómeno multidimensional que impide a los individuos participar plenamente en la sociedad.*

Por lo general la exclusión social es el resultado del mal funcionamiento de alguno o varios de los cuatro componentes siguientes de la sociedad:

- El sistema democrático de derecho y social que debe velar por la integración social de todos los ciudadanos.
- El mercado de trabajo, que debe velar por la integración económica.
- El Estado del bienestar, que debe velar por la integración social.
- La familia y las relaciones de proximidad, que deben velar por la integración interpersonal.

La literatura sobre estos temas ha distinguido los siguientes conceptos, desempleo, pobreza y exclusión social, que pueden darse interrelacionados o aislados. La **pobreza** es la insuficiencia de recursos. Desemboca en la falta de acceso a determinados servicios básicos y concierne a toda la unidad familiar.

El **desempleo** es el estado de todo aquél que se ve privado de un trabajo remunerado en un momento dado de su vida activa. Si el desempleo se prolonga demasiado y si la familia o las demás redes personales no cogen el relevo, se convierte en fuente de pobreza y de exclusión social (desempleo de larga duración). Un empleo precario también puede contribuir a la pobreza.

La **exclusión social** es un fenómeno más complejo, en el que intervienen, además de la falta de acceso a determinados servicios, factores sociodemográficos, de situación sociocultural y de nivel de calidad de vida.

En el 2000 la Comisión Europea consideró la exclusión como una situación que implicaba la desigualdad en varias facetas de la sociedad (como son: el acceso al trabajo, la educación, la salud, la justicia y en los restantes derechos fundamentales), la cual parecía haberse convertido en un problema estructural. La Comisaria de Empleo y Asuntos Sociales Ana Diamantopoulou dijo al respecto:

*“La exclusión social es una cuestión humana. ¿Cómo no lo va a ser, si hoy hay 60 millones de personas en la UE que son pobres o están en riesgo de serlo? Pero es también una cuestión económica y de gobierno (governance). Una cuestión económica porque sólo una Europa cohesionada puede alcanzar hasta los recursos actualmente subutilizados de capital humano y de capacidades. Una cuestión de gobierno, porque la UE todavía se ve mucho más enfocada a los intereses de las grandes empresas, que a los del hombre o la mujer de la calle.”*

Por todas estas razones, se valoró que la yuxtaposición de iniciativas, conocidas como “Planes-pobreza”, desarrolladas hasta entonces por algunos de los Estados miembros en un marco europeo, no alcanzaban a rozar una problemática que era claramente comunitaria, generalizada y con patrones comunes. Se vio la necesidad de actuar de una manera integral, que respondiera a la complejidad descrita, y de allí se derivó el concepto de “inclusión” social, como antídoto frente a la “exclusión”. En el Informe conjunto sobre inclusión social de 2004, se define la inclusión de la siguiente manera:

*La inclusión social es un proceso que asegura que aquellas personas en riesgo de pobreza y de exclusión social aumenten las oportunidades y los recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural, así como para gozar de unas condiciones de vida y de bienestar que se consideran normales en la sociedad en la que viven. La inclusión social asegura de que se tenga mayor participación en la toma de decisiones que afecta a sus vidas y el acceso a sus derechos fundamentales*



## 2.- LA ESTRATEGIA DE LISBOA

El Consejo de Europa de Lisboa de marzo de 2000 solicitó a los Estados miembros y a la Comisión de las Comunidades Europeas que adoptara medidas para tener un impacto decisivo en la eliminación de la pobreza antes de 2010. Los jefes de Estado de la Unión Europea, adoptaron lo que se conoce como **Estrategia de Lisboa**, en la que se comprometieron a dar “un impulso decisivo en la erradicación de la pobreza” en Europa con la perspectiva del 2010, y “hacer de la lucha contra la exclusión social y la pobreza uno de los elementos centrales de la modernización del modelo social europeo”.

La Estrategia fue refrendada en el posterior **Consejo Europeo de Niza** (diciembre 2000), donde se terminó de situar la inclusión social como un eje esencial de la estrategia de conjunto de la UE. El Consejo consideró inaceptables las tasas de pobreza existentes entonces en la UE, y los Estados miembros hicieron hincapié en la necesidad de modernizar el modelo social europeo y adoptar un Estado de Bienestar.

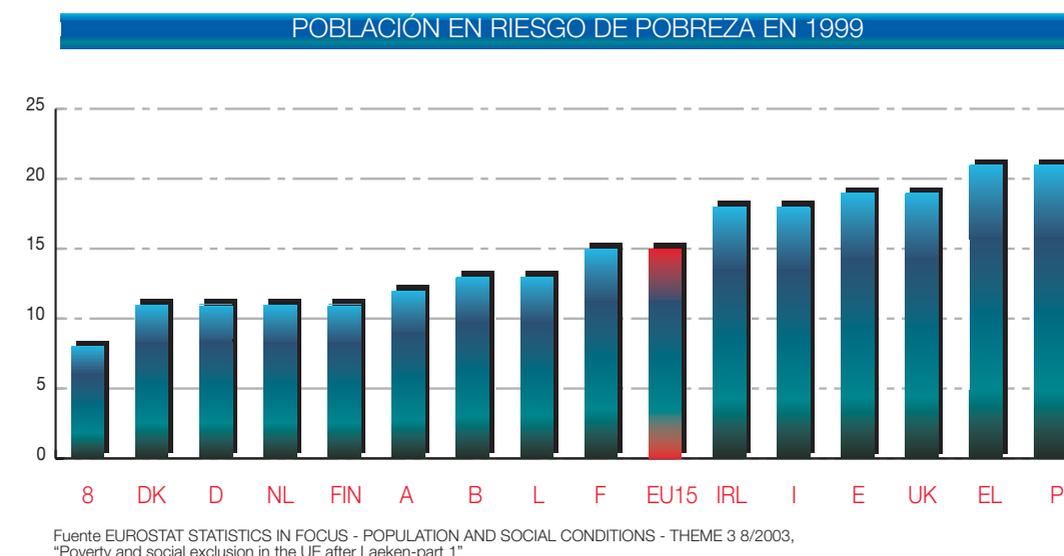


La Estrategia de Lisboa es un proceso de trabajo entre todos los Estados miembros de la Unión Europea, con objetivos comunes entre 2000 y 2010, para hacer de la Unión “la economía más competitiva y dinámica del mundo,, basada en la gestión del conocimiento y la innovación, capaz de un crecimiento económico sostenible, con más y mejores puestos de trabajo y mayor cohesión social”. Persigue cuatro metas principales: desarrollo económico sustentable, más y mejores empleos, cohesión social y sostenibilidad medioambiental”.

En el ámbito social, se estableció el **Comité de Protección Social**, con el fin de abordar cuestiones como la seguridad social, la modernización de la sanidad y la sostenibilidad del sistema de pensiones. Para trabajar coordinadamente a favor de las personas en situación de pobreza y exclusión social, se elaboraron los **Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social** (PNAIn), que tienen cuatro objetivos comunes en todos los estados miembros de la Unión, hasta el año 2010. Todo ello bajo un método de trabajo, el **Método Abierto de Coordinación**, que pretendía terminar con la mera yuxtaposición de políticas nacionales en materia social, para dar lugar a sinergias, a procesos de aprendizaje mutuo y a un avance más profundo en la definición de políticas comunes.

## 3.- DATOS ESTADÍSTICOS DE LA POBREZA EN EUROPA Y ESPAÑA

En un Informe de 2001 EUROSTAT calculó que el 15 % de la población de la Unión Europea de los 15 estaba en riesgo de pobreza en 1999, es decir que vivía en hogares con “ingresos disponibles” por debajo del 60% del promedio de la renta de su respectivo país. Estos datos, calculados como promedio de los resultados nacionales (donde cada país recibía un peso equivalente a su población total), enmascaraban las diferencias considerables entre los Estados miembros, con un sector de población en riesgo de pobreza que iba desde el 9% en Suecia hasta el 21% en Grecia y Portugal.



Cinco años más tarde, las últimas estimaciones disponibles de EUROSTAT establecen una cifra de 72 millones de europeos que viven en riesgo de pobreza en la Europa de los 25 (460 millones de habitantes). Con la ampliación y otros factores, como la incorporación de inmigrantes y refugiados, el porcentaje de población en riesgo de pobreza se mantiene prácticamente inalterado con respecto a 1999: 16 % de los ciudadanos de la UE 25 se encuentran en riesgo de pobreza (alrededor del 18% en España) en 2004.

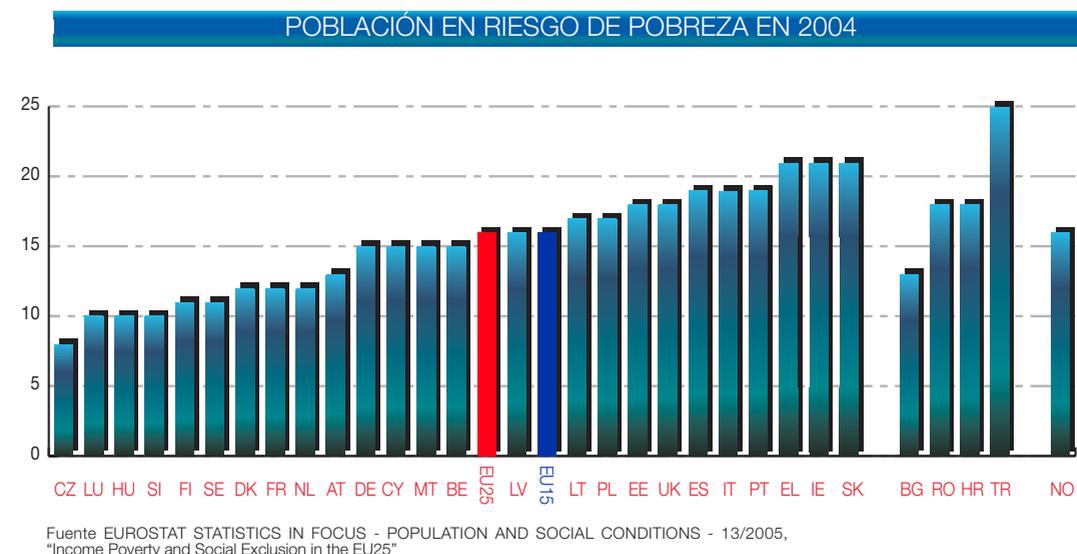
### Otros datos:

- El desempleo se sitúa en el 9% de la población.
- 10% de la población vive en unidades familiares sin ningún empleo.
- 25% de la población en riesgo de pobreza tiene un empleo en su unidad familiar.
- 14 millones de trabajadores a tiempo completo viven en situación de pobreza.
- El riesgo de pobreza es mucho mayor para las mujeres que para los hombres.

### Algunas tendencias agravantes de esta situación social en los últimos años:

- Reducciones en la protección social (o crecimientos reducidos en países con los sistemas menos desarrollados) ligados a la contención presupuestaria.
- En el discurso político, énfasis en el trabajo y la “activación” como la única o principal salida de la pobreza.

Emergencia de nuevas problemáticas de minorías étnicas, extranjeros y familias monoparentales, que se quedan rezagados con respecto a la renta de la población general.



Como se observa del gráfico anterior, nuevamente el promedio enmascara la gravedad de las cifras de algunos de los Estados miembros. Por un lado, los países con el porcentaje más alto de pobreza son Eslovaquia, Irlanda, Grecia (21%) seguidos por Portugal, Italia, España (19%), el Reino Unido y Estonia (18%). Por otro lado, la población en riesgo de pobreza está cerca del 10% en la República Checa (el 8%), Luxemburgo, Hungría, Eslovenia (10%), seguida por Finlandia y Suecia (11%), Dinamarca, Francia, Holanda (12%) y Austria (13%). Los países restantes se enfrentan a tasas intermedias de pobreza, cercanas al promedio de la UE.

En el informe de la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2004, el Instituto Nacional de Estadística de España destacó algunos datos importantes que aportan mayor información sobre el país: **una de cada cinco personas que reside en España se encuentra por debajo del umbral de pobreza**. El porcentaje de mujeres (20,8%) es mayor que el de hombres (19,0%). Estos resultados son similares a los que se obtuvieron con las mediciones estadísticas anteriores, el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), durante el periodo 1994-2001, lo cual nos habla de una persistencia en la desigualdad **por razones de género**. Otro factor potenciador es **la edad**: los grupos con tasas más elevadas son las personas de 65 o más años y los menores de 16 años (con el 29,6% y el 24,3% respectivamente).

Además de estas desigualdades de género, existen notables **diferencias regionales** entre las comunidades autónomas con mayores ingresos, Madrid y Cataluña (con una media por hogar de 25.493 euros y de 24.763 euros, respectivamente) y las comunidades con los ingresos medios por hogar más bajos, Extremadura (16.470 euros) y Andalucía (18.336 euros).

## Tasas de riesgo de pobreza por Comunidad Autónoma.

| Comunidad Autónoma           | Tasas de riesgo |
|------------------------------|-----------------|
| Madrid (Comunidad de)        | 9,5             |
| País Vasco                   | 11,2            |
| Cantabria                    | 11,9            |
| Cataluña                     | 12,5            |
| Aragón                       | 12,5            |
| Asturias (Principado de)     | 12,6            |
| Navarra (Comunidad Foral de) | 12,7            |
| Baleares (Illes)             | 15,2            |
| Rioja, La                    | 18,5            |
| Comunidad Valenciana         | 19,6            |
| Total España                 | 19,9            |
| Galicia                      | 21,2            |
| Canarias                     | 24,1            |
| Murcia (Región de)           | 24,5            |
| Castilla y León              | 25,1            |
| Castilla-La Mancha           | 29,4            |
| Andalucía                    | 31,1            |
| Extremadura                  | 37,0            |
| Ceuta y Melilla              | 37,3            |

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA DE ESPALA, Encuesta "Condiciones de vida" 2004.

Como vemos Ceuta y Melilla (37,3%), Extremadura (37,0%) y Andalucía, (31,1%) son las regiones que registran las mayores tasas de riesgo de pobreza en España. En consecuencia, si se desglosan los datos-país de EUROSTAT se puede apreciar la heterogeneidad y complejidad de la situación española, con la presencia de grandes grupos de población especialmente vulnerables.

## 4.- EL COMITÉ DE PROTECCIÓN SOCIAL Y SUS FUNCIONES

El Comité de protección social (CPS) fue creado en el año 2000 para servir como instrumento de intercambio y cooperación entre la Comisión europea y los Estados miembros de la Unión europea en el ámbito de la modernización y mejora de los sistemas de protección social.

*EL CPS trabaja en estrecha colaboración con otros comités encargados de examinar la política social y económica a nivel comunitario, en particular con el Comité de empleo (EMCO) y el Comité de política económica (CPE) y establece los contactos apropiados con los agentes sociales. De este modo se ocupa de los siguientes asuntos: inserción social, pensiones, atención sanitaria, vincular más las políticas de protección social a las políticas activas de empleo (making work pay) y reorganización de la cooperación política en materia de protección social.*

### Las funciones del CPS son:

- Seguir la situación social y la evolución de las políticas de protección social de los Estados miembros de la Unión Europea y en la Comunidad.
- Facilitar los intercambios de información, experiencias y buenas prácticas entre los Estados miembros y con la Comisión.
- Preparar informes, formular opiniones o llevar a cabo otras actividades en los ámbitos que se deducen de sus competencias, bien bajo demanda del Consejo o de la Comisión o bajo su propia iniciativa.

Desde que se puso en marcha, el trabajo del Comité de protección social ha dado prioridad a la lucha contra la pobreza y la exclusión social y a la garantía de adecuación y viabilidad de las personas. El trabajo de la Comisión en estos ámbitos ha llevado a la puesta en marcha del Método abierto de coordinación.

El Comité se compone de dos representantes designados por cada Estado miembro y de dos representantes de la Comisión. Estos representantes pueden ser asistidos a su vez por dos suplentes. Además, el Comité se sirve de expertos exteriores según el orden del día.

### Campos de acción del CPS:

#### 1. Inserción social

Los elementos claves en materia de inserción social del método abierto de coordinación son los siguientes:

- Objetivos comunes con respecto a pobreza y exclusión social aprobados en la cumbre de Niza de diciembre 2002 y revisados en el Consejo “Empleo, política social, salud y protección de los consumidores” en diciembre 2002.
- Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión social: los primeros planes bianuales fueron adoptados por los Estados miembros en junio 2001.
- Los informes conjuntos sobre inclusión social y un seguimiento, una evaluación y un examen periódicos entre pares de países (peer review).
- Los indicadores comunes, cuyo objetivo es ser una herramienta para seguir los progresos realizados y comparar las mejores prácticas.
- Un programa de acción comunitaria destinado a incentivar la cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra la exclusión social: “Programa de acción comunitaria de lucha contra la exclusión social (2002-2006)”.

#### 2. Pensiones

El Comité de protección social trabaja conjuntamente con el Comité político económico en materia de pensiones. Los elementos claves al respecto del método abierto de coordinación vienen definidos en los siguientes documentos:

- Objetivos y métodos de trabajo en el marco de las pensiones: aplicación del método abierto de coordinación; informe aprobado por el Consejo en diciembre 2001 y por el Consejo europeo de Laeken.
- Informes de estrategia nacional: pensiones viables y adecuadas presentados por los Estados miembros en septiembre 2001.

- Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre pensiones viables y adecuadas aprobado por el Consejo en marzo 2003 y por el Consejo europeo de Bruselas.
- Otros documentos que tratan de los debates sobre pensiones en el seno del CPS.

#### 3. Atención sanitaria

El Consejo y la Comisión examinan particularmente las cuestiones de accesibilidad, de calidad, y de viabilidad financiera de los sistemas sanitarios. Para ello se elaboró un cuestionario que fue transmitido a los Estados miembro. Las respuestas sirvieron para elaborar un informe conjunto del Consejo y de la Comisión, que fue aprobado por el Consejo europeo de Bruselas en la primavera de 2003.

#### 4. Vincular más las políticas de protección social a las políticas activas de empleo (Making work pay)

En virtud del mandato que le fue confiado por el Consejo, el Comité de protección social fue invitado a volcarse en los desafíos políticos ligados a la cuestión de saber cómo “hacer que el trabajo sea más ventajoso y que proporcione ingresos seguros”. Se trata de examinar la relación entre la protección social y el empleo de manera que los objetivos políticos en estos dos campos puedan perseguirse de manera que se refuercen mutuamente.

A finales de 2002, el Comité de protección social, apoyándose en un documento preparado por la Comisión, llevó a cabo una reflexión sobre esta cuestión que desembocó en la aprobación de un documento de orientación del Comité.

El Consejo Europeo de Bruselas de marzo 2003 invitó a la Comisión a establecer un informe sobre “la mejora del marco general de políticas de protección social que ponga el acento en la eficacia de los incentivos (por ejemplo, los sistemas de prestaciones, la conciliación de la vida familiar y de la vida profesional, medidas para los mayores) e identificando las mejores prácticas. Una de las líneas directrices específicas definidas dentro del marco de la estrategia europea de empleo revisada en 2003 es “volver el empleo más atractivo gracias a los incentivos”. En consecuencia, el CPS actúa en este ámbito en estrecha cooperación con el Comité de empleo y el Comité de política económica.

#### 5. Racionalización

Se trata de la reorganización de la cooperación política en diferentes aspectos de la protección social. Persigue un objetivo doble: aumentar la visibilidad de la protección social en el seno de la estrategia de Lisboa estableciendo mejores vínculos con otros procesos de coordinación, como las orientaciones principales de las políticas económicas y la estrategia europea de empleo, y desarrollar mejores sinergias internas entre los diferentes campos de acción de protección social.

### 5.- EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN EN INCLUSIÓN SOCIAL

Es un enfoque de gobierno, desarrollado por la Estrategia Europea del Empleo desde la cumbre de Luxemburgo de 1997, que se basa en mecanismos reguladores “suaves” (“soft law”) y el aprendizaje mutuo para mejorar la convergencia en áreas que permanecen como responsabilidad de los Gobiernos nacionales, pero que preocupan a toda la UE, como el desempleo de larga duración, el envejecimiento demográfico y la protección social.

## 1. Objetivos comunes

El Consejo de la Unión Europea definió en un documento de 2000 las ideas clave de los objetivos comunes:

- **Necesidad:** La pobreza y la exclusión social adoptan formas complejas y pluridimensionales que obligan a recurrir a un amplio abanico de políticas en el marco de esta estrategia global.
- **Un espacio para la lucha contra la exclusión social:** Paralelamente a la política de empleo, la protección social juega un papel primordial, pero se debe reconocer también la importancia de otros factores tales como la vivienda, la educación, la salud, la información y la comunicación, la movilidad, la seguridad y la justicia, el tiempo libre y la cultura.
- **Sinergias con los logros en materia de empleo y de crecimiento económico:** El empleo es la mejor protección contra la exclusión social. El crecimiento económico y la cohesión social se refuerzan mutuamente.
- **Mainstreaming:** Se acuerda integrar la lucha contra la pobreza y la exclusión en las diferentes políticas ("mainstreaming"), en los planos nacional y comunitario.
- **Papel estratégico de los sistemas de protección social:** Una sociedad con más cohesión social y menos exclusión es la prueba de una economía más potente. Los sistemas nacionales de asistencia social y los sistemas que garantizan unos recursos suficientes son importantes instrumentos de la política de protección social.
- **Aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC):** La nueva sociedad basada en el conocimiento ofrece posibilidades considerables para reducir la exclusión social, ya sea creando condiciones económicas para una mayor prosperidad o creando nuevas modalidades de participación en la sociedad. Se debe evitar el riesgo de que se amplíe la brecha entre quienes tienen acceso a los nuevos conocimientos y quienes son excluidos. La puesta en práctica de un plan de acción de la Comisión "Europe 2002 – Una sociedad de la información para todos", aprobado por el Consejo Europeo de Feira, debería contribuir a la consecución de este objetivo.
- **Análisis, comprensión y desarrollo de conciencia social:** Los objetivos apropiados deben permitir igualmente favorecer una mejor comprensión de la exclusión social, integrar la promoción de la solidaridad en las políticas de los Estados miembros en materia de empleo, educación y formación, salud y vivienda, y definir acciones prioritarias para determinados grupos beneficiarios (por ejemplo, las minorías, los niños, las personas mayores, los minusválidos), habiéndose dejado a discreción de los Estados miembros la elección de las acciones más adaptadas a su situación particular.

## 2. Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (NAPs/Inclusion)

*Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIn) son los medios por los cuales los Estados miembros trasladan los objetivos comunes a las políticas nacionales, con el objeto de contribuir a generar un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza y la exclusión social.*

Uno de los capítulos más importantes de la Estrategia de Lisboa ha sido la elaboración y puesta en marcha de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIn), que se estructuran en los mencionados cuatro objetivos comunes, en todos los Estados miembros de la Unión.

## Objetivos Comunes de los PNAIn

1. Facilitar la participación en el empleo y el acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios.
2. Prevenir los riesgos de exclusión.
3. Actuar a favor de los más vulnerables.
4. Movilizar a todos los agentes sociales.

El **primero** objetivo, "Facilitar la participación en el empleo y el acceso a todos los recursos, derechos, bienes y servicios", se centra en el acceso a un empleo de calidad y a los derechos en áreas tales como protección social adecuada para "vivir la vida con dignidad", la renta, la vivienda, la salud, la educación.

El **segundo**, "Prevenir los riesgos de la exclusión", incluye el acceso a las nuevas tecnologías, prevenir particularmente la exclusión de las personas discapacitadas, evitar problemas tales como el endeudamiento, y promover la solidaridad familiar "en todas sus formas".

El **tercer** objetivo, "Ayudar a los grupos más vulnerables", consiste en prevenir la exclusión de los que se encuentran en mayor riesgo de pobreza persistente, de promover la integración, la acción en la infancia y en las "áreas marcadas por la exclusión".

El **cuarto** objetivo es "Movilizar a todos los agentes". Se trata de promover, de acuerdo con las prácticas nacionales, la participación y la capacidad de expresión de las personas en situación de exclusión, mayor coordinación de los gobiernos nacionales y locales, y también la participación de las ONGs y de los interlocutores sociales.

El proceso de los PNAIn hasta ahora ha sido el siguiente: Los antiguos 15 Estados Miembros de la UE adoptaron Planes para la Inclusión Social bianuales en 2001 y en 2003. Los 10 Estados Miembros de nueva incorporación, que se adhirieron a la UE en mayo de 2004, adoptaron planes bianuales en 2004. Para prepararse para esto, se habían acordado "Memoranda comunes de inclusión social" (JIMs) con la Comisión Europea a finales de 2003. En ellos fijaron los retos y las prioridades para la lucha contra pobreza.

Para que la siguiente ronda de los planes comience de forma conjunta en todos los Estados miembros en 2006, se acordó ampliar los 15 planes en los antiguos países de la UE por un año, con una "ligera actualización" en 2005-2006.

## 3. Informes conjuntos

Una característica dominante del Método Abierto de Coordinación es el análisis y la evaluación conjunta por la Comisión Europea y por el Consejo, de los Planes Nacionales de Acción remitidos por los Estados miembros. Los informes conjuntos determinan el progreso hecho en la puesta en práctica del MAC, fijan las prioridades e identifican las buenas prácticas y enfoques innovadores, de interés común para los Estados miembros. En 2002 y 2004 se han realizado dos informes conjuntos sobre Inclusión Social, referidos respectivamente a los PNAIn de 2001-2003 y 2003-2005. En 2005, con el objeto de racionalizar (streamlining) el proceso del método abierto de coordinación (MAC), se comenzó a elaborar un Informe anual en las áreas de inclusión y protección social, incluyendo pensiones y sanidad. Para contribuir a la preparación de este informe de mayor alcance, los servicios de la Comisión publican informes separados y más profundos que se centran en los PNAIn o Memoranda Comunes de Inclusión (JIMs).

### Informe conjunto sobre inclusión social de 2001

Se identificaron en este Informe un conjunto de cambios estructurales que estaban afectando a la pobreza y a la exclusión social, a veces positivamente y a veces negativamente:

- El impacto de los cambios estructurales en el mercado de trabajo como resultado del cambio tecnológico y de la globalización económica.
- El impacto del rápido crecimiento de las tecnologías de la información y de comunicación.
- El efecto del envejecimiento demográfico y de las mayores demandas resultantes de la dependencia y los servicios del cuidado de los mayores.
- El impacto de la diversidad étnica creciente producida por la inmigración.
- Los cambios por el aumento del número de hogares monoparentales y la tendencia hacia la pérdida de importancia de la familia como institución.
- La tendencia a una mayor igualdad entre hombres y mujeres y una mayor participación de éstas en el mercado de trabajo.

### Informe conjunto sobre inclusión social (The Joint Inclusion Report 2004)

Este Informe es la primera evaluación oficial de la marcha del MAC en el campo de la inclusión social, además establece líneas de acción prioritarias y destaca buenas prácticas en la inclusión social.

El Informe destaca que los factores de riesgo asociados a pobreza y a la exclusión social identificados en 2001 se confirman en los PNAIn de 2003:

- Dependencia a largo plazo de rentas mínimas o básicas inadecuadas.
- Desempleo a largo plazo, de baja calidad o con escasa experiencia.
- Niveles bajos de educación y formación; analfabetismo.
- Personas que han crecido en una familia vulnerable.
- Problemas de salud y condiciones de vida difíciles.
- Personas que viven en áreas con múltiples desventajas, problemas y/o falta de una vivienda adecuada.
- Problemas asociados a la inmigración y la pertenencia étnica, racismo y discriminación.

El primer informe había identificado ocho desafíos básicos que debían ser abordados por todos los Estados miembros. El análisis de los PNAIn de 2003 sugirió que éstos continúan proporcionando un marco adecuado, pero que algunos aspectos habían ganado más énfasis.

Todas las medidas de los PNAIn desarrollados por los Estados miembros coincidieron en los siguientes aspectos:

- Desarrollar un mercado de trabajo inclusivo y la promoción del empleo como derecho y como oportunidad para todos.
- Garantizar un ingreso adecuado y recursos para una vida humana digna.
- Enfrentar las desventajas educativas mediante la prevención y las oportunidades para el aprendizaje durante toda la vida.
- Preservar la solidaridad de la familia, mientras se promueve la igualdad de género, la protección de los derechos individuales de sus miembros, sus beneficios y los derechos de la infancia.
- Conseguir viviendas dignas para todos.
- Garantizar la igualdad de acceso a servicios de calidad (salud, transporte, sociales, cuidados, culturales, de ocio y legal).
- Mejorar la provisión de servicios.
- Regenerar áreas desfavorecidas o degradadas.

Un compromiso político renovado: El Consejo de Europa de Lisboa de 2000 pidió a los Estados miembros y a la Comisión que adoptaran medidas para tener un impacto decisivo en la eliminación de la pobreza antes de 2010. También se convino que los Estados miembros debían coordinar sus políticas mediante el Método abierto de coordinación que combina los objetivos comunes, planes de acción nacionales, indicadores comunes, con la finalidad de promover estrategias más ambiciosas y eficaces para la inclusión social. En ese contexto, los Estados miembros realizaron una primera ronda de planes y prepararon una segunda generación lo cual, después de tres años de la Cumbre de Lisboa, implicó un reconocimiento político del desafío de continuación, para asegurar la inclusión social en toda la Unión Europea.

### El Informe Conjunto sobre Protección e Inclusión Social (Joint Report on Social Protection and Social Inclusion) de 2005

Este informe anual presenta los principales avances en las áreas cubiertas por el Método Abierto de Coordinación en protección Social y en Inclusión Social.

En la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones- Informe conjunto sobre protección social e inclusión social (Bruselas, 27.1.2005) COM(2005) 14 final, se mantienen las siete actuaciones prioritarias clave mencionadas anteriormente, aunque adaptando algo los contenidos:

- 1. Aumentar la participación en el mercado de trabajo:** Esta prioridad, la principal para la mayoría de los Estados miembros, implica la expansión de las políticas activas del mercado de trabajo y lazos más estrechos entre protección social, aprendizaje permanente y reformas de los mercados de trabajo, para que se refuercen entre sí.
- 2. Modernizar los sistemas de protección social:** Se procura lograr regímenes de protección social viables, adecuados y asequibles para todos, así como prestaciones dirigidas a quienes pueden trabajar que estimulen eficazmente a hacerlo y proporcionen seguridad suficiente para adaptarse a los cambios.
- 3. Abordar las desventajas educativas:** Se trata de prevenir el abandono de la enseñanza formal, facilitar el paso de la escuela al trabajo, sobre todo para quienes terminan de estudiar con baja cualificación, hacer que la educación y la formación sean más asequibles para los grupos desfavorecidos e integrarlos en la oferta general y promover el aprendizaje permanente, incluido el aprendizaje electrónico, para todos. La necesidad de invertir más y con mayor eficacia en el capital humano de cualquier edad es ampliamente reconocida.
- 4. Erradicar la pobreza infantil:** Este es un paso fundamental para combatir la perpetuación de la pobreza a través de las generaciones. Se presta especial atención a la intervención precoz y a las primeras etapas de la educación de los niños desfavorecidos, así como a reforzar los subsidios y la asistencia a las familias con niños. Algunos países también dan cada vez más relieve a la promoción de los derechos del niño como base para el desarrollo de medidas.
- 5. Garantizar una vivienda digna:** En algunos Estados miembros se está atendiendo a la mejora de las condiciones de vivienda; en otros, a la necesidad de abordar la escasez de viviendas sociales para grupos vulnerables. Varios Estados miembros desarrollan enfoques más generales para evitar que haya personas sin hogar.

**6. Mejorar el acceso a servicios de calidad:** Esto implica hacer más asequibles los servicios de asistencia sanitaria y de larga duración, los servicios sociales y los transportes, así como mejorar las condiciones locales e invertir en infraestructuras adecuadas. También es fundamental aprovechar el potencial de nuevas TIC al alcance de todos y prevenir la exclusión digital.

**7. Vencer la discriminación y aumentar la integración de las personas con discapacidad, las minorías étnicas y los inmigrantes:** La lucha contra la grave marginación que sufren esos colectivos exige una combinación de medidas encaminadas a dar acceso a servicios y oportunidades, hacer aplicar la legislación contra la discriminación y desarrollar enfoques específicos. Las dificultades a las que se enfrentan los gitanos requieren una atención especial.

#### Principales mensajes de este Informe:

- Una mejor protección social es tan esencial para el crecimiento y el empleo como para la cohesión social.
- En el campo de la inclusión social, los logros invitan a la perseverancia y a la ambición.
- Las medidas de inclusión social deben adaptarse a los diversos retos de los Estados miembros.
- En el ámbito de las pensiones, mantener empleados a los trabajadores de más edad es un reto capital en toda la Unión Europea.
- A escala de la UE, la extensión del MAC a la sanidad y la racionalización de todos los procesos de protección social e inclusión social, previstas para 2006, deberían usarse para insistir más en la realización de objetivos y el desarrollo de sinergias entre distintos ámbitos de medidas.
- El proceso de evaluación pendiente para 2005 debería centrarse en los resultados, con objeto de servir de preparación para un nuevo ciclo del MAC a partir de 2006.
- Para lograr los objetivos de competitividad, empleo e inclusión social de la estrategia de Lisboa es fundamental hacer que los trabajadores vuelvan a trabajar, mantengan su empleo y aumenten su empleabilidad y su participación en el mercado de trabajo.

En el marco de los informes conjuntos se realizaron reuniones de Peer Review. Han comenzado en 2004 y continuarán hasta 2006, con un máximo de ocho revisiones por año.

**El Peer Review** consiste en un proceso de aprendizaje mutuo voluntario que implica el análisis de políticas específicas, de programas o de las acciones institucionales presentadas como buena práctica en los diferentes PNAIn. El programa consiste en una serie de sesiones “entre pares”, en las cuales la experiencia del país anfitrión se enfrenta con los comentarios y análisis crítico de los restantes países.

#### 4. Indicadores de Inclusión Social

Entre las funciones del Comité de Protección Social, dentro del Método Abierto de Coordinación, se encuentra el desarrollo de los Indicadores de Inclusión Social.

En el Consejo Europeo de Niza primero (diciembre de 2000) y en el de Laeken después (diciembre de 2001) se fueron fijando las bases tanto para una mayor coordinación de las políticas para reducir la desigualdad y la exclusión social –con la obligación de los diferentes Estados Miembros de desarrollar planes nacionales de inclusión social– como para la definición homogénea de un conjunto de indicadores básicos para permitir el seguimiento de los avances de cada país en la consecución de los

objetivos de reducción de la pobreza y la exclusión social. La selección de un conjunto común de indicadores debería permitir a los Estados Miembros utilizar un “mismo lenguaje” en la evaluación de la realidad social.

*Los llamados “indicadores de Laeken” son construcciones estadísticas establecidas para poder realizar un diagnóstico de la realidad social (ex - ante) y una evaluación de políticas (ex -post).*

Cuando la Estrategia de Lisboa comenzó a desarrollarse, resultó evidente el déficit de información para abordar los temas sociales desde la multidimensionalidad de la exclusión. Los indicadores de Laeken, desarrollados por el Sub-grupo de Indicadores, se presentan en tres niveles:

**Nivel 1 (indicadores primarios):** un número reducido (cerca de diez) de indicadores que tratan de informar sobre las principales dimensiones de la exclusión social: exclusión económica (carencia de recursos materiales), exclusión educativa, exclusión laboral, exclusión sanitaria y exclusión residencial.

**Nivel 2 (indicadores secundarios):** consistiría en una batería de indicadores que reforzarían los anteriores suministrando un mayor detalle, sin un número prefijado.

**Nivel 3:** reuniría aquellos indicadores que los agentes nacionales implicados consideran necesarios para reflejar sus singularidades.

#### Indicadores de Exclusión Social del Comité de Protección Social de la UE

##### Indicadores primarios

- 1.- Porcentaje de bajos ingresos después de transferencias (umbral= 60% de la mediana).
- 2.- Distribución de la renta (ratio entre quintiles de renta).
- 3.- Persistencia de los bajos ingresos.
- 4.- Intensidad de la pobreza (poverty gap= distancia de los ingresos de los pobres respecto al umbral).
- 5.- Cohesión regional.
- 6.- Tasa de desempleo de larga duración.
- 7.- Población en hogares sin empleo.
- 8.- Abandono escolar.
- 9.- Esperanza de vida al nacer.
- 10.- Estado de salud.

##### Indicadores secundarios

- 1.- Distribución en torno al umbral del 60% de la mediana.
- 2.- Porcentaje de ingresos bajos en un corte temporal.
- 3.- Porcentaje de bajos ingresos antes de transferencias.
- 4.- Distribución de la renta (índice de Gini).
- 5.- Persistencia de los bajos ingresos.
- 6.- Porcentaje de desempleados de larga duración.
- 7.- Tasa de desempleo de muy larga duración.
- 8.- Número de personas con bajo nivel educativo.

A pesar de los progresos realizados, los expertos valoran que aún estamos lejos de obtener indicadores que reflejen completamente la multidimensionalidad de la exclusión social.

### 5. Programa de Acción Comunitaria de Lucha contra la Exclusión Social

El Programa es parte del Método Abierto de Coordinación y tiene como objetivo apoyar la cooperación entre los Estados miembros, mediante tres secciones de actividades:

#### Actividades del Programa

**Sección 1:** Apoya el análisis y la investigación. Se centra en la calidad de los datos y del análisis para mejorar la comprensión y el seguimiento de la lucha contra la pobreza y la exclusión.

**Sección 2:** Promueve la cooperación política y el aprendizaje mutuo. Se ha dado una atención especial al intercambio transnacional de información y de buenas prácticas. Una segunda acción consiste en un Programa de Revisión entre Pares, *Peer Review*, para evaluar la eficacia de ciertas políticas, contribuir a su mejora y ampliar su difusión. Se estableció una red de expertos nacionales independientes para que la Comisión y los Estados miembros estuvieran informados regularmente de los principales avances sobre las políticas cubiertas por los PNAIn.

**Sección 3:** Apoya la participación de varios agentes sociales y el establecimiento de redes a nivel europeo. Un componente es la financiación de algunas redes europeas muy activas en la lucha contra pobreza y la exclusión social en Europa. Esta sección también financia los eventos organizados por la presidencia de la Unión Europea, como las Mesas Redonda Europeas sobre Pobreza y Exclusión Social.

La Comisión es responsable de la puesta en práctica del Programa, con la asistencia de un comité compuesto por representantes de los gobiernos de los Estados miembros. Fue aprobado por el Parlamento y el Consejo el 7 de diciembre de 2001. Comenzó el 1 de enero de 2002. Los montos presupuestarios llegan a 75 millones de Euros en 5 años (2002-2006).

El Programa de Acción complementa la política social de la Unión Europea, y particularmente las actividades del Fondo Social Europeo, la iniciativa comunitaria EQUAL y otros programas de acción tales como el Programa de Lucha contra la Discriminación, el Programa para la Igualdad de Género y las medidas del incentivo del empleo. Al contrario del Fondo Social Europeo, este Programa no subvenciona actividades realizadas en el terreno (finalistas), sino que apoya actividades de intercambio y proyectos que tengan una dimensión transnacional. Por lo tanto sus fondos totales son limitados, en comparación con los fondos estructurales.

#### Programa de Intercambio transnacional (Transnational Exchange Programme)

Este Programa que se enmarca en la sección 2 del programa comunitario fue lanzado en 2002, bajo la Sección 2 del Programa de Acción Comunitaria sobre Exclusión Social. Su objetivo es promover y apoyar la organización de intercambios y promover el aprendizaje mutuo entre los Estados miembros, los países de candidatos y restantes países del Espacio Económico Europeo. Es uno de los dos vehículos principales para promover el intercambio y la cooperación transnacionales.

Hasta el presente se han desarrollado dos fases, en las que han participado organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales y regionales y organismos públicos de España, tanto como promotores de proyectos, como socios de otras organizaciones.

Comenzó en una primera convocatoria para proyectos de nueve meses en 2002, seguida por un primer ciclo de dos años, hasta 2005. En este año se volvió a realizar un segundo programa anual, 2005-2007. Una característica importante es la transnacionalidad de los proyectos (tienen que ser al menos tres socios de distintos Estados miembros) y el hecho de que estos no pueden tener como objetivo la intervención directa, sino la sensibilización, investigación, creación o fortalecimiento de redes, intercambio de buenas prácticas, comunicación y difusión.

El interés principal de la convocatoria más reciente (Call for proposals VP/2004/05) es aumentar la información y el conocimiento dentro de los Estados miembros, los países candidatos y los países de la EFTA/EEA sobre el proceso de inclusión social de la Unión, movilizar la implicación y la participación de todos los agentes relevantes en la preparación, puesta en práctica de los PNAIn y en los Informes conjuntos sobre inclusión social (JIMs).

En el marco del programa comunitario encontramos diversas **investigaciones concluidas sobre temas sociales**. Una de ellas, la de Indicadores Regionales para analizar la exclusión social y la pobreza, tiene el propósito de identificar las metodologías y estrategias para el desarrollo de indicadores de exclusión social y pobreza a nivel regional, incluyendo aspectos económicos y no monetarios como el acceso a servicios esenciales de salud, educación, transporte, condiciones de vida y vivienda, y participación. Otro Estudio temático comparativo transnacional pretende analizar e identificar políticas y programas culturales que contribuyan a prevenir y reducir la exclusión social y la pobreza. La investigación "Medidas políticas para promover el uso de microcréditos" buscaba identificar y analizar las políticas más efectivas de microcréditos y combinaciones de servicios (formación, apoyo de pares, trabajo en red, recursos de ahorro, etc.) para el auto-empleo y las microempresas, dirigidas a personas en exclusión social y pobreza. El Estudio temático comparativo transnacional pretendía analizar e identificar qué combinaciones de respuestas políticas son las más exitosas para prevenir y reducir niveles elevados de pobreza infantil. El Estudio sobre la situación de los gitanos en la Unión Europea ampliada investigó las circunstancias en las que vive este colectivo.

## 6.- LA ESTRATEGIA DE LISBOA "RENOVADA": LA NUEVA AGENDA SOCIAL

En 1993, cuando el **Consejo Europeo de Copenhague** preguntó por qué el potencial de crecimiento, la competitividad y el empleo en la Unión iban por detrás de otras áreas económicas principales como Estados Unidos y Japón, algunos sugirieron que estos peores resultados eran consecuencia de deficiencias fundamentales en el modelo europeo de sociedad existente. Otros sostuvieron que los principios básicos del modelo de sociedad europeo serían plenamente compatibles con esfuerzos dirigidos a mejorar sustancialmente los resultados generales de la Unión. Existe un consenso generalizado de que Europa debe seguir manteniendo su modelo social que, por otra parte, no es uniforme; pero, al mismo tiempo, hay una convicción de que el mismo debe ser modernizado.

En 2003, los indicadores recogidos para el informe "**La Situación Social en la Unión Europea**" parecían validar el hecho de que la Unión y sus Estados miembros decidieran continuar con un enfoque dirigido a mantener la solidaridad y la cohesión social. Los indicadores de empleo, educación, salud y bienestar general que se encuentran en este informe confirmaron en general que se habí-

an realizado progresos considerables, y que Europa era tan capaz de proporcionar unas buenas condiciones de vida a la amplia mayoría de sus ciudadanos como otras economías importantes.

Dos años más tarde, es decir en 2005, la Estrategia está en proceso de revisión dados los escasos progresos en la misma. Por un lado, no se han alcanzado los objetivos propuestos con respecto al empleo, al nivel de endeudamiento público, al crecimiento económico y a la competitividad de la economía europea. Por otro, se afirma que tampoco se han producido los avances esperados en los objetivos de los Planes de Acción para la Inclusión Social, en cuanto a una reducción significativa o erradicación de la pobreza.

Los Informes de Implementación (Implementation Reports) arrojaron una serie de conclusiones importantes para la reorientación del proceso, una vez transcurrido el primer quinquenio:

- La pobreza sigue siendo uno de los grandes desafíos.
- Hay una mayor riqueza de información.
- Hay déficit en la implementación de políticas sociales entre Estados miembros.
- Se confirman las siete prioridades políticas establecidas en 2000.
- La supervisión y seguimiento son superficiales, no existen estudios de impacto y falta un verdadero enfoque estratégico, más allá de la tendencia a sumar acciones que se presentan bajo el nombre de "Plan".
- La dimensión de género de los PNAIn es débil.

En febrero de 2005, la Comisión Europea dejó de dar un lugar prioritario a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, cuando paradójicamente, prácticamente no había habido progresos en los objetivos marcados en el 2000. En el Comunicado del Presidente de la Comisión Europea, el portugués Joao Durán Barroso, al Consejo Europeo de primavera, «Trabajamos juntos por el crecimiento del empleo – Un nuevo impulso para la Estrategia de Lisboa» (COM (2005) 24), se propone esta revisión, sin hacer una mención explícita al objetivo de eliminación de la pobreza como misión fundamental de la política social europea.

En todo el Comunicado, la frase concreta más clara, aunque bastante "descafeinada", es la siguiente:

*"Las políticas de Inclusión Social tienen que mantenerse por parte de la Unión y de los Estados miembros, con un enfoque multidimensional, dirigiéndose a grupos- diana como la pobreza infantil".*

#### Las tres áreas de la Nueva Estrategia de Lisboa pueden resumirse en estas consignas:

1. Más crecimiento: hacer de Europa un lugar más atractivo para invertir y trabajar.
2. Crear más y mejores empleos: conocimiento e innovación para el empleo.
3. Mejor gobernanza: mayor coordinación de las políticas macro y microeconómicas.

En el proceso de revisión de la Estrategia de Lisboa se ha hecho énfasis en la **Estrategia de Desarrollo Sostenible**, de la que se espera que de cabida a los temas de inclusión social.

Estas ideas-fuerza se desarrollan, por un lado, a través de la **Estrategia de Empleo y Crecimiento** y los **Programas Nacionales de Reforma**, que unifican las anteriores Directrices de Política Económica y las Directrices de Empleo. Los Estados miembros han presentado a finales del año

2005 sus Programas Nacionales de Reforma a la Comisión. Estos programas tendrán una periodicidad trianual y serán objeto de un informe conjunto por parte de la Comisión.

Por otro lado, está la **Estrategia "Racionalizada" (Streamlining) de Inclusión Social y de Protección Social**, y los Planes que unifican los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión y planes similares en materia de sanidad, cuidados a largo plazo y pensiones. La Comisión ha insistido en la necesidad de reducir, agilizar y hacer más eficientes los procesos de coordinación, seguimiento y evaluación, en el marco de una Europa de 25 Estados miembros.

En la Comunicación de la Comisión sobre la nueva **Agenda Social** (Bruselas, 9.2.2005 COM(2005) 33 final) se explica de esta manera las nuevas orientaciones:

"La revisión de la Agenda Social completa y consolida la revisión intermedia de la estrategia de Lisboa, que se centró en el crecimiento y el empleo. La Agenda tiene un papel fundamental en la promoción de la dimensión social del crecimiento económico. En el período 2000-2004 se han logrado avances significativos. Ahora se trata de mejorar la aplicación de las medidas previstas en la Agenda Social, tomando como base principios acreditados. Estos principios permitirán:

- Perseguir un enfoque europeo integrado que garantice una interacción positiva de las políticas económica, social y de empleo.
- Promover la calidad –del empleo, de la política social y de las relaciones laborales–, mejorando, como contrapartida, el capital humano y social.
- Adaptar los sistemas de protección social a las modernas expectativas de nuestras sociedades, sobre la base de la solidaridad y reforzando su carácter de factor productivo.
- Tener en cuenta el «coste de la falta de una política social.»

Se afirma que la Agenda desarrolla una estrategia doble. En primer lugar, subraya su cometido de reforzar la confianza de los ciudadanos. En segundo lugar, presenta acciones clave en torno a dos ejes principales, derivados de los objetivos estratégicos de la Comisión para 2005-2009: 1) el empleo (objetivo de prosperidad) y, de forma complementaria, 2) la igualdad de oportunidades y la inclusión (objetivo de solidaridad).

#### La Agenda Social establece tres condiciones para el éxito:

1. Un enfoque intergeneracional: oportunidades para los jóvenes; la Comisión propone en 2005 un Libro Verde sobre la dimensión intergeneracional destinado a analizar los cambios demográficos de la población europea y sus consecuencias. También la asociación intergeneracional.
2. Asociación por el cambio: la cooperación entre las autoridades públicas, los interlocutores sociales y la sociedad civil es clave para el éxito de las políticas europeas.
3. La dimensión exterior: la integración del modelo social europeo en los diálogos y las actuaciones exteriores a nivel bilateral, regional y multilateral.

En el apartado "La lucha contra la pobreza y el fomento de la inclusión social: Una iniciativa comunitaria sobre los sistemas de recursos mínimos y la integración de los excluidos del mercado de trabajo", se menciona que el año 2010, será el Año Europeo de la lucha contra la exclusión y la pobreza.

### III. PLANES NACIONALES DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL DEL REINO DE ESPAÑA: AVANCES, RETOS

#### 1.- PNAIN 2001- 2003

La opinión generalizada sobre el primer Plan de Inclusión español es que se trata de un Informe que compila la política social española con relación a los cuatro objetivos comunes marcados por la Unión Europea más que de un plan en sentido estricto.

Los **Planteamientos estratégicos** del PNAIN se sintetizan en un decálogo:

- 1.- Reducir en un 2% el número de personas con una renta inferior al 60% de la mediana de ingresos.
- 2.- Mejorar la coordinación de las políticas de protección social, de empleo e inserción social.
- 3.- Avanzar en la dimensión territorial de los Planes de Acción.
- 4.- Impulsar medidas de apoyo a la familia.
- 5.- Potenciar el acceso a las nuevas tecnologías de la población excluida, de las ONG y sus profesionales.
- 6.- Intensificar las actuaciones contra la violencia doméstica.
- 7.- Desarrollar programas específicos para grupos con especial vulnerabilidad.
- 8.- Asegurar la participación y movilización de todos los actores implicados, incluidos los Parlamentos correspondientes.
- 9.- Garantizar la participación y aportaciones de los propios afectados.
- 10.- Fomentar el intercambio y el aprendizaje de buenas prácticas.

Los **avances**:

Se realizaron avances de coordinación entre los diferentes niveles administrativos: Europeo, General del Estado, Autonómico y Local; entre las diferentes áreas de protección social: Seguridad Social, Empleo, Salud, Educación, Vivienda, Servicios Sociales (Asistencia Social) y entre los ámbitos público y privado, especialmente en la coordinación con el Tercer Sector.

Se dio mayor importancia al aspecto territorial en el trabajo con grupos de riesgo y los programas horizontales. Se establecieron planes regionales de acción para la inclusión social en varias Comunidades Autónomas, algunos se sumaron a los planes de lucha contra la exclusión ya existentes antes de 2000.

Se impulsó la coordinación con las ONG y en el marco de la misma varias organizaciones no gubernamentales de acción social reactivaron la **Red Europea de Lucha contra la Pobreza en España**, EAPN-ES, para poder dar mejor seguimiento a la Estrategia de Lisboa y a estos aspectos de la política social nacional y regional.

Los **límites**:

Una encuesta que se efectuó a entidades sociales españolas mostró que, en general, el nivel de conocimiento de este Plan por parte de las asociaciones (mucho más por parte de la sociedad en general) era muy escaso.

Además se ha puesto en evidencia el escasísimo impacto del plan dada la falta de objetivos y medidas precisas, de indicadores medibles, de presupuesto adicional y de liderazgo en la implementación del mismo.

#### 2.- PNAIN 2003-2005

Este segundo Plan se propuso establecer un mayor compromiso entre los grandes sectores de la población: público, no lucrativo y de mercado. Se intentó una nueva forma de trabajar, destacando la acción para la inclusión en el territorio. También se avanzó en la implantación y funcionamiento de los planes territoriales y locales. Los planteamientos estratégicos y las prioridades siguieron siendo los del primer Plan, haciendo énfasis en un aspecto especialmente importante: reducir la pobreza en término de ingresos económicos promedio.

El segundo plan incluye avances sustanciales sobre el primero en términos de evaluación de actividades previas y precisión de objetivos; además, se aumentaron las actuaciones respecto de los problemas de dependencia, la movilización y el tercer sector. La segunda encuesta a entidades sociales indicó un mayor conocimiento, gracias en parte a la actuación y expansión territorial de la EAPN-ES.

Este nuevo plan hizo un esfuerzo por implicar más a los distintos agentes sociales que intervienen en el proceso: Administración Gral. del Estado, Comunidades y Ciudades Autónomas, corporaciones locales (Federación Española de Municipios y Provincias), Tercer Sector, agentes sociales (CES), expertos y propios afectados

El seguimiento y la evaluación se realizan a través de:

- Indicadores de seguimiento.
- Evaluaciones anuales a nivel interno y Europeo.
- Comisión Interministerial.
- Comisión especial de CC.AA. (y Conferencia Sectorial).
- Comisión de Servicios Sociales de la FEMP.
- Consejo Estatal ONG de Acción Social.

#### 3.- EVALUACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA DEL PNAIN 2003-2005: INFORME CONJUNTO SOBRE PROTECCION E INCLUSION SOCIAL

La Comisión Europea hace un balance sobre el plan español en el que constata luces y sombras.

##### Situación y tendencias clave:

Como aspectos positivos se destaca que en los últimos años, la economía española ha mantenido una tasa de crecimiento anual del PIB superior al promedio de la UE. El progreso hacia los objetivos de empleo de Lisboa es lento pero constante. El índice de empleo ha aumentado más del 10% desde 1996, hasta alcanzar el 59,7% en 2003, principalmente debido al crecimiento del empleo femenino. El desempleo, que era del 11% en 2003, sigue siendo alto, aunque lo era mucho más (superior a dos dígitos) a mediados de los noventa. El paro de larga duración apenas llega al 4 % de la población activa, cuando en 1995 superaba el 10%.

En el plano negativo, se insiste en que el nivel general de estudios y la participación en la formación siguen estando claramente por debajo de la media de la UE. Si bien la situación de la mujer en el mercado laboral se aproxima a los promedios de la UE, aún muestra tasas de empleo muy bajas y de desempleo, muy elevadas con respecto a los hombres. España está entre los países de la UE con mayor porcentaje de gente que vive con ingresos inferiores al umbral del 60% (el 19% de la población total en 2001).

El gasto en protección social como porcentaje del PIB es bajo en relación con la media de la Europa de los 15 (20 % en 2000, frente al 27,1 % para EU-15), y se concentra sobre todo en prestaciones por desempleo y asistencia sanitaria, destinando solamente un 9 % a cubrir otras necesidades.

#### Inclusión social:

El empleo se sigue considerando el instrumento principal para lograr la inclusión social. El PNAIN describe una gama completa de medidas, aunque no está claro cómo se combinan. Si bien se fijó como objetivo reducir en un 2 % el número de personas con una renta inferior al 60 % de la mediana de ingresos, la falta de otros objetivos cuantificados sigue siendo una de las debilidades estratégicas, especialmente en las áreas de salud, vivienda y educación.

La actualización del PNAIN incluye nuevas medidas y tiene por objeto principalmente mejorar los ingresos de los trabajadores con salarios bajos (aumento del salario mínimo) de los pensionistas (incremento de las pensiones no contributivas mínimas) así como la cobertura de servicios para algunos grupos vulnerables. Hay también un refuerzo de la lucha contra la violencia doméstica.

El papel del FSE en el apoyo a los objetivos de inclusión se aborda dentro del PNAIN en un anexo informativo e ilustrativo del informe principal. La ejecución de medidas apoyadas por el FSE es una contribución importante a la lucha contra la pobreza y la exclusión social en España.

#### Pensiones:

En España, el sistema público de pensiones está estrechamente vinculado a las cotizaciones, y son la principal fuente de ingresos para la tercera edad. Este sistema ofrece además una renta mínima protegida y otros sistemas de prestaciones no contributivas que pretenden garantizar la posibilidad de mantener el nivel de vida para las personas inactivas y aquellas que por distintas circunstancias (desempleo, discapacidad, etc.) no han cotizado al sistema público. Los regímenes complementarios profesionales y personales cubren a casi seis millones de personas, aunque sólo un 10 % de éstas pertenecen a un régimen profesional establecido por convenio colectivo.

El marco jurídico para los fondos de pensiones fue reformado mediante una normativa adoptada en 2002 que regula el trato fiscal de estos sistemas y mejora la protección de los beneficiarios. A fin de abordar el reto que para la viabilidad financiera plantea el envejecimiento de la población, el Gobierno estableció recientemente un fondo de reserva al que han de transferirse los excedentes del sistema de seguridad social, con objeto de ayudar a cubrir el aumento previsible de los gastos en pensiones (a principios de 2005, los activos del fondo equivalían a un 2,9 % del PIB).

Se presta atención al aumento de los niveles de empleo en general y de trabajadores de más edad, en particular, y la reciente integración de los trabajadores inmigrantes también puede beneficiar al equilibrio financiero del sistema de pensiones. Una manera de aumentar el nivel de empleo de los trabajadores de más edad consiste en facilitar una jubilación flexible y gradual, así como reforzar los incentivos para que se prolongue la vida laboral. Según lo indicado en el informe conjunto sobre adecuación y viabilidad de las pensiones, se deben estudiar otras reformas.

#### Retos futuros:

- Reforzar la coordinación y cooperación entre los diversos niveles administrativos, a fin de tener una información más actualizada de los progresos a nivel local y regional. Asimismo (dada la importancia del empleo como instrumento para lograr la inclusión social), consolidar la participación de los interlocutores sociales.

- Responder a la demanda cada vez mayor que puede implicar para algunos servicios sociales y regímenes de prestaciones el aumento del número de inmigrantes.
- Adoptar otras medidas para garantizar la viabilidad financiera del sistema de pensiones.

#### 4.- PNAIN 2005-2006 (PLAN DE ACTUALIZACIÓN)

En su Plan de Inclusión 2005-2006, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales hizo su propia **evaluación del Plan 2003-2005**.

*Sostuvo que “el cumplimiento ha sido, en términos generales, muy elevado, ya que prácticamente todas las medidas de actuación incluidas en el mismo han registrado avances total o parcialmente. Únicamente sobre 9 de las 265 medidas que incluye el Plan no se tiene constancia de que se haya producido algún avance”.*

El Plan tiene un anexo de evaluación de dichos “avances” por problemáticas y por colectivos vulnerables correspondientes al período 2003-2005, denominado “Principales tendencias y desafíos desde 2003”. Se valora el impacto positivo del crecimiento económico en materia de acceso a bienes y recursos y se constata el leve repunte del gasto social (20,2% del PIB en 2002 con respecto a 20,1%) que sigue estando por debajo de la media de la UE-15, 28% del PIB.

Se presenta también un segundo Anexo, “Evaluación general de objetivos, prioridades y metas clave del PNAIN 2003-2005”, en el que se ofrecen datos oficiales de las CCAA y de ámbito estatal sobre las leyes, planes y los fondos dedicados al cumplimiento de los distintos objetivos y medidas del Plan 2003-2005. Comparando el gasto realizado en 2002 y en 2004, se constata que **ha habido un incremento presupuestario en todas las líneas de actuación**, excepto en Empleo y Justicia.

Entre los **aspectos positivos** señalados en las conclusiones, hay algunos de los que destacan las propias ONG:

- El PNAIN ha posibilitado un mayor contacto entre agentes (públicos y privados).
- Ha contribuido a la definición de acciones en materia de acción social.
- Ayuda a orientar las actuaciones de las ONG.
- Cumple una labor informativa y de sensibilización de la sociedad.

Existen, sin embargo a pesar de esta evaluación excesivamente optimista aspectos preocupantes que necesitan mejoras y reflexión. Habría que seguir mejorando el **grado de conocimiento** del PNAIN, la **dotación presupuestaria**, la **coherencia** con otras líneas de actuación política (por ejemplo, la política de inmigración y la política de empleo), las sinergias y la **transversalidad** de cuestiones como el **enfoque de género** y la **lucha contra la discriminación**.

En este último tema, tal como señaló el último Informe por países de la Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia (**European Commission against Racism and Intolerance – ECRI**), en España existen cuestiones especialmente preocupantes en materia de discriminación, racismo e intolerancia, que requerirían una mayor dotación de esfuerzos para su superación. Concretamente, el Informe de 2003 mencionó las especiales dificultades de la población gitana, y el creciente problema de la pobla-

ción de origen inmigrante del norte de África. Aunque en 2004 se ha promulgado el **Real decreto sobre la composición y atribuciones del Consejo de promoción de la igualdad de trato**, las acciones concretas y visibles en esta materia todavía no se han hecho evidentes y la mayor parte del peso parece seguir en manos del Defensor del Pueblo (Ver el Informe de la Comisión Europea, "Igualdad y no discriminación 2005").

## 5.- LA FINANCIACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LISBOA

Los Fondos Estructurales, y especialmente el Fondo Social Europeo, son los principales instrumentos financieros que permiten a la Unión Europea concretar los objetivos de apoyo a la política de cohesión económica y social.

Existen cuatro Fondos Estructurales:

- El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es ahora mismo el más importante. Desde 1975 concede ayudas para la construcción de infraestructuras y la realización de inversiones productivas capaces de generar empleo, sobre todo en beneficio de las empresas.
- El Fondo Social Europeo (FSE), instaurado en 1958, financia principalmente actividades de formación para favorecer la inserción profesional de los desempleados y de los sectores más desfavorecidos de la población.
- El Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) es el instrumento financiero de la política agrícola común y del desarrollo rural. Consta de dos secciones: la sección de «Orientación», que financia medidas de desarrollo rural y de apoyo a los agricultores establecidos en las regiones rurales de la Unión Europea, y la sección de «Garantía», que financia sobre todo las organizaciones comunes de mercado.
- El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) se creó en 1993, con el fin de adaptar y modernizar el equipamiento de este sector y diversificar las actividades económicas de las zonas dependientes de la pesca.

### El Fondo Social Europeo

El Tratado de la Unión Europea declara que el **Fondo Social Europeo** (FSE) tiene por cometido la mejora de las perspectivas de empleo de los trabajadores. El FSE ha tenido una historia muy cambiante: instaurado en 1958, empezó sirviendo sobre todo para financiar medidas de reinstalación y de reconversión profesional y beneficiando en mayor medida a los Estados miembros más «ricos», con más experiencia en la presentación de solicitudes. Más tarde, en la década de los ochenta, la mayoría de los recursos se dedicaron a la inserción profesional de los jóvenes en paro. Desde 1972 se aplican contingentes nacionales para asegurar que la mayor proporción de los recursos del fondo se destine a los Estados miembros más «pobres».

La realización del mercado interior también llevó consigo una amplia reforma del FSE. Según las disposiciones del Acta Única Europea, que apenas sufrieron cambios con el Tratado de la Unión Europea, el FSE debe contribuir, junto con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y la sección Orientación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, a reforzar la cohesión económi-

ca y social de la Unión (artículo 130 B del Tratado CE). De acuerdo con el reglamento marco sobre los Fondos Estructurales de julio de 1993, el FSE debe dirigir su financiación fundamentalmente hacia las medidas de los objetivos nº 3 (lucha contra el desempleo de larga duración, integración de los jóvenes en la vida activa) y nº 4 (adaptación de los trabajadores a los procesos de modernización industrial), pero también a las acciones del objetivo nº 2 (reconversión de las regiones industriales tradicionales). A todo ello se añaden las llamadas «iniciativas comunitarias» de carácter transnacional e innovador destinadas a determinados proyectos o colectivos de personas.

La **iniciativa comunitaria EQUAL**, que representa el 4,5% del FSE, se centra especialmente en la lucha contra la exclusión en relación con el mercado de trabajo. Esta iniciativa se apoya en las iniciativas ADAPT y EMPLEO -Now, Horizon, Integra, Youthstart (1994-1999), hasta convertirse en la iniciativa principal comunitaria gestionada por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Género, como complemento al Fondo Social Europeo.

En España, el FSE se desarrolla mediante programas operativos regionales y plurirregionales. Los primeros, dependiendo de cada Comunidad Autónoma, incluyen en mayor o menor medida acciones vinculadas a la inclusión social. Entre los segundos, existe uno que está especialmente vinculado a los objetivos de los PNAIn.

El **Programa Operativo Plurirregional de Lucha contra la Discriminación**, gestionado por entidades públicas y privadas, se inició en el 2000 y durará hasta finales de 2006. El énfasis está en la lucha contra la discriminación y exclusión que pueden experimentar ciertos grupos sociales mencionados en el artículo 13 del Tratado. El programa se diseña para promover medidas de prevención y lucha contra la discriminación basada en origen racial o étnico, la religión o la creencia, la discapacidad, la edad o la orientación sexual, u otro tipo de discriminación.

Desde el punto de vista de la política de Inclusión Social, es importante garantizar que el FSE continúa sosteniendo e intensificando proyectos que, de manera específica, tienen como objetivo la lucha contra la discriminación y la inclusión social de las personas con especiales dificultades de inserción laboral. En España, este programa específico ha supuesto avances, tanto en procedimientos de gestión como en impactos sobre la población destinataria:

- Se trata de la primera experiencia conjunta de entidades públicas y privadas.
- Ofrece la oportunidad a las ONG de actuar como entidades gestoras en todo el proceso.
- Es la primera vez que un programa se centra en la lucha contra la discriminación en el acceso al mercado de trabajo (de colectivos con especiales dificultades).
- Sólo supone un 1,5% del conjunto de los Fondos Estructurales en España.
- Los operadores han priorizado la igualdad de género y la participación de la mujer.
- Ha creado estructuras de partenariado públicas y privadas para ofrecer respuestas específicas a problemas que experimentan las personas en su acceso al mercado laboral, tanto en el ámbito regional como local.
- Ha creado metodologías de colaboración conjunta e integración de recursos complementarios.
- Ha creado know-how (problemáticas, dificultades de determinados colectivos) y respuestas adaptadas.
- Las entidades gestoras han podido dar respuestas integradas y mejorar la calidad de los servicios a las personas.
- Ha favorecido la responsabilidad social de las empresas.

- Ha potenciado la coordinación y complementariedad entre las políticas sociales que se dirigen a estos colectivos y las medidas de acceso de estas personas al empleo.
- Este programa incluye una línea de subvención global, que son financiaciones para la capacitación de ONG que actúan en la lucha contra la exclusión.

Los Fondos estructurales han sido un instrumento financiero clave para contribuir a reducir las diferencias en las condiciones de vida de la gente y para promover la cohesión social y económica. En el **nuevo Reglamento** aparece más reforzada la cuestión de la inclusión social de las personas más desfavorecidas y la lucha contra la discriminación, particularmente se mencionan determinadas problemáticas y grupos sociales (discapacitados, abandono prematuro escuela, migrantes y minorías...) Se da mayor protagonismo y participación a las ONG.

Es importante continuar trabajando en esta línea dado que de lo contrario se segmentarían las intervenciones, creando dispersión y dependencia en los participantes en los proyectos con respecto a múltiples agentes, se duplicarían esfuerzos y recursos, no se capitalizaría el "know how" y las sinergias generadas y se volvería a un enfoque asistencial de la protección social, centrado en políticas de empleo pasivas.

### Otros programas.

La Comisión tiene en marcha una serie de líneas presupuestarias que en su integridad o en parte pueden contribuir a la lucha contra la exclusión. Muchos de ellos no continuarán en el futuro y los objetivos de los mismos serán incluidos en el futuro programa "progress".

## 6.- EUROPA DIGITAL E INCLUSION SOCIAL

En la cumbre de Lisboa de 2000 la Comisión Europea lanzó la Iniciativa eEuropa (eEurope Initiative), como parte de las nuevas políticas de acción para la inclusión social.

### La eEuropa tiene tres objetivos clave:

- 1.- Hacer que cada escuela, gobierno, empresa y ciudadano tuviera su representación y presencia on-line.
- 2.- Crear una Europa digitalizada, en la que fluyera la financiación privada.
- 3.- Asegurar que todo el proceso fuera socialmente inclusivo, que garantizara la confianza y respeto mutuos.

En 2002 se llegó a la conclusión de que los avances digitales, en general, iban mucho más rápidamente que su incorporación en la sociedad, que el mundo asociativo estaba aun lejos de alcanzar los niveles deseables, que los intercambios de buenas prácticas aun necesitaban ser más sistemáticos y fiables, que las administraciones públicas no llegaban a digitalizar muchos de los posibles intercambios con los ciudadanos, que muchas personas en desventaja social ahora agregaban la brecha digital en el listado de factores excluyentes....

En un estudio de 2004, Eurostat advirtió sobre la significativa división digital que existe en España entre segmentos de la población según la edad, la ocupación, el nivel educativo o el grado de urbanización del área donde viven. En todos los países europeos el uso de Internet es más amplio entre los

grupos más educados que entre los menos, pero esas diferencias son especialmente acusadas en Portugal, Eslovenia y España, donde la diferencia entre unos y otros es del 61 por ciento.

Es en los países del norte de Europa donde esas diferencias son menos acusadas: más del 50% de las capas de población menos educadas utilizan Internet. El grupo de población mas intensivamente usuario de la red en todos los países europeos son los estudiantes; Finlandia (97%), Suecia y Dinamarca (ambos con el 96%) vuelven a liderar este segmento. Los españoles participaban con el 90%. Siguen en utilización de la red las personas que tienen empleo, con los mismos países nórdicos a la cabeza, mientras que los españoles están mas abajo, en el 52%. Los desempleados nórdicos son también usuarios mayoritarios, en tanto que los españoles se sitúan en el 37%, un indicador elocuente de las posibilidades de abandono de esa situación de desempleo.

En la Cumbre de Sevilla de ese año se reelaboró el **Plan de Acción de eEurope 2005**, concentrándose en dos ámbitos de actuación, con el objeto de no dispersar esfuerzos:

- Acciones para estimular servicios, aplicaciones y contenidos, cubriendo tanto servicios públicos como empresas on-line.
- Acciones para estimular la banda ancha y la seguridad en Internet

El 1 de junio de 2005 la Comisión Europea aprobó la iniciativa "**2010: sociedad de la información europea 2010**", con la que durante los próximos cinco años intentará incentivar el desarrollo de la economía digital en la UE, promover el crecimiento y el empleo en la industria de la información y los medios de comunicación.

Las personas que pertenecen a colectivos desfavorecidos que no pueden permitirse el acceso a las TIC están amenazadas con una caída mayor en la exclusión, porque no tienen acceso a las mayores oportunidades que brinda el manejo de las mismas, la cualificación y el acceso a la información en general.

### EL EJEMPLO DE LA EXPERIENCIA DE BEEP <http://www.beep-eu.org/>

Dentro del marco de las TIC en Europa, surge el proyecto BEEP, lanzado en 2001 con financiación de la Comisión Europea, línea "Programa Tecnología de la Sociedad de la Información", que sigue en marcha a pesar de haber finalizado formalmente en julio de 2003. Reúne una base de datos de 300 llamadas "Best eEurope Practices" procedentes de empresas, ONG y entidades públicas. Estas están divididas en cuatro apartados: trabajo y capacitaciones; brecha digital; inclusión social y desarrollo regional. Cada apartado está dividido en cuatro objetivos y varios criterios clave. En el apartado de Inclusión social, se relatan una serie de más de 129 proyectos o iniciativas considerados como buenas prácticas.

Para BEEP, la inclusión social y la inclusión son interdependientes y se refuerzan mutuamente. Cuando las personas o los grupos sociales experimentan una combinación de problemas como el desempleo, la baja cualificación, bajos ingresos, déficit en la vivienda, mala salud o malas relaciones sociales, estas causas están interconectadas y se potencian mutuamente. Un argumento similar se puede sostener con respecto a la brecha digital o *digital divide*. Esta es más bien una expresión de un conjunto de diferencias o divisiones sociales, que su causa. Sin embargo, dado que el uso de las tecnologías digitales seguirá siendo muy importante en la sociedad de la información del futuro, existe un peligro de refuerzo mutuo entre la brecha digital y la exclusión social.

## 7.- LA OPINION DE LAS ENTIDADES SOCIALES SOBRE LA ESTRATEGIA DE LISBOA Y EL METODO ABIERTO DE COORDINACION

En la Conferencia sobre Inclusión Social y Jornada de Orientación, organizada por la EAPN Europa y la presidencia de Luxemburgo de la Comisión Europea (Luxemburgo, 13-16 de abril de 2005), "Reforzando la Estrategia Europea de Inclusión", se llegó a una serie de conclusiones, que resumimos seguidamente.

Entre las debilidades de la Estrategia de Lisboa se observó que la movilización de los agentes sociales ha sido muy desigual y que, en general, los PNAIn no son muy conocidos en los países miembros. Un aspecto negativo, relacionado con esta escasa trascendencia, es la traducción de los PNAIn en los respectivos presupuestos: en la mayoría de los países, los Planes no han conducido a nuevas políticas y a recursos específicos. A estas circunstancias se suman las contradicciones o incoherencias con otras líneas políticas (presupuestos, inmigración, empleo...), lo cual lleva a dudar sobre la capacidad y/o voluntad de los líderes europeos de alcanzar el horizonte de erradicación de la pobreza en 2010.

Sin embargo, fortalezas importantes son el compromiso político de los gobiernos de continuar coordinándose para trabajar en estos temas, el planteamiento integral que presentan los Planes, con objetivos ambiciosos, que enfatizan los derechos y los temas transversales. Se destaca la cooperación, participación y movilización de todos los agentes que se ha construido en el marco institucional de la Estrategia de Lisboa. Un elemento positivo es el método abierto de coordinación como una muestra de voluntad conjunta y como herramienta de aprendizaje mutuo.

Este panorama abre la puerta para una serie de oportunidades. La Estrategia de Lisboa está siendo útil para mantener los temas de la pobreza y la exclusión en la agenda política de primer nivel, a pesar de las tendencias a reducir su importancia en el debate europeo, que ha significado la Estrategia de Lisboa Renovada. Es importante destacar también que esta Estrategia se ha provisto de un marco de funcionamiento y de plazos su desarrollo: se ha establecido el año 2010 como Año europeo de la pobreza y la exclusión, lo cual da un horizonte temporal y una mayor visibilidad. Se han abierto o reforzado canales de participación para las ONG y otros actores. Aunque todavía queda pendiente una mayor implicación de los Parlamentos nacionales en las aportaciones a este proceso; merece una mención especial el intercambio de experiencias y el potencial para el aprendizaje.

En el plano asociativo y de interrelación entre diferentes entidades, instituciones, gobiernos y entidades privadas se ha posibilitado establecer nuevas alianzas (redes, proyectos, acciones comunes, resultado en parte del Programa de intercambio transnacional). El esfuerzo por llegar a indicadores comunes para analizar, conocer y divulgar datos sociales clave ha permitido acceder a información útil, estableciendo un marco para la comparación.

De acuerdo con la EAPN, está claro que los gobiernos de Europa han hecho un cierto progreso en desarrollar estrategias antipobreza más coherentes y más claras durante los últimos años. Sin embargo, es también evidente que se necesita una mayor concreción de medidas y puesta a disposición de recursos si se quiere "lograr un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza y de la exclusión social" antes de 2010.

Estamos por tanto en un momento clave en la estrategia Europea de lucha contra la exclusión en la que si a corto plazo no se pasa de la declaración de intenciones a la puesta en práctica de medidas concretas, perderá su legitimidad. La medida en que los Programas Nacionales de Reforma tengan en cuenta la estrategia de inclusión, el uso que se haga de los Fondos Estructurales en la etapa 2007-2013 y los avances en la revisión del modelo social europeo serán determinantes.

## IV - FUENTES EMPLEADAS

[http://europa.eu.int/scadplus/treaties/ecsc\\_es.htm](http://europa.eu.int/scadplus/treaties/ecsc_es.htm)

Actividades, tratados y legislación de la Unión Europea, desde 1951 hasta el presente.

[http://europa.eu.int/scadplus/glossary/structural\\_cohesion\\_fund\\_es.htm](http://europa.eu.int/scadplus/glossary/structural_cohesion_fund_es.htm)

Fondos estructurales y fondos de cohesión

Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels, Europa, de la A a la Z. Guía de la Integración europea. Institut für Europäische Politik. Disponibles en: <http://cde.usal.es/>

[http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?\\_pageid=1073,46587259&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_product\\_code=KE-51-03-261](http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KE-51-03-261)

Informe de EUROSTAT - La situación social en la Unión Europea 2003. Síntesis.

<http://www.fundacionluisvives.org>

Boletín periódico sobre política social Europea e información y documentos sobre temas europeos

[http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?\\_pageid=1073,46587259&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_product\\_code=CA-NK-00-001](http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=CA-NK-00-001)

"Social exclusion in the UE member States", Statistics in Focus, theme 3, 1/2000

[http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?\\_pageid=1073,46587259&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_product\\_code=KS-NK-03-008](http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KS-NK-03-008)

EUROSTAT STATISTICS IN FOCUS - POPULATION AND SOCIAL CONDITIONS - THEME 3 8/2003, "Poverty and social exclusion in the UE after Laeken-part 1"

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/oct/i01\\_1395\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/oct/i01_1395_en.html)

Social Exclusion: Commission Takes First Step Towards UE Poverty Strategy. Declaraciones de la Comisaria Ana Diamantopoulou

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/index_en.htm)

Método abierto de Coordinación

[europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/approb\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/approb_es.pdf)

Consejo de la Unión Europea, n.º doc. prec.: 12189/00 SOC 333. "Asunto: Lucha contra la pobreza y la exclusión social= Definición de los objetivos adecuados"

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/jrep\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/jrep_en.htm)

Joint Report on Social Inclusion 2004.

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/jrep\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/jrep_en.htm)

Memoranda Comunes de Inclusión (JIMs)

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/geninfo\\_en.htm#faq](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/geninfo_en.htm#faq)  
Programa de lucha contra la exclusión social 2002-2006

<http://www.eapn.org>  
Portal de la European Anti Poverty Network

[http://europa.eu.int/growthandjobs/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/growthandjobs/index_en.htm)  
Documento de revisión de la estrategia de Lisboa.

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/studies\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/studies_en.htm)  
Estudios sobre exclusión e inclusión social financiados por la Comisión Europea.

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/naps\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/naps_en.htm)  
Encontramos allí los textos de todos los PNAIn de España.

[http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-NP-05-038/EN/KS-NP-05-038-EN.PDF](http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-NP-05-038/EN/KS-NP-05-038-EN.PDF)  
eurostat statistics in focus - industry, trade and services/ population and social conditions / science and technology  
38/2005 "The Digital Divide in Europe"



# Cuaderno europeo 2

## Cumbre de Lisboa Estrategia Europea de Inclusión Social

Esta guía forma parte de un conjunto de publicaciones que tienen por objeto acercar las políticas sociales europeas a las ONG españolas. La Fundación Un Sol Mon y la Fundación Luis Vives están convencidas de la incidencia creciente que tienen las políticas sociales europeas en el trabajo cotidiano de las entidades sociales. Por ello, han puesto en marcha un programa conjunto que pretende que las ONG españolas tengan una mayor información de la agenda social comunitaria, puedan conocer y analizar las repercusiones de la misma, participar más activamente en los foros y espacios internacionales en los que ésta se discute y beneficiarse de los recursos europeos.

La Unión Europea puso en marcha en los años 80 los programas experimentales de lucha contra la pobreza. Los artículos 136 y 137 del Tratado de Niza establecen las bases legales de la Unión en la lucha contra la exclusión social. A partir de la Estrategia de Lisboa, los Estados miembros deben de elaborar bianualmente sus Planes nacionales de acción para la inclusión social. En el caso español, buena parte de las Comunidades Autónomas y algunos municipios también han elaborado sus propios planes. La revisión de los objetivos de Lisboa en 2005, la elaboración de los Programas Nacionales de Reforma y la nueva ronda de los Fondos Estructurales 2007 –2013 van a tener sin lugar a dudas una influencia importante en el enfoque comunitario en la lucha contra la exclusión, así como en la actuación que llevan a cabo las ONG.

