



CONSEJO DE  
LA UNIÓN EUROPEA

Bruselas, 12 de diciembre de 2001 (13.12)  
(OR. en)

15223/01

SOC 538  
ECOFIN 400  
EDUC 161  
SAN 167

**NOTA DE TRANSMISIÓN**

---

del: Consejo (Empleo y Política Social)

al: Consejo Europeo

---

n.º prop. Ción.: 13926/01 SOC 447 ECOFIN 327 EDUC 136 SAN 147 REV 1

---

Asunto: **Informe conjunto sobre la integración social**

– **Primera parte: La Unión Europea, incluido el Resumen**

---

Se adjunta, para conocimiento de las delegaciones, el texto del informe conjunto sobre la integración social, Primera parte: La Unión Europea, en la versión resultante de su aprobación por el Consejo (Empleo y Política Social). Esta parte incluye el Resumen.

La "Segunda parte: Los Estados miembros" figura en el doc. 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167 ADD 1.

La "Tercera parte: Anexos al informe conjunto" figura en el doc. 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167 ADD 2.

---

Traducciones facilitadas por los Servicios de la Comisión.

**Informe conjunto sobre la integración social**

**PARTE I - LA UNIÓN EUROPEA**

RESUMEN.....	5
Introducción .....	11
1. Principales tendencias y desafíos .....	14
2. Planteamientos estratégicos y medidas políticas.....	27
3. Identificación de buenas prácticas y planteamientos innovadores.....	31
3.1. Objetivo 1: Fomento de la participación en el empleo y del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos .....	32
3.1.1 Fomento de la participación en el empleo.....	32
3.1.2 Fomento del acceso de todos a los recursos, los derechos, los bienes y los servicios.....	40
3.1.2.1 Sistemas de protección social.....	40
3.1.2.2 La vivienda.....	44
3.1.2.3 La asistencia sanitaria .....	48
3.1.2.4 Educación, justicia y cultura .....	52
3.2 Objetivo 2: Prevenir los riesgos de exclusión .....	60
3.2.1 Promover la integración electrónica.....	60
3.2.2 Prevenir los problemas del sobreendeudamiento y de falta de hogar .....	63
3.2.3 Preservar la solidaridad familiar .....	67
3.3. Objetivo 3: Ayudar a los más vulnerables .....	68
3.3.1 Promover la integración de las personas que se encuentran en situaciones de pobreza persistente .....	69
3.3.2 Eliminar la exclusión social de los niños .....	72
3.3.3 Promover acciones para zonas afectadas por la exclusión.....	73
3.4 Objetivo 4: Movilización de todos los agentes .....	76
3.4.1 Promover la participación y expresión de las personas que sufren la exclusión social .....	77
3.4.2 Integración de la lucha contra la exclusión en el conjunto de las políticas.....	77
3.4.3 Promover el diálogo y la colaboración.....	82

4.	Promover la igualdad entre hombres y mujeres.....	84
4.1	La igualdad entre hombres y mujeres al acometer los principales retos.....	84
4.2	Integración de las especificidades del hombre y la mujer en la estrategia global.....	85
4.3	Cómo se trata la situación de hombres y mujeres en los diferentes objetivos .....	85
4.4	Las especificidades del hombre y la mujer en el proceso de seguimiento, las evaluaciones de impacto y los indicadores .....	88
5.	Utilización de indicadores en los PNA/int.....	88

## RESUMEN

Por primera vez, la Unión Europea respalda un documento político sobre la pobreza y la exclusión social. Al documentar y analizar la situación en los Estados miembros y determinar los principales retos que se plantearán en el futuro, este informe conjunto sobre la integración social contribuye a reforzar el modelo social europeo. Constituye, pues, un avance significativo hacia el objetivo estratégico de la UE de mejorar la cohesión social en la Unión entre 2001 y 2010.

El informe da forma concreta al método abierto de coordinación en materia de integración social acordado en la Cumbre de Lisboa en marzo de 2000. Este nuevo proceso refrenda el papel clave que debe desempeñar la política social, junto con las políticas económica y laboral, en la reducción de las desigualdades y la promoción de la cohesión social, y reconoce la necesidad de garantizar la existencia en el futuro de vínculos eficaces entre esas políticas. Es, pues, un elemento importante en la aplicación de la agenda social acordada en Niza y completa los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo.

El informe constituye también un avance significativo en la elaboración de indicadores consensuados para medir la pobreza y la exclusión social en todos los Estados miembros. Demuestra, por lo tanto, que los Estados miembros y la Comisión participan activamente en el proceso. En el futuro, esos indicadores permitirán una evaluación mucho más rigurosa y eficaz de los avances en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Contribuirán también a una mejor evaluación de las políticas, así como de su eficacia y rentabilidad. Todo ello debería contribuir a mejorar en el futuro la actividad política en los Estados miembros.

En este informe no se evalúa la eficacia de los sistemas ya en funcionamiento en los diferentes Estados miembros. Se analizan más bien los diferentes planteamientos presentados por los Estados miembros en sus planes nacionales de acción contra la pobreza y la exclusión social (PNA/int.), de acuerdo con los objetivos en materia de pobreza y exclusión social acordados por la UE en Niza en Diciembre de 2000. El examen de los PNA/int. se centra especialmente en la calidad del análisis, la claridad de los fines y objetivos y la existencia de un planteamiento estratégico e integrado. Con ello, se resalta el compromiso de todos los Estados miembros de utilizar el nuevo proceso de integración social para dar mayor eficacia a sus esfuerzos por erradicar la pobreza y la exclusión social.

El informe documenta una amplia serie de políticas e iniciativas aplicadas o propuestas en los Estados miembros que constituirán una buena base de cooperación e intercambio de enseñanzas en el futuro entre los Estados miembros. Lamentablemente, no ha sido posible extraer ejemplos de buenas prácticas debido a que falta actualmente una evaluación rigurosa de las políticas y los programas en los Estados miembros. En el informe se considera, pues, un reto importante para la próxima fase del proceso que los Estados miembros efectúen análisis más rigurosos de la rentabilidad y eficacia de sus políticas para erradicar la pobreza y la exclusión social.

*El nuevo compromiso* - En los Consejos Europeos de Lisboa (marzo de 2000), Niza (diciembre de 2000) y Estocolmo (junio de 2001), los Estados miembros asumieron el compromiso de promover un crecimiento económico sostenible y un empleo de calidad que reduzcan el riesgo de pobreza y de exclusión social y refuercen la cohesión social de la Unión entre 2001 y 2010. Para apoyar este compromiso, el Consejo fijó objetivos en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Acordó también que los Estados miembros asuman esos objetivos a partir de 2001 en el marco de planes nacionales bienales de acción contra la pobreza y la exclusión social (PNA/int.). Por otra parte, el Consejo estableció un nuevo método abierto de coordinación que insta a los Estados miembros a trabajar juntos para mejorar la contribución a la integración social de las políticas aplicadas en ámbitos como la protección social, el empleo, la salud, la vivienda y la educación. Los PNA/int. y el desarrollo de indicadores comparables forman el marco para la promoción del intercambio de buenas prácticas y el aprendizaje mutuo a nivel comunitario. A partir de 2002, recibirán el apoyo de un programa quinquenal de acción comunitario sobre integración social.

*El contexto general* – El nuevo método abierto de coordinación contribuirá a integrar mejor los objetivos sociales en el proceso ya existente para alcanzar el ambicioso objetivo estratégico de la Unión establecido en Lisboa. En particular, contribuirá a una interacción positiva y dinámica de las políticas económicas, laborales y sociales y a movilizar a todos los agentes para cumplir ese objetivo estratégico. El presente informe es totalmente coherente con los objetivos de la Agenda social europea acordada en Niza, a tal punto que reconoce el doble papel de la política social, esto es, el de factor productivo y el de instrumento clave para reducir las desigualdades y promover la cohesión social. A este respecto, no descuida el aspecto de la participación en el empleo, especialmente de grupos insuficientemente representados o desfavorecidos, de acuerdo con los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo. Por otra parte, en el informe se tienen en cuenta los logros del modelo social europeo, que se caracteriza por la existencia de sistemas con un alto nivel de protección social, la importancia del diálogo social y la prestación de servicios de interés general que abarcan actividades vitales para la cohesión social, y se refleja la diversidad de las opciones y situaciones de los Estados miembros.

*Cumplimiento del compromiso* - Todos los Estados miembros han demostrado su compromiso con la aplicación del método abierto de coordinación completando sus PNA/int. para junio de 2001. Esos planes recogen sus prioridades en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en un periodo de dos años e incluyen una descripción más o menos detallada de las medidas políticas aplicadas o previstas para cumplir los objetivos comunes de la UE. La mayoría de ellos incluyen también ejemplos de buenas prácticas. Los PNA/int. son una valiosa fuente de información que puede servir a la Comisión y a los Estados miembros para desarrollar aún más el proceso de intercambio de buenas prácticas que redundará en una mayor eficacia de las políticas aplicadas en los Estados miembros. En el futuro, los Estados miembros podrán mejorar este proceso llevando a cabo evaluaciones más extensas de sus políticas nacionales, en las que se estudien, entre otras cosas, sus consecuencias para las finanzas públicas, y desarrollando un conjunto global de indicadores y metodologías, tanto a nivel nacional como de la UE.

*Situación general* - Los PNA/int. ponen de manifiesto que la lucha contra la pobreza y la exclusión social sigue siendo un reto importante para la Unión Europea. El impacto de la favorable tendencia económica y laboral entre 1995 y 2000 contribuyó a estabilizar una situación que se había deteriorado en numerosos Estados miembros debido a la recesión de mediados de los noventa. No obstante, el análisis facilitado por los Estados miembros y los indicadores comunitarios comparables dejan claro que el número de personas que corren un alto riesgo de exclusión y pobreza sigue siendo demasiado elevado. Los últimos datos disponibles relativos a los ingresos en los diferentes Estados miembros, aunque no revelan toda la complejidad y las múltiples dimensiones de la pobreza y la exclusión social, indican que en 1997 el 18 % de la población de la UE, a saber más de 60 millones de personas, vivían en hogares con ingresos inferiores al 60 % de la renta mediana nacional equivalente, y que aproximadamente la mitad de ellas habían vivido por debajo de ese umbral durante tres años consecutivos.

*Los factores de riesgo* - En los PNA/int. se identifican diversos factores que aumentan significativamente el riesgo de pobreza y exclusión social. El desempleo, especialmente el de larga duración, es con diferencia el factor más mencionado. Otros factores importantes son: los ingresos bajos, el empleo de baja calidad, la falta de hogar, los problemas de salud, la inmigración, la falta de cualificaciones y el abandono escolar, las desigualdades entre hombres y mujeres, la discriminación y el racismo, las discapacidades, la edad, la separación familiar, el abuso de drogas y de alcohol y vivir en una zona con múltiples carencias. Algunos Estados miembros subrayan que esos factores interactúan y se acumulan en el tiempo y, en consecuencia, destacan la necesidad de romper el círculo recurrente de la pobreza y evitar que se transmita entre generaciones.

*Los cambios estructurales* - En varios PNA/int. se señalan algunos cambios estructurales que se están produciendo en la UE y que pueden dar origen a nuevos riesgos de pobreza y exclusión social en grupos especialmente vulnerables si no se adoptan las medidas políticas adecuadas. Se trata en concreto de los siguientes: cambios estructurales en el mercado de trabajo a raíz de un periodo de rápida transformación económica y globalización; crecimiento muy rápido de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información y la comunicación; aumento de la longevidad combinado con un descenso de la natalidad, lo que supone un aumento de los ratios de dependencia; una creciente evolución hacia la diversidad étnica, cultural y religiosa alimentada por la inmigración internacional y el aumento de la movilidad en la Unión; aumento de la presencia de mujeres en el mercado de trabajo; cambios en las estructuras familiares.

*Los retos* - El reto fundamental de la política pública que se desprende de los PNA/int. es el de garantizar que los principales mecanismos que distribuyen las oportunidades y los recursos —el mercado de trabajo, el sistema fiscal, los sistemas de protección social, la educación, la vivienda, la salud y otros servicios— lleguen a ser suficientemente universales para cubrir las necesidades de las personas amenazadas de pobreza y exclusión social y permitirles ejercer sus derechos fundamentales. Por ello, es alentador que los PNA/int. destaquen la necesidad, y confirmen el compromiso de los Estados miembros, de reforzar las políticas de empleo y seguir modernizando los sistemas de protección social, así como la enseñanza, la salud y la vivienda, para que sean más receptivos a las necesidades individuales y puedan prevenir mejor los riesgos tradicionales o nuevos de pobreza y exclusión social. Aunque la escala e intensidad de los problemas varían considerablemente entre los distintos Estados miembros, se pueden identificar ocho retos principales que la mayoría de los Estados miembros está acometiendo con mayor o menor intensidad. Se trata de los siguientes: desarrollar un mercado de trabajo integrador y promover el empleo como derecho y oportunidad para todos; garantizar ingresos y recursos adecuados para vivir dignamente; hacer frente a las carencias educativas; preservar la solidaridad familiar y proteger los derechos de los niños; garantizar viviendas adecuadas para todos; garantizar el acceso de todos a servicios de calidad e invertir en ellos (la salud, el transporte, los servicios sociales, los cuidados, la cultura, el ocio y los servicios jurídicos); mejorar la puesta a disposición de los servicios; y regenerar zonas con carencias múltiples.

*Diferentes puntos de partida* - Los PNA/int. ponen de manifiesto grandes diferencias entre los sistemas de política social de los Estados miembros. Aquellos que tienen sistemas más desarrollados y consienten un alto gasto social per cápita tienden a satisfacer mejor las necesidades básicas y a mantener el número de personas amenazadas de pobreza muy por debajo de la media de la UE. No es sorprendente que esas notables diferencias entre los sistemas de política social y los niveles de pobreza hayan conducido a los Estados miembros a adoptar planteamientos bastante diferentes en sus PNA/int. para atajar la pobreza y la exclusión social. Algunos aprovechan la oportunidad para replantearse su estrategia sobre este problema. Otros, especialmente los que disponen de sistemas sociales más desarrollados y donde la pobreza y la exclusión social tienden a limitarse a varios factores de riesgo muy específicos, dan por conocida la contribución clave de sus sistemas sociales y destacan medidas nuevas y mucho más específicas en sus PNA/int. Otro factor que ha influido en el enfoque adoptado por los Estados miembros en sus PNA/int. es la estructura política del país y el reparto de responsabilidades en la lucha contra la exclusión social entre las autoridades centrales, regionales y locales. No obstante, al margen de estas variaciones, la mayoría de los Estados miembros reconocen la necesidad de complementar sus planes nacionales con planteamientos integrados a nivel regional y local.

*Planteamiento estratégico e integrado* - Si bien todos los Estados miembros han respetado el compromiso de Niza, existen diferencias en cuanto a la medida en que sus PNA/int. ofrecen un análisis global de los riesgos y retos estructurales clave, integran las políticas en una perspectiva estratégica a largo plazo y reflejan la evolución de un planteamiento puramente sectorial y específico de cada grupo hacia un planteamiento integrado. Sólo algunos han superado las aspiraciones generales y han establecido objetivos específicos y cuantificados que sirvan de base para controlar el progreso. Las cuestiones de igualdad entre hombres y mujeres carecen de visibilidad en la mayoría de los PNA/int. y se mencionan sólo esporádicamente. No obstante, se acoge con satisfacción el compromiso de algunos países de mejorar la integración de esta cuestión en el conjunto de las políticas. Las variaciones en cuanto a la atención que reciben estos aspectos en los distintos PNA/int. reflejan en gran medida las diferentes situaciones iniciales de los Estados miembros, como se ha dicho anteriormente.

*Innovación* - En el ámbito de las medidas y políticas específicas, la mayoría de los Estados miembros han dedicado sus esfuerzos a mejorar la coordinación, afinar y combinar las políticas ya existentes y promover la cooperación, en lugar de poner en marcha grandes planteamientos políticos nuevos o innovadores. El tiempo relativamente corto para elaborar los PNA/int. condujo a la mayoría de los Estados miembros a limitar las medidas políticas a los marcos presupuestarios y jurídicos existentes y muchos no incluyen estimaciones de su coste. Por ello, aunque la mayoría de los PNA/int. de 2001 son un importante punto de partida en el proceso, para progresar de manera decisiva hacia la erradicación del problema de la pobreza y la exclusión social serán necesarios nuevos esfuerzos políticos en los próximos años.

*Interacción con la Estrategia de Empleo* - La mayoría de los Estados miembros destacan que la participación en el empleo es el mejor remedio contra la exclusión social, lo cual refleja lo mucho que se insistió en el empleo en el Consejo Europeo de Niza. Se han establecido vínculos interactivos entre los PNA/int. y los PNA/empl. Los Estados miembros reconocen el papel fundamental de las directrices de empleo en la lucha contra la exclusión, puesto que mejoran la capacidad de inserción profesional y crean nuevas oportunidades de empleo, condiciones esenciales para que los mercados de trabajo sean más integradores. Paralelamente, la Estrategia de Empleo busca ante todo que las tasas de empleo converjan hacia los objetivos establecidos en Lisboa y Estocolmo de la manera más eficaz. Al centrarse en acciones que facilitarán la participación en el empleo de las personas, los grupos y las comunidades más alejadas del mercado de trabajo, los PNA/int. pueden influir positivamente en el aumento de las tasas de empleo. La tendencia a orientarse hacia políticas más activas y preventivas observada en la mayoría de los PNA/int. refleja la experiencia adquirida en el proceso de Luxemburgo.

*Elaboración de políticas* - En los PNA/int. emergen tres planteamientos generales y complementarios entre las diferentes tendencias políticas para cumplir los objetivos comunes de la UE. El primero implica la elaboración de políticas y disposiciones más adecuadas, accesibles y asequibles para mejorar la cobertura, la utilización y la eficacia (a saber, promover la universalidad). El segundo consiste en corregir desventajas específicas que pueden superarse mediante políticas apropiadas (promover una situación más justa). El tercero busca compensar las desventajas que sólo pueden superarse parcialmente, o no pueden superarse (garantizar la solidaridad).

*Aplicación de las políticas* - Una preocupación clave en todos los PNA/int. es la de mejorar no sólo las políticas sino también su aplicación para que los servicios sean más integradores, y a su vez estén mejor integrados, y presten mayor atención a las necesidades y la situación de los usuarios. Se puede empezar a identificar algunos elementos de buenas prácticas a partir de los PNA/int., como por ejemplo: elaborar y aplicar las políticas en el nivel más próximo posible a las personas; garantizar una prestación de servicios integrada y holística; utilizar un proceso de decisión transparente y responsable; mejorar los servicios para que sean más fáciles de utilizar, más receptivos y más eficaces; promover la cooperación entre los diferentes agentes; insistir en la igualdad, los derechos y la no discriminación; fomentar la participación de las personas afectadas por la pobreza y la exclusión social; impulsar la autonomía y los derechos de los usuarios de servicios; y fomentar la mejora continua y la viabilidad de los servicios.

*Movilización de los agentes clave* - La mayoría de los Estados miembros reconocen la necesidad de movilizar y potenciar la participación de los agentes clave, sin olvidar a las personas que padecen la pobreza y la exclusión social, en la elaboración y la aplicación de los PNA/int. Para prepararlos, la mayoría de ellos han consultado a ONG y a los interlocutores sociales. No obstante, debido en parte al escaso tiempo disponible, en muchos casos el alcance y el impacto de esa consulta parecen haber sido bastante limitados. De cara al futuro, será fundamental el desarrollo de mecanismos eficaces para su uso permanente en la aplicación y el control de los Planes nacionales. Algunos Estados miembros mencionan mecanismos de consulta y participación de las partes interesadas que contribuirán a alcanzar ese objetivo.

*Indicadores consensuados* - Estos primeros PNA/int. dejan claro que aún estamos lejos de un planteamiento común en la utilización de indicadores sociales que permitan comparar los resultados de las políticas y contribuyan a la identificación de buenas prácticas. Se está intentando mejorar esta situación, tanto a nivel nacional como de la UE. En la mayoría de los PNA/int. se siguen utilizando definiciones nacionales para medir los niveles de pobreza y las carencias en el acceso a la vivienda, la asistencia sanitaria o la educación, y en pocos se hace un uso apropiado de los indicadores políticos. Ello hace aún más urgentes los actuales esfuerzos de desarrollo de indicadores consensuados de la pobreza y la exclusión social que puedan ser aprobados por el Consejo Europeo a finales de 2001. Evidencia también la necesidad de mejorar la recogida de datos comparables en los Estados miembros.

## INTRODUCCIÓN

Este documento tiene por objeto identificar buenas prácticas y planteamientos innovadores de interés común para los Estados miembros en los planes nacionales de acción contra la pobreza y la exclusión social (PNA/int.), elaborados de acuerdo con el mandato del Consejo Europeo de Niza. Se presenta en forma de un informe conjunto sobre la integración social elaborado por el Consejo y la Comisión para el Consejo Europeo de Laeken.

La propia aprobación de este informe constituye un logro significativo. Por primera vez un único documento político evalúa los retos comunes para prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión social y promover la integración social desde una perspectiva comunitaria. Dicho documento recoge las estrategias y principales políticas en curso o en preparación en todos los Estados miembros para combatir la pobreza y la exclusión social <sup>1</sup>. Es un avance fundamental en el fortalecimiento de la cooperación política en este ámbito, de cara a promover el enriquecimiento mutuo y la movilización comunitaria a favor de la integración social, preservando las responsabilidades clave de los Estados miembros en los procesos de elaboración y aplicación de las políticas.

Tras convertir la lucha contra la exclusión social, de acuerdo con los artículos 136 y 137 del Tratado de Amsterdam, en uno de los objetivos de la política social de la UE, el Consejo Europeo de Lisboa admitió la necesidad de adoptar medidas contundentes para erradicar la pobreza de aquí a 2010. Admitió también que las políticas de los Estados miembros para combatir la exclusión social deberían fundamentarse en un método abierto de coordinación que combine objetivos comunes, planes nacionales de acción y un programa presentado por la Comisión para promover la cooperación en este ámbito.

El nuevo método abierto de coordinación contribuirá a mejorar la integración de los objetivos sociales en los procesos en curso para alcanzar el ambicioso objetivo estratégico de la Unión, fijado en Lisboa, de «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». En particular, contribuirá a impulsar una interacción positiva y dinámica de las políticas económica, laboral y social y a movilizar a todos los agentes para lograr ese objetivo. El presente informe es totalmente coherente con los objetivos de la Agenda Social Europea acordada en Niza, y en ese sentido reconoce el doble papel de la política social, esto es, el de factor productivo y el de instrumento clave para reducir las desigualdades y promover la cohesión social. A este respecto, no descuida el aspecto de la participación en el empleo, especialmente de grupos insuficientemente representados o desfavorecidos, de acuerdo con los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo. Por otra parte, este informe tiene en cuenta los logros del modelo social europeo, que se caracteriza por la existencia de sistemas con un alto nivel de protección social, la importancia del diálogo social y la prestación de servicios de interés general que abarcan actividades vitales para la cohesión social, y, por último, refleja la diversidad de las opciones y situaciones de los Estados miembros.

---

<sup>1</sup> En este informe los términos de pobreza y exclusión social se refieren a la situación en que se encuentran las personas que no pueden participar plenamente en la vida económica, social y civil o cuyos ingresos o recursos (personales, familiares, sociales y culturales) son tan inadecuados que no les permiten disfrutar de un nivel y una calidad de vida considerado aceptable por la sociedad en la que viven. En estas situaciones, a menudo las personas no pueden ejercer plenamente sus derechos fundamentales.

Dada la interacción múltiple con otros procesos de coordinación política, es necesario garantizar la coherencia, por un lado, con las directrices de empleo y, por otro, con las orientaciones generales de política económica, para evitar solapamientos y objetivos contradictorios. En el informe de síntesis presentado al Consejo Europeo de Estocolmo, la Comisión ha empezado a traducir la visión estratégica de la Unión en una evaluación integrada de las estrategias políticas y los resultados obtenidos en cuatro ámbitos clave: la reforma económica, la sociedad de la información, el mercado interior y la cohesión social. El presente informe pretende poner de relieve el papel de la política social y de otras políticas igualmente importantes para la cohesión social (educación, vivienda, salud), como se destacará en el futuro informe de síntesis que la Comisión preparará para el Consejo Europeo de primavera de 2002.

En Niza, todos los Estados miembros se comprometieron a desarrollar sus prioridades políticas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en el marco de cuatro objetivos acordados conjuntamente:

- (1) permitir que todo el mundo tenga acceso al empleo y se beneficie de los recursos, los derechos, los bienes y los servicios;
- (2) prevenir los riesgos de exclusión;
- (3) ayudar a los más vulnerables;
- (4) movilizar a todas las fuerzas del sector.

Los Estados miembros subrayan también la importancia de integrar la igualdad entre hombres y mujeres en todas las acciones destinadas a lograr estos objetivos.

Los PNA/int., que presentan los objetivos de las políticas y las medidas para lograr estos objetivos, se prepararon entre enero y mayo de 2001. La Comisión apoyó activamente a los Estados miembros en su actividad preparatoria, proponiendo una estructura común y un programa de trabajo, adoptados por el Comité de protección social, para la elaboración de los PNA/int. Por otra parte, propuso una serie de seminarios bilaterales con todos los Estados miembro y participó activamente en ellos para presentar la nueva estrategia de la UE y debatir las prioridades políticas de cada país en la preparación de su PNA/int. Además de las autoridades responsables de la coordinación de los planes, varios departamentos gubernamentales, así como representantes de las autoridades regionales y locales, de organizaciones no gubernamentales y de los interlocutores sociales, participaron en el seminario en diversa medida.

De los quince PNA/int. se desprende que la lucha contra la pobreza y la exclusión social sigue siendo un reto importante para la Unión Europea. Para que los Estados miembros logren el objetivo de evolucionar hacia sociedades integradoras debe mejorar considerablemente el reparto de recursos y oportunidades en la sociedad para garantizar la integración y participación social de todos los ciudadanos, así como el respeto de sus derechos fundamentales. No obstante, el camino por andar varía mucho entre los Estados miembros y dentro de los mismos.

Las grandes diferencias entre los sistemas políticos de los Estados miembros dan lugar a planteamientos respecto a los PNA/int. bastante diferentes. Algunos Estados miembros aprovecharon estos planes para replantearse su política contra la pobreza y la exclusión social o introducir mejoras fundamentales. Otros, especialmente los que cuentan con sistemas sociales más desarrollados, consideran ya conocida la contribución de sus sistemas sociales universales a la lucha contra la pobreza y destacaron medidas nuevas y más específicas en sus PNA/int.

Los PNA/int. destacan el compromiso de los Estados miembros con la necesidad de potenciar sus políticas de empleo y modernizar sus sistemas de protección social, al igual que otros sistemas, como los de educación y vivienda, y hacerlos más sensibles a las necesidades individuales y capaces de prevenir los riesgos tradicionales y nuevos de pobreza y exclusión social. Una de las claves consistirá en dar el mismo valor a las políticas de esos ámbitos que a las de empleo y economía. La lucha contra la pobreza y la exclusión social debe integrarse adecuadamente en ese amplio conjunto de políticas, y han de establecerse sinergias reales entre las mismas. Los Estados miembros reconocen también que la situación no es estática y que deben tenerse en cuenta los rápidos cambios estructurales que están viviendo todos los países para que no aparezcan nuevas formas de exclusión social o se agraven las ya existentes.

Todos los Estados miembros se declaran comprometidos con el nuevo proceso comunitario de coordinación política contra la pobreza y la exclusión social. Todos los PNA/int. sin excepción exponen las prioridades de los Estados miembros en la lucha contra la pobreza y la exclusión social para un periodo de dos años, y tienen en cuenta los cuatro objetivos comunes acordados en el Consejo Europeo de Niza. Cada uno de ellos incluye una descripción más o menos detallada de las medidas políticas aplicadas o en preparación para lograr esos objetivos, y la mayoría contiene ejemplos de buenas prácticas para facilitar su identificación. No obstante, muchos Estados miembros han lamentado que el escaso tiempo de que dispusieron para preparar sus PNA/int. no les haya permitido estudiar nuevas iniciativas de envergadura y planteamientos innovadores. Otros han resaltado la dificultad de adaptar sus nuevos PNA a los procedimientos decisorios nacionales existentes en tan poco tiempo. En consecuencia, la mayoría de los PNA/int. tienden a concentrarse en medidas y programas políticos existentes en lugar de exponer nuevos planteamientos políticos. Por norma general, los PNA/int. dedican comparativamente mucho menos espacio a las consecuencias que las iniciativas propuestas pueden tener en las finanzas públicas. Se ha calculado adecuadamente el coste de las iniciativas existentes y se ha presupuestado en consecuencia, pero de cara a la elaboración de una futura estrategia de promoción de la integración, es fundamental tener en cuenta las limitaciones financieras. El compromiso de aumentar las inversiones en la enseñanza, mejorar la protección social o incrementar las iniciativas de mejora de la empleabilidad puede acarrear costes significativos, por lo que debería ser coherente con el conjunto de compromisos presupuestarios nacionales, las orientaciones generales de política económica y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Asimismo, deben tenerse en cuenta los límites normativos. Por ejemplo, las medidas que podrían influir en los costes laborales o los incentivos para incrementar la participación en el mercado de trabajo deberían ser coherentes con las orientaciones generales de política económica y las directrices de empleo.

Estas serán las próximas etapas del método abierto de coordinación:

- **Etapa 1 (oct. – dic. 2001):** Los Estados miembros, en el marco del Comité de protección social y ulteriormente en el Consejo de Asuntos Sociales, completan el análisis de la Comisión de los PNA/int. Se espera que el Parlamento Europeo contribuya al debate. A continuación, se presentará un informe conjunto al Consejo Europeo de Laeken (Bruselas) que, en principio, determinará las prioridades y los planteamientos que canalizarán los esfuerzos y la cooperación a escala comunitaria durante la aplicación de los primeros PNA/int.
- **Etapa 2 (enero – mayo 2002):** La actividad se centrará en la organización de un proceso de aprendizaje mutuo, apoyado por el nuevo programa de acción comunitario cuyo inicio está previsto para enero de 2002, y el establecimiento de indicadores sobre integración social acordados conjuntamente que, en principio, serán adoptados por el Consejo antes de finales de 2001.
- **Etapa 3 (el resto de 2002):** Se establecerá un diálogo entre los Estados miembros y la Comisión, en el marco del Comité de protección social; a raíz de la experiencia del primer año de aplicación. El objetivo es que para finales de 2002 se disponga de conclusiones que permitan consolidar los objetivos y reforzar la cooperación de cara a la segunda fase de los PNA/int.

El Consejo Europeo de Gotemburgo pidió a los países candidatos que integraran los objetivos económicos, sociales y medioambientales de la Unión en sus políticas nacionales. El fomento de la integración social es uno de ellos y, a este propósito, el Consejo y la Comisión animan a los países candidatos a aprovechar la experiencia de los Estados miembros plasmada en este informe.

## 1. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS

### Principales tendencias

En los últimos años, la UE ha vivido un periodo de crecimiento sostenido, acompañado de una creación de empleo significativa y de una marcada reducción del desempleo. Entre 1999 y 2000, los 15 Estados miembros tuvieron una tasa de crecimiento del PIB del 2,6 % que, junto con un planteamiento político más favorable al empleo, permitió la creación de más de 10 millones de empleos y una tasa media anual de crecimiento del empleo del 1,3 %. Durante el mismo periodo, la tasa de empleo global pasó del 60 al 63,3 %, y la de las mujeres aumentó incluso más rápidamente (del 49,7 al 54 %). El desempleo sigue siendo elevado y afecta actualmente a 14,5 millones de personas en la Unión, pero la tasa disminuye constantemente desde 1995-1997 —entonces era del 11 %— hasta situarse en algo más del 8 % en 2000. El descenso del desempleo de larga duración fue aún más rápido —disminuyó del 49 al 44 % del desempleo—, lo que refleja un planteamiento global de la política del mercado de trabajo más activo (véase el cuadro 10).

Si bien nadie pone en duda que la situación de la economía y del empleo ha mejorado, la percepción de la evolución de la pobreza y la exclusión social es muy desigual entre los Estados miembros. Mientras unos reconocen que la situación ha empeorado, o en cualquier caso no evolucionó significativamente en la última parte de los años noventa, otros consideran que ha mejorado, esencialmente por el descenso del desempleo. En muchos Estados miembros, la recuperación del crecimiento económico y el aumento del empleo han contribuido a estabilizar en gran medida, aunque en niveles excesivos, la situación de la pobreza y la exclusión social, que se había deteriorado con la recesión económica a mediados de los años noventa. No obstante, la ausencia de un marco analítico unánime dificulta las conclusiones.

Por otra parte, las carencias actuales en la cobertura estadística, y de la evaluación de los cambios en el tiempo, aumentan las dificultades para hacerse una idea global de los últimos cambios. El último año sobre el que se dispone de datos relativos a los ingresos en los Estados miembros (y no en todos) es 1997.

Este informe ofrece análisis comparativos sintéticos de la situación de pobreza y exclusión social en la Unión <sup>2</sup> sobre la base de los datos disponibles. En este análisis es fundamental la elección de un concepto relativo, y no absoluto, de la pobreza. La pobreza es una noción relativa en la medida en que se define en relación con el nivel general de prosperidad en un país y un momento determinados. Una noción absoluta, aunque en teoría resulta atractiva, no se adapta a los objetivos particulares de este informe por dos razones básicas. En primer lugar, el reto fundamental de Europa es encontrar la manera de que el conjunto de la población se beneficie de un elevado nivel medio de prosperidad, en lugar de conformarse con niveles de vida muy básicos, como en otras partes del mundo. En segundo lugar, lo que se considera un nivel de vida mínimo aceptable depende en gran medida del estilo de vida predominante y del nivel de desarrollo socioeconómico, elementos que tienden a variar considerablemente entre los Estados miembros.

Tradicionalmente, cuando se mide la pobreza relativa se hace hincapié en los ingresos bajos, por lo que no se toma en consideración la naturaleza pluridimensional de este fenómeno. Este enfoque está justificado porque en una economía de mercado la insuficiencia de recursos monetarios reduce el acceso a toda una serie de bienes y servicios. No obstante, la insuficiencia de ingresos es sólo una de las dimensiones de la pobreza y la exclusión social y para evaluar y analizar este fenómeno de manera más completa habría que tener en cuenta otros aspectos igual de importantes, como el acceso al empleo, la educación, la vivienda y la sanidad, el grado de satisfacción de las necesidades básicas y la capacidad de participar plenamente en la sociedad.

---

<sup>2</sup> En la elección de los indicadores que sostienen este análisis se han tenido muy en cuenta el trabajo que está desarrollado el grupo de expertos creado por el Comité de protección social y las conclusiones del informe «Indicadores para la integración social en la Unión Europea» elaborado por T. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier y B. Nolan, bajo los auspicios de la Presidencia belga.

Los indicadores no monetarios ponen de manifiesto que en el conjunto de la Unión un número apreciable de personas se encuentran en una situación desfavorable en cuanto a las finanzas, las necesidades básicas, los bienes de consumo duraderos, la vivienda, la salud, los contactos sociales y la satisfacción general <sup>3</sup>. Una de cada seis personas de la UE (17 %) sufre carencias múltiples en dos de las áreas siguientes, o en todas ellas: situación financiera, necesidades básicas y vivienda. La situación de pobreza de estas personas es particularmente preocupante.

Aunque las personas de hogares con ingresos bajos sufren carencias no financieras más frecuentes que el resto de la población, la relación entre los ingresos y las dimensiones no financieras de la pobreza no es en absoluto sencilla. Es posible que un número sustancial de personas cuya renta es superior al umbral pobreza relativa no puedan satisfacer al menos una de las necesidades consideradas básicas, debido a la influencia perjudicial de factores como el estado de salud, la seguridad de los ingresos laborales, la necesidad de cuidados adicionales para personas de edad avanzada o miembros de la familia con discapacidad, etc. En cambio, los niveles de vida reales de las personas con una renta inferior al umbral de pobreza relativa están fuertemente condicionados por factores como el hecho de ser propietario de la vivienda o las prestaciones sociales en especie.

Aunque se admite que un indicador puramente financiero no puede recoger toda la complejidad y las múltiples dimensiones de la pobreza y la exclusión social, se puede dar una buena aproximación de la medida de la pobreza relativa definiendo un umbral de renta por debajo del cual las personas se encuentran en situación de riesgo de pobreza. En este informe, el umbral se define como el 60 % de la renta mediana nacional equivalente, y la proporción de individuos que viven en hogares donde el ingreso está por debajo de este nivel se toma como indicador del riesgo de pobreza. En 1997, el 18 % <sup>4</sup> de la población de la UE vivía en hogares con una renta inferior a ese umbral, al igual que en 1995. Ello equivale a 60 millones de personas en el conjunto de la UE, de las cuales aproximadamente la mitad habían vivido constantemente con ingresos inferiores a ese umbral durante tres años sucesivos (1995-1997). Para obtener una visión completa de las tendencias de las rentas bajas, es también útil considerar otros umbrales, como por ejemplo, 70, 50 y 40 % de la renta mediana equivalente. Los porcentajes de personas que se situaban por debajo de esos niveles en 1997 eran respectivamente 25, 12 y 7 % en el conjunto de la Unión.

Cabe señalar que se trata de umbrales nacionales que varían considerablemente entre los Estados miembros. El valor financiero del umbral de riesgo de pobreza oscila entre 11 400 EPA (12 060 euros) en Luxemburgo <sup>5</sup> y 3 800 EPA (2 870 euros) en Portugal <sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Para el análisis detallado de los indicadores de pobreza no monetarios basados el Panel de Hogares de la Comunidad Europea de 1996, véase el documento «European social statistics - Income, poverty and social exclusion», Eurostat 2000.

<sup>4</sup> Esta cifra está basada en datos armonizados del Panel de Hogares de la Comunidad Europea (PHCE) de Eurostat.

<sup>5</sup> Todos los datos de Luxemburgo se refieren a 1996.

<sup>6</sup> EPA = estándar de poder adquisitivo, moneda teórica que excluye la influencia de las diferencias de niveles de precios entre países; fuente: Eurostat.

Este indicador de riesgo de pobreza es también útil para evaluar el impacto global del sistema de protección social en la distribución de la renta. El 26 % de la población de la UE se habría encontrado por debajo de ese umbral si las transferencias sociales diferentes de las pensiones de jubilación no se hubieran incluido en los ingresos, así como el 41 %, si no se hubieran incluido las pensiones de jubilación (véase el cuadro 6).

Aunque las tasas de riesgo de pobreza reflejan una escasa diferencia global entre hombres y mujeres <sup>7</sup>, es bastante significativa en determinados grupos: las personas que viven solas, especialmente las mujeres de mayor edad (el 15 % de los hombres de mayor edad, frente al 22 % de las mujeres de mayor edad), así como las familias monoparentales (40 %), mayoritariamente encabezadas por mujeres (véanse los cuadros 3a y 3c).

El riesgo de pobreza también afecta sensiblemente más a los desempleados, a determinados grupos de edad, como los niños y los jóvenes, a algunos tipos de hogares, como los monoparentales, y a las parejas con muchos hijos.

La media del 18 % de riesgo de pobreza para el conjunto de la UE encierra grandes variaciones entre los Estados miembros. En 1997, los niveles de riesgo de pobreza más bajos de la UE se registraban en Dinamarca (8 %), Finlandia (9 %), Luxemburgo <sup>8</sup> y Suecia (12 %), Austria y los Países Bajos (13 %), mientras que los más altos se registraban en Portugal (23 %), el Reino Unido <sup>9</sup> y Grecia (22 %) <sup>10</sup>; véase el gráfico 1 en el anexo I.

Estas variaciones obedecen a una amplia serie de factores. Tradicionalmente, la literatura pone de manifiesto una correlación entre el gasto en protección social y el riesgo de pobreza (véase el gráfico 4 del anexo I). Las comparaciones entre los Estados miembros en cuanto al gasto en protección social plantean complejos problemas. Estas deben tener en cuenta los diferentes niveles de prosperidad, la estructura de edades de la población, el ciclo económico y las diferencias en los sistemas de protección social y las estructuras fiscales.

No obstante, los Estados miembros con niveles de gasto social per cápita más elevados (muy por encima de la media comunitaria de 5 532 EPA en 1998), como Luxemburgo, Dinamarca, Países Bajos, Suecia y Alemania, tienen niveles de riesgo de pobreza muy inferiores a la media de la UE.

En algunos Estados miembros el nivel de gasto en protección social es más bajo y el riesgo de pobreza y exclusión es un problema más extendido y fundamental. Convendría tener en cuenta que en países como Portugal y Grecia se observa una rápida transición de una sociedad rural a una más moderna y se desarrollan formas de exclusión social que coexisten con formas más tradicionales.

---

<sup>7</sup> Las diferencias entre hombres y mujeres en el grupo de personas con ingresos bajos no reflejan la percepción actual de las diferencias entre ambos sexos en cuanto a la exposición a la pobreza y la exclusión social. Ello se debe en parte a que los datos relativos a los ingresos se recogen a nivel de la familia y se supone un reparto igual de los ingresos entre los miembros adultos de la familia.

<sup>8</sup> Todos los datos de Luxemburgo se refieren a 1996.

<sup>9</sup> Estos datos no son estrictamente comparables con los de 1996 (18 %). Se están revisando para mejorar su comparabilidad con los de otros Estados miembros.

<sup>10</sup> Cabe destacar que estas cifras no tienen plenamente en cuenta el efecto igualador que una alta proporción de viviendas ocupadas por sus propietarios o los ingresos en especie pueden tener en algunos Estados miembros.

Las variaciones cuantitativas relativamente amplias registradas en el conjunto de la UE en cuanto al riesgo de pobreza ponen de manifiesto la existencia de situaciones diferentes que han determinado las prioridades políticas de los Estados miembros al elaborar sus PNA/int.

### **Principales cambios estructurales**

En los PNA/int. se identifican cuatro cambios estructurales importantes que se están produciendo en el conjunto de la UE y que podrían tener consecuencias significativas en los diez próximos años. En la práctica, se reflejan en mayor o menor medida en las diferentes estrategias propuestas, según que los Estados miembros se centren en el pasado y el presente o en el presente y el futuro a la hora de elaborar sus planes. Esos cambios estructurales ofrecen oportunidades para mejorar y reforzar la cohesión social pero, al mismo tiempo, plantean nuevas presiones y desafíos a los principales sistemas de integración. En algunos casos también suponen nuevos riesgos de pobreza y exclusión social para grupos especialmente vulnerables. Se trata concretamente de los cambios siguientes:

*Cambios en el mercado de trabajo:* Se están produciendo importantes cambios estructurales en el mercado de trabajo, derivados de un periodo de rápido crecimiento y globalización, que ofrecen nuevas oportunidades y plantean nuevos riesgos:

- Existe una creciente demanda de cualificaciones nuevas y niveles de educación más altos. Esa demanda puede ofrecer nuevas oportunidades de empleo pero al mismo tiempo imponer nuevas barreras a los que carecen de las cualificaciones necesarias para aprovechar esas oportunidades, e infundir, pues, mayor inseguridad a los que no consiguen adaptarse a las nuevas exigencias.
- Se ofrecen también nuevas oportunidades de empleo en el sector de los servicios a trabajadores poco cualificados. Ello aumenta los ingresos de las familias, aunque también entraña un riesgo de persistencia del empleo precario y poco remunerado, especialmente para las mujeres y los jóvenes.
- Existe mayor oferta de empleo a tiempo parcial y de nuevas formas de trabajo que puede contribuir a una nueva flexibilidad entre las responsabilidades familiares y profesionales y abrir vías hacia empleos más estables, pero que también puede dar lugar a empleo más precario.
- A menudo, estas tendencias van acompañadas del declive de algunas industrias tradicionales y de un transvase de la riqueza económica de unas zonas a otras, marginando algunas comunidades y planteando problemas de congestión en otras. Este problema recibe especial atención en los PNA/int. de Grecia, Portugal, Irlanda, el Reino Unido y Finlandia y se aprecia nítidamente en las diferencias regionales en España, Italia y Alemania.

Globalmente, estos cambios estructurales de los mercados de trabajo, que a menudo afectan a los más vulnerables de la sociedad, han sido abordados en todos los Estados miembros.

*Integración electrónica:* La rápida evolución de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) está ocasionando grandes cambios estructurales en la sociedad, tanto desde el punto de vista de la economía como del empleo, así como de la relación entre las personas y las comunidades. Estos cambios brindan grandes oportunidades y entrañan riesgos significativos. El aspecto positivo es que las TIC están creando nuevas oportunidades de empleo y formas de trabajo más flexibles que pueden contribuir a conciliar la vida laboral y la familiar e incrementar la flexibilidad en cuanto al lugar de trabajo. Asimismo, pueden contribuir a regenerar comunidades aisladas y marginadas. También pueden mejorar la calidad de servicios públicos esenciales, el acceso de todos a la información y el respeto de los derechos individuales y facilitar la participación social de las personas con dificultades particulares, como las que sufren alguna discapacidad o se encuentran aisladas y solas. En cambio, las TIC pueden crear una nueva capa de exclusión y aumentar las diferencias entre ricos y pobres si determinados grupos vulnerables y con ingresos bajos, que ya corren un alto riesgo de exclusión, no tienen acceso a ellas. La tarea que aguarda a los Estados miembros será, pues, la de desarrollar políticas coherentes y proactivas para que las TIC no creen un nuevo grupo social poco cualificado y aislado. Deben fomentar la igualdad de acceso, la formación y la participación para todos.

En los PNA/int. los diferentes Estados miembros abordan ampliamente la cuestión de la integración electrónica a partir de un análisis bastante desarrollado de los riesgos y los actuales desequilibrios nacionales. No obstante, en los planes no se cuantifica debidamente la magnitud de la tarea y en general no se desarrollan indicadores.

*Cambios demográficos y mayor diversidad étnica:* Se están produciendo cambios demográficos significativos en Europa, como el aumento de la longevidad y, en consecuencia, del número de personas de edad avanzada y muy mayores, en su mayoría mujeres. Así lo recalcan algunos Estados miembros (Italia, los Países Bajos, Portugal, Grecia, Austria), mas el fenómeno va en aumento. La tasa de dependencia de la tercera edad, que se define como la proporción entre las personas mayores de 65 años y la población en edad de trabajar (20-64 años), aumentó del 25 al 27 % entre 1995 y 2000, y según las previsiones alcanzará el 53 % de aquí a 2050 (fuente: Eurostat).

El descenso de la natalidad en numerosos países contribuye también a incrementar las tasas de dependencia. Ello influye considerablemente en la pobreza y la exclusión social, de diversas maneras:

- Los sistemas de fiscalidad y seguridad social encuentran dificultades para financiar pensiones adecuadas para todos los jubilados, especialmente aquellos cuya carrera profesional no ha sido suficientemente larga o continua para acumular derechos de pensión adecuados, problema que afecta principalmente a las mujeres;
- Los servicios públicos tienen dificultades para satisfacer las necesidades de la creciente tercera edad, prestar asistencia y ayuda, garantizar la posibilidad permanente de participar plenamente en la sociedad, y hacer frente a la creciente demanda de servicios sanitarios.

Varios Estados miembros reconocen en sus planes que la sociedad evoluciona hacia una mayor diversidad étnica, cultural y religiosa, debido entre otras cosas a los flujos migratorios internacionales y a una mayor movilidad dentro de la Unión. En una comunicación reciente (COM(2001) 387), la Comisión señala que, debido a los problemas demográficos u otros, será preciso incrementar la admisión de trabajadores cualificados y no cualificados en la UE. Ello influirá considerablemente en todas las políticas orientadas a promover la integración social y el fortalecimiento de la cohesión social. En su Comunicación, la Comisión recalca que «si no se desarrolla una sociedad tolerante que favorezca la inserción, en la cual las distintas minorías étnicas pueden vivir en armonía con la población local de la que forman parte, se estaría promoviendo la discriminación, la exclusión social y el incremento del racismo y la xenofobia».

*Cambiar las estructuras familiares y los roles del hombre y la mujer:* La tercera edad requiere cada vez más cuidados, pero al margen de este problema las familias cambian con mayor frecuencia debido al aumento de las tasas de separación y la tendencia a desinstitucionalizar la vida familiar <sup>11</sup>. Paralelamente, está aumentando fuertemente la presencia en el mercado de trabajo de la mujer, que tradicionalmente se encargaba, y a menudo sigue encargándose, del cuidado no remunerado de las personas dependientes. La interacción entre todas estas tendencias plantea los problemas esenciales de conciliar la vida laboral y la familiar y ofrecer cuidados adecuados y asequibles a los miembros dependientes de las familias.

Todos los Estados miembros reconocen en diversa medida la existencia de este problema. Se considera positiva la mayor presencia de la mujer en el mercado de trabajo, puesto que significa más igualdad entre hombres y mujeres, más ingresos para las familias, lo que contribuye a combatir la pobreza, y más oportunidades de participar activamente en la sociedad. Ante esta situación, el principal cometido de los servicios y los sistemas será buscar nuevas formas de ayudar a los padres a combinar el trabajo y las responsabilidades familiares y prestar ayuda y apoyo adecuados a las personas vulnerables. En esta dirección se mueven especialmente los Estados miembros como Grecia, España, Italia y Portugal, en los que la familia y la comunidad constituían la principal fuente de apoyo contra la pobreza y la exclusión.

El incremento de las familias monoparentales es uno de los aspectos de este cambio en la estructura familiar. Estas familias tienden a estar más expuestas al riesgo de pobreza, como lo demuestra el hecho de que el 40 % de sus miembros se situaban por debajo del umbral del 60 % de la renta mediana en 1997, el mismo porcentaje que en 1995 (cuadro 3c). Esta situación afecta especialmente a las mujeres, que constituyen la gran mayoría del colectivo de personas solas con hijos. Varios Estados miembros (Austria, Bélgica, Francia, Alemania, España y el Reino Unido) resaltan este problema en sus PNA/int. No obstante, es destacable que en varios países (en particular Finlandia, Dinamarca y Suecia) se registran niveles de riesgo de pobreza muy inferiores entre las familias monoparentales.

---

<sup>11</sup> COM (2001) «La situación social en la Unión Europea - 2001».

## Principales factores de riesgo

En los PNA/int. se pone claramente de manifiesto la existencia de determinados riesgos o barreras recurrentes que limitan sustancialmente el acceso de las personas a los principales sistemas que facilitan la integración social. Ello significa que determinados grupos, comunidades y personas son especialmente propensos o vulnerables a la pobreza y la exclusión social y que probablemente tendrán dificultades para adaptarse a los cambios estructurales en curso. También se pone de manifiesto la naturaleza pluridimensional del problema, puesto que en general las personas (adultos y jóvenes) se ven atrapadas en una situación de pobreza y exclusión social a raíz de una acumulación o combinación de los siguientes riesgos:

*Persistencia de ingresos bajos o inadecuados:* Varios Estados miembros destacan que cuanto más tiempo una persona se ve obligada a vivir con ingresos muy bajos mayor es su grado de privación y exclusión de la actividad social, cultural y económica y mayor es el riesgo de aislamiento social extremo. Los datos del PHCE de 1997 sobre las personas que viven en una situación de pobreza monetaria, esto es, aquellas que viven durante tres años o más en hogares cuyos ingresos son inferiores al 60 % de la renta mediana nacional equivalente, indican que ese problema particular afecta al 15 % de la población en Portugal, el 11 % en Irlanda, Francia y Grecia, y el 10 % en el Reino Unido (cuadro 7). El endeudamiento, asociado con ingresos bajos, constituye un problema que queda reflejado en algunos PNA/int.

*El desempleo de larga duración:* Existe una relación evidente entre el desempleo de larga duración y los ingresos bajos. Las personas que han estado mucho tiempo sin empleo tienden a sufrir un deterioro en sus cualificaciones y a perder la autoestima necesaria para reintegrarse en el mercado de trabajo si no reciben una ayuda apropiada y oportuna. En los países con altos niveles de desempleo de larga duración, como España, Italia, Alemania, Bélgica o Francia, cuyas tasas superaban la media comunitaria (3,6 %) en 2000 (cuadro 9), se considera que éste es un factor importante de pobreza y exclusión social. Todos los Estados miembros resaltan el riesgo de pobreza que entraña el desempleo y en particular el desempleo de larga duración.

*Empleo de baja calidad o ausencia de carrera laboral:* Ocupar un empleo es con diferencia la mejor manera de prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social. Así se refleja claramente en los datos del PHCE, según los cuales sólo un 6 % de la población empleada en la UE vivía por debajo del umbral de riesgo de pobreza en 1997, frente a un 38 % de los desempleados y un 25 % de las personas inactivas (cuadro 3b). Ahora bien, trabajar de manera intermitente en empleos precarios, mal remunerados, de poca calidad y a menudo a tiempo parcial, puede conducir a una situación de pobreza persistente y un debilitamiento de las relaciones sociales y culturales, así como a la percepción de pensiones inadecuadas en el futuro. Si bien la proporción de «pobres con trabajo» se ha mantenido estable en 1995-1997, el fenómeno se acentuó en algunos Estados miembros (Grecia y Portugal, cuya tasa de trabajadores en situación de riesgo de pobreza es del 11 %).

Por otra parte, se considera que la ausencia de un historial laboral es un factor de riesgo clave, especialmente para las mujeres si se combina con la separación familiar y las mujeres de edad solas en países donde la pensión depende principalmente de la carrera laboral.

*Bajo nivel de educación y analfabetismo:* La ausencia de cualificaciones básicas constituye una importante barrera para la integración social, más aún en una sociedad basada cada vez más en el conocimiento. Se perfila, pues, cada vez más nítidamente un riesgo de fractura social entre los que tienen conocimientos y cualificaciones y los que carecen de ellos. Así lo reconocen la mayoría de los Estados miembros.

Aunque la incapacidad total de leer y escribir ha desaparecido prácticamente en Europa, salvo para un reducido número de personas de edad avanzada y de minorías étnicas o de inmigrantes, está muy extendido el fenómeno del analfabetismo funcional. Varios Estados miembros, en particular Grecia, Irlanda, Portugal y los Países Bajos, reconocen la existencia de este problema y destacan las enormes dificultades que tienen las personas afectadas para participar en la sociedad e integrarse en el mercado de trabajo.

Muchos Estados miembros admiten que algunos grupos son especialmente propensos a desarrollar carencias educativas. Por ejemplo, Austria, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Portugal, España y Alemania consideran que los jóvenes con escaso nivel educativo, sobre todo durante la transición de la enseñanza al trabajo, constituyen un grupo significativo con riesgo de pobreza. Es alentador que varios Estados miembros reconozcan específicamente la necesidad de integrar a los niños con alguna discapacidad en la enseñanza general para reducir el alto riesgo que corren de padecer carencias educativas y exclusión social. Algunos, como los Países Bajos, resaltan también los problemas de las personas de edad avanzada con un escaso nivel educativo, así como sus dificultades para acceder al mercado de trabajo y, de manera más general, para participar en la sociedad. Muchos Estados miembros destacan la alta incidencia de carencias educativas en las poblaciones inmigrantes y las minorías étnicas, a las cuales se añade en muchos casos la barrera lingüística.

*Creecer en una familia vulnerable:* Los niños de madres y padres separados, solos, pobres con familia numerosa o desempleados, o de familias que sufren violencia doméstica, se consideran muy expuestos a un riesgo de pobreza y exclusión social. Así se desprende de datos del PHCE que demuestran que las familias de dos adultos y tres niños o más y las monoparentales de al menos un niño sufren las tasas de riesgo de pobreza más altas de todos los tipos de familias, a saber, 35 % en 1996 y 40 % en 1997, respectivamente (cuadro 3c). En efecto, en la mayoría de los Estados miembros los niños (hasta los 15 años) corren mayor riesgo de pobreza que los adultos, puesto que afectaba al 25 % en 1997, frente al 13 % de adultos de 25 a 49 años (cuadro 3a). Los jóvenes (16-24 años) también son especialmente vulnerables a la pobreza, ya que un 23 % vive con ingresos inferiores al 60 % de la renta mediana. Abundan los indicios de que los niños que crecen en la pobreza son propensos a obtener peores resultados escolares, a sufrir más problemas de salud y a gozar de menos posibilidades de participación y desarrollo social, recreativo y cultural. Por otra parte, también corren mayor riesgo de verse involucrados en comportamientos antisociales o de consumir estupefacientes. Algunos Estados miembros, como Finlandia, Portugal y el Reino Unido destacan especialmente este riesgo en sus PNA/int.

*Las discapacidades:* La mayoría de los Estados miembros identifican claramente a las personas con discapacidad como un grupo potencialmente expuesto a un riesgo de exclusión social. Ello concuerda con la percepción por el público del problema de las discapacidades: el 97 % de los ciudadanos de la UE considera que debería incrementarse el esfuerzo por integrar a las personas con discapacidad en la sociedad<sup>12</sup>. También concuerda con datos fehacientes del PHCE sobre el riesgo de pobreza de las personas enfermas o con alguna discapacidad. No obstante, es sorprendente la ausencia de datos detallados y de indicadores comunes sobre las personas con discapacidad. Sólo Italia, España, Portugal, el Reino Unido y Francia disponen de indicadores claros sobre este grupo, a través de los cuales intentan hacerse una idea real de la situación. Será fundamental disponer de indicadores sobre la integración social de las personas con discapacidad.

*Los problemas de salud:* Existe un amplio consenso en torno a la idea de que los problemas de salud son al mismo tiempo causa y consecuencia de dificultades socioeconómicas. El estado de salud de la población tiende a ser peor en los grupos con ingresos más bajos. El porcentaje de personas que dicen tener (muy) mala salud es significativamente superior entre las personas con ingresos inferiores al umbral de riesgo de pobreza que entre aquellas con ingresos superiores a ese umbral (13 y 9 % respectivamente<sup>13</sup>), tanto en el conjunto de la UE como en cada uno de los Estados miembros. Finlandia, Suecia, España, Grecia, los Países Bajos, el Reino Unido e Irlanda resaltan en sus PNA/int. la fuerte relación entre, por un lado, la mala salud y, por otro, la pobreza y la exclusión social. Los grupos especialmente vulnerables, como los gitanos y las personas itinerantes, tienen una esperanza de vida baja y niveles de mortalidad infantil elevados. Esta relación depende de varios factores, pero especialmente de la medida en que los factores sociales y medioambientales adversos, que afectan de manera desproporcionada a las personas con ingresos bajos, pueden dificultar las opciones más sanas.

*Vivir en una zona con múltiples carencias:* Crecer o vivir en una zona con múltiples carencias aumenta el riesgo de exclusión y marginación de las personas pobres y dificulta su reintegración. En estas zonas también tiende a desarrollarse una cultura de la dependencia del sistema de protección social, se registra un alto índice de criminalidad, tráfico de drogas y comportamientos antisociales y se concentran grupos marginados como las madres solas, los inmigrantes, las personas con un pasado delictivo y los consumidores de estupefacientes. La mayoría de los Estados miembros consideran un reto considerable la regeneración de estas zonas, principalmente urbanas y suburbanas.

*Viviendas precarias y personas sin hogar:* No tener acceso a una vivienda adecuada es un factor que favorece significativamente el aislamiento y la exclusión, por lo que algunos Estados miembros lo consideran un problema grave. La demanda de vivienda es especialmente alta en zonas de rápido crecimiento de Suecia, Finlandia e Irlanda y causa problemas considerables de congestión. Determinados grupos como los inmigrantes y las minorías étnicas (en particular los gitanos y las personas itinerantes) pueden tener mayores dificultades para obtener viviendas adecuadas y está más expuestos a la exclusión. Muchos Estados miembros, en particular Austria, Irlanda, Italia, los Países Bajos, el Reino Unido y Finlandia, destacan graves problemas de falta de vivienda y algunos intentan cuantificarlos.

---

<sup>12</sup> Resultados de una encuesta de Eurobarómetro llevada a cabo en 2000.

<sup>13</sup> PHCE de 1996, tal como se refleja en la Comunicación «La situación social en la Unión Europea - 2001».

*Inmigración, minorías étnicas, racismo y discriminación:* La mayoría de los Estados miembros identifican claramente el alto riesgo de exclusión social <sup>14</sup> de las minorías étnicas y los inmigrantes. Algunos, como Dinamarca e Irlanda, destacan la creciente afluencia de inmigrantes y la dificultad de desarrollar servicios y ayudas convenientes que contribuyan a integrarlos socialmente y a construir una sociedad más multicultural e integradora <sup>15</sup> En muchos de ellos, el aumento en los próximos años de los trabajadores extranjeros, y de las personas que tengan a cargo, dificultará la tarea <sup>16</sup>. Algunos países señalan otros factores de discriminación, como la orientación sexual (Alemania). Aunque se reconocen ampliamente estos riesgos se lamenta la ausencia generalizada de datos y de indicadores comunes sobre los integrantes de esos grupos vulnerables. Sólo España, Portugal, Italia y Francia disponen de datos a través de los cuales intentan hacerse una idea real de su situación y las necesidades.

*Romper el ciclo de la pobreza y la exclusión social* - Algunos de esos factores de riesgo podrían considerarse, además de la causa, la consecuencia o el producto de la pobreza y la exclusión social. Por ejemplo, la concentración de pobreza y de privaciones múltiples en algunas comunidades, los altos niveles de mala salud física y psicológica, el estrés ambiental, el aumento de la delincuencia y del abuso de alcohol o de drogas y la alienación de los jóvenes son problemas agravados por la pobreza y la exclusión social. Las causas y consecuencias de la pobreza son a veces indisociables. Por ello, varios Estados miembros destacan su voluntad de romper el ciclo de la pobreza, o pobreza intergeneracional, para no marginar o alienar aún más del resto de la sociedad a determinadas personas o grupos de personas.

---

<sup>14</sup> La expresión minoría étnica se refiere generalmente a los ciudadanos nacionales de un origen étnico diferente al de la mayoría de la población (p. ej., los inuits en Dinamarca). También puede incluir a ciudadanos de antiguas colonias (p. ej., los portugueses originarios del África negra). Pero también se puede referir a grupos de población inmigrante de origen étnico diferente del de la mayoría de la población (p. ej., los inmigrantes turcos en Alemania).

<sup>15</sup> Véase también la Decisión del Consejo de 28 de septiembre de 2000 por la que se crea el Fondo Europeo para los Refugiados.

<sup>16</sup> Lo cual pone de manifiesto la importancia de que las políticas comunitarias en materia de inmigración sean receptivas a las necesidades del mercado. Véase la Comunicación COM(2001) 387 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración.

## Ocho retos fundamentales

El objetivo global de los poderes públicos es conseguir, en el contexto de los cambios estructurales, que los principales mecanismos de distribución de oportunidades y recursos —el mercado de trabajo, el sistema fiscal y los sistemas de protección social, educación, vivienda, sanidad y otros— sean suficientemente universales para satisfacer las necesidades de las personas, tanto hombres como mujeres, más expuestas a la pobreza y la exclusión social y permitirles que ejerzan sus derechos fundamentales. En los PNA/int. destacan ocho retos fundamentales:

- (1) *Desarrollar un mercado de trabajo integrador y promover el empleo como derecho y oportunidad para todos:* Todos los Estados miembros reconocen que es importante promover el acceso al empleo, no sólo como vía principal para salir de la pobreza y la exclusión social sino como medio de evitarlas. El reto consiste, pues, en elaborar una serie de políticas promotoras de la aptitud para el empleo que se ajusten a las necesidades de las personas. Estas políticas deberían ir acompañadas de la puesta a disposición de oportunidades de empleo adecuadas para las personas con mayores dificultades de integración en el mercado de trabajo, así como de medidas apropiadas y asequibles para conciliar el trabajo y las responsabilidades familiares.
- (2) *Garantizar ingresos y recursos adecuados para vivir dignamente:* El objetivo es garantizar a todos los hombres, mujeres y niños ingresos suficientes para vivir dignamente y participar en la sociedad como miembros de pleno derecho. Para varios Estados miembros, ello implica modificar los sistemas y las políticas de redistribución de los recursos en la sociedad, de manera que las personas que no pueden ganarse la vida o están jubiladas dispongan de recursos acordes con la evolución general del nivel de vida en la sociedad global. También puede ser necesario el desarrollo de planteamientos políticos adecuados para prevenir y atajar el problema del sobreendeudamiento.
- (3) *Luchar contra las carencias educativas:* Para algunos Estados miembros, este reto, que se traduce en un aumento de la inversión en educación, constituye un elemento político clave a largo plazo para prevenir la pobreza y la exclusión social. De acuerdo con las prioridades de los Estados miembros, puede implicar luchar contra las carencias educativas a través de una intervención eficaz orientada a los niños de corta edad (que incluya una asistencia adecuada y global a los alumnos), adaptar el sistema educativo para que los colegios respondan eficazmente a las necesidades y las características de los niños de entornos desfavorecidos, prevenir el abandono escolar (y la reintegración de los que han abandonado el sistema educativo), desarrollar y ampliar el aprendizaje permanente, para que los grupos vulnerables dispongan de oportunidades de educación y formación adaptadas a sus necesidades, mejorar el acceso a las cualificaciones básicas y erradicar el analfabetismo (funcional). También puede suponer reforzar el papel de los centros de formación y educación en el trabajo de promoción de normas y valores como la cohesión social, la igualdad de oportunidades y la ciudadanía activa.

- (4) *Preservar la solidaridad familiar y proteger los derechos de los niños:* Para varios Estados miembros este objetivo consiste en la búsqueda de nuevas vías de apoyo a la familia, en todas sus formas, como medio de lucha contra la pobreza y la exclusión social, que a la vez que promueva la igualdad entre hombres y mujeres y tenga en cuenta el cambio de funciones de ambos en la sociedad. Prestar apoyo y asesoramiento específicos a las familias vulnerables y proteger los derechos de los niños constituyen también objetivos clave en varios países. Algunos Estados miembros señalan también que la promoción de los derechos individuales y la lucha contra la discriminación son instrumentos importantes para combatir la pobreza y la exclusión social.
- (5) *Garantizar viviendas adecuadas para todos:* El acceso a una vivienda de calidad y asequible es una necesidad y un derecho básicos. Satisfacer esa necesidad sigue constituyendo un reto significativo en algunos países, como lo sigue siendo el desarrollo de respuestas integradas apropiadas tanto para prevenir como para resolver la falta de viviendas.
- (6) *Garantizar la igualdad de acceso a servicios de alta calidad (en los sectores de la salud, el transporte, lo social, los cuidados, la cultura, el ocio, la asistencia jurídica):* El desarrollo de políticas que garanticen la igualdad de acceso a ese amplio abanico de servicios constituye un importante reto político, especialmente para los Estados miembros que han hecho una escasa inversión en ellos. En ese contexto, sorprende que en muchos PNA/int. sigan sin desarrollarse las dimensiones jurídica, cultural, deportiva y recreativa.
- (7) *Mejorar la oferta de servicios:* La puesta a disposición de servicios sociales no es prerrogativa exclusiva de los ministerios de asuntos sociales sino que concierne también a otros agentes públicos, privados, nacionales y locales. De muchos PNA/int. se desprenden cuatro objetivos. El primero es superar la fragmentación y compartimentación en la elaboración y aplicación de las políticas. Ello significa reconocer la importancia de una mayor integración de los diferentes ámbitos políticos y coordinar los planes nacionales con planteamientos a nivel regional y local. El segundo es abordar la relación entre los niveles nacional, regional y local, especialmente en los países que tienen sólidas estructuras regionales. El tercero es superar el problema de las políticas y los programas que se perciben como lejanos, poco flexibles y receptivos e incomprensibles, y colmar el vacío entre las estructuras democráticas y las personas pobres y excluidas. Por último, el cuarto es animar a todos los agentes a luchar contra la pobreza y la exclusión social y obtener mayor apoyo popular a las políticas y los programas necesarios para construir una sociedad integradora.
- (8) *Regenerar las zonas con carencias múltiples:* Buscar respuestas eficaces al problema de las zonas con penurias múltiples (tanto urbanas como rurales) para reintegrarlas en el proceso económico y social normal es un objetivo que comparten los Estados miembros.

## 2. PLANTEAMIENTOS ESTRATÉGICOS Y MEDIDAS POLÍTICAS

### Promover un planteamiento estratégico e integrado

Los objetivos de Niza se integraron en un marco político que hace de la promoción de la cohesión social un elemento esencial de la estrategia general de la UE en los próximos diez años. Los PNA/int. de 2001 son, pues, un primer paso de un proceso pluridimensional que debería contribuir de manera decisiva a erradicar la pobreza y la exclusión social en la UE en ese periodo de tiempo. Por otra parte, la pobreza y la exclusión social adoptan formas complejas y pluridimensionales que requieren la movilización de una amplia serie de políticas dentro de un planteamiento integrado. Se animó, pues, a los Estados miembros a desarrollar un planteamiento estratégico e integrado en sus PNA/int. para combatir la pobreza y la exclusión social. El objetivo de este capítulo es sacar enseñanzas de los enfoques adoptados por los Estados miembros en sus actividades de desarrollo de un planteamiento estratégico e integrado en sus PNA/int.

En el estudio del desarrollo de las diferentes estrategias nacionales deben tenerse en cuenta las diferencias entre los Estados miembros en cuanto a:

- la naturaleza y la cobertura del sistema de protección social existente, incluyendo el nivel de gasto público en la protección social y su universalidad y eficacia;
- la percepción de la dimensión de la pobreza y la exclusión social, que en algunos casos se asimila a problemas específicos de los grupos más vulnerables de la sociedad, mientras que en otros se considera perjudicial para la sociedad en su conjunto;
- la medida en que el país ya dispone de una estrategia integrada contra la pobreza que incluya un marco analítico ampliamente consensuado, una serie de prioridades y un procedimiento de seguimiento.

Además, los primeros PNA/int. demuestran claramente que el desarrollo de un planteamiento estratégico para combatir la pobreza y la exclusión social es diferente en Estados miembros como Bélgica, Alemania, Italia, Austria, el Reino Unido y España, donde las autoridades regionales y locales asumen en gran medida la responsabilidad de políticas clave (como la sanidad, la educación, la seguridad social, etc.) o la comparten con la administración central. Esta situación tiene la ventaja de que las estrategias reflejan mejor las diferencias locales y se muestran más sensibles a las necesidades locales. Asimismo, puede facilitar la movilización y participación de todos los agentes. No obstante, también plantea problemas específicos de integración de las políticas locales, nacionales y regionales y de combinación, si procede, de los objetivos generales que se establecen a nivel nacional y regional. El proceso de desarrollo de un plan global en estas condiciones resulta complejo y requiere un periodo de preparación más largo. No obstante, a pesar de las dificultades, el planteamiento regional permitió avanzar considerablemente en esos países durante la preparación de los PNA/int.

Cualquiera que sea el punto de partida o la situación particular de los Estados miembros, se pueden identificar tres elementos que sirven de base para el desarrollo de planes estratégicos y coherentes que aporten un valor añadido a los esfuerzos desplegados para combatir la pobreza y la exclusión social. Esos elementos son: un buen análisis de los **riesgos y retos clave** y una evaluación de la eficacia de las respuestas existentes; el establecimiento de **prioridades claras** basadas en los objetivos comunes adoptados en Niza, que incluyen la definición de objetivos específicos; y un **planteamiento integrado y pluridimensional** del desarrollo político. Todos los planes incluyen la totalidad o una parte de estas tres dimensiones, en mayor o menor medida, y constituyen en sí pasos importantes hacia la elaboración y aplicación de políticas para combatir la exclusión social. El proceso se encuentra en la fase inicial y en este informe no se pretende evaluar las políticas de los Estados miembros o su eficacia. El siguiente análisis está basado en la presentación de los PNA y su propósito es contribuir a detectar e intercambiar buenas prácticas.

**Análisis:** Todos los Estados miembros ofrecen elementos de evaluación de su situación en este ámbito. Algunos, como Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal y el Reino Unido, han facilitado un análisis completo de las principales tendencias estructurales y sus causas subyacentes, con indicadores que confirman su evaluación de los principales retos y riesgos actuales y futuros. El PNA/int. griego menciona los desafíos y problemas clave y se centra en grupos determinados en el contexto más amplio de las reformas económicas, laborales y sociales. En el PNA/int. alemán se tiene en cuenta el análisis incluido en el reciente informe nacional sobre la pobreza.

**Prioridades y objetivos:** Varios Estados miembros han utilizado su análisis como plataforma para el desarrollo de un conjunto particularmente coherente de objetivos estratégicos a partir de los objetivos acordados en Niza. Estos objetivos son globales y se traducen en una serie de objetivos específicos respecto a los cuales se podrán evaluar los futuros avances. Se centran, pues, claramente en los cambios estructurales con un impacto cuantificable en la erradicación de la pobreza y la exclusión social. Dentro de esta categoría existe gran variedad de respuestas ya que algunos indican en su análisis la necesidad de establecer objetivos más ambiciosos que los perseguidos hasta ahora, mientras que otros concluyen que su sistema actual funciona bien y en gran medida sitúan la lucha contra la pobreza y la exclusión social en el contexto de sus desarrollados sistemas universales de protección social. Los objetivos de estos últimos tienden a consistir en una mejora de sus sistemas a través de una serie de medidas muy específicas.

En los PNA/int. de Dinamarca, Francia y los Países Bajos los objetivos son progresistas y resultan de un análisis en profundidad. Los PNA/int. de Dinamarca, los Países Bajos, Portugal, Finlandia, Suecia y el Reino Unido contienen objetivos que se extienden más allá de 2003. Alemania, Austria y Luxemburgo concentran sus esfuerzos en la mejora de sus sistemas universales de protección social añadiendo o ampliando medidas específicas.

**Planteamiento integrado:** Los PNA/int. de Dinamarca, Francia y Países Bajos adoptan un planteamiento político muy holístico que refleja sus desarrollados sistemas universales, al igual que los Finlandia y Suecia. Este planteamiento les permite relacionar e integrar políticas coherentemente, no limitarse a planteamientos puramente sectoriales o basados en un grupo destinatario y adoptar un enfoque proactivo en la lucha contra la pobreza. Irlanda destaca el planteamiento pluridimensional e integrado adoptado en su Estrategia nacional contra la pobreza, en la que se ha fijado objetivos a medio plazo que pronto revisará. El Reino Unido sitúa su plan en el marco más amplio de su estrategia nacional contra la pobreza.

Aunque los PNA/int. pueden diferir en cuanto al planteamiento estratégico que desarrollan, todos comparten una serie de principios y objetivos fundamentales que caracterizan el modelo social europeo, como «la solidaridad», «la integración social», «el respeto por la dignidad humana y los derechos fundamentales», «la integración y la plena participación en la sociedad» y «un alto nivel de protección social». Merece la pena destacar al menos dos aspectos de los elementos estratégicos comunes a la mayoría de los PNA/int.

En la mayoría de los PNA/int. se reconoce la necesidad de aplicar políticas que **inviertan en nuevas oportunidades**. Construir una sociedad integradora s activa implica algo más que proteger a las personas de los grandes riesgos y problemas de la vida. Las iniciativas expuestas en esos planes, relativas, por ejemplo, a la exclusión del mercado laboral, el desempleo de larga duración, la delincuencia o el consumo de drogas, el desfase de las cualificaciones, la falta de hogar, la desintegración familiar, la aptitud escolar insuficiente o inadecuada y la pobreza intergeneracional, responden a necesidades a menudo complejas y a las situaciones difíciles en que se encuentran los grupos a los que están dirigidas. Esas iniciativas reflejan un conjunto de derechos y obligaciones que caracterizan los bienes, servicios y otros tipos de ayuda que contribuyen a dar nuevas oportunidades.

En la mayoría de los PNA/int. se tiende a abandonar el planteamiento defensivo en la prevención de los riesgos y las desventajas, que se consideraban una amenaza, para orientarse hacia respuestas estratégicas que **convierten esos riesgos y desventajas en oportunidades**. Las políticas y acciones relativas, por ejemplo, a las discapacidades, los inmigrantes o las zonas con carencias insisten cada vez más en aprovechar y desarrollar el potencial inexplorado de los inmigrantes, las personas con discapacidad, las personas solas con hijos a cargo y las personas de más edad, así como de las regiones y los barrios más inactivos. No obstante, aunque la mayoría de los Estados miembros aspiran a disponer de sistemas lo más universales e integradores posible, que contribuyan a la integración y el desarrollo de estas personas y regiones y a la defensa de los derechos fundamentales de las personas como ciudadanos, en la práctica varios de ellos tienden aún a concentrarse en políticas menos universales y más selectivas, basadas en planteamientos sectoriales o destinadas a grupos determinados.

## **Promover el intercambio de buenas prácticas y planteamientos innovadores**

Un objetivo importante del nuevo proceso europeo consiste en promover e intercambiar buenas prácticas y planteamientos innovadores para facilitar un aprendizaje mutuo. Se esperaba, pues, que todos los PNA/int. plantearían un conjunto estructurado de medidas políticas basadas en las prioridades definidas en los objetivos de Niza. Para determinar si los diferentes PNA/int. cumplen esos requisitos, cabe plantearse dos preguntas fundamentales:

1. ¿En qué medida los PNA/int. pueden constituir una importante fuente de información para determinar buenas prácticas de interés común para los Estados miembros?
2. ¿En qué medida la elaboración de los PNA/int. ha servido para formular medidas políticas y planteamientos nuevos o innovadores?

Los Estados miembros han incluido en sus PNA/int. una descripción más o menos detallada de las medidas políticas aplicadas o previstas para conseguir sus objetivos prioritarios. Algunos, en particular los que disponen de sistemas universales, han optado por destacar medidas nuevas y más específicas, dando por sentado que ya se conocen sus sistemas en vigor. La gran mayoría han incluido ejemplos de buenas prácticas para facilitar su identificación. Además de importantes instrumentos políticos, los PNA/int. constituyen, pues, una buena fuente de información que permite a la Comisión y a los Estados miembros disponer de una visión actualizada y global de las principales políticas en vigor. Ahora bien, los ejemplos de políticas citados en los diferentes capítulos de este informe se basan en la información facilitada en los PNA/int. y no constituyen una lista exhaustiva de las políticas existentes en este ámbito.

La ausencia de un posterior análisis de evaluación en profundidad del impacto de las políticas en vigor ha limitado la posibilidad de identificar qué medidas, planteamientos o iniciativas merecen figurar en la categoría de buenas prácticas en el presente informe. La evaluación de las políticas (tanto previa como posterior) parece ser un factor de progreso clave para el futuro, así como un análisis más explícito del progreso social realizado. Teniendo en cuenta los límites generales de recursos, es imperativo tener en cuenta el coste de las políticas y estudiar si otras podrían alcanzar los mismos objetivos de manera más eficaz. Así pues, al examinar las posibilidades de difusión de las buenas prácticas, deberán tenerse muy en cuenta las condiciones existentes en cada Estado miembro y en qué medida han condicionado el éxito.

Se considera, pues, que la identificación de buenas prácticas y planteamientos innovadores de interés común es un proceso en curso y que el presente informe es sólo su primer paso. Los ejemplos de los Estados miembros destacados en recuadros en este informe deben leerse teniendo en cuenta estas consideraciones. En el futuro, evaluaciones más extensas del impacto de las políticas nacionales y el desarrollo de un amplio conjunto de indicadores y metodologías, tanto a nivel nacional como comunitario, facilitarán el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros. Es importante señalar que algunas de las nuevas medidas destacadas pueden haberse adoptado ya en otros Estados miembros.

El tiempo relativamente corto de que han dispuesto los Estados miembros para elaborar este primer PNA/int. ha impedido la formulación de medidas políticas y planteamientos nuevos o innovadores. Las medidas presentadas en todos los PNA/int. se desarrollan básicamente en el contexto de regímenes presupuestarios y legales existentes, por lo que la mayoría de los Estados miembros han concentrado sus esfuerzos en mejorar la coordinación, perfeccionar y combinar las políticas y medidas existentes y promover la cooperación en lugar de poner en marcha nuevas iniciativas o planteamientos políticos de envergadura. Tal propósito ha resultado más fácil para Estados miembros como Dinamarca, los Países Bajos, Suecia y Finlandia, que ya disponen de políticas sociales muy desarrolladas, o Francia, que ha redoblado sus esfuerzos políticos contra la exclusión social a raíz de la evaluación realizada el año pasado de la ley nacional contra la exclusión social de 1998. Por estas razones, los PNA/int. de estos países tienden a ser más progresistas <sup>17</sup>. Otros Estados miembros, como Grecia, España y Portugal, han aprovechado la elaboración de sus PNA/int. para dar más ambición a sus políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, estableciendo objetivos o racionalizando el marco político.

### **3. IDENTIFICACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS Y PLANTEAMIENTOS INNOVADORES**

Las respuestas políticas que ofrecen los PNA/int. suelen combinar las respuestas orientadas al mercado, las políticas públicas y las acciones de la sociedad civil. En las diferentes tendencias políticas se pueden despejar tres objetivos generales:

- La universalidad: conseguir que las principales políticas y disposiciones sean más adecuadas, accesibles y asequibles para mejorar su cobertura, comprensión y eficacia.
- La equidad: eliminar las desventajas específicas mediante políticas adecuadas (por ejemplo, el desarrollo de cualificaciones).
- La solidaridad por dignidad humana: compensar las desventajas que sólo se pueden corregir parcialmente o no tienen solución (por ejemplo, las discapacidades).

---

<sup>17</sup> El PNA/int. de Finlandia, aunque no contiene ninguna medida nueva, hace referencia al estudio de una serie de cuestiones con vistas a nuevos avances políticos.

### 3.1 **Objetivo 1: Fomento de la participación en el empleo y del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos**

#### 3.1.1 *Fomento de la participación en el empleo*

En el contexto de la Estrategia Europea de Empleo, y, en particular, de la aplicación de las líneas directrices, conviene en particular:

(a) favorecer el **acceso a un empleo duradero y de calidad** para todas las mujeres y todos los hombres en condiciones de trabajar, especialmente:

- estableciendo para las personas que pertenezcan a los grupos de población más vulnerables **planes de acompañamiento hacia el empleo** y movilizándolo a tal efecto las **políticas de formación**;
- desarrollando políticas que favorezcan la **articulación entre la vida profesional y la familiar**, sin olvidar las referentes a las guarderías y al cuidado de las personas dependientes;
- utilizando las oportunidades de inserción y de empleo de la **economía social**.

(b) prevenir las rupturas profesionales desarrollando la **capacidad de inserción profesional** mediante la gestión de recursos humanos, la organización del trabajo y la formación permanente.

Todos los Estados miembros reconocen que promover el acceso al trabajo es un factor clave para prevenir y reducir la pobreza y la exclusión social. El acceso al trabajo es un derecho fundamental y un elemento clave de la ciudadanía. La participación en la comunidad social de un lugar de trabajo es, para la mayoría de las personas, la vía fundamental para asegurarse unos ingresos adecuados (tanto en el momento presente como tras de la jubilación) y ampliar y desarrollar contactos sociales. Facilita, pues, la participación en la sociedad y reduce el riesgo de marginación.

La mayoría de los Estados miembros establecen vínculos entre sus PNA/int. y sus PNA/empl. Era previsible, puesto que en las directrices de empleo se insiste en que se ofrezcan oportunidades de empleo y se mejore la empleabilidad, dos condiciones esenciales para que el mercado de trabajo sea más abierto e integrador. Algunos Estados miembros reconocen el importante papel de la Estrategia Europea de Empleo en el desarrollo de un planteamiento político más eficaz para luchar contra el desempleo, basado en la individualización, la activación y la prevención.

La mayoría de los ámbitos políticos y de las iniciativas que se mencionan en esta sección se abordaron ya en el Proceso de Luxemburgo. No obstante, si bien el informe conjunto sobre el empleo cubre una serie de acciones políticas destinadas a mejorar la eficacia del mercado de trabajo y aumentar los niveles de empleo hasta los niveles fijados en Lisboa, y debe evaluarse como tal, el presente informe tiende a centrarse en acciones que favorezcan el acceso al empleo de las personas, los grupos y las comunidades más alejadas del mercado de trabajo. Algunos Estados miembros han destacado con razón la contribución de estas acciones a los objetivos de empleo más generales, como el aumento de la tasa de empleo. En todos los PNA/int. se da prioridad al empleo, pero no con la misma insistencia. Ello refleja la diferente situación del empleo en los distintos Estados miembros. Los países con mucho empleo y poco desempleo hacen hincapié en la necesidad de aumentar la participación laboral de grupos específicos, como las personas de más edad, los inmigrantes o las personas con discapacidad (Luxemburgo, los Países Bajos, Dinamarca, Austria, Suecia e Irlanda), entre otras cosas, para hacer frente a las actuales carencias de mano de obra. En cambio, los países en los que el desempleo, y especialmente el desempleo de larga duración, es un problema muy extendido dan preferencia a políticas más globales para fomentar la creación de empleo y aumentar la capacidad de inserción profesional de los desempleados de larga duración y los jóvenes (España, Francia, Bélgica).

Aunque ponen de relieve la importancia fundamental del trabajo, numerosos países destacan también que no debería promoverse el acceso al mismo sin tener en cuenta otros derechos fundamentales, sino que ambos aspectos deberían ser complementarios. El acceso al trabajo no debería fomentarse, pues, a expensas del derecho a un ingreso mínimo adecuado, el derecho a participar plenamente en la familia, la comunidad y la vida social o el derecho a la salud.

El pleno acceso a empleos estables y de calidad del conjunto de mujeres y hombres en condiciones de trabajar debe considerarse como el resultado de un complejo proceso de transformación de los mercados de trabajo. En el PNA/int. danés el resultado de esta transformación se define como un mercado de trabajo integrador, en el que un mayor número de personas con escasas cualificaciones o una capacidad de trabajo reducida tienen la oportunidad de utilizar sus conocimientos y participar en la vida laboral. El mercado de trabajo integrador es un concepto amplio que expresa fundamentalmente el deseo de que en el lugar de trabajo tengan cabida las personas que no pueden cumplir, en cualquier circunstancia y en todo momento, los niveles de rendimiento y las normas que imperan actualmente.

Las políticas que aumenten la capacidad de inserción profesional de las personas con mayores dificultades para encontrar trabajo, a través de políticas activas y especialmente la formación, junto con políticas destinadas a favorecer la conciliación del trabajo y la vida familiar o a promover la economía social, pueden ser instrumentos eficaces para impulsar la integración. Pero conseguir que el mercado de trabajo sea más abierto y receptivo a las personas y los grupos que actualmente se encuentran marginados y excluidos constituye un paso esencial.

## Promoción de un mercado de trabajo más abierto y receptivo

Entre las medidas para que el mercado de trabajo actual sea más abierto y receptivo a las personas que actualmente se encuentran excluidas figuran las siguientes:

- introducir cláusulas o capítulos sociales en los convenios colectivos para emplear y mantener en el mercado de trabajo a las personas con una capacidad de trabajo reducida (Dinamarca) o introducir cuotas de empleo de grupos determinados, como las personas con discapacidad (Alemania y Austria);
- reducir las cargas de las empresas que emplean a personas menos cualificadas o a determinadas categorías de desempleados (Dinamarca, Luxemburgo, Grecia y Suecia);
- promover la educación y formación de empresarios para luchar contra los prejuicios o la discriminación de personas de comunidades o perfiles particulares y revisar y controlar periódicamente los procedimientos de contratación y sus resultados;
- adoptar las medidas necesarias para que las agencias gubernamentales preparen planes de acción para la promoción de la diversidad étnica entre los empleados (Suecia);
- incluir cláusulas sociales en los contratos públicos que exijan la contratación de desempleados de larga duración o de personas pertenecientes a grupos específicos o a comunidades locales desfavorecidas o aplicar una política de igualdad étnica (Dinamarca);
- aumentar las oportunidades de empleo «protegido», «en condiciones próximas a las del mercado» y rehabilitadoras para personas especialmente vulnerables (Dinamarca y Finlandia);
- promover el espíritu de empresa entre las comunidades y los grupos desfavorecidos y apoyar firmemente las iniciativas de desarrollo económico local en zonas con carencias múltiples;
- concentrar la inversión económica y las políticas de desarrollo del empleo en las zonas con mucho desempleo, especialmente las que tienen carencias múltiples (Reino Unido; véase también la sección 3.3.3);

## Creación de itinerarios hacia el empleo

Se reconoce ampliamente que el desarrollo y puesta en práctica de itinerarios hacia el empleo es un elemento clave en la evolución hacia un mercado de trabajo más integrador. Generalmente, los itinerarios combinan varias medidas de inserción, asesoramiento, formación, empleo subvencionado o «protegido» y activación de los beneficiarios de la ayuda social. Es un planteamiento fundamental y muy delicado, puesto que a menudo los beneficiarios de la ayuda social son personas muy alejadas del mercado de trabajo que necesitan una ayuda amplia y personalizada. Los PNA/int. de la mayoría de los Estados miembros reflejan claramente un cambio de filosofía que consiste en pasar de la ayuda financiera pasiva a una ayuda activa que permita a sus beneficiarios alcanzar un cierto nivel de autonomía. En algunos casos, se hace explícitamente referencia a la experiencia adquirida en la aplicación de los PNA/empl. con vistas a aplicar el mismo planteamiento y cubrir también a las personas más alejadas del mercado de trabajo.

Los Estados miembros reconocen la relación entre la situación del mercado de trabajo y otros factores de exclusión. Muchos se plantean el objetivo de potenciar la colaboración entre los servicios de empleo y los servicios sociales para satisfacer mejor las necesidades individuales (Austria, Alemania, el Reino Unido, Finlandia, Luxemburgo, España y Suecia). La promoción de la capacidad de inserción profesional ha dado lugar al desarrollo de ayudas más personalizadas que en algunos casos se traducen en contratos específicos de integración social, como en Portugal, Francia y Luxemburgo.

El desarrollo de medidas eficaces de integración y activación es una tarea compleja y sería útil realizar más estudios comparativos entre los Estados miembros para determinar qué medidas obtienen mejores resultados en el caso de las personas más alejadas del mercado de trabajo. Las mejores prácticas que se están perfilando parecen indicar que las medidas deben favorecer el apoyo y el desarrollo en lugar de la sanción. Los programas individuales deberían desarrollarse de acuerdo con el principio de la consulta y el acuerdo mutuo tras una minuciosa evaluación de las necesidades y el potencial de las personas. La integración de las personas más alejadas del mercado de trabajo puede llevar tiempo y exigir acciones de preparación y un trabajo de potenciación de la confianza.

Es evidente que para que los programas de activación sean más eficaces debe mejorarse su aplicación. En los PNA/int. se aprecia una serie de mejoras fundamentales, como por ejemplo, una mayor descentralización e integración a nivel local de los servicios de empleo, los servicios sociales y las ayudas. Es el efecto perseguido por la creación de cincuenta centros de promoción del empleo en Grecia, el Programa social de fomento de la activación en los Países Bajos, o los esfuerzos de reducción y racionalización de los procedimientos burocráticos en Alemania y Francia.

Si bien es importante insistir en la prevención y la intervención precoz, para que las personas no se alejen demasiado del mercado de trabajo, también lo es que los programas no se dirijan principalmente a las personas más fáciles de reintegrar en detrimento de las menos productivas. Si no se actúa con cuidado podría ser uno de los riesgos de plantear objetivos ambiciosos o utilizar empresas de reintegración sin fijar objetivos específicos para los grupos más vulnerables.

Además de desarrollar programas de activación específicos, en numerosos PNA/int. se da gran prioridad a las políticas de formación y educación y se insiste cada vez más en el aprendizaje permanente y la mejora del acceso al mismo de los grupos vulnerables (Austria, Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Suecia), así como en la mejora del acceso a los periodos de prácticas. Luxemburgo propone periodos de prácticas para adultos.

Al adoptar un planteamiento más activo para aumentar la empleabilidad de los desempleados de larga duración y las personas que se benefician de la asistencia social durante un largo periodo, los Estados miembros reconocen los retos particulares a que se enfrentan algunos grupos especialmente vulnerables. Se considera que los grupos más vulnerables en el mercado de trabajo son no sólo los desempleados de larga duración sino también los jóvenes, los trabajadores de más edad, las personas con discapacidad<sup>18</sup> y los inmigrantes.

En consonancia con los PNA/empl., todos los Estados miembros se comprometen a facilitar el acceso de las mujeres al empleo<sup>19</sup>, con especial atención a las que se encuentran en las situaciones más difíciles, como las madres solas, caso citado por la mayoría de los Estados miembros, las personas con discapacidad (Alemania) y las personas poco cualificadas (España, Francia) o que regresan al mercado de trabajo (Irlanda).

*Los jóvenes:* Numerosos Estados miembros dan prioridad a los problemas que surgen en el momento de la transición del colegio al trabajo, especialmente en el caso de los alumnos que no completan el ciclo de educación o formación profesional. Algunos países han elaborado programas específicos para facilitar el acceso de los jóvenes al empleo, como el acuerdo para el primer empleo en Bélgica, las actividades profesionales de rehabilitación en Finlandia, el programa *Trace* en Francia, el programa municipal para los jóvenes en Suecia y el programa *New Deal for Young People* en el Reino Unido, consistente en ayudas y formaciones vinculadas al trabajo, obligatorias para los jóvenes al cabo de seis meses de desempleo. Otros países se centran en el desarrollo del sistema de formación profesional como vía alternativa a la formación de base (por ejemplo, Italia está haciendo una reforma de la formación profesional que consiste en la introducción del sistema dual y el desarrollo del aprendizaje y los periodos de prácticas, y Grecia está desarrollando un sistema de colegios de segunda oportunidad para reintegrar a los estudiantes mayores de 18 años en el sistema educativo mediante una enseñanza individualizada). Los países en los que el sistema de formación profesional está ya bien establecido (Alemania, Austria y Luxemburgo) ponen el acento en facilitar la búsqueda de empleo y la permanencia en el mismo, así como en la formación, la asistencia y el asesoramiento para reducir la marginación. En este contexto, cabe resaltar los recursos destinados a incentivar la formación (subsidios de formación).

---

<sup>18</sup> Las disposiciones destinadas a apoyar la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo se analizan en el apartado 3.3.1.

<sup>19</sup> Las disposiciones relativas al acceso de las mujeres al mercado de trabajo se abordan en el capítulo 4.

### **TRACE: UN PROGRAMA PERSONALIZADO PARA LOS JÓVENES CON DIFICULTADES (FRANCIA)**

Este programa está dirigido a los jóvenes con dificultades. Ofrece a cada joven un programa adaptado y un seguimiento de 18 meses por profesionales. Su objetivo es encontrar empleos estables para al menos el 50 % de ellos. El programa consiste en:

- la celebración de un contrato entre un joven y un asistente social. cada asistente social se ocupa de 30 jóvenes, de los que adquiere un conocimiento personal y un conocimiento de sus experiencias en el ámbito de la formación, el empleo, etc.;
- un comité de dirección que coordina y moviliza las medidas de activación que puedan existir a nivel nacional, regional o local; también procura eliminar los obstáculos administrativos y favorecer los vínculos con otros ámbitos políticos (salud, vivienda, formación, etc.)

*Los trabajadores de más edad:* Numerosos Estados miembros son conscientes de las dificultades que tienen los trabajadores de más edad sin formación o cualificaciones para acceder al empleo en el mercado de trabajo moderno. Por ello, en numerosos PNA/int. se destaca la necesidad de emprender medidas intensivas de formación y reciclaje para estas personas (Alemania, Finlandia Países Bajos y el Reino Unido). Algunos Estados miembros destacan también la importancia de que los trabajadores puedan beneficiarse de disposiciones laborales flexibles al final de su carrera profesional (Finlandia, Dinamarca y Suecia).

### **PROGRAMA SPRING, CAMBIO DE AYUDA POR EMPLEO (BÉLGICA)**

Este programa está destinado a los desempleados de larga duración y a los beneficiarios de la ayuda social. Combina medidas de activación con contratos específicos de agencias de trabajo temporal. Estas agencias reciben subsidios durante 24 meses para aliviar su carga salarial y formar a los beneficiarios. El objetivo es reducir en un tercio el número de personas que reciben el subsidio mínimo en un plazo de cinco años y aumentar la proporción de beneficiarios de las medidas de activación del 5 al 20 %.

*Minorías étnicas e inmigrantes:* La mayoría de los Estados miembros son plenamente conscientes de que a menudo las minorías étnicas y los inmigrantes tienen problemas particulares para acceder al mercado de trabajo, y muchos reconocen que es necesario aumentar los niveles de empleo de estos grupos. Sólo un par de Estados miembros establecen objetivos al respecto en sus PNA/empl. (Dinamarca, Países Bajos). En algunos PNA/int. se mencionan diversas medidas interesantes en ese campo. Por ejemplo, en Finlandia, la integración de los inmigrantes recibe el apoyo de un plan de integración elaborado conjuntamente por los inmigrantes, la municipalidad y las autoridades de empleo. Finlandia ha puesto en marcha un programa piloto de facilitación en el cual las autoridades locales y los servicios de empleo prestan ayuda financiera para la compra de tiempo de trabajo de un empleado en empresas privadas. España expone estudios interesantes llevados a cabo por ONG (La Huertecica y Asociación Candelita).

### **ITINERARIOS DE EMPLEO PARA MINORÍAS ÉTNICAS (PAÍSES BAJOS)**

En junio de 2000, el Gobierno neerlandés negoció acuerdos con grandes empresas para que incrementasen sus esfuerzos en los ámbitos de la gestión intercultural, la entrada y la transferencia y retención de miembros de minorías étnicas. La gestión intercultural es un instrumento para desarrollar la dimensión social de la Empresa socialmente responsable. Ello implica un uso óptimo de las posibilidades de diversidad cultural de la mano de obra (insistiendo en su carácter introspectivo) y el reconocimiento de la diversidad cultural de los clientes (el entorno en el que opera la empresa). El Gobierno facilita la preparación y aplicación de este acuerdo marco a través del proyecto de organización «*Ruim Baan voor Minderheden*» («Itinerarios de empleo para minorías»). La tarea de este grupo será la elaboración de una plataforma para el intercambio de las mejores prácticas, el desarrollo de productos, la aplicación de proyectos piloto innovadores y la eliminación de los obstáculos burocráticos.

### **PROGRAMA DE FACILITACIÓN PARA MINORÍAS ÉTNICAS (DINAMARCA)**

El programa piloto del Gobierno permite a las autoridades locales y a los servicios públicos de empleo aportar ayuda financiera para comprar tiempo de trabajo a un empleado en una empresa *privada* que permitirá facilitar la integración, o para pagar los honorarios de un asesor externo en el caso de empresas pequeñas. Los asesores ayudan a integrar en la empresa a los trabajadores de origen étnico no danés. Informan al trabajador de las normas y los valores de la empresa y facilitan el diálogo y la interacción social con los demás trabajadores de la empresa.

Este programa se dirige a los desempleados de origen étnico no danés beneficiarios de ayudas sociales o del subsidio de desempleo. Puede utilizarse cuando se ofrece un empleo normal a un desempleado o en el caso de ofertas de formación laboral (individual), rehabilitación en el trabajo, acuerdos laborales flexibles y empleos protegidos con salario subvencionado.

Las autoridades locales o los servicios públicos de empleo pueden utilizar también parte de los fondos para difundir información sobre el programa de facilitación a las empresas o para organizar cursos, crear redes, etc.

### **Promover la conciliación del trabajo con la vida familiar**

Muchos Estados miembros reconocen que para que las personas sigan trabajando o busquen empleo es importante ayudarlas a superar las barreras que pueden impedirlo. Los niños (y otras personas dependientes) son el impedimento más destacado en los PNA/int., pero se mencionan otros como el estado de las viviendas, la salud o el transporte.

Por lo que respecta al cuidado de los niños, la reacción de la mayoría de los Estados miembros consiste en aumentar la oferta de servicios de guardería para ayudar a las mujeres a integrarse en el mercado de trabajo, pero pocos (como Suecia, Alemania y Dinamarca) integran en su planteamiento las diferentes formas de contribuir a que tanto hombres como mujeres consigan conciliar mejor el trabajo y sus responsabilidades familiares.

Algunos Estados miembros están modificando su legislación para facilitar la baja parental y maternal, mientras que otros, como Finlandia, Suecia, Italia y Portugal, entre otros, están adoptando disposiciones para aumentar las bajas parentales. En Suecia, el periodo máximo de baja parental tras el nacimiento de un hijo ha sido aumentado recientemente en 30 días, hasta un total de 480 días, a condición de que ambos cónyuges se den de baja al menos 60 días.

Los Estados miembros prevén también incentivos para que las empresas promuevan la conciliación del trabajo con las responsabilidades familiares. Dinamarca los incluye en el marco de la responsabilidad social de las empresas. Portugal prevé crear un contrato con las empresas que anime a los hombres a participar más en las obligaciones domésticas. En Austria, se otorga un premio a las empresas que favorecen la vida familiar. Más Estados miembros prevén también el derecho al trabajo a tiempo parcial.

Las mejoras propuestas en la oferta de servicios de guardería se refieren sobre todo al aumento del número de plazas, tanto para los niños muy pequeños como para los mayores después del horario de colegio. En algunos PNA/int. (Italia) se menciona también el problema del cuidado de otras personas dependientes y la necesidad de desarrollar servicios de cuidado de pacientes externos para liberar a los miembros de la familia de esa responsabilidad. Pocos Estados miembros abordan el problema del precio de las guarderías de niños para las personas con ingresos bajos. En Dinamarca, se anima a las autoridades locales a garantizar el cuidado diurno de todos los niños en edad preescolar, independientemente de la situación laboral de sus padres. Algunos Estados miembros mencionan subsidios específicos o reducciones fiscales (Austria, Alemania, Bélgica, Dinamarca, Italia), otros aumentan el subsidio familiar (Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Suecia).

### **Aprovechar el potencial de la economía social**

La economía social y el sector terciario ofrecen múltiples oportunidades de integración en el mercado de trabajo. Las organizaciones del sector terciario pueden definirse como organizaciones privadas y autónomas que, entre otras cosas, persiguen objetivos sociales y económicos de interés colectivo, imponen límites a las adquisiciones de beneficios privados individuales y trabajan para comunidades locales o para grupos de personas de la sociedad civil que comparten intereses comunes. También tienden a contar con la participación de las partes interesadas, incluidos los trabajadores, así como de voluntarios y usuarios, en su gestión.

Si recibe el apoyo adecuado, la economía social puede contribuir eficazmente a ampliar el mercado de trabajo y a ofrecer nuevas oportunidades a las personas poco cualificadas o con menor capacidad para trabajar, de forma que puedan utilizar sus conocimientos y participar en la vida laboral. Los PNA/int. contienen varias ilustraciones de ese modo de aprovechar la economía social. Italia, Francia, Bélgica y Suecia desarrollan el sector terciario y la economía social, fuente de empleos para personas poco cualificadas y con un potencial productivo limitado, a través de medidas como las consistentes en simplificar el marco legal, facilitar el accesos a los contratos públicos y establecer una mejor conexión en red con las administraciones públicas.

- (a) Organizar los **sistemas de protección social**, especialmente de modo que:
- contribuyan a garantizar a todas las personas los recursos necesarios para vivir en condiciones de dignidad humana;
  - ayuden a superar los obstáculos para la obtención de un empleo, garantizando que el acceso al empleo se traduzca en unos ingresos mayores y favoreciendo la capacidad de inserción profesional.
- (b) Aplicar políticas que tengan por objetivo el acceso de todos a una **vivienda digna y salubre**, así como a los servicios esenciales necesarios, teniendo en cuenta el contexto local, y a una existencia normal en dicha vivienda (electricidad, agua, calefacción, etc.).
- (c) Aplicar políticas que tengan por objetivo el acceso de todos a los **cuidados** necesarios para su estado de salud, incluso en caso de dependencia.
- (d) Desarrollar prestaciones, servicios o medidas de acompañamiento para las personas que los requieran, que les permitan un acceso efectivo a la **educación, a la justicia y a otros servicios públicos y privados**, como la cultura, el deporte y las actividades recreativas.

#### 3.1.2.1 Sistemas de protección social

Trece Estados miembros han desarrollado una política de asistencia social universal destinada a garantizar un ingreso mínimo a todos los residentes, aunque con limitaciones en algunos casos. En Austria está limitada a los ciudadanos de la UE, salvo en ciertos Estados federados en los que cubre a todos los residentes legales. En España no hay un sistema nacional, pero casi todas las regiones han creado sistemas de ingresos mínimos con variaciones en sus prestaciones. Italia está ensayando hasta 2002 la introducción de una red de seguridad universal de último recurso (el sistema experimental está limitado a unos 230 municipios y en torno a 90 000 beneficiarios). Grecia sigue ofreciendo una serie de ayudas financieras a los grupos especialmente vulnerables, así como una garantía de ingreso para los jubilados.

#### **Ingresos mínimos más adecuados**

La mayoría de los PNA/int. incluyen iniciativas para mejorar los sistemas de ingresos mínimos. La reformas tienden simultáneamente a ofrecer ingresos mínimos que permitan llevar una vida digna y a facilitar la plena participación en la sociedad, así como la reintegración en el mercado de trabajo. A tal fin, los PNA/int. ofrecen varios planteamientos:

- **Aumentar los niveles absolutos:** En varios Estados miembros los niveles de los ingresos mínimos no han seguido la progresión de los salarios y del coste de la vida. Ello ha dado lugar a una erosión del poder adquisitivo de los ingresos mínimos respecto al poder adquisitivo medio de la sociedad en general. Bélgica ha anunciado su propósito de incrementar el ingreso mínimo garantizado, así como el nivel de las ayudas a los jubilados (al igual que Grecia).

- **Proteger los ingresos mínimos contra los embargos y la erosión de su poder adquisitivo:** Varios Estados miembros (Luxemburgo, Finlandia, Alemania, Francia y Bélgica) introducen medidas que prohíben o limitan el embargo de los ingresos mínimos, por ejemplo en situaciones de deudas, quiebras o separaciones. Otros adoptan disposiciones relativas a un sistema fiscal más benigno.
- **Orientar más los sistemas de ingresos mínimos a las necesidades de las personas dependientes:** La gran mayoría de los PNA/int. incluyen iniciativas destinadas a aumentar los ingresos mínimos o a combinarlos con otros ingresos para mejorar la condiciones de vida de las personas dependientes, especialmente en el caso de los niños de madres solas. Varios Estados miembros (Países Bajos, Francia, Bélgica, Austria, Suecia) garantizan oportunos pagos de mantenimiento y ponen en marcha planes de apoyo cuando se necesitan (p. ej. anticipos), especialmente para personas solas con hijos.

#### **INGRESO MÍNIMO GARANTIZADO (PORTUGAL)**

En Portugal, tienen acceso al ingreso mínimo garantizado (IMG) todas las personas y familias residentes legales con graves problemas económicos, así como todos los jóvenes con responsabilidades familiares y las madres o mujeres embarazadas menores de 18 años. El sistema está basado en el principio de la solidaridad nacional y sus principales objetivos son: garantizar el acceso a unos ingresos mínimos y a las condiciones de integración a todos los ciudadanos y residentes independientemente de sus cotizaciones anteriores; promover la integración mediante un programa de integración adaptado, desarrollado en consulta con los beneficiarios; garantizar medidas de acompañamiento destinadas a promover la integración y la participación en la sociedad de sus beneficiarios; responsabilizar a los beneficiarios en materia de derechos y responsabilidades, todo ello combinado con políticas activas basadas en la solidaridad. El IMG se aplica mediante una estrecha colaboración entre los gobiernos nacionales y locales, la sociedad civil y los receptores, sobre la base de un contrato que establece compromisos claros de todas las partes.

Desde que se generalizó el IMG en julio de 1997, se han beneficiado más de 700 000 personas, de las cuales el 70 % son niños y jóvenes (menores de 18 años) y el 7 % son personas mayores de 65 años. La mayoría de los beneficiarios son mujeres, mujeres solas y madres solas. Más de un tercio de los beneficiarios han podido abandonar el sistema de IMG. Este sistema ha permitido también a aproximadamente 15 000 beneficiarios seguir estudios y a 16 000 niños y jóvenes regresar al colegio, contribuyendo a reducir el abandono escolar y el trabajo infantil.

## Mejorar el acceso

Numerosos PNA/int. exponen iniciativas destinadas a mejorar el acceso a los sistemas de ingresos y recursos mínimos. El planteamiento que sirve de hilo conductor a estas iniciativas está basado en los derechos. Puesto que se trata de una red de seguridad de último recurso, los ingresos mínimos no sólo deben ofrecerse sino garantizarse a todas las personas que los necesitan. Destacan dos planteamientos para que las redes de seguridad de último recurso sean más integradoras.

- **Mejorar la admisión:** Los planteamientos más frecuentes (Países Bajos, España, Dinamarca, Finlandia, Francia, Portugal, Austria y Suecia) en este ámbito son: la elaboración o mejora de información «promocional», la sensibilización y la creación o fortalecimiento de sistemas de puesta a disposición; la delegación de la aplicación mediante una cooperación con los responsables regionales y locales; y la promoción de un planteamiento basado en los derechos.
- **Promoción de una cobertura universal:** En todos los Estados miembros el acceso a los ingresos mínimos ya no se reserva exclusivamente a los propios nacionales. La tendencia de la política general consiste en garantizar que todos los residentes «legales» en el territorio del país tengan igualdad de acceso a recursos mínimos adecuados cuando los necesiten. Algunos Estados miembros dan un paso más y permiten acceder a los recursos mínimos a los refugiados, los solicitantes de asilo y los inmigrantes ilegales. Aunque a menudo el nivel de esas prestaciones no es muy elevado, gana terreno el principio de garantizar el derecho a una vida digna a todas las personas de un país, independientemente de su origen, nacionalidad o situación legal.

### INFORMACIÓN A DOMICILIO PARA MEJORAR EL ACCESO DE LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA A LA ASISTENCIA SOCIAL (HEERENVEEN - PAÍSES BAJOS)

Las personas de edad avanzada, debido al aislamiento, la ignorancia, el miedo a verse señaladas o por otros motivos, podrían no beneficiarse plenamente de los sistemas de ayuda financiera u otros servicios sociales. En Heerenveen, organizaciones de asistencia social trabajan en colaboración con las personas de edad avanzada para crear un sistema permanente y estructurado de información a los mayores de 70 años a domicilio sobre disposiciones y sistemas en torno a la vivienda, los cuidados y la asistencia social a los cuales tienen derecho pero que no están utilizando. En un segundo plano, se pretende identificar las necesidades de ayuda, cuidados y servicios, para determinar las carencias de las políticas, la administración y la aplicación, y permitir a la tercera edad desempeñar un papel activo en la comunidad. Se presta especial atención a las personas de edad avanzada de minorías étnicas.

## Conseguir que trabajar sea rentable y promover la empleabilidad

En los Estados miembros se reconoce generalmente que la creación de empleos a los que puedan acceder personas actualmente excluidas del mercado de trabajo debe ir acompañada de medidas para que esos empleos reporten un ingreso digno. No deberían existir elementos desincentivadores que desanimen a las personas a pasar de los sistemas de asistencia al trabajo. Aunque ningún Estado miembro aboga por una reducción de los niveles de asistencia social como medida global para incitar a las personas a trabajar, se observa un gran interés por reducir la dependencia de larga duración siempre que sea posible y promover la activación de los beneficiarios de la ayuda social para que esta sea un trampolín hacia el empleo y no un obstáculo.

Para minimizar la mala utilización de la ayuda y evitar que sus beneficiarios se conviertan en dependientes de larga duración, las políticas relativas a los ingresos mínimos se han reducido a menudo a su dimensión de «último recurso» y, en consecuencia, son bastante restrictivas en cuanto a la posibilidad de combinar los ingresos mínimos con otros recursos. Parece que se está produciendo un cambio de tendencia en la mayoría de los Estados miembros, los cuales estudian la posibilidad de combinar los ingresos mínimos con una remuneración laboral u otras prestaciones, evitando una superposición de prestaciones que podría perjudicar a los solicitantes. Por otra parte, numerosos Estados miembros combinan cada vez más los ingresos mínimos con una serie de servicios, como asesoramiento, formación, trabajo voluntario u otras formas de actividad y de autodesarrollo, que permitan a sus beneficiarios mejorar su empleabilidad. Las medidas propuestas para que el trabajo sea rentable incluyen las siguientes:

- seguir beneficiándose de algunas prestaciones durante un tiempo tras empezar a trabajar (Bélgica, Alemania, Italia);
- reducir los niveles fiscales sobre los salarios bajos o introducir una «bonificación de empleo» en la forma de un crédito fiscal para las personas que aceptan una actividad remunerada (Francia, los Países Bajos y el Reino Unido), a veces dirigido específicamente a las familias con niños a cargo (Bélgica);
- combinar la ayuda social con los salarios (Francia, Luxemburgo, Suecia).

Por otra parte, para contribuir a mejorar la capacidad de los sistemas para promover una evolución ascendente y una reintegración duradera, varios Estados miembros (Dinamarca, los Países Bajos, Suecia) están desarrollando indicadores que permitan seguir la evolución de las personas mientras se beneficien de esos sistemas, así como durante un periodo determinado después de que los hayan abandonado.

En algunos PNA/int. se pone de relieve que un trabajo no implica necesariamente que se salga de la pobreza: en algunos casos se trata de empleos de baja productividad de la «vieja economía», especialmente en la agricultura (Portugal, Grecia), y en otros resulta ser una nueva forma de precariedad (Bélgica, Italia, Francia). En cambio, incluso un empleo poco remunerado que aporta un segundo ingreso a una familia puede contribuir a salir de la pobreza. Se expone también una serie de medidas destinadas a realzar la capacidad de atracción del trabajo y a mejorar la protección de las personas en situación precaria en el mercado de trabajo. Esas medidas consisten en:

- introducir normas que establezcan un salario mínimo (Irlanda y el Reino Unido) y garantizar que los interlocutores sociales presten especial atención a los salarios mínimos cuando negocien los convenios colectivos (Austria);
- poner un techo a las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores a tiempo parcial o garantizar el mantenimiento de los derechos de pensión de los padres que sufren una pérdida de ingresos en su trabajo normal (Austria, Alemania, Suecia);
- establecer una seguridad social para los trabajadores atípicos (Alemania, Austria).

#### **INTEGRACIÓN DE LOS TRABAJADORES ATÍPICOS EN EL SISTEMA SOCIAL (AUSTRIA)**

Hasta hace poco, las personas activas económicamente que se situaban en la zona gris entre el trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia y las personas que ejercían ciertas formas de empleo por cuenta propia o que tenían ingresos bajos (trabajadores a tiempo parcial) no estaban obligadas a afiliarse a la seguridad social.

En la actualidad, las personas económicamente activas deben estar afiliadas a la seguridad social o tener la oportunidad de afiliarse a un régimen en condiciones favorables. Algunas personas tienen una cobertura como «trabajadores por cuenta propia» en regímenes para trabajadores por cuenta ajena. Otras tienen una cobertura como «nuevos trabajadores por cuenta propia» en el régimen de seguridad social para trabajadores por cuenta propia. Por otra parte, ahora las empresas deben pagar cotizaciones para los trabajadores a tiempo parcial (ingreso mensual de hasta 296 euros) a un sistema de seguro de enfermedad y de pensión, y estos trabajadores pueden optar por un sistema de seguro por cuenta propia (con una tarifa plana) de las diferentes ramas de seguridad social.

#### 3.1.2.2 La vivienda

Todos los Estados miembros reconocen en sus PNA/int. que el acceso a una vivienda digna es una condición esencial para la integración y la participación social. La situación de la vivienda difiere considerablemente entre los Estados miembros pero generalmente funciona bastante bien. En la Unión Europea, la mayoría de las personas viven en viviendas que pueden calificarse de dignas a buenas y disponen de un suministro fiable de agua, electricidad y calefacción.

No obstante, para las franjas de población con ingresos bajos, el funcionamiento del mercado es menos satisfactorio en la mayoría de los Estados miembros, y la situación se está deteriorando. El descenso de la oferta de viviendas a precios razonables en la parte baja del mercado inmobiliario tiende a situar a un creciente número de familias que no disponen de un poder adquisitivo adecuado en el segmento residual del mercado. La vivienda en este segmento residual es de baja calidad y se está deteriorando. Ésta carece a menudo del equipamiento básico y los precios y alquileres siguen una tendencia al alza debido al aumento de la demanda.

Entre las nuevas formas de alojamiento precario figuran el alquiler de habitaciones amuebladas o de colchones en habitaciones sobrepobladas, la ocupación de edificios, estaciones y otros espacios públicos y las viviendas informales como las caravanas, las chozas, los barcos y los garajes.

Teniendo en cuenta la importancia del gasto en vivienda en el presupuesto global de las familias (una media del 25 % en la UE) los alquileres altos tienen fuertes repercusiones en los ingresos residuales de las familias con ingresos bajos, por lo que a menudo estas familias se sitúan por debajo del umbral de la pobreza. La utilización de indicadores, como los propuestos por los Países Bajos, que determinen el alquiler neto respecto a los ingresos disponibles, así como los ingresos disponibles tras deducir el conjunto de los gastos en vivienda, constituye un buen avance.

La idea central de las iniciativas expuestas por los Estados miembros en sus PNA/int. es la de superar las deficiencias de los mercados nacionales de la vivienda para que las franjas de la población con ingresos bajos tengan acceso a viviendas dignas y precios asequibles. La mayoría de las iniciativas se pueden agrupar en tres planteamientos políticos principales:

- Aumentar la oferta de viviendas y alojamiento asequible: medidas para complementar y estimular la oferta de viviendas baratas y renovar las viviendas que están en mal estado, lo cual incluye iniciativas destinadas a las regiones y los barrios desfavorecidos.
- Garantizar la calidad y la adecuación al precio de las viviendas de la parte baja del mercado inmobiliario: medidas destinadas a controlar y regular mejor el mercado de la vivienda, especialmente cuando empiezan a surgir problemas de explotación o exclusión.
- Mejorar el acceso y la protección de los consumidores vulnerables: medidas para reforzar la situación en el mercado de la vivienda de las personas con ingresos bajos o de consumidores especialmente vulnerables.

## **Aumentar la oferta de vivienda o alojamiento a precios asequibles**

En todos los PNA/int. se informa de carencias y deficiencias en la oferta de viviendas dignas y asequibles para las personas con ingresos bajos. En Irlanda, Finlandia, Portugal y, en cierta medida, en Bélgica el acceso es especialmente restringido debido a factores estructurales.

Los Estados miembros recurren a una serie de medidas para estimular y aumentar la oferta de vivienda digna y barata. Se trata, por ejemplo, de subsidios sociales a la vivienda en la mayoría de los Estados miembros, que se destinan a la edificación o se conceden directamente a las personas; inversiones para renovar y mejorar las viviendas en las zonas urbanas desfavorecidas (Dinamarca, Finlandia, Portugal, España, Suecia y el Reino Unido), así como en zonas rurales (Portugal y España); incentivos para el desarrollo de viviendas especiales, como pequeños apartamentos para jóvenes (Luxemburgo y España), alojamiento para personas itinerantes (Irlanda), viviendas adecuadas para las personas con discapacidad (Austria, Dinamarca, Alemania y el Reino Unido) y viviendas para personas de edad avanzada (Dinamarca y el Reino Unido); la puesta a disposición de terreno para viviendas de bajo coste (Francia y Portugal); incentivos fiscales u otros para la renovación de viviendas existentes (Bélgica, Alemania, Finlandia, Francia, Portugal y el Reino Unido); la imposición de tasas a viviendas vacantes y su «requisición» (Bélgica y Francia).

## **Garantizar la calidad y adecuación del precio de las viviendas en la parte baja del mercado inmobiliario**

La mayoría de los Estados miembros reconoce la necesidad de adoptar medidas que protejan a los consumidores más vulnerables de posibles abusos y explotaciones en el mercado de la vivienda. En los PNA/int. destacan las cuatro siguientes:

- demolición de viviendas o urbanizaciones indignas (barracones, chabolas, etc.) combinada con el realojamiento de los inquilinos en viviendas de mejor calidad (Bélgica, España y Portugal);
- mejora de la protección de los derechos de los propietarios y arrendatarios con ingresos bajos, reforzando la reglamentación y la información (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo y Suecia);
- regulación, seguimiento y control de las normas en materia de vivienda (Bélgica, y Francia);
- seguimiento y control de la relación entre los alquileres y las normas (mínimas) en materia de vivienda (Bélgica, Francia y los Países Bajos).

## ACCESO DE LAS PERSONAS QUE VIVEN EN CHABOLAS A LAS VIVIENDAS SOCIALES (PORTUGAL)

En el PNA/int. portugués se da gran prioridad a la mejora del acceso a la vivienda. El grupo más vulnerable está compuesto de unas 80 000 personas que viven en más de 40 000 chabolas en zonas urbanas o suburbanas. Desde 1993, el Gobierno aplica un ambicioso programa de destrucción de las chabolas y realojamiento de los inquilinos en viviendas sociales. Aunque el programa realojó anualmente a unas 900 familias hasta 1998, desde 1999 ha aumentado a 7 500 gracias a los protocolos suscritos con 170 municipios. Se mantendrá este ritmo para que todas las personas que viven en chabolas dispongan de una vivienda social para 2005.

### Mejorar el acceso y la protección de los consumidores vulnerables

Los Estados miembros desarrollan una amplia variedad de medidas para hacer frente a la creciente precariedad que afecta a la parte baja de sus mercados inmobiliarios. Entre ellas figuran las siguientes:

- esfuerzos de delimitación y comprensión del «*mal du logement*» (Finlandia, Francia y los Países Bajos);
- «agencias de facilitación» públicas, no lucrativas o cooperativas que ofrecen información y servicios de mediación a los consumidores vulnerables en el mercado de la vivienda (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Luxemburgo, España y Suecia);
- subsidios de alquiler o ventajas fiscales para los grupos con ingresos bajos (Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y Suecia);
- ayuda al alojamiento de los jóvenes (Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Portugal y España);
- mejora del acceso a los créditos y las garantías bancarias (Luxemburgo).

Varios Estados miembros ofrecen cobijo a los grupos especialmente vulnerables por medio de centros de acogida para mujeres y niños víctimas de la violencia doméstica (Francia, Alemania y España), planes de vivienda especiales para personas sin hogar (Dinamarca, Luxemburgo, Grecia, España y Suecia), la prevención de la interrupción del suministro de servicios (Francia), la rehabilitación de viviendas de trabajadores inmigrantes (Francia), el desarrollo de viviendas con servicios de apoyo, a saber, el alojamiento combinado con cuidados y servicios (Dinamarca, Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido), y ayudas a la vivienda para madres solas (Grecia).

### **PROMOVER EL ACCESO DE LOS JÓVENES A LA VIVIENDA – LOCA-PASS (FRANCIA)**

El objetivo de LOCA-PASS es facilitar el acceso a viviendas de alquiler públicas o privadas a todos los jóvenes menores de 30 años desempleados o que busquen empleo en el sector privado. LOCA-PASS está siendo gestionado y financiado por organizaciones públicas que recaudan contribuciones solidarias del 1 % en favor de la vivienda ofrecidas por empresas. Estas organizaciones trabajan en colaboración con la *Union économique et sociale du logement* (Unión económica y social de la vivienda) y con representantes de la sociedad civil. LOCA-PASS ofrece una garantía y un anticipo a futuros arrendatarios (jóvenes) para que puedan cumplir las condiciones de un contrato de alquiler de una vivienda. La garantía cubre hasta 18 meses de alquiler, incluidas las cargas. El anticipo no genera coste alguno y puede abonarse al inquilino o al propietario. Si el solicitante cumple las condiciones, la garantía de LOCA-PASS y el anticipo se conceden automáticamente. El interesado envía una solicitud a la oficina pública de recaudación de contribuciones más cercana a su domicilio y si no recibe respuesta en un plazo de 8 días, la ayuda se considerará aprobada.

#### 3.1.2.3 La asistencia sanitaria

Las tres grandes estrategias recogidas en los PNA/int. para mejorar el acceso de todos a la asistencia sanitaria son:

- desarrollar la prevención de enfermedades y la promoción de la educación sanitaria;
- mejorar los servicios generales para que sean más adecuados, accesibles y asequibles;
- poner en marcha iniciativas para corregir desventajas específicas.

Estas tres estrategias se combinan diferentemente en los PNA/int., según las situaciones y prioridades nacionales.

## **Desarrollar la prevención sanitaria y promover la educación sanitaria**

Las medidas preventivas y educativas no están diseñadas específicamente para los más vulnerables, pero al aplicarse directamente a algunos grupos de riesgo pueden revelarse muy eficaces para garantizar la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria. También pueden desempeñar una función redistributiva esencial, en la medida en que contribuyen a superar obstáculos financieros y culturales. El desarrollo de la prevención y la educación se considera, pues, prioritario para actuar sobre los determinantes socioeconómicos de la salud. Entre estas medidas se mencionan a menudo tres categorías en los PNA/int.:

- asistencia para madres y bebés que incluya reconocimientos médicos periódicos, así como vacunaciones;
- asistencia preventiva en los colegios que incluya consultas periódicas gratuitas y formaciones sanitarias integradas en un programa regular;
- asistencia preventiva en el trabajo de acuerdo con la legislación en materia de salud y seguridad en el trabajo, o, para los desempleados, reconocimientos sanitarios periódicos gratuitos a cargo de servicios sociales o sanitarios.

Se aplican planteamientos innovadores en Finlandia (formación sanitaria en los colegios) y Austria (reconocimiento sanitario anual).

## **Servicios generales más asequibles, accesibles y adecuados**

Para las personas que ya sufren problemas de salud o las más expuestas a un riesgo sanitario es fundamental mejorar la cobertura, la utilización y la eficacia de los servicios generales y garantizar, pues, su universalidad.

La promoción de servicios **asequibles** supone normalmente que los grupos con las rentas más bajas puedan acceder gratuitamente a todos los servicios necesarios y que las demás personas tengan acceso a ellos a un coste que puedan sufragar. Este objetivo se puede alcanzar a través de diferentes instrumentos políticos que den lugar a exenciones de cotizaciones en función de los recursos (relacionadas con los ingresos). Cuando se considera necesaria una cotización básica, algunos Estados miembros aplican políticas que limitan el gasto sanitario de las personas o las familias a un cierto nivel (gasto sanitario máximo anual). Aunque todos los Estados miembros persiguen el objetivo de poner a disposición servicios asequibles, el grado de cobertura y la calidad de los cuidados ofrecidos en los diferentes sistemas pueden variar considerablemente de un país a otro. Teniendo en cuenta sus situaciones nacionales respectivas, se han introducido planteamientos innovadores en Francia (régimen de cobertura sanitaria universal) y Bélgica (gasto sanitario máximo).

## APLICACIÓN DE UNA COBERTURA SANITARIA UNIVERSAL (FRANCIA)

El régimen de cobertura sanitaria universal se puso en marcha el 1 de enero de 2000. Reemplaza los regímenes de asistencia social anteriores para que todo el mundo tenga acceso a un sistema de seguridad social y para que los más pobres no deban sufragar ningún coste. En particular, busca poner a disposición de un máximo de personas determinados servicios a los que tendrían acceso y que antes sólo estaban cubiertos por los seguros de salud complementarios. Este régimen cubre ahora a más de 5 millones de personas. Si bien este régimen se considera un avance, aún se están debatiendo las cuestiones del nivel de ingresos que da derecho a las exenciones y del conjunto de servicios a los que tienen acceso los beneficiarios, por lo que pueden realizarse nuevas adaptaciones a raíz de una evaluación que se llevará a cabo próximamente.

Además de los obstáculos financieros, las trabas administrativas, institucionales, geográficas o culturales pueden dificultar el **acceso** a los servicios sanitarios. De ahí la necesidad de adoptar políticas que faciliten el acceso a servicios adecuados, especialmente por parte de los usuarios con mayores dificultades. Entre esas políticas, destacan tres en los PNA/int.:

- una política general destinada a equilibrar la distribución geográfica de los servicios sanitarios;
- iniciativas locales o regionales destinadas a mejorar la coordinación entre los servicios sociales y los servicios sanitarios;
- el reconocimiento a nivel nacional de una «carta» de los derechos de los usuarios, que incluya la necesidad de reducir las listas de espera.

Se aplican planteamientos innovadores en Suecia (política y financiación para reducir las listas de espera) y Dinamarca (financiación de proyectos innovadores para mejorar la coordinación entre los servicios sanitarios y los servicios sociales).

Además de asequibles y accesibles, los servicios generales deberían ser más **adecuados** a las necesidades de las personas más vulnerables y, en particular, ser más sensibles a los casos de emergencia. Se trata, entre otros, de los servicios de urgencia de los hospitales, los de alojamiento o cobijo para determinados grupos necesitados, así como servicios de mediación, que posiblemente dispongan de un número de llamada gratuito y coordinen a los profesionales apropiados.

En relación con este problema, se aplica un planteamiento innovador en Portugal (creación de una línea de llamada de urgencia gratuita en coordinación con los servicios sociales locales).

### **Puesta en marcha de iniciativas para grupos con desventajas específicas**

La adecuación de los servicios generales es aún más importante para grupos que padecen desventajas específicas. Varios de esos grupos se mencionan en los PNA/int.: la tercera edad, los inmigrantes y las minorías étnicas, las personas con discapacidad física o mental, las personas sin hogar, los alcohólicos, los drogadictos, los seropositivos, las personas con un pasado delictivo y las prostitutas. Cada uno de esos grupos necesita una adaptación de algunas políticas y algunos servicios a sus necesidades específicas.

En algunos países, especialmente los que han instaurado sistemas globales de protección social más recientemente, las **personas de edad avanzada** pueden correr un riesgo de exclusión social porque sus pensiones no son adecuadas. No obstante, en la mayoría de los países la máxima preocupación es cómo hacer frente al creciente número de personas que se encuentran en situación de dependencia, dadas las limitaciones de los servicios públicos de asistencia y la progresiva disminución de la función de apoyo de las familias.

En la mayoría de los PNA/int. se evoca la **salud mental**, aspecto importante también para personas víctimas de la pobreza y la exclusión social. Los Estados miembros coinciden en la necesidad de tratar los problemas de salud mental a través de conjuntos de medidas políticas basadas en particular en una mayor cooperación local y regional, la mejora de la oferta de servicios sociales y de centros de acogida y la formación específica del personal de servicios sanitarios y sociales.

Se aplican planteamientos innovadores en Grecia y Alemania (disposiciones especiales para facilitar el acceso de los inmigrantes a los servicios sanitarios), teniendo en cuenta sus situaciones nacionales respectivas.

#### **ASISTENCIA MÉDICA PARA INMIGRANTES (BAJA SAJONIA - ALEMANIA)**

El objetivo del Centro etno-médico (*Ethno-Medizinisches Zentrum – EMZ*) es facilitar servicios sanitarios y asesoramientos orientados a las necesidades de los inmigrantes, eliminando las barreras de comunicación lingüísticas y culturales, lo cual contribuye a la precisión de los diagnósticos, especialmente en el campo de los trastornos o las enfermedades mentales o psicosomáticas. Los elementos básicos de este trabajo son: la interpretación para servicios sociales y sanitarios, la formación complementaria del personal especializado, la puesta a disposición de formaciones y la organización de seminarios o conferencias; redes de cooperación en materia de asesoramiento para especialistas y expertos; actos de sensibilización sobre la asistencia sanitaria preventiva; folletos, material audiovisual y documentación en lengua materna; proyectos de promoción sanitaria (Sida, drogas, profilaxis dental, salud de la mujer, etc.); los grupos de trabajo, grupos de autoayuda, la búsqueda de ayudantes voluntarios; la elaboración de publicaciones y manuales especializados.

### **Educación**

La mayoría de los Estados miembros consideran que el acceso a la educación es un derecho fundamental. Según ellos es a la vez un medio de prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social y una considerable vía de apoyo a la integración de los grupos más vulnerables. Se está tomando conciencia de la importancia de que todos los ciudadanos tengan acceso a la educación en todas las fases de la vida de manera que adquieran los conocimientos y las cualificaciones necesarias para participar plenamente en la sociedad del conocimiento. La mayoría de los PNA/int. contienen, pues, el compromiso de mejorar el acceso al aprendizaje y de desarrollar entornos de aprendizaje abiertos en los que aprender resulte atractivo y los requisitos de acceso sean fáciles (o inexistentes).

Al margen del acceso, en los PNA/int. preocupa también la equidad en la educación y la formación. Se incluyen, pues, medidas para equiparar las condiciones, corrigiendo desventajas específicas o eliminando barreras a la participación en la educación y compensando a los que no tuvieron oportunidad de beneficiarse de una educación adecuada en el pasado, mediante pasarelas adaptadas de educación y formación.

En los PNA/int. se reconoce ampliamente que algunas de las personas especialmente amenazadas por la pobreza o la exclusión social se encuentran en esa situación debido a que la falta de conocimientos y cualificaciones es más extendida en las comunidades o las regiones en las que viven. Entre los grupos afectados por esta situación figuran los inmigrantes, las minorías étnicas y sobre todo los niños gitanos o itinerantes, los niños que viven o van al colegio en zonas con carencias múltiples, así como las personas jóvenes solas con hijos. Las necesidades de educación y formación de las personas con discapacidad y las de los desempleados de más edad, algunos de los cuales abandonaron el colegio sin apenas cualificaciones, se mencionan también en el contexto de la educación para adultos y el aprendizaje permanente. La mejora de los conocimientos y las cualificaciones de estos grupos ofrece las mejores perspectivas de neutralización y superación de la estratificación social y etno-cultural.

Se está imponiendo la conclusión de que para intervenir eficazmente contra los diferentes aspectos de las carencias educativas no bastan simples respuestas educativas. Diferentes agentes deben llevar a cabo una acción integrada y coordinada, puesto que las carencias educativas pueden verse agravadas por la falta de apoyo en el entorno inmediato, la familia o la comunidad, la mala salud, la falta de ingresos, una vivienda o un entorno inadecuados, una alimentación inadecuada o la ausencia de transportes. El programa del Reino Unido *Sure Start programme* (véase el recuadro) constituye un buen ejemplo de este planteamiento.

Se pueden determinar cuatro planteamientos estratégicos que parecen especialmente esperanzadores: una intervención precoz para prevenir las carencias educativas<sup>20</sup>, la eliminación de barreras a la participación de los grupos vulnerables, la adopción de medidas integradas contra el abandono escolar y la promoción del aprendizaje permanente y la educación para adultos.

---

<sup>20</sup> Este planteamiento político se trata en detalle en la sección 3.3.2. (eliminar la exclusión social infantil).

*Eliminar las barreras a la participación de los grupos vulnerables en la educación general* - En varios PNA/int., especialmente los de Bélgica, Grecia, Irlanda, los Países Bajos y Francia, se reconoce que algunos niños y sus familias tienen problemas particulares para acceder a la educación general. Se enumeran varios planteamientos políticos interesantes para mejorar el acceso, entre ellos los siguientes:

- eliminar las barreras financieras a la participación (Bélgica, los Países Bajos, Francia y el Reino Unido);
- poner a disposición cantinas y transporte gratuitos o alojamiento para los niños de zonas remotas (Grecia), eliminar las barreras lingüísticas y culturales de las minorías étnicas y los inmigrantes (Dinamarca, Luxemburgo, Suecia y Alemania) y facilitar tutoría y escolaridad adicional a estos grupos (Reino Unido)
- integrar a los niños con discapacidad en el sistema educativo general (Austria, Alemania, los Países Bajos, Luxemburgo, España, Italia y Grecia).

#### **GARANTIZAR LA IGUALDAD DE ACCESO A LA EDUCACIÓN (GRECIA)**

En Grecia, se pone a disposición de los estudiantes o los alumnos, según criterios socioeconómicos, una serie de medidas para promover la igualdad de acceso a la educación. Entre otras cosas, consisten en: **cantinas escolares gratuitas** (11 centros, 5 312 alumnos con recursos limitados); **alojamiento** (4 240 beneficiarios – 331 alumnos, la mayoría de regiones montañosas o remotas, son hospedados en pensiones para que puedan acudir al colegio más cercano); **transporte** (la municipalidad cubre el transporte del domicilio al colegio de todos los alumnos que residen lejos de su centro de enseñanza); escuelas en los hospitales y tutoría a domicilio; el «colegio de transición para adolescentes» de la red «Strophe» educa a los jóvenes en fase de desintoxicación; disposiciones especiales para la admisión de candidatos de categorías particulares en la educación terciaria –griegos procedentes del extranjero, la minoría musulmana de Tracia, las personas que padecen enfermedades graves–; disposiciones para categorías especiales en los centros de formación profesional, por ejemplo, los griegos repatriados, acceso gratuito para los que han tenido problemas de drogas, etc.; concesión de becas – del Instituto de becas del Estado, la Secretaría general para la juventud, etc.–; y, por último, para los alumnos que trabajan, existen liceos y colegios de formación profesional nocturnos.

## INTEGRACIÓN DE LOS NIÑOS DE INMIGRANTES EN EL SISTEMA EDUCATIVO GENERAL (LUXEMBURGO)

Aproximadamente el 36 % de la población residente en Luxemburgo es inmigrante y está compuesta de un 13 % de portugueses y un 9 % de italianos y franceses. La enseñanza obligatoria se imparte en gran medida en alemán, lo cual dificulta la integración de los niños de inmigrantes en el sistema escolar, e impide a su vez su integración social y cultural. Los niños no nativos representan el 13 % de los alumnos de la enseñanza secundaria.

Para contribuir a equiparar las condiciones de participación en el sistema educativo de los niños no nativos, Luxemburgo ha decidido organizar «clases de acogida» en francés en los centros preescolares y las guarderías. Esta iniciativa está destinada a facilitar la integración en la sociedad luxemburguesa y preparar progresivamente a los niños no nativos para que puedan superar las dificultades educativas derivadas de un peor conocimiento de las lenguas nacionales alemana y luxemburguesa.

*Respuestas integradas al problema del abandono escolar* - La mayoría de los Estados miembros se muestran muy preocupados por el problema del abandono escolar. En la práctica los alumnos que abandonan la enseñanza pueden dividirse en tres grupos. En un primer grupo figuran los alumnos que aún no tienen la edad de abandonar la enseñanza pero que plantean problemas en cuanto al ausentismo, los resultados y el comportamiento. En el segundo grupo figuran los que se encuentran en edad escolar pero en la práctica han abandonado el colegio. El tercer grupo incluye a los que han abandonado oficialmente la enseñanza sin apenas cualificaciones y tienen problemas de transición entre el colegio y el trabajo (véase la sección 3.1.1). Se expone un amplio abanico de respuestas políticas para los dos primeros grupos, destinadas a prevenir el abandono escolar y a buscarle soluciones cuando se plantea, así como a promover la reintegración en el sistema escolar. Comprende tanto iniciativas en el ámbito escolar como medidas en el sector de la enseñanza no formal. Entre otras cosas, se persiguen los objetivos siguientes:

- dar mayor cabida en el programa escolar a los conocimientos en el ámbito de la vida y la sociedad,
- formar a los profesores sobre temas relacionados con la pobreza y la exclusión social y sobre la educación intercultural, y desarrollar métodos de enseñanza más innovadores,
- poner mayores recursos a disposición de los colegios en las regiones desfavorecidas o que cuenten con un gran número de alumnos con dificultades,
- mejorar los servicios de asistencia y ayuda psicológica a los alumnos,

- dar respuesta a necesidades más específicas y poner a disposición servicios de instrucción,
- mejorar la seguridad del entorno escolar, crear clubes de actividad postescolar o programas de vacaciones,
- facilitar la transición de la enseñanza primaria a la secundaria y de la enseñanza secundaria inferior a la superior, reducir la exclusión escolar, tomar medidas contra el elevado nivel de ausentismo escolar y mejorar el control y seguimiento de los alumnos que abandonan o corren el peligro de abandonar la enseñanza,
- reforzar la relación entre la familia, el colegio y la comunidad del alumno.

En todas estas iniciativas destaca la necesidad de movilizar a un amplio conjunto de agentes locales tanto en los sectores de educación formal como informal, como pueden ser los padres, los servicios sociales, la policía y los servicios de libertad condicional, las empresas, los sindicatos y las comunidades locales para buscar solución a los problemas de los jóvenes más desvinculados del sistema escolar. Los colegios deberán colaborar más estrechamente con esos agentes, ofrecer oportunidades nuevas y más adaptadas a los alumnos con problemas y tomar en consideración las causas profundas del abandono escolar. Deben ponerse a disposición mejores pasarelas entre el aprendizaje formal e informal y buscar nuevas formas de reconocimiento y evaluación de todas las competencias. En Italia y Alemania se están llevando a cabo interesantes proyectos piloto en los que se aplica ese planteamiento.

### **EL ABANDONO ESCOLAR (RENANIA DEL NORTE-WESTFALIA, ALEMANIA)**

Existen múltiples planteamientos para ayudar a este grupo, como las medidas de apoyo para aquellos que no quieren seguir estudiando o han abandonado la enseñanza prematuramente o medidas de reintegración para los que «rechazan» la educación. Uno de los ejemplos que mejores resultados ha dado contra el ausentismo escolar es el «modelo Rath», en Düsseldorf. Este modelo, puesto en práctica inicialmente en el distrito de Rath, se ha convertido desde entonces en sinónimo de reintegración de los jóvenes que abandonan la enseñanza.

Se trata de una empresa cooperativa en la cual participan las autoridades municipales, centros de formación profesional, organizaciones de beneficencia y consejos de enseñanza locales, colegios de enseñanza primaria superior, colegios que ofrecen «asistencia educativa» y colegios para niños con dificultades de aprendizaje. 27 jóvenes que no quieren seguir estudiando o rechazan la educación se benefician actualmente del proyecto.

El objetivo es reunir actividades de asistencia específicamente escolar para los jóvenes, de asistencia educativa en los colegios y de apoyo general en el ámbito de la educación. El proyecto merece la pena porque ofrece asesoramiento y ayuda a los jóvenes que han abandonado la enseñanza y a niños que tienen dificultades diversas. Se considera especialmente útil la colaboración entre varios colegios y organizaciones de asistencia a los jóvenes.

### **REINTEGRACIÓN DE LOS JÓVENES QUE HAN ABANDONADO LA ENSEÑANZA Y SE ENCUENTRAN EN UNA SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN (ITALIA)**

Se han puesto en marcha varias iniciativas en Italia para recuperar y ayudar a los jóvenes que han abandonado la enseñanza.

- El ayuntamiento de Nápoles ha puesto en marcha el proyecto «Oportunidad» en un barrio especialmente deprimido. Este proyecto, que se ha aplicado con éxito en varias ciudades italianas, tiene por objeto recuperar y asistir a jóvenes de entre 13 y 15 años que han abandonado por completo la enseñanza regular obligatoria. La innovación del proyecto es que no devuelve a los alumnos al colegio sino que los profesores «salen a la calle» y se acercan a ellos para proponerles ayuda y actividades adaptadas. Al final, la mayoría de los jóvenes se reintegran en la enseñanza.
- La autoridad central en el norte del país ha puesto en marcha una iniciativa denominada «Creatividad de los jóvenes» de la que se han beneficiado aproximadamente 900 excluidos (ex delincuentes, drogadictos, desempleados, personas con discapacidad, jóvenes que han abandonado la enseñanza, etc.). Para ellos, se han creado centros de interacción social en 27 ciudades con el apoyo de asociaciones públicas y privadas. Los centros son gestionados por los jóvenes, que ponen en práctica sus conocimientos y capacidad y han sido formados y asesorados para que creen cooperativas. La experiencia piloto ha tenido como resultado la creación de 12 cooperativas económicamente independientes que han empezado a establecer redes entre sí. Aproximadamente el 60 % de los jóvenes que participaron en ellas han encontrado un empleo.

*Promover el aprendizaje permanente y la instrucción para adultos* - En varios PNA/int. se destaca el creciente papel del aprendizaje permanente para mejorar los conocimientos básicos de todos y garantizar la participación permanente de las personas en la sociedad, especialmente ante la rápida evolución de las TIC (véase la sección 3.2.1 Promover la integración electrónica). Existen varios planteamientos generales para aumentar en el futuro el nivel global de participación en la educación para adultos. Es especialmente llamativo que cada vez existen más planteamientos territoriales destinados a mejorar la coordinación de las actividades a nivel local y a aproximar el aprendizaje al domicilio para conectar más eficazmente con los grupos destinatarios y adaptar las oportunidades de aprendizaje. «*Kenniswijk*», en los Países Bajos, y «*Territorios Educativos de Intervenção Prioritária*», en Portugal, son ejemplos interesantes.

Varios Estados miembros, como Bélgica, los Países Bajos, Finlandia, Suecia e Irlanda, han adoptado planteamientos más específicos destinados en particular a los grupos vulnerables. Se trata de iniciativas como la de permitir a los desempleados acudir a centros de la enseñanza general, adoptada en Dinamarca. En varios PNA/int. se aborda también el problema de las personas que cumplen una pena de prisión, o ya han sido puestas en libertad, y se menciona la puesta en marcha de un número creciente de proyectos de educación o formación durante el cumplimiento de la pena, o después de la misma, para facilitar la transición a la sociedad. El PNA/int. irlandés da un ejemplo de buena práctica en este ámbito: el Proyecto de probación *Céim ar Céim*, en Moyross.

Para los grupos más vulnerables, la mejora de los conocimientos básicos significa ante todo el aprendizaje de la lectura, escritura y aritmética. En numerosos PNA/int., por ejemplo los de los Países Bajos, Dinamarca, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia y Portugal, se reconoce que las minorías étnicas, los solicitantes de asilo y los inmigrantes nunca se integrarán adecuadamente en la sociedad si no superan sus carencias a través de un aprendizaje de la lengua. Irlanda trata específicamente el problema del analfabetismo y ha aumentado considerablemente el presupuesto destinado a la instrucción para adultos.

En algunos PNA/int. se pone de relieve que una de las facetas del aprendizaje permanente que debe desarrollarse es la formación y educación continua para las personas que realizan las actividades de lucha contra la pobreza. Dinamarca, por ejemplo, propone formación y educación específicas para los «trabajadores de los servicios de asistencia». Irlanda destaca que el personal de las autoridades locales debe comprender la naturaleza de la pobreza y sus soluciones para que puedan desarrollar más eficazmente las iniciativas locales para combatirla, por lo que está creando un red de aprendizaje sobre la lucha contra la pobreza destinada a las autoridades locales.

#### **INICIATIVA DE EDUCACIÓN PARA ADULTOS (SUECIA)**

Desde 1997, se está llevando a cabo en Suecia una iniciativa de educación para adultos. Su objetivo general es reducir el desempleo, desarrollar la educación para adultos, reducir las diferencias educativas y aumentar las perspectivas de crecimiento económico. Se estima que en 2000 unas 223 000 personas tuvieron oportunidad de mejorar sus conocimientos y su situación en el mercado de trabajo gracias a esta iniciativa. La proporción de hombres que accedieron a la enseñanza secundaria superior entre el otoño de 1999 y la primavera de 2000 aumento en 1,4 puntos porcentuales y se situó en el 33 %. El resultado de la iniciativa pone de manifiesto que en el año escolar 1997/98, un tercio de los estudiantes se benefició de una mejora de su nivel educativo correspondiente a un año de estudios en un colegio de enseñanza secundaria superior. Las evaluaciones indican que el 75 % de los participantes en la iniciativa de educación para adultos habían encontrado un empleo o seguido estudiando. En 2000, Suecia presentó un estudio que revela que la educación municipal para adultos puede tener efectos positivos tanto en los ingresos como en el empleo.

## Justicia

Aunque pueda sorprender, teniendo en cuenta lo mucho que se recalca en los objetivos de Niza el respeto de los derechos, la cuestión de la igualdad ante la ley y el acceso a la justicia sólo figura en algunos PNA/int. (Alemania, Italia, Francia y los Países Bajos). No obstante, figura también implícitamente en otros PNA/int., como los de Bélgica, Finlandia, Grecia e Irlanda, en el contexto de la igualdad de estatuto y las medidas contra la discriminación. Además de la ausencia de objetivos claros, se observa una falta general de información y de datos relativos al acceso a la justicia de las personas víctimas de la pobreza y la exclusión social.

La igualdad ante la ley y el acceso a la justicia constituyen un derecho fundamental. Cuando surge la necesidad, los ciudadanos deben estar en condiciones de obtener el asesoramiento jurídico que les permita ejercer sus derechos. La ley es, pues, un instrumento esencial para que las personas puedan ejercer sus derechos fundamentales. El acceso a la justicia puede ser realmente importante para algunos grupos vulnerables, pero también puede plantear problemas. Entre los grupos mencionados en los PNA/int. figuran las minorías étnicas, los inmigrantes, los solicitantes de asilo, las personas que sufren violencia doméstica, las personas con un pasado delictivo, las prostitutas y las personas con ingresos bajos residentes en viviendas de alquiler.

En los PNA/int. se aprecian dos planteamientos clave para reforzar el acceso a la justicia

*i. Mejora del acceso a los servicios jurídicos y a la justicia:* Ello comporta medidas la subvención de la asistencia jurídica, centros locales de asesoramiento jurídico para personas con ingresos bajos, centros de asesoramiento especializado para solicitantes de asilo, el establecimiento de una red global de comités regionales sobre el acceso a la justicia y el desarrollo de medios alternativos, más rápidos y accesibles de resolución de los litigios, por ejemplo a través de proyectos en el ámbito de las separaciones y la resolución de conflictos y la creación de instancias jurídicas para casos menores.

*ii. Desarrollo de leyes y mecanismos para promover la igualdad y combatir la discriminación:* Algunos Estados miembros (los Países Bajos, Finlandia, Suecia, Bélgica, Irlanda y Grecia) establecen un vínculo claro entre la igualdad de las personas y las medidas de lucha contra la discriminación y reconocen que la igualdad de oportunidades y las medidas legales para combatir la discriminación son parte esencial de la política social de la UE y un instrumento clave para potenciar la integración social. La creación de nuevos mecanismos y procedimientos para que las personas puedan ejercer esos derechos constituyen un elemento fundamental del proceso.

## PROMOVER LA IGUALDAD Y LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN POR LEY (IRLANDA)

Irlanda se ha comprometido a promover las políticas de igualdad de trato a través de una serie de medidas que incluyen una ley sobre igualdad en el empleo de 1998 («*The Employment Equality Act, 1998*») y una ley sobre la igualdad de estatuto de 2000 («*The Equal Status Act 2000*»). El objetivo de estas leyes es combatir la discriminación por razones de sexo, situación matrimonial, situación familiar, orientación sexual, edad, discapacidad, religión, raza o pertenencia a la comunidad de personas itinerantes. Para controlar la aplicación de esta legislación se han creado dos oficinas: la Autoridad sobre igualdad y la Oficina del Director de investigaciones sobre igualdad.

La Equality Authority persigue actualmente tres objetivos: promover y defender los derechos consagrados en la legislación sobre igualdad, apoyar el desarrollo de los recursos necesarios para conseguir los objetivos en materia de igualdad en el lugar de trabajo y en el acceso a los bienes, las instalaciones, los servicios, la educación y la vivienda y contribuir a centrar la atención en consideraciones en materia de igualdad en los sectores público y privado y en la sociedad en general.

La Office of the Director of Equality Investigations forma parte fundamental de la infraestructura destinada a promover la igualdad y a eliminar la discriminación. Contribuye a la igualdad a través de investigaciones o de mediaciones en las quejas de discriminación que violan la ley sobre igualdad en el empleo de 1998 y la ley sobre la igualdad de estatuto de 2000.

La viabilidad de la «garantía de igualdad» (*equality proofing*), proceso por el que se evalúan las políticas para determinar si tendrán consecuencias negativas para los grupos protegidos por la legislación sobre igualdad, está siendo estudiada por la FÁS y el Departamento de Educación y Ciencia.

## Cultura

La participación en actividades culturales es un elemento importante de la vida humana y desempeña un papel relevante en la promoción de un sentido de identidad positivo y el fomento y estímulo de la creatividad, la expresión y la confianza. La participación en actividades artísticas y creativas es, pues, un valioso instrumento de activación y reintegración de las personas y los grupos más aislados del mercado de trabajo y con menor participación social. Los proyectos artísticos en comunidades también pueden contribuir de manera sustancial a la regeneración de comunidades locales y al trabajo de los grupos que actúan en los barrios.

En términos generales, los PNA/int. no contienen planes coherentes para impulsar la participación de las personas excluidas en la producción o actividad cultural. No obstante, algunos Estados miembros informan de acciones interesantes. El programa de integración danés para nuevos inmigrantes y refugiados, de tres años de duración, hace hincapié en las oportunidades de participación cultural, económica, social y política en la sociedad. Francia destaca el acceso de los más desfavorecidos a *Espaces Culture et Multimédia* (Espacios cultura y multimedia). Portugal insiste en la importancia de potenciar el acceso a la cultura de los grupos desfavorecidos y, a tal efecto, descentralizar más la oferta cultural. Irlanda destaca un programa y un informe, *Community Arts for Everyone* (Artes comunitarias para todos), en el que se estudia cómo puede contribuir el arte a la integración social de los desempleados de larga duración. No obstante, no ha recurrido al importante informe sobre la pobreza, el acceso al arte y la participación artística para desarrollar una estrategia coherente. En su PNA/int., Bélgica ofrece información estadística clara sobre las carencias culturales de los grupos desfavorecidos y anuncia su intención de detallar más las medidas culturales en el PNA/int. de 2003.

## 3.2 Objetivo 2: Prevenir los riesgos de exclusión

- (a) Aprovechar plenamente **las posibilidades de la sociedad del conocimiento** y de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, y velar por que nadie quede al margen de la misma, prestando especial atención, entre otras cosas, a las necesidades de las personas con discapacidades.
- (b) Aplicar políticas que tengan por objetivo evitar las crisis en las condiciones de vida que puedan conducir a situaciones de exclusión, especialmente en lo que se refiere a los casos de **endeudamiento excesivo, exclusión escolar o pérdida de la vivienda**.
- (c) Aplicar medidas destinadas a preservar toda forma de **solidaridad familiar**.

### 3.2.1 Promover la integración electrónica

Los diferentes Estados miembros reconocen ampliamente el impacto de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) sobre la integración, esto es, la cuestión de la **integración electrónica**. No obstante, el punto de partida varía considerablemente entre los Estados miembros, puesto que en algunos de ellos (en particular los países nórdicos y los Países Bajos) los niveles de difusión de las TIC son muy superiores (p. ej., la penetración de Internet, incluso en los grupos con ingresos bajos), así como el de su utilización para promover la integración social. Las actividades de promoción de la integración electrónica son, pues, más visibles en los países con mayor retraso en la difusión de las TIC.

La integración electrónica ocupa un **nivel estratégico** en los PNA/int. de los Países Bajos, Portugal y España, que la incluyen entre los principios clave de la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Los PNA/int. de los Países Bajos, Portugal e Irlanda ofrecen el planteamiento político más global sobre la integración electrónica. Este persigue un doble objetivo: en primer lugar, aprovechar el potencial de integración de las TIC, mediante la creación de nuevas oportunidades de empleo o la mejora o creación de servicios para áreas y grupos desfavorecidos, y, en segundo lugar, garantizar que todo el mundo se beneficie económica y socialmente de las nuevas tecnologías, eliminando las barreras que impiden el acceso a la nueva sociedad.

Respecto al primer objetivo, las iniciativas expuestas están centradas en la **formación en TIC**, lo que demuestra una coherencia general con el contenido de los PNA/empl. Las iniciativas están orientadas en particular al desempleo y a menudo son de gran envergadura, como en Francia, donde 1,2 millones de desempleados recibirán una formación en TIC antes de finales de 2002, Dinamarca, donde las TI son ya obligatorias en todos los cursos de formación profesional, e Italia, en cuyas regiones del Sur se ofrece formación informática a los desempleados. En algunos casos, la formación se combina con la puesta a disposición de material de las TIC, como en Bélgica.

El desarrollo de **servicios en línea** es otra oportunidad de aumentar la integración que ofrecen las nuevas tecnologías que recogen varias iniciativas relativas, en particular, a la puesta a disposición electrónica de todos los servicios públicos y la creación de portales únicos de acceso, como por ejemplo en Austria e Irlanda, pero también en los Países Bajos, y la creación de «despachos virtuales» temáticos permanentes. En algunos casos, las TIC ofrecen nuevas vías de integración, como en Finlandia, donde se ha puesto en marcha el proyecto e-democracia para estimular la participación social de los jóvenes.

Las nuevas tecnologías y los servicios en línea se utilizan también para promover las **comunidades locales**, como en la iniciativa europea «*Com as Minorias*» («Con las minorías»), destinada a los inmigrantes de África que viven en la región de Lisboa, y el proyecto español «Omnia» en Cataluña. La función clave que desempeñan las comunidades locales y las asociaciones recibe también reconocimiento y apoyo en Irlanda, con la iniciativa CAIT, que financia proyectos de comunidades y de voluntarios que utilizan las nuevas tecnologías para el desarrollo social, y en España, donde existe un plan para garantizar el acceso a las TIC de las ONG que desarrollan programas de integración social.

**La sensibilización** sobre el potencial de las nuevas tecnologías y servicios es el primer reto para conseguir una sociedad basada en el conocimiento integradora, especialmente en países con una baja penetración de Internet. En los PNA/int. se mencionan algunas iniciativas en este ámbito, como la campaña «*Internet für alle*» (Internet para todos) en Alemania.

A menudo se trata exclusivamente de iniciativas **de instrucción sobre los rudimentos de la TIC**, para ayudar a la población en general, y a los grupos desfavorecidos en particular, a dar sus primeros pasos en el uso de Internet y de los servicios en línea. A este respecto, resulta evidente la necesidad de llevar a cabo iniciativas a escalas distintas en los diferentes Estados miembros. Por un lado, el objetivo de garantizar el acceso de todos a la sociedad del conocimiento se traduce en programas de gran alcance en los países con una escasa penetración de internet (en España, «Internet para todos» se dirige a un millón de personas, y en Portugal, se pretende que dos millones de personas hayan obtenido un diploma en TIC para 2006). Por otro lado, en los países en los que el 50 % de las personas ya están conectadas a la red, los programas pueden centrarse en los grupos desfavorecidos (p. ej., las personas sin hogar o la tercera edad) y los barrios deprimidos. Es el caso en Finlandia y los Países Bajos.

#### **LAS TIC, LOS ANCIANOS Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL: INTERNET EN LOS ASILOS (PAÍSES BAJOS)**

En los Países Bajos, se han creado cibercafés en 48 centros de acogida y cuidado para ancianos, para que estos puedan familiarizarse con los ordenadores e internet. Además, los 1 355 centros recibieron una guía para que les indica cómo crear un cibercafé a partir de recursos relativamente limitados. Estos cibercafés son también centros de aprendizaje en el manejo de ordenadores y tienen acceso a ellos los residentes locales, por lo que se convierten en lugares de encuentro y abren nuevas vías de comunicación para las personas de edad avanzada.

El problema de la **disponibilidad de las TIC** se aborda principalmente desde la perspectiva del acceso del público, pero casi no se mencionan las iniciativas en curso por las que se subvenciona la compra de material. El fomento del acceso del público, a través de los denominados puntos de acceso público a internet, es especialmente relevante para Francia, que pretende poner a disposición 7 000 puntos para 2003 (2 500 de los cuales ofrecerán formación en TIC), así como espacios culturales multimedia en las estructuras de la red de información para la juventud («*réseau Information Jeunesse*»), y para Luxemburgo, con sus puntos de información municipales («*point information communal*»). Grecia presta especial atención a los centros de información sobre internet en las regiones remotas y en las islas, mientras que en el Reino Unido los centros «*UK online*» (6 000 para la primavera de 2002, especialmente en las comunidades desfavorecidas) combinan el acceso a internet con otras oportunidades de aprendizaje. Se están instalando centros de acceso público a internet en las bibliotecas de todos los países.

Un reciente sondeo de Eurobarómetro revela marcadas diferencias en la mayoría de los Estados miembros en cuanto al retraso de las **mujeres** en la formación sobre las TIC y el acceso a internet. Austria presenta varias iniciativas para facilitar el acceso de las mujeres a las profesiones técnicas y los cursos de informática. Alemania se ha fijado el objetivo de que las mujeres representen el 40 % de los alumnos de los cursos de formación en TIC para 2005. Portugal prevé promover la igualdad de participación de hombres y mujeres en acciones de aprendizaje permanente en las que las TIC representen al menos el 50 % del contenido.

En consonancia con el objetivo de Niza de «tener especialmente en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad», la mayoría de los Estados miembros mencionan medidas para favorecer el acceso de las **personas con discapacidad** a las TIC (Austria, Finlandia, Dinamarca, Alemania, Grecia, Portugal, los Países Bajos, Irlanda y Suecia). Algunos Estados miembros (Bélgica, Francia, Luxemburgo, España y el Reino Unido) no han tratado adecuadamente este objetivo en sus PNA/int. Suecia y Dinamarca evidencian planteamientos innovadores, que incluyen la utilización de normas de diseño universales para facilitar el acceso a los productos de las TIC. Suecia revisará la legislación y las directrices correspondientes para adaptarlas al principio de accesibilidad. Entre otras medidas, cabe destacar la mejora del conocimiento de la TIC de las personas con discapacidad (Suecia y Portugal). En Portugal, por ejemplo, las TIC serán un instrumento de enseñanza obligatorio en todos los cursos de formación especial para personas con discapacidad.

## TIC PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (SUECIA)

Durante el periodo 1998-2001 el Instituto sueco para los discapacitados ha desarrollado un programa de desarrollo y de pruebas prácticas de los sistemas de TIC para las personas con discapacidad, con el fin de utilizar estas tecnologías para aumentar su participación e igualdad. Hasta la fecha se han concedido subvenciones a más de 60 proyectos y estudios preliminares de organizaciones de ayuda a las personas con discapacidad y de departamentos de los consejos regionales y las autoridades locales en los cuales participan asociaciones de personas con discapacidad y usuarios. Para cada proyecto se elabora un plan de evaluación y difusión de información. En 2000, por primera vez, un consultor externo realizó una evaluación. El programa consta de cuatro componentes integrados: un plan de aplicación, una campaña de información, un plan para mejorar los conocimientos en TIC de los usuarios y un estudio de las consecuencias sociales y económicas de las medidas en el ámbito de las TIC. El objetivo del programa es adquirir en el plazo de tres años experiencia documentada sobre la utilización de las TIC en nuevos ámbitos y en beneficio de los grupos desfavorecidos, crear nuevos productos y servicios basados en las TIC diseñados o adaptados para las personas con discapacidad y desarrollar métodos de prueba, formación y utilización en el ámbito de las ayudas y los servicios basados en las TIC. El Fondo sueco de sucesiones asignará a este programa unos 30 millones de coronas a lo largo de esos tres años.

Las personas con discapacidad se encuentran con una serie de obstáculos para acceder a internet. Dado que cada vez se dispone de más servicios públicos e información al público relevante en línea, el acceso de todos los ciudadanos a sitios web públicos es igual de importante que el acceso a los edificios públicos. Ante esta situación, varios Estados miembros adoptan medidas para promover el acceso a internet de las personas con discapacidad (Dinamarca, Alemania, los Países Bajos, Irlanda, Grecia y Suecia). Grecia, Irlanda y Dinamarca han adoptado también directrices de accesibilidad a los sitios web públicos.

### 3.2.2 *Prevenir los problemas del sobreendeudamiento y de falta de hogar*<sup>21</sup>

#### **El sobreendeudamiento**

En la mayoría de los PNA/int. se considera que el sobreendeudamiento es una causa de persistencia de la pobreza y la exclusión social (Alemania, Bélgica, Finlandia, Austria, Francia, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos y Portugal). Las situaciones de sobreendeudamiento se deben a diversos factores, como el desempleo, la insuficiencia de ingresos, los problemas de planificación del presupuesto familiar y la mala utilización de créditos. De ahí la necesidad de recurrir a medidas preventivas y correctoras en las que participen todos los servicios pertinentes.

---

<sup>21</sup> La prevención de la exclusión escolar se trata detalladamente en los objetivos 1.2 (garantizar el acceso a la educación) y 3 (erradicar la exclusión social de los niños).

En el aspecto preventivo, se considera que la formación y el asesoramiento sobre gestión financiera y planificación presupuestaria para las familias amenazadas por el sobreendeudamiento constituyen una medida política clave que debería potenciarse mediante el desarrollo de servicios pertinentes (Alemania, Irlanda, Luxemburgo y Portugal). Por otra parte, tal como se prevé en Alemania, las entidades bancarias y financieras pueden apoyar también esos planes de formación y asesoramiento.

En el ámbito de las medidas correctoras, la mayoría de los Estados miembros han elaborado políticas destinadas a facilitar el reembolso de deudas adaptando las condiciones y el plazo de reembolso a la capacidad financiera del deudor, e introduciendo en particular la posibilidad de conceder moratorias o de cancelar la deuda (Alemania, Austria, Francia). Al margen de los acuerdos financieros, se reconoce ampliamente la necesidad de facilitar asesoramiento social general y de preservar el acceso a los bienes y los recursos básicos. A este respecto, se considera fundamental promover la cooperación entre los servicios sociales y jurídicos, así como con las entidades financieras privadas.

#### **POLÍTICAS PARA COMBATIR EL SOBREENDEUDAMIENTO (ALEMANIA)**

Se cifra en 2,77 millones el número de familias sobreendeudadas en Alemania (1999). En el ámbito de las medidas preventivas, unas 1 160 agencias de asesoramiento independientes en materia de endeudamiento están actualmente al servicio de las personas endeudadas. Estas agencias son financiadas por los Estados federados, las autoridades municipales o un proveedor de servicios y ofrecen un servicio gratuito a las personas endeudadas. Se prevén nuevas iniciativas para 2001-2003 a raíz de la puesta en marcha por el Gobierno alemán de un programa de prevención de la pobreza destinado a sensibilizar a determinados segmentos de la sociedad sobre la necesidad de impulsar la formación y el asesoramiento en temas financieros para niños, adolescentes, adultos y especialmente familias que se encuentran en una situación económica precaria. Por otra parte, se está trabajando a nivel regional para que los bancos, las entidades financieras y el sector de los seguros participen en la financiación del asesoramiento en materia de endeudamiento. Para ello, las organizaciones que facilitan ese tipo de asesoramiento crearán «mesas de negociación regionales».

En el ámbito de las medidas correctoras, desde el 1 de enero de 1999, las personas que se encuentran en una situación financiera desesperada tienen la oportunidad de volver a empezar desde cero, previa tramitación de un procedimiento de resolución de su insolvencia y pago de las deudas residuales. Tienen, pues, la oportunidad de saldar cualquier deuda excepcional en un periodo de seis años. En caso de sobreendeudamiento, se establecen límites en las cantidades que pueden ser embargadas para que las familias puedan seguir cubriendo sus necesidades. En 2001, el Gobierno alemán tiene previsto aprobar normas legislativas que incrementarán la parte de ingresos que no podrá embargarse para el pago de deudas. Se prevé también modificar la ley sobre insolvencia: por ejemplo, está previsto introducir un aplazamiento de los costes administrativos para que las personas totalmente insolventes tengan acceso a los procedimientos de insolvencia y puedan acogerse a una eventual cancelación de sus deudas restantes.

#### **Personas sin hogar**

No disponer de un domicilio es quizá la forma más extrema de exclusión social. Aún así, los PNA/int. contienen escasa información sobre este problema. Además, los indicadores utilizados se refieren más a menudo a consideraciones y datos administrativos (cuántos casos han atendido los servicios para personas sin hogar) que a los propios resultados. La mayoría de los Estados miembros confiesan su (excesivo) desconocimiento del alcance y la naturaleza del problema, lo cual les impide desarrollar medidas más preventivas y estratégicas.

Algunos Estados miembros ofrecen una estimación del número de personas sin domicilio: Dinamarca (4 500), Austria (20 000, de las cuales 3 000 se encuentran en la calle y el resto en centros de acogida), Finlandia (10 000 personas solas y 800 familias), los Países Bajos (20 000-30 000) e Italia (17 000). Algunos Estados miembros (Luxemburgo, Irlanda, España y Bélgica) reconocen que el problema de las personas sin hogar puede estar aumentando, pero no todos comparten esta opinión. El Reino Unido afirma que el número de personas que pernocta en la calle se ha reducido de forma significativa en los últimos años. Ciertos indicadores ponen de manifiesto que entre las personas sin hogar cada vez hay más mujeres, jóvenes, personas de origen extranjero y personas con problemas de salud mental o de drogadicción.

Cinco Estados miembros (Bélgica, Francia, los Países Bajos, el Reino Unido y Finlandia) se comprometen en sus PNA/int. a mejorar sus indicadores y sistemas de información sobre el problema de las personas sin domicilio. Tiene especial interés la sugerencia de Bélgica de mejorar las metodologías e impulsar una recogida de datos más armonizada gracias a una cooperación a nivel europeo.

Las características más interesantes de los planteamientos políticos nacionales expuestos en los PNA/int. para atajar el problema de las personas sin hogar pueden resumirse de la manera siguiente:

- Austria tiene disposiciones especiales de cobijo y alojamiento a nivel local; aplica un planteamiento global (alojamiento + asesoramiento + otros servicios).
- Dinamarca: plan nacional (julio de 2000); responsabilidad de las autoridades locales y regionales; prevención de los atrasos de alquileres; obligación de facilitar alojamiento temporal a las familias necesitadas; paquete global: vivienda + servicios sociales, sanitarios y educativos; presupuesto especial de 200 millones de coronas para el periodo 2000-2003; proyecto relativo a las personas sin hogar y las TIC; asignación de 60 millones de coronas a un programa piloto en 1999-2003 para adaptar la construcción de viviendas a las necesidades de las personas sin hogar.
- Finlandia: programa especial destinado a reducir el número de personas sin hogar para 2004 que incluirá la construcción de 1 200 viviendas para este colectivo (gracias a una asignación prioritaria); servicios de apoyo; planteamiento asociativo con «órganos cooperativos».
- Francia: mejora del uso del número de teléfono de emergencia 115; sólida colaboración con las asociaciones; voluntad de aumentar la capacidad de los centros de acogida y mejorar la calidad de los existentes; política para prevenir y solventar los atrasos de alquileres.
- Alemania: acción orientada a evitar los atrasos de alquileres (principal causa de expulsión); responsabilidad a cargo de los Estados federados.
- Grecia: se ha prestado una ayuda global de carácter especial a las víctimas de terremotos.
- Irlanda: estrategia para atajar el problema de las personas sin hogar (mayo de 2000) basada en un planteamiento global y preventivo; asignación presupuestaria sustancial con aumentos en los próximos cinco años; sólida cooperación con las ONG y las autoridades locales; aumento de la capacidad de los centros de acogida; puesta a disposición de servicios especiales (para alcohólicos y drogadictos); agencia especial para las personas sin hogar en Dublín; preparación de planes de acción local de tres años.

- Luxemburgo: mejora de los servicios actuales de asistencia, asesoramiento y alojamiento; desarrollo de las viviendas subvencionadas; consolidación de las medidas sobre los centros de acogida de urgencia y desarrollo de las propuestas para mejorar el acceso de las personas sin hogar a un ingreso mínimo garantizado.
- Países Bajos: estrategia y planteamiento globales para prevenir las expulsiones y los atrasos de alquileres; planteamiento integrado a nivel local; registro y base de datos globales de todas las personas sin hogar alojadas en los centros de acogida para 2006.
- Portugal: creación de una línea de teléfono de urgencia; compromiso de los centros locales de acción social de ofrecer ayuda a todas las personas sin hogar en el plazo de un año.
- Suecia: participación del Parlamento en la preparación de un paquete de medidas especial desde 1999; presupuesto especial para atajar el problema de las personas sin hogar (10 millones de coronas al año para el periodo 2002-2004).
- Reino Unido: planteamiento estratégico y compromiso de dar alojamiento al menos a dos tercios de las personas que viven en las calles en Inglaterra, y a su totalidad en Escocia y País de Gales. Unidades operativas especiales prepararán y controlarán la aplicación de las medidas. Dedicación de un esfuerzo considerable a la comprensión y el seguimiento de la situación de las personas sin hogar. Iniciativas para las personas sin hogar en Escocia «*Rough Sleepers Initiative*» y en Inglaterra «*Safer Communities Supported Housing Fund*».

#### **RESPUESTA AL PROBLEMA DE LAS PERSONAS SIN HOGAR (FINLANDIA)**

El objetivo del programa finlandés para el periodo 2001-2003 es frenar el aumento del número de personas sin hogar e invertir la tendencia para 2004. A tal efecto, prevé poner a su disposición entre 1 000 y 1 200 nuevas viviendas. Se propone proceder a una selección de arrendatarios de manera que todo tipo de propietario dé prioridad a las personas sin hogar u otras personas con una necesidad especialmente urgente. El programa determinará también las necesidades adicionales de servicios de alojamiento y desarrollará servicios de apoyo para las personas sin hogar y otros grupos especiales. Para mejorar la eficacia de los servicios, se propone la creación, en centros de crecimiento, de órganos cooperativos compuestos de representantes de las municipalidades, los prestadores de servicios, el sector terciario y los propietarios de urbanizaciones de viviendas de alquiler.

### 3.2.3 *Preservar la solidaridad familiar*

Los diferentes PNA/int. contienen numerosas medidas para preservar la solidaridad familiar. Incluyen tanto políticas de carácter general, como medidas en el ámbito del empleo, la ayuda financiera, la vivienda, la salud, la educación y la igualdad entre hombres y mujeres, como políticas más específicas para ayudar a grupos especialmente vulnerables, como los niños, los ancianos y las personas con discapacidad. No obstante, es sorprendente que sólo algunos Estados miembros hayan dado prioridad específica a la preservación de la solidaridad familiar como factor clave de promoción de la integración social. Se trata fundamentalmente de los Estados miembros que sitúan tradicionalmente a la familia en el centro de sus estrategias nacionales de promoción de la cohesión, a saber, Portugal, España, Grecia, Alemania, Irlanda, Italia y Austria. Estos países destacan en especial el permanente papel que debe desempeñar la familia en la integración social de los niños, los ancianos y las personas con discapacidad.

Todos los Estados miembros son conscientes del impacto de los rápidos cambios estructurales en la naturaleza de la familia (véase el capítulo 1) y reconocen que para que la familia, en sus diversas formas, siga desempeñando un papel clave en la prevención de los riesgos de exclusión deben adoptarse políticas que tengan en cuenta esos cambios.

Las respuestas políticas incluyen tanto medidas generales de apoyo a las familias como medidas específicas para evitar que las familias que padecen dificultades o crisis particulares (como la desintegración familiar o la violencia doméstica) caigan en la pobreza y la exclusión social. Asimismo, se pueden dividir en políticas destinadas esencialmente a evitar que determinadas familias caigan en la pobreza o permitirles que salgan de ella, y políticas destinadas a reforzar la capacidad de las familias de promover la integración de las personas de edad avanzada, los jóvenes y las personas con discapacidad.

En general, la combinación de planteamientos políticos parece ofrecer las mejores perspectivas para preservar la solidaridad familiar. Esos planteamientos cubren los ámbitos siguientes:

- *Promover la estabilidad económica y mejorar las condiciones de vida* a través de un trato favorable de las familias en los regímenes fiscales y de ayuda social (Austria, Alemania, Italia y Luxemburgo), reconocer los diferentes tipos de familia, incluyendo a las parejas homosexuales (Alemania), ayudar a los desempleados y las familias vulnerables a encontrar empleo (Francia) y mantener los subsidios familiares a los padres de niños alojados en centros de acogida para permitir su regreso a casa (Bélgica).
- *Prestar apoyo en los momentos de desintegración familiar y de separación*, para que ello no conduzca a la pobreza, la precariedad y el aislamiento, así como al aumento del número de niños en centros de acogida (Francia). Las medidas incluyen la prestación de servicios de mediación y asesoramiento en los casos de separación, ayuda especial a las víctimas de la violencia doméstica, el aumento del apoyo financiero a las familias monoparentales, la mejora de las disposiciones relativas a las pensiones alimenticias (Austria) y medidas destinadas a garantizar la participación de ambos padres en la educación y el cuidado de los niños (Suecia y Francia).
- *Mejorar los servicios de información, formación, ayuda y asesoramiento*, lo cual ayudará a las familias a reducir y resolver la conflictividad, mejorará la capacidad educativa de los padres, redundará en un mayor apoyo a los niños y el reconocimiento de sus derechos en las familias vulnerables (Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Luxemburgo y Portugal) y contribuirá a la unidad familiar en situaciones difíciles y a mantener a los niños en situaciones familiares estables en lugar de trasladarlos a instituciones de acogida (Italia y Portugal).

- *Promover las iniciativas locales a favor de las familias vulnerables* en las comunidades locales desfavorecidas, como el apoyo en España a las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo de sistemas de apoyo local integrados, o el desarrollo en Irlanda de servicios familiares a nivel local.
- *Promover medidas para conciliar el trabajo y la vida familiar*, como la mejora de la oferta de guarderías y la adopción de disposiciones laborales flexibles (para más información, véanse los capítulos 3.1.1. y 4);
- *Ayudar y animar a las familias a cuidar en casa de los enfermos, las personas con discapacidad y las personas de edad avanzada* mejorando los sistemas de apoyo en las comunidades locales, prestando ayuda y formación a domicilio en materia de cuidados (Austria, Grecia, España, Suecia, Italia e Irlanda) y facilitando ayuda financiera por el coste derivado de la renuncia al trabajo para el cuidado de personas, como la concesión de una prestación para cuidadores (Irlanda) y la desgravación de seguros (Austria).

#### **APLICACIÓN DE PROYECTOS PILOTO DE SERVICIOS FAMILIARES (IRLANDA)**

La participación de las comunidades locales es clave para que las familias reciban apoyo cuando lo necesitan. El objetivo de estos proyectos piloto es mejorar el acceso de las familias a los servicios de información en su lugar de residencia desarrollando el concepto del punto de acceso único. Se insiste, pues, en la coordinación entre agencias y la colaboración entre organizaciones gubernamentales y las agencias voluntarias. Existe un programa de apoyo a un pequeño grupo de familias con necesidades complejas, como las madres solas muy jóvenes, otras personas solas con hijos, los cónyuges dependientes en hogares que reciben ayuda social. Los proyectos se basan en un trabajo individualizado con la persona afectada para potenciar su capacidad de mejorar la situación personal y familiar y aprovechar las oportunidades de formación y empleo. Estos proyectos, que se están llevando a cabo en tres oficinas locales de Waterford, Cork y Finglas, en Dublín, son objeto de una evaluación permanente, y un informe reciente recomienda, entre otras cosas, su integración en la política general. El Gobierno ha aportado 15,24 millones de euros (12 millones de libras irlandesas) a un plan nacional para el desarrollo de los aspectos positivos de los proyectos piloto entre 2000 y 2006. La financiación total del proyecto de servicios familiares asciende a 1,27 millones de euros (1 millón de libras) para 2001.

### **3.3 Objetivo 3: Ayudar a los más vulnerables**

- (a) Favorecer la integración social de las mujeres y los hombres que, especialmente en razón de su **minusvalía** o de su pertenencia a un grupo social con particulares dificultades de inserción, corran el riesgo de encontrarse en situaciones de pobreza persistente.
- (b) Actuar con miras a la eliminación de las situaciones de exclusión social que afecten a los **niños** y darles todas las oportunidades de una buena inserción social.
- (c) Desarrollar acciones globales destinadas a los **territorios en los que exista exclusión**.

Estos objetivos podrán ponerse en práctica integrándolos en el conjunto de los demás objetivos o mediante políticas y acciones específicas.

### 3.3.1 Promover la integración de las personas que se encuentran en situaciones de pobreza persistente

La mayoría de los Estados miembros son cada vez más conscientes de que las personas con discapacidad o las que tienen problemas de integración particulares, como las personas sin hogar, las que padecen alguna enfermedad mental, las que tienen problemas de drogas o alcohol, las que tienen un pasado delictivo y las prostitutas, corren un riesgo especialmente elevado de pobreza persistente. Si bien muchas de las necesidades de estas personas pueden resolverse mejorando el acceso a los servicios generales, incluso en los sistemas más desarrollados y globales a menudo no basta el acceso a estos servicios. Así lo confirman las cifras que ponen de manifiesto su escasa utilización por estos grupos.

Para las personas que tienen problemas de integración particulares es preciso desarrollar servicios sociales especiales que les animen a ayudarse a sí mismos de la mejor manera y les ayuden a participar activamente en la sociedad. Entre las medidas previstas para ayudar a estas personas, cabe mencionar programas de ayuda personalizada, alojamiento especial y centros de acogida durante el día. También se presta una atención particular al desarrollo de paquetes de ayuda adaptados e integrados para contribuir a la integración de las personas en cuestión.

La mayoría de los Estados miembros reconocen explícitamente que las personas con discapacidad constituyen un grupo que corre un riesgo potencial de exclusión social, y elaboran una estrategia más o menos coherente para promover su integración. Francia y Luxemburgo han presentado sus políticas relativas a las personas con discapacidad en documentos separados que simplemente mencionan en sus PNA/int.

Es destacable que algunos Estados miembros hayan establecido **objetivos** nacionales de aumento de la integración social de las personas con discapacidad (Suecia, los Países Bajos y Portugal). Otros han repetido los objetivos de aumento del empleo de las personas con discapacidad que figuraban en sus PNA/empl. de 2001 (Suecia, Irlanda, Portugal, Austria, el Reino Unido y Alemania). No obstante, los PNA/int. no contienen nuevas iniciativas políticas destacables en el ámbito del empleo.

Algunos Estados miembros reconocen que el **nivel educativo** de las personas con discapacidad es más bajo, lo que a su vez influye en su futura capacidad de integración en el mercado de trabajo. Datos del PHCE de 1996 ponen de manifiesto que este grupo tiene menos posibilidades de alcanzar el máximo nivel de educación y corren mayor riesgo de abandonar los estudios prematuramente (el 9 % de las personas que sufren una discapacidad grave alcanzan el tercer nivel de la enseñanza, frente al 18 % de las personas que no sufren este tipo de problema). Es especialmente alentador que un número creciente de Estados miembros tome conciencia de la importancia de integrar a los niños con discapacidad en el sistema educativo general:

- Austria prevé ampliar la integración escolar de los niños con dificultades especiales hasta el noveno año escolar a partir de 2001/02.
- En el Reino Unido, la Ley relativa a la discriminación de las personas con discapacidad de 1995 (*Disability Discrimination Act*) se ha ampliado a la enseñanza.
- En los Países Bajos, desde la entrada en vigor en agosto de 2000 de un programa de financiación individual de los alumnos, los padres tienen la posibilidad de mandar a los niños con discapacidad a un colegio especial o a uno normal. El colegio en cuestión recibe una cantidad de dinero para proceder a adaptaciones especiales para recibir al alumno.

- En Alemania e Italia, los alumnos con discapacidad están integrados en los colegios de educación general para que puedan desarrollar todo su potencial. En función del grado de discapacidad, se les facilita apoyo pedagógico especial.
- España dispone de servicios de apoyo especiales en la enseñanza. Se han desarrollado planes para ampliar los programas de apoyo a las personas con discapacidad auditiva total o parcial en todos los niveles de la enseñanza.

Aunque cada vez es más evidente que los niños con discapacidad que se integran en la enseñanza normal tienen más posibilidades de adquirir las aptitudes sociales y profesionales que exige el mercado de trabajo, algunos Estados miembros mantienen una educación separada para ellos. Por ejemplo, en Bélgica ha aumentado el número de niños que reciben una enseñanza especial. No obstante, este país ha puesto en marcha un proyecto según el cual para 2003 se habrán integrado 60 alumnos con discapacidad en la enseñanza general.

Cantidades desproporcionadas de personas con discapacidad no son admitidas en **formaciones** porque su nivel educativo es demasiado bajo. Deben estudiarse criterios de admisión menos restrictivos para facilitar la formación y la actualización de cualificaciones. Existen varias medidas innovadoras en los países siguientes:

- Suecia, donde las personas con discapacidad que no han terminado la enseñanza secundaria superior básica tienen acceso a una formación en el marco de programas generales del mercado de trabajo.
- Finlandia, donde la reforma de la Ley sobre prestaciones de rehabilitación de 1999 permite a los jóvenes mayores de 16 años percibir prestaciones de rehabilitación en lugar de pensiones de invalidez para que puedan recibir una formación profesional. A partir de 2001 esas prestaciones se conceden hasta la edad de 20 años.
- Austria, donde se concede ayuda especial durante el periodo de transición del colegio al trabajo. Se crearán equipos para promover la integración profesional de las personas con discapacidad que abandonan la enseñanza.

Muchas personas con discapacidad son económicamente inactivas y dependen de las pensiones de invalidez, a menudo durante amplios periodos de tiempo. En algunos países (p. ej., los Países Bajos) su número tendía a aumentar, por lo que las autoridades nacionales ofrecen alternativas a estas personas y adoptan nuevas medidas para mejorar su **empleabilidad**. Algunos Estados miembros facilitan ejemplos de estas medidas en sus PNA/int.:

- Recientemente, Suecia ha propuesto cambios en el actual sistema de pensiones de invalidez. Estas se sustituirán por prestaciones de enfermedad y se integrarán en el régimen de seguro de enfermedad en lugar del de pensiones de jubilación. Se propone una nueva «prestación por actividad» a los menores de 30 años para animarlos a desarrollar actividades de acuerdo con su capacidad, sin que ello suponga un riesgo para su seguridad financiera.

- Finlandia modificó la Ley nacional sobre pensiones en 1999 para que las pensiones de invalidez pudieran mantenerse en suspenso durante los periodos de empleo y ayudar a sus beneficiarios a integrarse en el mercado de trabajo.
- Austria concede subsidios de integración profesional en forma de pagos temporales de salarios para fomentar la contratación de personas con discapacidad: las pensiones de invalidez se combinarán con medidas de activación para evitar una deriva hacia la exclusión social.
- Dinamarca ha presentado planes de acuerdos laborales flexibles y empleo protegido en combinación con complementos salariales para las personas con discapacidad.
- Luxemburgo ha propuesto recientemente la introducción de cambios en su actual sistema de empleo y remuneración de las personas con discapacidad para mejorar su autonomía.

Algunos Estados miembros han adoptado planteamientos más integrados y, aplicando el concepto «**diseño para todos**», tienen en cuenta las necesidades especiales de las personas con discapacidad en la elaboración de sus políticas. En Grecia, se está desarrollando un programa según el concepto «diseño para todos» que incluye la supresión de los obstáculos arquitectónicos en la perspectiva de una evolución hacia ciudades acogedoras para las personas con discapacidad (pavimentos, plazas, pasos peatonales). El planteamiento más proactivo lo presenta Austria que supera el concepto de diseño para todos y promueve un entorno favorable a las personas con discapacidad. La existencia de infraestructuras adaptadas a este colectivo es un requisito esencial para su integración en el mercado de trabajo principal. Por ello, Austria pondrá en marcha medidas adicionales para adaptar el mobiliario, el puesto y las instalaciones técnicas en el lugar de trabajo a las personas con discapacidad. En 2001, Dinamarca está aplicando normas legislativas relativas a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad y mejorando el acceso a los edificios de las instituciones públicas.

La existencia de un **transporte** accesible es fundamental para la integración social de las personas con discapacidad. Algunos Estados miembros han adoptado iniciativas relativas al acceso al transporte público (Países Bajos, España, Irlanda y Grecia). El PNA/int. de los Países Bajos contiene las medidas más ambiciosas: para que el transporte ferroviario y el transporte regional en autobús sean plenamente accesibles en 2010 y 2030, respectivamente, el Gobierno está adoptando medidas que afectan al material rodante, las estaciones, los andenes, las paradas de autobús, los horarios, los despachos de billetes y los distribuidores de billetes automáticos. Por otra parte, la Ley relativa al transporte de pasajeros de 2000 establece que el acceso debe constituir un criterio de adjudicación de contratos de transporte por el Gobierno.

Varios Estados miembros reconocen que las personas con discapacidad tienen **derecho a una vida independiente**. En octubre de 2000, entró en vigor en los Países Bajos un programa temporal de alojamiento y asistencia. Este programa promueve combinaciones innovadoras de alojamiento y servicios de asistencia destinados a permitir a las personas con discapacidad llevar una vida independiente el mayor tiempo posible. Grecia está integrando progresivamente a las personas con discapacidad que viven en instituciones cerradas en viviendas especiales independientes o semiindependientes, y al mismo tiempo les permite participar en programas de formación o en actividades cotidianas. En Dinamarca se han asignado fondos especiales a la construcción de viviendas para personas con discapacidad física menores de 60 años. En Suecia se han eliminado casi por completo los asilos y los hospitales especiales para personas con discapacidad mental y se ha trasladado a más de 6 000 personas a viviendas colectivas o a sus propias casas. En el Reino Unido, programas de «asistencia y renovación» contribuyen a financiar mejoras en los domicilios para que las personas con discapacidad puedan permanecer en su entorno local en lugar de trasladarse a centros de asistencia hospitalarios o residenciales. En Escocia, se fija además el objetivo de aumentar la proporción de personas con problemas de aprendizaje que viven en su hogar o en un entorno «hogareño».

### 3.3.2 *Eliminar la exclusión social de los niños*

Existen abundantes investigaciones internacionales que demuestran que los estímulos de desarrollo precoces influyen considerablemente en los posteriores resultados académicos y que una inversión bien orientada en una fase suficientemente precoz es la forma más eficaz de prevenir las carencias educativas y los problemas de analfabetismo. A menudo, los niños de entornos pobres y grupos vulnerables corren un riesgo particular de no recibir esos estímulos.

Varios Estados miembros (Finlandia, Alemania, Irlanda, Grecia, Portugal, Suecia, España y el Reino Unido) insisten en el desarrollo, en el contexto de sus propios regímenes, de sistemas de educación y apoyo para la pequeña infancia más universales y de mayor calidad. Se insiste también en que esos sistemas sean accesibles, adecuados y asequibles para los niños de entornos desfavorecidos y grupos vulnerables. En su PNA/int., Portugal se fija entre sus objetivos clave el de erradicar la pobreza infantil de aquí a 2010 y garantiza que todos los niños y jóvenes socialmente excluidos serán contactados individualmente por los servicios sociales locales en el plazo de tres meses para reintegrarlos en la enseñanza. El Reino Unido reafirma su objetivo de erradicar la pobreza infantil en un plazo de veinte años.

En varios Estados miembros, por ejemplo Grecia, los Países Bajos y el Reino Unido, se pone interés en la detección precoz de niños con problemas de aprendizaje, expresión oral y desarrollo y en la aplicación de medidas de apoyo adaptadas. La voluntad de los Países Bajos de identificar las carencias y ofrecer programas intensivos de expresión y desarrollo general en las guarderías y durante los dos primeros años de la enseñanza primaria forma parte de un planteamiento global sobre las carencias educativas. El plan de Grecia para el desarrollo de un mecanismo de detección precoz de los problemas de aprendizaje y expresión oral constituye una interesante iniciativa.

### PROGRAMA «SURE START» (REINO UNIDO)

El programa «*Sure Start*» es un elemento clave de la política del Gobierno británico para erradicar la pobreza y la exclusión social infantil. Su pretensión es cambiar diametralmente la vida de los niños menores de cuatro años que viven en la pobreza. Consta de cuatro objetivos: mejorar el desarrollo social y emocional, mejorar la salud, mejorar la capacidad de aprendizaje de los niños y fortalecer las familias y comunidades.

El programa busca cumplir sus objetivos a través de las acciones siguientes: creación de programas locales para barrios con una alta proporción de niños que viven en la pobreza destinados a mejorar los servicios prestados a las familias que tienen niños menores de cuatro años; difusión de buenas prácticas detectadas en los programas locales a todos aquellos que prestan servicios para niños pequeños; y orientación de todos los programas locales hacia una serie de objetivos nacionales.

Si bien los programas locales varían en función de las necesidades locales, en todos se contacta y se visita a sus beneficiarios a domicilio, se presta apoyo a las familias, se llevan a cabo actividades de calidad, se desarrollan experiencias de aprendizaje y cuidado infantil y se presta asistencia sanitaria básica y a domicilio. Entre los rasgos distintivos del programa cabe señalar el trabajo en asociación, la estrecha cooperación con los padres y las comunidades locales y el planteamiento preventivo.

Para marzo de 2004, existirán al menos 500 programas locales *Sure Start* en Inglaterra de los que se beneficiará un tercio de los niños menores de cuatro años que viven en la pobreza. Estos programas recibirán en 2003/04 fondos gubernamentales que ascenderán a 499 millones de libras. Las administraciones responsables en Escocia e Irlanda del Norte han asumido compromisos similares.

#### 3.3.3 Promover acciones para zonas afectadas por la exclusión

La mayoría de los Estados miembros abordan la dimensión territorial de la exclusión en sus PNA/int. Destacan claramente tres retos principales:

- Italia y Alemania, y en cierta medida España y Finlandia, destacan la importancia de superar las *desigualdades regionales*. En el PNA/int. se hace referencia a un aumento considerable de las variaciones regionales de las tasas de empleo, y Francia plantea el problema de sus territorios de ultramar.
- Portugal, Dinamarca, Suecia, Finlandia, los Países Bajos, el Reino Unido y Francia adoptan medidas para ayudar a *las zonas y los barrios con carencias* y atajar la segregación económica y social, especialmente en las zonas urbanas.
- Los Países Bajos, Austria, Grecia, Irlanda, Portugal y España plantean el problema de las crecientes desventajas comparativas de las *zonas rurales* tradicionales.

Básicamente, los Estados miembros adoptan dos planteamientos políticos en sus PNA/int. para hacer frente a estos problemas. Un número significativo de acciones pueden clasificarse en la categoría de políticas de justicia y compensación. Su objetivo es ofrecer algún tipo de compensación por la relativa desventaja que sufre la zona. Un segundo conjunto de medidas más proactivas busca capitalizar las capacidades y oportunidades de que disponen las zonas desfavorecidas.

Ejemplos de políticas de justicia y compensación presentadas en los PNA /int.:

- Ayudas financieras especiales para familias con ingresos bajos en zonas desfavorecidas y montañosas en Grecia y Portugal.
- Equiparación del ingreso mínimo y de las ayudas a personas solas con hijos en los DU a los que se practican en Francia metropolitana.
- Reescalonamiento de la deuda para agricultores empobrecidos por causas ajenas a su voluntad en Austria.

Existen numerosos ejemplos interesantes de políticas proactivas:

- Estrategia integrada destinada a estimular la demanda de las viviendas existentes en regiones con poblaciones en descenso (informe «Pidot») en Finlandia.
- En Dinamarca, el Comité urbano formula estrategias urbanas, en el sector de la vivienda y culturales para zonas urbanas y residenciales en las que se concentran problemas de tipo social, de tráfico, cultural y de empleo.
- En Grecia, el programa «Asterias» promueve la creación de redes entre las autoridades locales para reforzar los servicios destinados a los ciudadanos; el programa «Hipócrates» mejora el acceso a los servicios sanitarios en las islas pequeñas.
- En Suecia, se ofrece ayuda especial (4 000 millones de coronas entre 1999 y 2003) a 24 zonas residenciales fuertemente afectadas por la crisis económica y en las que reside una amplia proporción de inmigrantes, basada en la celebración a nivel local de acuerdos con las autoridades metropolitanas.
- En Francia, se ha creado un fondo especial para la reactivación económica de 751 barrios urbanos deprimidos, combinada con medidas de empleo especiales destinadas a los jóvenes.
- En los Países Bajos, se ha elaborado la «política de ciudades grandes 2000» (*Grotestedenbleid*) para las zonas urbanas con carencia (en 30 ciudades medias) sobre la base de objetivos cuantificables.

- En Alemania, el programa «la ciudad social» («*Die soziale Stadt*») busca promover un planteamiento político integrado en las zonas urbanas con carencias; se destinan recursos y medidas adicionales a las personas desfavorecidas.
- En Irlanda, el programa de desarrollo local e integración social («*Local Development/Social Inclusion Programme*»), con un presupuesto de 280 millones de euros para el periodo 2000-2003, está basado en un planteamiento asociativo y se dirige a las regiones con una alta concentración de desempleo, jóvenes en peligro de exclusión social, personas solas con hijos, personas itinerantes y solicitantes de asilo.
- En Portugal, se celebrarán 50 «contratos de desarrollo social urbano» en los próximos dos años con el objetivo de crear ciudades integradoras, y se gestionarán en colaboración con los agentes locales y nacionales, así como públicos y privados;
- En el Reino Unido, el plan de acción estratégico nacional para la renovación de zonas urbanas (*National Strategy Action Plan for Neighbourhood Renewal*), con un presupuesto de aproximadamente 1 000 millones de libras, orientará programas generales más específicamente hacia las zonas con más carencias. El objetivo final es erradicar las desigualdades y desventajas territoriales en un plazo de 10-20 años.

#### **ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA RENOVACIÓN DE BARRIOS (REINO UNIDO)**

El Gobierno británico ha puesto en marcha una estrategia global bien estudiada para reducir las diferencias entre zonas con carencias y el resto de Inglaterra, de forma que en un plazo de 10-20 años nadie pueda sentirse gravemente desfavorecido por vivir en un lugar concreto. La estrategia abordará los problemas fundamentales de las zonas con carencias, ancladas en un círculo de decadencia, caracterizado por altos niveles de desempleo y delincuencia, y mejorará la salud, la enseñanza, la vivienda y el entorno físico. La estrategia consiste en un planteamiento global para hacer frente a las carencias relacionadas con el entorno y movilizar a los agentes a nivel local, regional y nacional. En este planteamiento destaca la creación de asociaciones estratégicas locales con los sectores público, privado y voluntario, así como las comunidades locales, y entre cuyos cometidos se encuentra la gestión de barrios. El programa concentrará presupuestos generales en las zonas con más carencias y se establecerán objetivos mínimos. La unidad de renovación de barrios, que dirige la estrategia, se asegurará de que el Gobierno cumple los 105 compromisos asumidos. Esta unidad evaluará los resultados, y se encargará una evaluación independiente de la estrategia. A todo ello contribuirá el servicio de estadísticas sobre barrios. La estrategia cuenta con recursos significativos: 900 millones de libras para el Fondo para la renovación de barrios destinado a las 88 zonas más desfavorecidas, 36 millones de libras para el Fondo de fortalecimiento de las comunidades locales y 45 millones para proyectos piloto de gestión de barrios.

### 3.4 Objetivo 4: Movilización de todos los agentes

- (a) Promover, según las prácticas nacionales, **la participación y la expresión de las personas en situación de exclusión**, particularmente en lo tocante a su situación, a las políticas y a las acciones de las que son destinatarias.
- (b) **Velar por la integración de la lucha contra las exclusiones** en el conjunto de las políticas, especialmente:
- movilizándolo conjuntamente a las autoridades a nivel **nacional, regional y local**, cada una dentro de sus competencias respectivas;
  - desarrollando procedimientos y estructuras de **coordinación** apropiados;
  - adaptando los servicios administrativos y sociales a **las necesidades de las personas** en situación de exclusión y asegurándose de que los agentes sobre el terreno sean sensibles a dichas necesidades.
- (c) **Promover el diálogo y la colaboración** entre todos los agentes públicos y privados interesados, especialmente:
- implicando a los **interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de servicios sociales**, cada cual en el marco de sus competencias respectivas en materia de lucha contra las exclusiones;
  - fomentando la responsabilidad y la actuación de **todos los ciudadanos** en la lucha contra la pobreza y la exclusión social;
  - propiciando la responsabilidad social de las **empresas**.

La movilización de todas las partes pertinentes, según sus ámbitos de competencia, es un factor clave de una estrategia integrada y participativa para combatir la exclusión social y la pobreza: las administraciones de los Estados miembros, las autoridades locales y regionales, las agencias encargadas de combatir la exclusión social, los interlocutores sociales, las organizaciones que ofrecen servicios sociales y las organizaciones no gubernamentales son todos responsables de la lucha contra la exclusión social. Aunque a menudo no se tienen en cuenta, otros agentes pueden desempeñar una función importante: las universidades, los institutos de investigación, las oficinas estadísticas nacionales, los medios de comunicación y, sobre todo, las propias víctimas de la exclusión social.

Esta movilización es esencial tanto por razones de legitimidad como de eficacia. En primer lugar, la naturaleza pluridimensional de la exclusión social exige el desarrollo de planteamientos políticos comunes a varios ámbitos institucionales y políticos. En segundo lugar, por motivos de eficacia administrativa, las medidas políticas deberían ser elaboradas y aplicadas por la autoridad pertinente al nivel adecuado. Esta movilización es necesaria en cada fase del ciclo político: desde la planificación hasta el seguimiento y la evaluación, pasando por la aplicación y la puesta a disposición.

### 3.4.1 *Promover la participación y expresión de las personas que sufren la exclusión social*

Se reconoce ampliamente la necesidad de una estrategia integrada para promover la participación de las personas que viven en la pobreza y la exclusión social. No obstante, este objetivo no se refleja clara y sistemáticamente en medidas políticas concretas dentro de los PNA/int., aunque haya quedado demostrado que la exclusión de determinadas comunidades constituye una gran carencia en la aplicación política. A nivel nacional, la participación y expresión de las personas que sufren exclusión social se garantiza indirectamente por medio de redes y ONG. A nivel local, sólo algunos Estados miembros o autoridades locales han adoptado mecanismos institucionales y disposiciones adecuadas para que puedan expresarse los más vulnerables.

Dos conjuntos de planteamientos innovadores en el ámbito de la participación merecen especial atención. A nivel nacional, en los Países Bajos, se ha establecido una «Alianza por la justicia social» compuesta de solicitantes de ayuda social, iglesias y sindicatos que organiza coloquios dos veces al año sobre la lucha contra la pobreza y la exclusión social con el Gobierno y las administraciones de los municipios y las provincias. A nivel local, se han adoptado iniciativas interesantes, como las Asociaciones estratégicas locales en el Reino Unido, los Programas de desarrollo local y desarrollo de comunidades y el Programa de paz y reconciliación de la UE en Irlanda e Irlanda del Norte y los 'piani di zona' en Italia, para que los beneficiarios puedan participar directamente en la elaboración, el control y la evaluación de las iniciativas locales.

La evaluación de estos programas pone de manifiesto que apoyar la participación activa de las personas que sufren la pobreza y la exclusión social puede contribuir considerablemente a promover la integración social. Esta participación en actividades voluntarias ofrece tres ventajas particulares. En primer lugar, puede contribuir al desarrollo personal y de las capacidades de la persona en cuestión al aumentar la confianza en sí misma y su autoestima, facilitar la adquisición de nuevos conocimientos, ayudar a superar el aislamiento social y crear nuevos contactos y conexiones. En segundo lugar, apoyar y fomentar iniciativas locales como los proyectos de desarrollo de comunidades locales, las agrupaciones femeninas y los proyectos artísticos de comunidades locales, destinados a movilizar a las personas que sufren pobreza y desventajas, contribuye a favorecer y crear un capital social que constituye un elemento esencial para desarrollar y mantener comunidades locales sanas y dinámicas. En tercer lugar, la participación activa de las personas que sufren pobreza y exclusión social concentra sus habilidades, conocimientos y recursos en el proceso de desarrollo, lo cual permite elaborar políticas y programas de promoción de la integración social mejor orientados y más pertinentes.

### 3.4.2 *Integración de la lucha contra la exclusión en el conjunto de las políticas*

Existen notables diferencias institucionales entre los Estados miembros en relación con sus sistemas políticos y de protección social. Aunque las autoridades locales tienen la responsabilidad de aplicar las medidas políticas, la elaboración y la responsabilidad política general recae a menudo sobre las autoridades regionales o nacionales según el ámbito político. De ahí la necesidad de movilizar a las autoridades públicas y de desarrollar procedimientos de coordinación apropiados en todos los niveles para una correcta aplicación de los servicios y las medidas políticas.

## **Movilizar a las autoridades y desarrollar procedimientos de coordinación apropiados a nivel nacional**

En todos los Estados miembros los PNA/int. fueron elaborados por el gobierno central bajo la coordinación del ministerio de asuntos sociales. La movilización de los diferentes poderes públicos se llevó a cabo dentro del marco de consulta existente o de las estructuras de coordinación.

Bélgica, Francia, el Reino Unido, Italia, Irlanda y Luxemburgo ya habían desarrollado sistemas de coordinación entre departamentos en el ámbito de la exclusión social, mediante la creación de un comité interministerial específico que reúne a los ministros responsables de las diferentes áreas políticas. En esos Estados miembros, al igual que en Finlandia y en los Países Bajos, se estableció una estructura de coordinación específica durante la fase de trabajo, que reunía a representantes de los órganos administrativos, y en algunos casos de ONG, los interlocutores sociales y prestadores de servicios sociales, para seguir el proceso político en este ámbito. Otros Estados miembros, como Portugal, Austria, Grecia y España, han aprovechado este primer PNA/int. para anunciar la creación de estructuras de coordinación o consulta similares. En Luxemburgo se consultó al Parlamento sobre un proyecto de PNA/int.

Al margen de la creación de instituciones adecuadas, es necesario un esfuerzo adicional para integrar la pobreza y la exclusión social en otros ámbitos políticos que los de la mera protección social o la asistencia social. En Irlanda se desarrolla desde hace varios años un mecanismo innovador para que esta cuestión figure en un lugar destacado de la agenda política. Su objetivo es elaborar procedimientos de garantía contra la pobreza mediante los cuales, especialmente en la fase de elaboración, todas las esferas gubernamentales deban estudiar el impacto de sus políticas sobre las personas que viven en la pobreza. Se ha utilizado un mecanismo similar en el Reino Unido, concretamente en Irlanda del Norte, denominado *New Targeting Social Need*. Existen propuestas para extender este mecanismo a nivel local en Irlanda y desarrollar un procedimiento similar en Portugal.

## **Movilización y coordinación a nivel local y regional**

Los Estados miembros en los que la política social está tradicionalmente descentralizada y asentada en una sólida base de cooperación (Dinamarca, Suecia, los Países Bajos, Finlandia), así como los Estados con estructuras federales (Alemania, Austria, Bélgica) o regionales (España, Italia y el Reino Unido), se han esforzado por integrar las contribuciones de sus entidades regionales o locales. No obstante, los planes no contienen suficientes datos para evaluar el esfuerzo o sus resultados en términos de movilización. Es un aspecto importante que merecería mayor atención en futuros PNA.

A nivel local, la diversidad de agentes exige una coordinación eficaz. En particular, se reconoce la necesidad de coordinar mejor los servicios de empleo y los servicios sociales para desarrollar una política social más activa que combine las ayudas financieras con la orientación social. A este fin, se han aplicado planteamientos innovadores en Alemania, Italia y Finlandia. Se puede estructurar mejor la coordinación mediante comités locales de coordinación o planes locales de integración y empleo, como en Dinamarca y Francia. En Dinamarca, los comités reúnen a representantes de los interlocutores sociales, las organizaciones de personas con discapacidad y las autoridades locales para asesorar a estas últimas sobre el esfuerzo social dirigido al mercado de trabajo y contribuir a ayudar a los grupos más vulnerables por medio de iniciativas de empleo, dirigidas también al sector empresarial. Los servicios sociales y sanitarios a nivel local, como por ejemplo los centros de acción social básicos y de las comunidades locales en Bélgica y Francia, pueden contribuir también al trabajo de coordinación a nivel local.

La coordinación entre los diferentes niveles de competencia es imprescindible para garantizar una aplicación adecuada de la estrategia nacional sobre el terreno. Dependiendo de sus sistemas políticos y, en particular, de las competencias de las entidades regionales, los Estados miembros pueden recurrir a sus estructuras descentralizadas (Finlandia, Alemania y Austria), a acuerdos de cooperación *ad hoc* (Bélgica y Grecia) o a una interacción de planes nacionales, regionales y locales (Italia, el Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Francia) para combatir la exclusión social. Se espera un cambio interesante en España, donde todas las Comunidades Autónomas, así como los ayuntamientos de las ciudades más importantes, elaborarán planes de acción para combatir la exclusión social de aquí a 2003, en sintonía con la estrategia global definida en el plan nacional de acción. Cabe reseñar un ejemplo en la Comunidad Autónoma de Navarra.

**PLANES REGIONALES DE ACCIÓN PARA COMBATIR LA EXCLUSIÓN SOCIAL  
(NAVARRA, ESPAÑA, 1998-2005)**

En 1998, la Comunidad Autónoma de Navarra adoptó un plan de lucha contra la exclusión social. Este plan se basa en un análisis detallado de la situación de la región en materia de exclusión social y coordina los esfuerzos de los diferentes agentes regionales: el Gobierno de Navarra, el departamento social de la Universidad de Navarra, los prestadores de servicios sociales, la red navarra contra la pobreza y la exclusión social y la delegación regional del Gobierno central. Su objetivo es resolver para 2005 los problemas relacionados con los elementos siguientes para 2005: el sistema de recursos mínimos, la formación y el empleo, el acceso a la vivienda, la educación y la salud y la mejora de la prestación de servicios sociales.

## **Adaptar los servicios administrativos y sociales**

Todos los Estados miembros reconocen en sus PNA/int. la necesidad de mejorar las políticas de aplicación. En particular, la mayoría de los planes ponen de manifiesto que la elaboración de políticas más integradoras exige convertir en foco de atención las necesidades y la situación de los usuarios, especialmente los más vulnerables. Un número significativo de medidas expuestas en los PNA/int. tienen por objeto mejorar los beneficios y el efecto de las políticas en las personas a las que se dirigen. Es el caso de las políticas de alcance universal como las relativas a la salud, la educación y el empleo, que se aplican a todos, y de las políticas más selectivas, destinadas a prevenir determinados riesgos.

La mayoría de las iniciativas están relacionadas con servicios sociales, en los que es preciso relacionar y ofrecer prestaciones de forma integrada. También se observa una marcada tendencia a restituir responsabilidades a las autoridades regionales y locales para que los servicios puedan adecuarse y prestarse a un nivel más próximo a los ciudadanos.

Para evaluar el progreso de los Estados miembros en la aplicación de servicios y políticas, es útil tener en cuenta un conjunto de diez principios generales de buenas prácticas. Estos diez principios servirán de meta de referencia que deberá alcanzarse gradualmente, teniendo en cuenta las diferentes situaciones iniciales en los Estados miembros. Los datos transmitidos en los PNA/int. son alentadores en la medida en que indican que las iniciativas de la mayoría de los Estados miembros para mejorar los sistemas de aplicación tienen a seguir las mismas direcciones y reflejan muchos de esos principios.

**APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LA MEJOR MANERA:**  
**10 PRINCIPIOS BÁSICOS DE POLÍTICAS Y SERVICIOS INTEGRADORES**

*Subsidiariedad:* las políticas y los servicios son más integradores si se definen y se aplican en el nivel más próximo posible a las personas; aunque este principio se aplica para mejorar las políticas generales, es todavía más necesario para mejorar el nivel de justicia y llegar a las personas particularmente vulnerables.

*Planteamiento holístico:* la elaboración de políticas y la prestación de servicios deberían llevarse a cabo de manera integrada, para que se tengan en cuenta las necesidades de todas las personas, y no según una delimitación organizativa.

*Transparencia y responsabilidad:* los destinatarios de las políticas, entre los que se incluyen los usuarios de servicios, deberían tener garantías de claridad y transparencia sobre la toma de decisiones, y disponer de procedimientos claros para rechazar o recurrir las decisiones (por ejemplo, el defensor del pueblo, la carta de derechos).

*Facilidad de uso:* al ser más transparentes, accesibles, flexibles y receptivos para los usuarios, los servicios se vuelven más integradores (p. ej., los puntos de acceso únicos).

*Eficacia:* los servicios integradores responden con rapidez y celeridad a las necesidades de las personas, con un mínimo de burocracia, interviniendo en el momento más precoz y buscando soluciones rentables.

*Solidaridad y colaboración:* las políticas y los servicios integradores suelen desarrollarse y promoverse por medios que impulsan la solidaridad y la cohesión en la sociedad, y promueven la colaboración y corresponsabilidad entre todos los agentes.

*Dignidad humana y derechos:* las políticas y los servicios integradores reconocen y promuevan la dignidad humana y los derechos fundamentales de todos impulsando la igualdad y rechazando la discriminación.

*Participación:* las personas afectadas por la pobreza y la exclusión social suelen participar en la elaboración, la aplicación y el seguimiento de las políticas y los servicios integradores.

*Mayor responsabilidad y desarrollo personal:* las políticas y los servicios integradores buscan reducir la dependencia y promueven una mayor responsabilidad, autonomía e independencia de los beneficiarios; también fomentan las oportunidades de progreso, crecimiento y desarrollo personal.

*Mejora y viabilidad permanentes:* siempre se puede mejorar el aspecto integrador de las políticas y los servicios, así como su viabilidad, de ahí que cada vez más los Estados miembros sigan regularmente los «resultados» de las políticas y los servicios, consulten a los usuarios y tengan en cuenta sus comentarios.

### **Contar con la participación de los diferentes agentes**

En la mayoría de los países se realizan consultas formales a los interlocutores sociales y a los representantes de las ONG activas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. No obstante, es difícil evaluar en qué medida se han reflejado adecuadamente sus contribuciones en los PNA/int. a partir de la información facilitada.

Los interlocutores sociales participaron en la preparación de los PNA/int. o fueron consultados al respecto en la mayoría de los Estados miembros. Pero en muchos casos su intervención parece haber sido limitada. Dicha consulta se llevó a cabo a través de organismos de consulta nacionales existentes (Luxemburgo, Finlandia, España, Dinamarca) o a través de comités más específicos creados en el marco de estrategias existentes para combatir la exclusión social (Irlanda). En algunos países (España, Portugal) la preparación de los PNA/int. fue aprovechada para establecer o consolidar la consulta institucional en este ámbito, integrando a los interlocutores sociales.

Los Estados miembros reconocen generalmente el valor de la experiencia y los conocimientos de las organizaciones no gubernamentales, entre las que se incluye a las asociaciones voluntarias u otras, en su calidad de portavoces de las personas socialmente excluidas y de servicio social clave en diversos países. La mayoría de los Estados miembros admiten que el sector no gubernamental debe participar en el proceso de elaboración de los PNA/int., mediante la creación o consolidación de mecanismos de consulta y participación eficaces y globales. Algunos Estados miembros (Bélgica, Francia, Finlandia, los Países Bajos, Irlanda, Italia y Luxemburgo) han avanzado más en este sentido. Aunque todos los Estados miembros han informado y consultado formalmente al sector no gubernamental, a través, entre otras cosas, de los seminarios bilaterales con la Comisión Europea, en pocos PNA/int. se indica en qué medida se han incluido las contribuciones de este sector. La mayoría de los Estados miembros aduce el tiempo relativamente corto de que dispusieron para preparar este primer PNA/int., lo que ha condicionado el proceso de consulta de este sector.

Se han adoptado nuevos compromisos, principalmente en España, Finlandia, los Países Bajos y Suecia, para recabar buenas prácticas o proyectos locales innovadores dirigidos por ONG e informar al respecto, con vistas a su difusión a nivel nacional. Bélgica, Finlandia, Francia, los Países Bajos, Luxemburgo, Portugal y España mencionan también la necesidad de mejorar la colaboración con los observadores nacionales, las universidades y los institutos de investigación que trabajan sobre el problema de la pobreza y la exclusión social.

## **Promover la responsabilidad social de todos los ciudadanos**

Los PNA/int. contienen básicamente dos tipos de acciones para fomentar la responsabilidad social y el compromiso activo de todos los ciudadanos. En primer lugar, algunos Estados miembros se comprometen a poner en marcha campañas de sensibilización de ámbito nacional en los medios de comunicación (p. ej., España y Francia). En segundo lugar, se reconoce claramente que deberían promoverse las acciones voluntarias y otras actividades de interés social (Países Bajos, Irlanda, Dinamarca, Alemania y España). Las actividades voluntarias no sólo son esenciales para el trabajo de las ONG sino que constituyen pasarelas eficaces hacia empleos «protegidos» o empleos normales, como es el caso en Dinamarca o los Países Bajos.

## **Promover la responsabilidad social de las empresas**

Aunque no existe una definición única de la responsabilidad social de las empresas, los Estados miembros, y en particular Dinamarca, los Países Bajos, Irlanda y Portugal, reconocen la necesidad de apoyar programas en los que las empresas integren de manera voluntaria el aspecto social en su gestión y en su interacción con las diferentes partes. A este respecto, la responsabilidad social de las empresas debería considerarse una forma de gestionar el cambio y conciliar el desarrollo social con la mejora de la competitividad. Podría conseguirse, por ejemplo, creando una red nacional de empresas e incrementando el uso de la cláusula social en los contratos públicos. Dinamarca es el país donde la situación está más avanzada.

### **RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS (DINAMARCA)**

Para potenciar el compromiso social del sector empresarial, se ha creado una red nacional de 15 directivos de empresas que representan a más de 85 000 trabajadores, así como cinco redes regionales de directivos, con el apoyo del Ministerio danés de Asuntos Sociales. Además el Gobierno ha creado un centro en Copenhague para acelerar el intercambio internacional de experiencia relativa a la responsabilidad social del sector empresarial. Por otra parte, en 2000 el Gobierno introdujo un *índice social* para que las propias empresas puedan evaluar su situación respecto a la de otras. El índice social se calcula a partir de un cuadro en el que se puntúa a la empresa sobre una serie de parámetros, como la política sanitaria, la política familiar y las políticas de contratación de trabajadores de minorías étnicas. El índice sigue el desarrollo de balances socioétnicos que podrían utilizar empresas que deseen difundir cifras relativas a su responsabilidad social.

## 4. PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

El Consejo Europeo de Niza destacó **la importancia de integrar la igualdad entre hombres y mujeres en todas las acciones destinadas a lograr los objetivos comunes**. Los PNA/int. ofrecen a los Estados miembros una oportunidad única de combinar, en un planteamiento integrado, la lucha contra la pobreza y la exclusión social y el fomento de la igualdad entre hombres y mujeres. Desafortunadamente, aunque todos los Estados miembros mencionan algunos aspectos de este problema, muy pocos integran la igualdad coherentemente en el conjunto de sus planes, esto es, la identificación de los retos, la elaboración de una estrategia global y el diseño y seguimiento de medidas detalladas. En cualquier caso, varios Estados miembros indican que intensificarán la integración de la igualdad entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas en los dos próximos años.

### 4.1 La igualdad entre hombres y mujeres al acometer los principales retos

El análisis de la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos que intervienen en la lucha contra la pobreza y la exclusión social constituye un primer paso fundamental. No sólo se refiere a la identificación de diferencias notables a partir de datos y estadísticas y de los esquemas específicos al hombre y la mujer ante el riesgo de exclusión social, sino que incluye una evaluación del impacto en unos y otras de las políticas existentes o planificadas. Aunque los PNA/int. contienen algunos ejemplos muy pertinentes, se echa en falta un análisis general en cada caso. Algunos Estados miembros alegan la falta de datos y tienen previsto mejorarlos en los próximos dos años.

El análisis de las diferencias entre hombres y mujeres recibe la mayor atención en el marco del objetivo 1.1 (véase el capítulo 1.1). Ello refleja el trabajo realizado en los PNA en materia de empleo: tasas de desempleo femenino de larga duración, empleo atípico mal remunerado que da lugar a un debilitamiento de los derechos de protección social (pensiones más bajas o incluso ausencia de pensiones por el incumplimiento de los requisitos mínimos). Muchos Estados miembros no se limitan al mercado de trabajo en sus respuestas a los objetivos comunes pero todavía les falta mucho para cubrir todos ámbitos.

Los Estados miembros coinciden en los factores que aumentan el riesgo de pobreza en las mujeres. Los más mencionados son los siguientes:

- el primero es ser madre sola: las familias monoparentales están mayoritariamente encabezadas por mujeres, de las cuales una alta proporción depende de las prestaciones sociales;
- el segundo es ser pensionista tras una carrera laboral corta o inexistente: las mujeres representan dos tercios de los pensionistas mayores de 75 años y corren un riesgo de pobreza especialmente alto;
- el tercero es ser víctima de violencia doméstica, problema mencionado por diez Estados miembros.

Otros factores de vulnerabilidad de las mujeres mencionados por algunos Estados miembros son las discapacidades, las enfermedades largas, la depresión, el analfabetismo, la prostitución y el tráfico humano.

En el caso de los hombres, los factores de vulnerabilidad se indican de manera mucho menos explícita:

- la mayoría de los Estados miembros mencionan la falta de hogar pero pocos precisan que los hombres representan la mayoría de los afectados;
- lo mismo puede decirse de las personas con un pasado delictivo;
- las cifras relativas al abandono escolar prematuro raramente se desglosan por sexo;
- los escasos datos disponibles sobre salud son a menudo desfavorables para los hombres (esperanza de vida, enfermedades coronarias, suicidios, tabaquismo, abuso de alcohol o drogas).

#### **4.2. Integración de las especificidades del hombre y la mujer en la estrategia global**

Esta integración puede impulsarse por medio de medidas legislativas, compromisos políticos y estructuras apropiadas que intervienen en la elaboración de la estrategia. Pocos Estados miembros (Dinamarca, Finlandia, Suecia, Irlanda e Irlanda del Norte en el Reino Unido) mencionan explícitamente compromisos legales de sus autoridades públicas de promover la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos. Dinamarca, Finlandia y Suecia resaltan que sus sistemas de política social están basados en derechos individuales, lo cual refuerza la igualdad. Grecia, Francia, Luxemburgo, Portugal y España se comprometen a integrar esta dimensión en su estrategia en los dos próximos años. En los otros PNA/int. la estrategia de sensibilización sobre la igualdad entre hombres y mujeres es fragmentaria o deficiente. La participación de estructuras o comités sobre la igualdad en la elaboración de los PNA/int. es prácticamente inexistente y sólo se menciona explícitamente en algunos Planes.

La tendencia general a desarrollar medidas contra la pobreza adaptadas a las necesidades de las personas debería contribuir a tomar conciencia de las diferentes situaciones de hombres y mujeres. No obstante, algunas de esas diferencias requieren una revisión en profundidad de los estereotipos en los que se basan los sistemas sociales. Un ejemplo ilustrador es el problema de la insuficiente pensión que reciben las mujeres mayores solas tras una vida laboral corta o inexistente. Los datos de Eurostat revelan que las diferencias entre las tasas de hombres y mujeres mayores con ingresos bajos son sensiblemente inferiores en los Estados miembros en los que los sistemas sociales están basados en derechos individuales. Los PNA/int. podían haber sido una oportunidad para emprender una reforma en profundidad en este ámbito.

#### **4.3. Cómo se trata la situación de hombres y mujeres en los diferentes objetivos**

Sólo tras identificar correctamente los problemas es posible asegurarse de que las medidas no serán discriminatorias y determinar si es necesario adoptar medidas correctoras, por ejemplo, para grupos específicos. Teniendo en cuenta la falta de un análisis global de las distintas situaciones de hombres y mujeres, las medidas adoptadas en el marco de los diversos objetivos son a menudo fragmentarias.

Objetivo 1.1: este objetivo es con diferencia el más avanzado en la integración del problema, lo cual refleja el actual proceso de aplicación de los PNA/empl. Se adoptan medidas contra la discriminación de las mujeres en el acceso al mercado de trabajo, pero a menudo estas no están dirigidas específicamente a los grupos con ingresos bajos. Existen desequilibrios en cuanto a la conciliación del trabajo y las responsabilidades familiares, dado que las medidas están dirigidas a las madres y en escasas ocasiones a los padres. Por otra parte, se insiste en la necesidad de aumentar las plazas de guardería, pero pocos Estados miembros abordan el problema del precio de esas guarderías para los padres con ingresos bajos (véase el capítulo 3.1).

Algunos Estados miembros tratan las disparidades en el mercado de trabajo con programas pluridimensionales, como el Plan de acción para la igualdad entre hombres y mujeres en España, *New Deals for lone parents and for partners* en el Reino Unido, y el proyecto de servicios familiares para las familias con necesidades complejas en Irlanda.

En cierta medida la mayoría de los Estados miembros ya han integrado las necesidades específicas de las personas solas con hijos en los objetivos 1.1 y 1.2 al presentar sus medidas relativas al acceso al empleo, la formación, la educación, las prestaciones sociales, la vivienda y los servicios. Estos planteamientos podrían considerarse precursores de la evaluación del impacto de las políticas en las personas solas con hijos. Sólo cuatro Estados miembros han incluido también a estas personas entre las más vulnerables en el marco del objetivo 3 (Bélgica, Dinamarca, el Reino Unido e Irlanda).

Objetivo 1.2: el principal ámbito investigado es la protección social, en el que se dedica una atención especial a las pensiones de jubilación y a los regímenes de asistencia social (véase el capítulo 3.1.2 - (a)). Aunque la mayoría de los Estados miembros mencionan la existencia de un alto riesgo de pobreza para las mujeres mayores con una carrera profesional insuficiente, atípica o inexistente, pocos hacen referencia a una reforma de sus regímenes de pensión. La igualdad entre hombres y mujeres se aborda parcialmente en la reforma en curso de los sistemas de pensión y seguridad social en Irlanda. Alemania permite acumular derechos de pensión a personas que han interrumpido sus carreras para cuidar de otras personas, y Luxemburgo, Austria y Suecia concederán derechos por los años dedicados a cuidar a los hijos. La reforma de las pensiones en el Reino Unido, y en particular la segunda pensión del Estado, mejorará la situación de las mujeres, que en el pasado resultaron perjudicadas por las interrupciones de carrera. En las medidas sobre el acceso a la vivienda, prácticamente no se aborda la cuestión de la discriminación. Al margen de las medidas relativas al problema de las personas sin hogar (ver más abajo), Francia y España mencionan nuevas soluciones en forma de viviendas sociales y de emergencia para las víctimas de la violencia doméstica, y en Grecia para las madres solas (véase el capítulo 3.1.2-b).

La escasez de análisis de las diferentes situaciones de hombres y mujeres significa que este problema apenas se tiene en cuenta en el acceso a la asistencia sanitaria. Francia se propone mejorar los servicios de salud mental para las personas sin hogar. En el caso de las mujeres, Bélgica tiene previsto crear un servicio de salud mental ambulante para contribuir a reducir la alta tasa de depresiones, el Reino Unido se propone reducir los embarazos de adolescentes y España está elaborando un programa de información sanitaria para las prostitutas.

En el ámbito de la educación, apenas es visible la cuestión de las diferencias entre hombres y mujeres. Varios Estados miembros tratan el abandono escolar prematuro y el ausentismo, más frecuentes en los chicos que en las chicas, sin distinción alguna entre ambos sexos (véase el capítulo 3.1.2-d). En el ámbito de la educación para adultos, Austria anuncia un plan de acción 2003 para promover el acceso a la enseñanza y a la educación para adultos de las mujeres que corren un alto riesgo de pobreza y España presenta el plan «ALBA» para combatir el analfabetismo en las mujeres.

Como los servicios son a menudo objeto de medidas en el objetivo 2 o 3, no se aborda mucho el problema de las desigualdades entre hombres y mujeres en el acceso a los servicios en el objetivo 1.2.

Objetivo 2: el reciente sondeo Eurobarómetro revela importantes desequilibrios desfavorables a las mujeres en la mayoría de los Estados miembros por lo que respecta a la formación en TIC y el acceso a internet, pero sólo tres de ellos mencionan medidas correctoras para reducirlos (Austria, Alemania y Portugal; véase el capítulo 3.2.1). Otras iniciativas en el marco del objetivo 2 buscan prevenir las separaciones familiares en Irlanda, Bélgica y Austria. La estrategia del Reino Unido para las personas que cuidan de otras se expone también bajo el objetivo 2.

Objetivo 3: Sorprendentemente, dos amplias iniciativas en favor de las mujeres son presentadas como medidas de apoyo a los más vulnerables, la medida igualdad para las mujeres del NDP<sup>22</sup> irlandés (*Equality for Women Measure*) y el cuarto plan de acción español para la igualdad entre hombres y mujeres.

El problema de las personas sin hogar, mayoritariamente hombres, se aborda en el marco de varios objetivos: el objetivo 1.2 para las medidas de alojamiento de urgencia o de salud (Francia y el Reino Unido); el objetivo 2 para la prevención, en Dinamarca y Grecia, y una estrategia integrada, en Irlanda (véase el capítulo 3.2.2); y el objetivo 3 para los grupos más vulnerables en Dinamarca, Alemania y el Reino Unido.

Austria, Alemania, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia y España exponen iniciativas para reducir la violencia doméstica y ayudar a las víctimas en el objetivo 3, pero también en los objetivos 1.2 y 2. Italia ha adoptado una ley contra la violencia doméstica y está desarrollando iniciativas para ayudar a las víctimas del tráfico humano. Austria ha establecido una protección legal contra la violencia doméstica y Alemania también está debatiendo disposiciones relativas a una protección legal, además de la red de centros de acogida para mujeres, ya existente. En Irlanda, un comité director nacional coordina varias iniciativas de apoyo y prevención. El plan de acción nacional español contra la violencia doméstica (2001-2004) combina de manera equilibrada el apoyo a las víctimas, medidas dirigidas a quienes ejercen la violencia y formación para las personas encargadas de aplicar la ley.

#### **«OLTRE LA STRADA», EMILIA ROMAGNA, ITALIA**

La lucha contra el tráfico de mujeres y niños exige un planteamiento global y pluridisciplinar en el que participen todos los agentes pertinentes, tanto en los países de origen como de destino. Italia ha adaptado recientemente su legislación en materia de inmigración para conceder permisos de residencia temporales a las víctimas del tráfico, dando así el primer paso en su rehabilitación. El proyecto regional «*Oltre la strada*», en Emilia Romagna, reúne en redes locales a las autoridades locales, ONG y trabajadores sociales, e impulsa la cooperación con los países de origen de las víctimas. Entre las iniciativas cabe mencionar una línea de llamada, asesoramiento jurídico y protección, centros de acogida, programas de rehabilitación, formación profesional y empleo en empresas dirigidas por mujeres. El proyecto contribuye también a prevenir el tráfico difundiendo información sobre este problema y formando a trabajadores sociales y otros agentes pertinentes tanto en Italia como en los países de origen.

Objetivo 4: Todos los Estados miembros pasan totalmente por alto la cuestión de la representación equilibrada entre hombres y mujeres. Dinamarca indica medidas de la Asociación nacional de autoridades locales para la integración de la igualdad entre hombres y mujeres.

<sup>22</sup> *National Development Plan* (Plan de desarrollo nacional).

#### 4.4. Las especificidades del hombre y la mujer en el proceso de seguimiento, las evaluaciones de impacto y los indicadores

De la misma forma que antes de aplicar nuevas políticas y medidas se procede a un diagnóstico de las repercusiones para los hombres y las mujeres, después de su aplicación debería procederse a una evaluación de su impacto, por medio de indicadores apropiados para ambos sexos. Irlanda planifica explícitamente este tipo de evaluación sobre una base experimental para los programas de empleo, formación y educación. Dinamarca e Irlanda mencionan comités de seguimiento a nivel nacional. En los otros Estados miembros el seguimiento explícito se limita a medidas específicas.

Los indicadores distribuidos por sexo se limitan prácticamente a los de los PNA/empl. Los demás datos son fragmentarios y sólo se facilitan unos pocos sobre protección social, educación, salud y participación en las organizaciones voluntarias. Varios Estados miembros revelan su intención de mejorar el desglose por sexo durante el periodo de aplicación de los PNA.

#### 5. UTILIZACIÓN DE INDICADORES EN LOS PNA/INT.

Para controlar las políticas presentadas en los PNA/int., se ha pedido a los Estados miembros que desarrollen indicadores a nivel nacional y otros mecanismos de control capaces de medir los avances respecto a los objetivos definidos en dichos planes.

En este contexto, conviene distinguir los indicadores de resultados de los indicadores políticos. Los indicadores de resultados miden las características de los fenómenos y reflejan el resultado de las políticas y de los avances obtenidos en la búsqueda de soluciones a problemas sociales clave (por ejemplo, la tasa de pobreza, el número de abandonos escolares); los indicadores políticos hacen referencia al esfuerzo político (por ejemplo, el gasto en asistencia social o el número de personas sin hogar que reciben ayuda). A estos deben añadirse los indicadores de contexto (por ejemplo, la tasa de gasto en protección social respecto al PIB). Aunque es más pertinente estudiar los cambios en el tiempo que determinar los niveles, puesto que el principal objetivo es seguir la evolución en el tiempo, también deberían tenerse en cuenta los niveles iniciales, dadas las diferencias significativas de las situaciones iniciales de los Estados miembros.

La mayoría de los Estados miembros utilizaron **indicadores de resultados** para explicar la situación inicial y determinar los principales retos. No obstante, no todos han prestado la atención necesaria a esa tarea: algunos han incluido una sección analítica pertinente (Bélgica, Francia, Italia, Grecia y España), mientras que otros se han referido únicamente a documentación existente, por ejemplo, de observatorios nacionales (Alemania). Algunos Estados miembros han calculado además los indicadores que tienen previsto utilizar (Bélgica, Italia, Finlandia y el Reino Unido).

Varios Estados miembros han establecido **objetivos** específicos sobre la base del análisis. Pueden distinguirse dos categorías:

- Los que se han centrado en un único objetivo global: reducir los niveles de pobreza (Irlanda), reducir a la mitad el número de beneficiarios de prestaciones sociales (Suecia), aumentar el número de personas empleadas (Dinamarca). El objetivo danés de aumentar el empleo en 100 000 personas para 2010 debe considerarse en el contexto de un país que ya tiene la tasa de empleo más alta de la UE y que ya supera el objetivo europeo del 70 %. En este contexto, el acceso de estas personas al mercado de trabajo exige resolver sus problemas al margen del propio mercado de trabajo.
- Los que se fijaron una serie de objetivos específicos, ya sean «administrativos» (Países Bajos), sobre resultados concretos (Reino Unido) o una mezcla de ambos (Portugal). En este último caso, en el PNA/int. se indica que en el plazo de un año todas las personas socialmente excluidas recibirán una asistencia personalizada de servicios sociales y la propuesta de un contrato de integración. En términos de planteamiento de objetivos, el enfoque de Portugal, que combina objetivos generales y específicos, parece el más ambicioso.

La mayoría de los Estados miembros aunque no se plantean objetivos específicos han identificado implícitamente, a través del análisis, los indicadores que utilizarán para el seguimiento. Sólo Austria y Alemania (salvo la referencia al reciente informe del Gobierno sobre la pobreza y la riqueza) no mencionan indicadores de manera específica.

A falta de indicadores definidos y acordados conjuntamente a nivel europeo, los Estados miembros tienden a utilizar **definiciones diferentes** para medir y evaluar los actuales niveles de pobreza y exclusión social. Aunque la mayoría de ellos hace referencia a la tasa de riesgo de pobreza, algunos se refieren también a indicadores nacionales de pobreza absoluta (Italia, Portugal y el Reino Unido), aunque varía el significado del término «pobreza absoluta»<sup>23</sup>. El umbral de riesgo de pobreza se fija en diferentes niveles (50 % o 60 % de la renta mediana), y en los casos de Irlanda y Austria se ajusta en función de información adicional. Grecia e Italia definen la pobreza relativa sobre la base del ingreso y el consumo, y justifican el uso de este último parámetro por la alta proporción de trabajadores por cuenta propia y de personas propietarias de su vivienda, incluso entre las familias pobres.

Para algunos Estados miembros la tasa de riesgo de pobreza no es un indicador clave (Suecia, Dinamarca y los Países Bajos) y recalcan la importancia de otros factores que intervienen en la integración social, como la salud, la educación y la participación social, o prefieren utilizar indicadores basados en fuentes administrativas. Los Países Bajos elaboran un índice de pobreza monetaria en el que tienen en cuenta la tasa de familias que perciben el ingreso mínimo y la evolución del ingreso real de que disponen los beneficiarios.

---

<sup>23</sup> Toma como referencia la cesta de la compra en Italia, y el umbral de pobreza relativa en un momento del tiempo en el Reino Unido. Portugal no da una definición clara de la pobreza absoluta o de la pobreza infantil en su PNA/int.

Aunque no se pretende llegar a definiciones comunes de **indicadores políticos** para el conjunto de la Unión, existe una necesidad evidente de que los PNA/int. contengan indicadores y mecanismos de seguimiento apropiados para medir el progreso en el tiempo, como lo exigen los objetivos de Niza. Algunos Estados miembros hacen amplio uso de indicadores políticos en sus PNA/int. (España, Francia, Portugal y Dinamarca). Sería ideal indicar en los PNA/int. el nivel actual de indicadores políticos para convertirlos en instrumentos eficaces de evaluación política, pero sólo Dinamarca ha adoptado coherentemente ese ambicioso planteamiento. Algunos Estados miembros (Italia, Reino Unido) han decidido explícitamente no tomar en consideración los indicadores políticos y centrarse exclusivamente en los indicadores de rendimiento.

Cabe destacar algunos **planteamientos específicos**. El PNA/int. del Reino Unido hace una diferencia entre los indicadores centrados en los aspectos presentes de la pobreza y exclusión social (como la tasa de bajos ingresos) y los indicadores que detectan factores que aumentan el riesgo de pobreza y exclusión social (como el ausentismo escolar o los embarazos de adolescentes). En el PNA/int. de Italia se identifican indicadores específicos para los grupos vulnerables (por ejemplo, las personas con discapacidad que residen en viviendas con barreras arquitectónicas, las personas de edad avanzada que viven solas y no tienen ningún familiar vivo). Es también interesante constatar que algunos países utilizan específicamente indicadores subjetivos, porque consideran que la percepción de las personas afectadas puede ser tan importante como su situación objetiva (Italia, Bélgica).

No debería subestimarse la importancia que algunos Estados miembros conceden a la **dimensión territorial**. En determinados países (España, Italia, Bélgica y Alemania) las diferencias regionales son muy pronunciadas y es importante disponer siempre de un desglose regional de los datos. Otros países subrayan también la dimensión territorial pero refiriéndose más a las zonas urbanas con carencias, y proponen indicadores para realizar evaluaciones específicas sobre esas áreas (Reino Unido, Países Bajos y Francia).

### **Indicaciones para futuros avances a nivel de la UE**

De todo lo expuesto se desprende claramente que aún estamos lejos de un planteamiento común en materia de indicadores que permita evaluar los resultados políticos y facilitar la identificación de buenas prácticas. Es preciso redoblar el esfuerzo para mejorar la situación, tanto a nivel nacional como de la UE.

A nivel nacional es evidente que en muchos países hay graves carencias de datos. Es particularmente evidente en el caso de la identificación de grupos vulnerables, puesto que algunos PNA/int. carecen de información cuantitativa básica o de datos sobre seguimiento político para los grupos que pueden ser identificados a través de encuestas, como los alcohólicos, los drogadictos, las personas sin hogar, las minorías étnicas, etc. Es preciso desarrollar bases estadísticas nacionales para poder evaluar correctamente la estrategia de integración social. Parece justificado un esfuerzo adicional para aprovechar más eficazmente las fuentes administrativas. En numerosas cuestiones de interés para la integración social, como la vivienda, la salud, la justicia, los grupos más desfavorecidos, etc., las fuentes administrativas pueden facilitar información útil, al margen de la obtenida en los sondeos familiares. Algunos Estados miembros tienen intención de utilizar el PNA/int. para hacer un esfuerzo de mejora de su capacidad estadística (Grecia, Bélgica).

A nivel europeo, es prioritario no sólo mejorar las actuales bases de datos europeas sino también garantizar su aceptación por todos los Estados miembros, algo que todavía no es una realidad. La mayor parte de la información estadística que alimenta los indicadores sociales a nivel europeo la facilitan los sondeos familiares coordinados por Eurostat, como la encuesta de población activa (EPA) y el Panel de Hogares de la Comunidad Europea (PHCE). Se está preparando un nuevo instrumento, Estadísticas sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC en sus siglas inglesas), que reemplazará al PHCE después de 2004. Este instrumento debería convertirse en la fuente de referencia de los análisis en el ámbito de los ingresos y la exclusión social, así como de la evaluación del progreso realizado por la aplicación de estrategias de integración. Pero es necesario que todos los servicios estadísticos nacionales acepten este instrumento y lo consideren como una fuente nacional que facilita datos oportunos y de buena calidad.

Por otra parte, hay que reconocer que los indicadores a nivel europeo no deberían limitarse a los ingresos y el empleo, sino que deberían abarcar otras áreas clave para la integración social, como la salud, la vivienda, la educación, la participación social y la situación de determinados grupos vulnerables. En el ámbito de la salud, se establecerá un sistema global de información sanitaria en el marco del Programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública (ver el COM(2000) 285 final de 16.5.2000) que abarcará la recogida, el análisis y la difusión de información sobre la situación sanitaria, los sistemas sanitarios y los determinantes sanitarios. El desarrollo de fuentes de información sobre la salud de buena calidad y basadas en datos administrativos podría ser un primer paso hacia un cobertura más global, pero en la mayoría de las áreas será insuficiente puesto que la comparabilidad será escasa.

El Comité de protección social creó un grupo de expertos sobre indicadores en enero de 2001 para mejorar los indicadores en el ámbito de la pobreza y la exclusión social, incluidos los que se utilizarán para evaluar las tendencias y seguir los cambios políticos en el marco de los PNA/int., y desarrollar indicadores capaces de ilustrar el papel de la protección social y contribuir al proceso de modernización de los sistemas. Entre tanto, el Comité de protección social adoptó un informe del grupo de expertos en el que se define una lista de indicadores acordados en el ámbito de la pobreza y la exclusión social para presentarla al Consejo Europeo de Laeken. Este trabajo debería tenerse en cuenta en futuros informes conjuntos como base de análisis.

Aunque en la fase actual parece apropiado utilizar los datos nacionales existentes en los ámbitos (p. ej., la vivienda) en los que aún no existe un conjunto de indicadores acordados conjuntamente, la experiencia de los actuales PNA/int., en los que sólo una minoría de Estados miembros utilizan indicadores detallados y pertinentes, permite afirmar que este planteamiento es inadecuado si lo que se desea es progresar de verdad en el ámbito de la comparabilidad.

Por ello, debería seguir trabajándose prioritariamente en el desarrollo de indicadores consensuados. El grupo de expertos sobre indicadores debería tomar en consideración en futuros trabajos algunos de los indicadores utilizados por los Estados miembros en sus PNA/int. En el anexo estadístico se ofrece una selección de los indicadores utilizados en los PNA/int. que podrían desarrollarse a nivel europeo.