



CONSEJO DE  
LA UNIÓN EUROPEA

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

15223/01  
ADD 1

SOC 538  
ECOFIN 400  
EDUC 161  
SAAN 167

#### NOTA DE TRANSMISIÓN

---

Emisor:	Consejo (Empleo y Política Social)
Destinatario:	Consejo Europeo
n.º Com. Ción.:	13926/01 SOC 447 ECOFIN 327 EDUC 136 SAN 147
Asunto:	<b>Informe conjunto sobre la integración social</b> <b>- Segunda parte: Los Estados miembros</b>

---

Se adjunta, para conocimiento de las delegaciones, el texto del informe conjunto sobre la integración social, Segunda parte: Los Estados miembros, en la versión aprobada por el Consejo (Empleo y Política Social).

La "Primera parte: La Unión Europea", junto con el Resumen, figura en el doc. 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 167.

La "Tercera parte: Anexos al informe conjunto" figura en el doc. 15223/01 SOC 538 ECOFIN 400 EDUC 161 SAN 177 ADD 2.

---

Traducciones facilitadas por los Servicios de la Comisión.

## **Informe conjunto sobre la integración social**

### **PARTE II - LOS ESTADOS MIEMBROS**

Parte II - Los Estados miembros

BÉLGICA .....	5
DINAMARCA .....	13
ALEMANIA .....	21
GRECIA.....	29
ESPAÑA.....	37
FRANCIA.....	45
IRLANDA.....	53
ITALIA .....	63
LUXEMBURGO .....	71
PAÍSES BAJOS .....	77
AUSTRIA .....	85
PORTUGAL .....	93
FINLANDIA.....	101
SUECIA .....	109
REINO UNIDO .....	117



# BÉLGICA

## Conclusiones

**Situación y tendencias principales** Desde 1997, la economía belga ha seguido experimentando una evolución favorable. Sin embargo, el desempleo de larga duración y la proporción de la población que vive en hogares ninguno de cuyos miembros trabaja sigue siendo importante. En 1997, el 15 % de la población se encontraba en una situación de riesgo de pobreza (ingresos inferiores al 60 % de la renta mediana), mientras que la media de la UE ascendía al 18 %. La diferencia entre esa tasa y la tasa previa a las transferencias (28 %) ilustra el desarrollado sistema de protección social de Bélgica. Los niños de familias con bajos ingresos están desfavorecidos en materia de educación y su representación en la formación y la educación complementarias es inferior a la que debería ser. El sistema de seguro de enfermedad cubre al 99 % de la población y se está fortaleciendo en relación con los riesgos excepcionales para la salud. La oferta de viviendas sociales no satisface la demanda y los alquileres han aumentado en gran medida en los 15 últimos años.

**Planteamiento estratégico** El PNA belga ofrece un extenso panorama de todas las iniciativas en materia de política social adoptadas por las diferentes autoridades belgas en el marco del planteamiento de un «Estado del bienestar activo», pero podría articular mejor las prioridades fundamentales. El PNA/int. se centra sólo en medidas políticas recientes sin referirse al sistema de protección social universal en vigor. Ofrece un amplio panorama de dichas medidas, pero sin hacer una evaluación sistemática de sus repercusiones en la integración social. La integración en el mercado laboral está considerada un elemento fundamental, junto con planes de protección social mejorados. Las mejoras en los ámbitos de las otras políticas importantes (vivienda, educación y asistencia sanitaria) deberían contribuir a prevenir la exclusión social. Se podría fortalecer la sinergia entre las políticas de las diversas administraciones regionales y comunitarias y se podría conceder una mayor participación a las administraciones locales en la formulación del PNA. La participación de los interesados directos fue limitada, pero el PNA garantiza una mayor participación en la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las acciones.

**Medidas políticas** Los dos primeros objetivos de Niza van acompañados de gran cantidad de medidas, algunas de ellas con objetivos cifrados y plazos en el tiempo. Algunas de esas medidas —como, por ejemplo, el crédito impositivo reembolsable, un programa relativo al sistema de garantía de ingresos mínimos y la introducción de un máximo de gastos de salud— son innovadoras. En relación con el objetivo 3, el PNA/int. se centra en los grupos vulnerables, tales como los discapacitados, los migrantes y los padres y las madres sin pareja. La participación de los interesados directos resultará aún más fortalecida gracias, entre otras cosas, al Centro de Recursos para la Lucha contra la Pobreza.

**Futuros desafíos** Las repercusiones de las medidas políticas generales relativas a la situación de los grupos más vulnerables requerirán un examen y un seguimiento detenidos. Se ha determinado como imperativo importante un mayor desarrollo de un Estado del bienestar activo, como parte de un planteamiento coherente para abordar la exclusión social desde diferentes ángulos (ingresos, educación y formación, participación en el mercado laboral y vivienda). Dada la compleja estructura federal de Bélgica, la coordinación permanente entre todos los niveles sigue siendo esencial. En el PNA belga figura una sección importante sobre indicadores encaminada a facilitar la comparabilidad recurriendo a fuentes de las comunidades. Se ha determinado como objetivo fundamental un mayor desarrollo de dichos indicadores, incluido un desglose por sexo, para supervisar y evaluar las repercusiones de las medidas políticas. Se debe aumentar la participación de los interesados directos.

## 1. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS

Desde 1997 la **economía** belga ha seguido experimentando una evolución favorable. La tasa de crecimiento del **empleo** fue del 1,8 % en 2000 y la tasa de empleo aumentó del 56,3 % en 1996 al 60,5 % en 2000. La tasa de empleo de las mujeres (51,5 % en 2000) aumentó en seis puntos porcentuales desde 1996. El **desempleo** ha disminuido en gran medida en los últimos años (del 9,7 % en 1996 al 7 % en 2000), pero la proporción del desempleo de larga duración sigue siendo importante. Según los datos nacionales, el porcentaje de la población que vive en familias sin empleo sigue siendo alto (el 14 %). Se puede considerar al 2 % de la población laboral «pobres que trabajan» y el principal factor determinante al respecto es la composición del hogar.

En 1998, Bélgica gastó el 27,5 % del PIB en asistencia social, lo que, en líneas generales, está en consonancia con la media de la UE. Aunque Bélgica tiene un **sistema de protección social** muy desarrollado, en 1997 el 15 % de la población se encontraba en situación de riesgo de pobreza (ingresos inferiores al 60 % de la renta mediana). La mitad de ese se encontraba en situación de riesgo de pobreza persistente. En particular, los beneficiarios de asistencia social y los desempleados corren un gran riesgo de encontrarse en esa situación. Desde mediados de la década de los 80, las prestaciones sociales han ido a la zaga del desarrollo de los salarios.

Sin embargo, la de los bajos ingresos es sólo una de las dimensiones de la pobreza y, para apreciar y analizar ese fenómeno con mayor precisión, es necesario tener en cuenta otros aspectos igualmente pertinentes, tales como el acceso al empleo, la vivienda, la asistencia sanitaria y el grado de satisfacción de las necesidades básicas.

La **educación** y la **formación** son factores decisivos para la integración en el mercado laboral. Los niños de familias con bajos ingresos están desfavorecidos en materia de educación y su representación en los programas de formación y educación complementarias es inferior de lo que debería ser. El sistema de seguro de **enfermedad** cubre al 99 % de la población, si bien grupos concretos que necesitan mucha atención experimentan dificultades particulares. La oferta de **viviendas** sociales es pequeña en comparación con la de otros países europeos occidentales y no satisface la demanda. Los alquileres han aumentado un 46 % por encima de la inflación en los 15 últimos años y en particular los correspondientes al segmento inferior del mercado.

En el PNA/int. se exponen en términos generales los **futuros desafíos**, pero las autoridades belgas subrayan tres aspectos. En primer lugar, se utiliza el planteamiento de un «Estado del bienestar activo» como estrategia pluridimensional para abordar la exclusión social. Se considera el empleo un factor decisivo para la integración social, con atención particular a los grupos en riesgo. Las repercusiones de las nuevas políticas de activación en la integración de los grupos desfavorecidos resulta visible: el número de perceptores de una renta mínima está disminuyendo desde 1998, año en que su máximo nivel. En segundo lugar, dada la compleja estructura federal de Bélgica, se debe lograr una mejor **coordinación de la política de integración social** entre las administraciones federal, regional y comunitaria. Las autoridades belgas afrontan ese imperativo mediante un acuerdo de cooperación concertado en 1998 y que contribuyó a mantener permanentemente la pobreza en el programa de las diferentes políticas. En tercer lugar, las autoridades belgas han dedicado considerables esfuerzos a la elaboración y al cálculo de **indicadores** comparables a nivel de la UE. Un mayor desarrollo de dichos indicadores permitiría una supervisión y una evaluación más precisas de las repercusiones de las medidas políticas relativas a la integración social. El Gobierno se propone contribuir al compromiso europeo en materia de formulación de un conjunto de indicadores comunes que propicien a la formulación de los futuros PNA/int.

## 2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES

El presente PNA/int. ofrece un amplio panorama de las medidas en materia de política social que se han adoptado en los últimos años, pero no evalúa sistemáticamente sus repercusiones concretas en la integración social. El planteamiento estratégico del PNA comprende los cuatro objetivos y abarca los ámbitos políticos más importantes.

La integración en el **mercado laboral** debe resultar facilitada por un planteamiento preventivo centrado en la activación, principalmente mediante inversiones en educación, formación y orientación y abordando las trampas del desempleo. Para quienes siguen dependiendo de las prestaciones sociales, se prevén ajustes en la protección social y aumentos generales y selectivos en los niveles de las prestaciones. Se mejorará el acceso a la **educación** reduciendo los gastos relacionados con ella y aumentando la financiación para escuelas o zonas prioritarias.

El planteamiento estratégico va encaminado también a mejorar el sector de la **vivienda** social y facilitar el acceso a la vivienda de alquiler privada. En la esfera de la **asistencia sanitaria**, se fortalecerán las políticas para abarcar los riesgos de salud excepcionales y reforzar la atención preventiva y la asistencia sanitaria básica.

### 2.1. Perspectiva estratégica a largo plazo

El planteamiento abarca la mayoría de los imperativos más importantes, si bien se basa en gran parte en medidas generales. Se sigue subestimando la selección de objetivos para los grupos más vulnerables. En el PNA/int. se exponen con precisión los presupuestos suplementarios asignados a las medidas políticas, pero sólo se fijan objetivos cifrados y plazos concretos relativos a la pobreza y la integración social en relación con un número limitado de medidas políticas correspondientes a la esfera de la integración en el mercado laboral.

## **2.2. Contenido innovador del PNA/int.**

Este primer PNA sobre la integración social se centra en medidas recientes en materia de políticas sin hacer referencia al sistema vigente de política social integral. La mayoría de las medidas descritas son recientes y constituyen nuevas orientaciones políticas en el marco de la «asistencia social activa». Algunas de las iniciativas relativas a ingresos y protección social, integración en el mercado laboral y asistencia sanitaria son innovadoras. En cuanto a la educación y la vivienda, el contenido es menos innovador.

## **2.3. Planteamiento coordinado e integrado**

La política en materia de ingresos y protección social está integrada con la política de empleo y formación profesional. En la esfera del empleo, el PNA no aborda la cuestión de la integración de los instrumentos y la colaboración entre las diferentes autoridades. En cuanto a la educación y la vivienda, las estrategias y las medidas de las diferentes autoridades competentes insisten en aspectos diferentes. En la esfera de la asistencia sanitaria, el papel central de las autoridades federales en el sistema de seguro de enfermedad va encaminado a la consecución de un planteamiento más coordinado e integrado. Pero en conjunto el PNA carece de un planteamiento coherente, por la dificultad que entraña la armonización de las diferentes contribuciones de las entidades federadas.

Dadas las singularidades de la estructura federal belga, la elaboración de un planteamiento estratégico sobre la integración social requiere una estrecha coordinación entre los gobiernos federal, regional y comunitario. Se ha elaborado el PNA en un foro amplio: el Grupo de Trabajo sobre Asuntos Sociales de la Conferencia Intergubernamental belga (en la que los ministros del Gobierno federal y los de los gobiernos federados hacen el seguimiento del proceso de Lisboa). La participación de los interesados directos, incluido el Centro de Recursos para la Lucha contra la Pobreza, la Precariedad y la Exclusión social, fue reducida a causa de la falta de tiempo, pero en el PNA/int. se declara que participarán de forma destacada en la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las acciones.

## **2.4. Compatibilidad del planteamiento estratégico en relación con el Plan Nacional de Acción/empl.**

La sección relativa a la política de empleo en el PNA/integración es coherente con el PNA/empleo. En ambos PNA se insiste en las políticas activas del mercado de trabajo, con atención particular a la integración de los jóvenes, los desempleados de larga duración, los trabajadores no especializados, los grupos socialmente excluidos y las medidas para abordar las trampas del desempleo.



### **3. MEDIDAS POLÍTICAS MÁS IMPORTANTES EN RELACIÓN CON LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES**

#### **3.1. Facilitar la participación en el empleo**

Se enumera una serie de acciones encaminadas a mejorar el acceso al mercado laboral para todos mediante la activación, el fomento de la economía social, los planes de aprendizaje a lo largo de toda la vida, las vías de integración para los jóvenes y los programas de TIC. Otras iniciativas van encaminadas a mejorar el acceso a unos ingresos razonables, a una vivienda decorosa, a los servicios de salud y a la educación. Según el PNA, los hogares con ingresos muy bajos no pueden beneficiarse plenamente de la deducción fiscal correspondiente a los hijos a su cargo, porque su tributación es demasiado baja. Esa deficiencia del sistema fiscal afecta a más del 10 % de los hogares. Así, pues, a partir del ejercicio fiscal 2001 se va a introducir un crédito impositivo reembolsable correspondiente a los hijos a cargo, como instrumento para mejorar la situación en materia de ingresos y abordar la trampa del desempleo. Pese a la reciente evolución positiva del empleo, en los diez últimos años el número de personas dependientes de la asistencia social ha aumentado en gran medida a causa de la exclusión del mercado laboral y la erosión de las prestaciones normales de la seguridad social. El programa Spring va encaminado a abordar esas causas estructurales mediante medidas de activación y el aumento de los niveles mínimos de las prestaciones. Aún no ha concluido la ejecución de ese programa. Establece objetivos cuantitativos ambiciosos y un plazo concreto: se debe reducir el número global de beneficiarios de ingresos mínimos en un tercio en un período de cinco años y se debe aumentar del 5 % al 20 % el número de beneficiarios objeto de activación. No hay una estrategia integral en materia de TIC, pero se incluyen algunas iniciativas válidas sobre la formación al respecto.

#### **3.2. Prevenir los riesgos de exclusión**

La prevención es un aspecto importante de la política belga contra la pobreza y la exclusión social. Se puede tomar como ejemplo la asistencia sanitaria belga. El sistema de seguro de enfermedad comprende cantidades fijas para los servicios médicos y la diferencia corre a cargo del paciente. Aunque ciertas categorías sociales pueden acogerse a la reducción de las contribuciones personales, las familias con bajos ingresos o que afrontan problemas graves de salud o ambas cosas necesitan una cobertura mayor. Las medidas anteriores ya prevenían reembolsos por encima de ciertos niveles de gasto para determinadas categorías. Con la aplicación de un límite en los gastos sanitarios se amplían y se simplifican dichas medidas, al permitirse el reembolso inmediato de los gastos por encima de determinados límites por el Fondo Nacional del Seguro de Enfermedad. Dichos límites están relacionados con la declaración de la renta de la familia. Esa medida previene los riesgos de exclusión por problemas de salud muy graves (objetivo 2) y mejora la accesibilidad de la asistencia sanitaria (objetivo 1).

### **3.3. Ayudar a los más vulnerables**

El PNA/int. belga se centra en los grupos vulnerables, tales como los desempleados de larga duración con discapacidades, los migrantes, los grupos excluidos en el sector de la salud y los padres y las madres sin pareja. Se aplica un criterio territorial mediante planes para fomentar una acción coordinada e integrada contra la exclusión social en determinados municipios (con una cooperación entre interesados directos públicos y privados).

### **3.4. Movilizar todos los órganos pertinentes**

Varios organismos, entre ellos el Centro de Recursos para la Lucha contra la Pobreza, la Precariedad y la Exclusión Social, velarán por la participación estructural de los interesados directos. Dicho Centro fue creado en 1999 para garantizar un diálogo permanente con todos los interesados directos y la evaluación permanente de la política contra la pobreza en todos los niveles. Tiene una sólida estructura jurídica y de su grupo directivo forman parte representantes de las asociaciones de pobres, los interlocutores sociales, organismos públicos (locales) y organizaciones correspondientes al seguro de enfermedad. La participación de esa plataforma en la formulación del PNA ha sido limitada.

## **4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES**

En el PNA/int. se incluye la dimensión de la igualdad entre hombres y mujeres, pero con escaso relieve. Con frecuencia los indicadores carecen de una perspectiva relativa a la igualdad entre hombres y mujeres y la mayoría de las estrategias en este ámbito se refieren a la población general y no abordan como tales las cuestiones de la pobreza y la exclusión social. Los principales elementos relacionados con la igualdad entre hombres y mujeres planteados en el PNA/int. se refieren a la prestación de servicios de guardería para facilitar la participación de las mujeres en el empleo. Se presentan iniciativas útiles en la esfera del empleo, la formación y los servicios de apoyo para mejorar la situación de los padres y las madres sin pareja.

El Gobierno expresa su preocupación por la escasa representación de las mujeres en las TIC. Para establecer un vínculo claro entre las mujeres y las nuevas tecnologías, se formuló un plan de acción en pro de la igualdad de acceso a las nuevas tecnologías para las mujeres en el marco de la Conferencia Interministerial sobre la Igualdad. En la esfera de la salud, el PNA establece las nuevas medidas que se han determinado para abordar los problemas de salud específicos del hombre y la mujer.

## **5. PAPEL DEL FSE EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

En cada uno de los programas belgas correspondientes a los objetivos 1 y 3 del FSE (con una asignación financiera total de 929 millones de euros) figuran prioridades o medidas específicas sobre la integración social. Las acciones propuestas del FSE van dirigidas a todas las categorías de personas con riesgo de sufrir privación y se abordan los aspectos pluridimensionales de la exclusión social mediante un planteamiento integrado. A partir de los programas aprobados en 2000, se puede decir que los diferentes gobiernos belgas se proponen gastar 378,5 millones de euros en la integración social (el 40 % del plan total).

El programa EQUAL, con una asignación de 74,1 millones de euros, se centrará también en la integración de los excluidos del mercado laboral. Pese a la importancia de las aportaciones del FSE y de EQUAL, en el PNA/int. no se hace referencia a sus posibles repercusiones en la política de fomento de la integración social en Bélgica.



# DINAMARCA

## Conclusiones

**Situación y tendencias principales** El sistema danés de política social está basado en el principio de universalidad: se garantizan a todos los residentes ciertos derechos fundamentales, en caso de que se vean afectados por problemas sociales. Confirma la eficacia y el carácter exhaustivo del sistema el dato de que en 1997 Dinamarca tenía la tasa de riesgo de pobreza más baja de la UE.

Las positivas tendencias de la economía danesa, con la tasa de empleo más alta de la UE y poco desempleo, constituyen una base sólida para fortalecer las políticas en pro de la construcción de una sociedad más integradora y cohesiva. Según los datos armonizados del PHCE, el 8 % de la población danesa vivía con ingresos inferiores al 60 % de la renta mediana nacional y la tasa de personas que vivieron permanentemente en una situación de riesgo de pobreza durante del período 1995-1997 fue del 3 %.

**Planteamiento estratégico** El planteamiento danés de la integración social se centra en el desarrollo de un mercado laboral integrador, que permita a más personas lograr o conservar una participación estable en el mercado laboral. Se considera la vía mejor para lograr la integración y también la mejor defensa contra la pobreza y la exclusión. Otros objetivos son los de garantizar el apoyo financiero a las personas particulares para que lleven una vida bastante decorosa y mejorar las condiciones de vida para los grupos más vulnerables, los que no pueden participar en el mercado laboral. Además, la estrategia está basada en una buena disposición para hacer participar a todos los interesados directos pertinentes en la formulación de la política social.

**Medidas políticas** Dinamarca está trabajando en pro de la consecución de los cuatro objetivos, pero con insistencia particular en la dimensión social del planteamiento de activación. La panoplia de medidas conexas es muy amplia. Hay acceso gratuito a la educación y la asistencia sanitaria para todos y también hay disposiciones en materia de asistencia a los niños y los ancianos. La prevención ha sido también durante muchos años una característica importante de la política contra la pobreza y la exclusión social, de la que ahora forma parte la integración electrónica. La acción en pro de los grupos más vulnerables se centra en iniciativas tales como el fomento de la protección jurídica y planes de acción particulares. Conforme a la tradición de «cooperación», se han creado el Consejo Social, comités locales de coordinación y redes de responsabilidad social en el sector empresarial. En 2000 se aprobó una nueva Ley de Igualdad de Oportunidades, que estableció la integración de la igualdad entre hombres y mujeres.

**Futuros desafíos** El más importante imperativo futuro es el de lograr que tenga éxito el mercado laboral integrador. Se debe verlo en el marco de una fuerza laboral envejecida y del objetivo global a largo plazo de aumentar en 100 000 el número de personas con empleo. Otro imperativo es el de garantizar la integración social, lingüística, cultural y profesional de los refugiados y los inmigrantes. Otro motivo de preocupación se refiere a las personas con múltiples problemas sociales/sanitarios, que constituyen una gran proporción de las personas que acaban careciendo de techo.

## 1. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS

En 2000 la tasa de **empleo** (76,3 %) seguía siendo la más alta de la UE. Además, la tasa de **desempleo** (el 4,7 %) era baja y el desempleo de larga duración representa ahora tan sólo el 1 %. En 2000 la tasa de crecimiento del PIB fue del 2,9 %.

Según los datos SEEPROS de EUROSTAT, Dinamarca gasta el 30 % del PIB en **protección social**, frente al 27,7 % de media de los 15 Estados miembros de la UE (datos correspondientes a 1998). Calculado en estándar de poder adquisitivo (EPA) por habitante, el gasto danés en protección social asciende a 7 098 EPA, muy superior a la media de los 15 Estados miembros de la UE: 5 532 EPA.

Confirma la eficacia y el carácter exhaustivo del modelo danés de política social el dato de que Dinamarca tiene la tasa de riesgo de pobreza más baja de la UE. Según los datos armonizados del PHCE (1997), el 8 % de la población danesa vivía con ingresos inferiores al 60 % de la renta mediana nacional. La tasa de personas que vivieron permanentemente en una situación de riesgo de pobreza durante el período 1995-1997 fue del 3 % (datos del PHCE).

Sin embargo, la de los bajos ingresos es sólo una de las dimensiones de la pobreza y, para apreciar y analizar ese fenómeno con mayor precisión, es necesario tener en cuenta otros aspectos igualmente pertinentes, tales como el acceso al empleo, la vivienda, la atención da salud y el grado de satisfacción de las necesidades básicas.

El **más importante imperativo global** es la creación de un **mercado laboral integrador** que permita a más personas lograr o mantener una participación estable en el mercado laboral. Para la inmensa mayoría de las personas, la calidad de vida está estrechamente vinculada con una vida laboral activa en la que el empleo no sólo es un fin en sí mismo, sino que, además, reduce el riesgo de marginación social. Para alcanzar ese fin global, existen las siguientes dificultades:

- Pese a la considerable reducción del desempleo y al aumento del empleo, **el número de solicitantes de subsidios de subsistencia de larga duración** —es decir, las personas que reciben asistencia monetaria o que son objeto de activación o rehabilitación durante al menos 10 meses del año natural— aumentó de 115 000 en el período 1994-1998 a casi 122 000 en 1999. Según un cálculo aproximado, el 70 % (85 000 personas), aproximadamente, de ellas tienen problemas distintos al del desempleo.
- El fomento y la construcción de sociedades integradoras tienen una **dimensión étnica en aumento**. Es importante abrir y adaptar las políticas de formas que garanticen la conversión de la diversidad étnica en aumento en la sociedad en una baza a fin de que no llegue a ser un factor de exclusión y una divisoria social. Los inmigrantes constituyen un porcentaje en aumento de los perceptores de asistencia monetaria de larga duración (el 34 % en 1999 frente al 24 % en 1994).
- Otro motivo de preocupación se refiere a las **personas con problemas sociales especiales**. Unas 50 000 personas están socialmente marginadas (por ejemplo, unas 14 000 personas que practican el uso indebido de drogas, unas 4 500 personas sin techo y unas 30 000 personas enfermas mentales, que necesitan iniciativas sociales especiales). Se calcula que sólo una pequeña proporción de las personas que practican un uso indebido del alcohol forman parte del grupo de personas socialmente marginadas.

**Las tendencias positivas de la economía danesa** constituyen una buena base para fortalecer las medidas encaminadas a afrontar esos imperativos y construir una sociedad más integradora y cohesiva. En los 10 próximos años el Gobierno se propone aumentar en 100 000 el número de personas con un puesto de trabajo. Esto se debe ver en el marco de una fuerza laboral que, en conjunto, envejece y disminuye y que se prevé su reducción en 40 000 hasta 2010, si la edad actual y las tasas de participación de los géneros permanecen invariables.

## **2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES**

El sistema danés de política social se basa en el principio de universalidad: se garantiza a todos los residentes determinados derechos fundamentales, en caso de que afronten problemas sociales tales como el desempleo, la enfermedad o la dependencia. El planteamiento danés de la integración social se centra en el principio de brindar una vida activa a las personas. La estrategia consiste en velar por que las personas necesitadas reciban ayuda para lograr el mayor grado posible de autonomía económica.

Los objetivos fundamentales para los próximos años se refieren al aumento del empleo y al mercado laboral integrador con vistas a reducir el número de jubilados y desempleados de larga duración, pero también reduciendo el número de personas en edad de trabajar que viven de los ingresos por transferencia. El objetivo es el de satisfacer las necesidades del número cada vez mayor de personas de edad avanzada sin reducir los niveles de las pensiones y los servicios ni aumentar la fiscalidad. Sin embargo, lo más importante es velar por que las personas traben relaciones laborales satisfactorias, consideradas la forma mejor de integración y también la mejor defensa contra la pobreza y la exclusión. Otras cuestiones son las de garantizar a las personas un apoyo financiero para que tengan una vida bastante decorosa y mejorar las condiciones de vida para los más vulnerables, los que no pueden participar en el mercado laboral.

### **2.1 Perspectiva estratégica a largo plazo**

A la complejidad inherente a las medidas encaminadas a ayudar a los grupos vulnerables a lograr o recuperar un puesto en el mercado laboral corresponde un planteamiento integral dirigido a todos los niveles de la formulación y la ejecución de políticas. Con ese planteamiento se reconoce también la necesidad de crear incentivos económicos para las personas y los empleadores y una comprensión común de la necesidad de que todo el mundo contribuya a la cohesión social.

### **2.2 Contenido innovador del PNA/int.**

El carácter integral de la política social va encaminado a la creación de una sociedad activa y cohesiva.

Tomando el lugar de trabajo como punto de partida para la prevención de la exclusión y la marginación sociales, las medidas que apoyan la responsabilidad de los interlocutores sociales —el «índice social» y los «balances socioéticos»— representan formas nuevas de crear incentivos positivos para que las empresas acepten una responsabilidad social. Esto debe considerarse en el contexto de una población laboral en proceso de envejecimiento en términos generales. La evolución demográfica indica que la población laboral se reduciría entre la fecha y 2010 hasta en 40 000 personas, si las actuales tasas de participación específica por edades y sexos se mantienen sin cambios.

### **2.3 Planteamiento coordinado e integrado**

La estrategia entraña un alto grado de cooperación entre los diferentes niveles de la administración estatal y entre las autoridades públicas, las ONG y los interlocutores sociales en los niveles nacional y local.

### **2.4 Compatibilidad de los planteamientos estratégicos en relación con el Plan Nacional de Acción/empl.**

El planteamiento de la política social en el PNA/empl. está interrelacionado con otros ámbitos de aplicación de las políticas en un impulso común para fortalecer la cohesión social. EL PNA/empl. y el PNA/int. se centran en velar por que el mayor número posible de personas participen en la vida laboral. El PNA/empl. se centra más en las personas que forman parte de la fuerza laboral (en particular, las personas aseguradas contra el desempleo), mientras que el PNA/int. lo hace en la creación de un mercado laboral integrador. En los dos PNA hay sólo algunos detalles sobre las ofertas a los desempleados no asegurados (personas cuyo único problema es el desempleo) que reciben prestaciones monetarias. El PNA/int. comprende también políticas dirigidas a quienes no pueden participar en el mercado laboral.

## **3. MEDIDAS POLÍTICAS MÁS IMPORTANTES EN RELACIÓN CON LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES**

### **3.1 Facilitar la participación en el empleo**

Se insiste mucho en facilitar la participación en el empleo y la política social activa va dirigida a personas a las que por alguna razón les resulta difícil permanecer en el mercado laboral o entrar en él. La política va encaminada a ofrecer a todas las personas una oportunidad de participar desarrollando sus aptitudes y al mismo tiempo brindando más oportunidades de empleo a las personas que carecen de una capacidad plena para trabajar.

La política social activa comprende una diversidad de medidas con el objetivo global de habilitar a las personas para que se mantengan a sí mismas y a sus familias. Entre dichas medidas figuran las prestaciones en materia de rehabilitación, las disposiciones laborales flexibles y la complementación de los salarios con subsidios, el empleo protegido y los albergues diurnos. También se han introducido capítulos sociales en casi todos los convenios colectivos, que establecen un marco para emplear y reciclar a personas con una capacidad laboral reducida. Las cláusulas sociales son otro instrumento de que disponen las autoridades públicas que deseen hacer contribuciones al mercado laboral integrador. Como parte de las medidas encaminadas a fortalecer la política social activa, de 2001 a 2003 se aplicará la reforma del plan de jubilaciones anticipadas. Esa modificación entraña la utilización de un nuevo criterio de «capacidad laboral», centrado en los recursos y las posibilidades de desarrollo de la persona y no en sus limitaciones. Ese criterio está en consonancia con los utilizados en relación con otros planes.



### 3.2 Facilitar el acceso a recursos, derechos, bienes y servicios para todos

Dinamarca garantiza el acceso de todos a la educación, la vivienda y la asistencia sanitaria. Todas las personas tienen también derecho a alguna forma de subsidio, en caso de que no puedan mantenerse a sí mismas, y a partir de los 65 años de edad todos los ciudadanos daneses tienen derecho a recibir una pensión pública de vejez. El acceso a la vivienda está garantizado mediante viviendas públicas subvencionadas y subsidios individuales de vivienda para los grupos con ingresos bajos. También las disposiciones danesas en pro de los niños, los ancianos y otras personas que no pueden valerse por sí mismas son integrales. En 2000, el 76 % de las autoridades locales prestaron servicios garantizados de guardería para niños de hasta cinco años de edad. Las administraciones locales están obligadas a prestar asistencia personal y práctica a las personas de edad avanzada y otras personas necesitadas. La reglamentación de la accesibilidad de los edificios para las personas discapacitadas se basan en las Normas Unificadas de las Naciones Unidas sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. El PNA/int. no aborda el acceso a la justicia, la cultura, el deporte y el ocio.

### 3.3 Prevenir los riesgos de exclusión

Durante muchos años la prevención ha sido un rasgo importante de la política danesa contra la pobreza y la exclusión social, lo que no significa que no haya otros sectores que puedan necesitar más atención preventiva. Vemos un mayor desarrollo en el programa de salud pública, uno de cuyos objetivos generales es el de mejorar la salud de los grupos más desfavorecidos. Otra cuestión es la de la mejora de las zonas urbanas desfavorecidas utilizando un método holístico centrado en los recursos locales y las mejoras físicas, culturales y sociales.

Para las personas con riesgo de marginación y con otras a su cargo, se aplica un apoyo especial a su situación económica y en materia de vivienda y salud. Dinamarca está adoptando medidas para afrontar el imperativo de la integración de los inmigrantes y las minorías étnicas. Para los inmigrantes y refugiados recién llegados, ha habido desde 1999 un programa trienal de integración encaminado a garantizarles un acceso igual a la sociedad y al mercado laboral. Más recientemente se están adoptando diversas iniciativas en relación con las minorías étnicas, incluidos proyectos para los enfermos mentales y las personas sin techo, la recogida de más información sobre las minorías étnicas, más apoyo a los padres, más iniciativas para las familias con discapacitados y más plazas de guardería para niños bilingües. Aunque no se presenta una estrategia integral sobre la **integración electrónica**, en el Plan se mencionan iniciativas en diferentes sectores: los discapacitados y las TIC, con un Plan de Acción específico en materia de TI y las personas de edad avanzada y las TIC.

### 3.4 Ayudar a los más vulnerables

La ayuda a los más vulnerables constituye una prioridad máxima y se están reforzando las medidas para prevenir la agravación de sus problemas y al tiempo garantizar una vida decorosa a cada una de ellas. Dinamarca parece tener un planteamiento equilibrado basado en las políticas estructurales que alivian los riesgos de exclusión y en medidas adaptadas a las necesidades de las personas en situación de riesgo. Se centran en iniciativas encaminadas a promover la protección jurídica, los planes de acción particulares, la participación de los usuarios, asesoramiento competente, cohesión e igualdad.

### 3.5 Movilizar todos los órganos pertinentes

El modelo danés se basa en gran medida en una tradición de «cooperación» caracterizada por la participación de los interlocutores sociales, las administraciones locales y otras organizaciones pertinentes, incluidas las organizaciones de usuarios, en todos los niveles. La aplicación de la legislación social está descentralizada y es competencia principalmente de las administraciones locales. La protección jurídica está garantizada por la posibilidad de recurrir las decisiones sobre cuestiones sociales ante comités administrativos de apelación y, por último, ante los tribunales.

Se ha creado un **Consejo Social** en el nivel nacional, que agrupa, entre otros, a representantes de los interlocutores sociales, las administraciones locales y el Consejo Danés de Organizaciones de Discapacitados. El mismo grado de representación vemos en el nivel local con los **comités locales de coordinación**. Otro ejemplo del planteamiento cooperativo es la campaña sobre la **responsabilidad social de las empresas**, conforme a la cual se han creado una red nacional y cinco redes regionales de ejecutivos empresariales con apoyo del Ministerio de Asuntos Sociales para fomentar el compromiso social en el sector empresarial. **El Centro de Copenhague** está desempeñando también un papel importante en esa esfera. Se están introduciendo el «**índice social**» y los «**balances socioéticos**» para permitir a las empresas comparar su ejecutoria en materia de asuntos sociales con las de otras empresas.

## 4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

El sistema universal de Dinamarca, que concede derechos iguales a todos, promueve en sí mismo la igualdad. La tasa de empleo femenino es elevada y la participación de las mujeres en el mercado laboral cuenta con el apoyo de una oferta integral de servicios públicos de guardería para niños. En 2000 se aprobó una nueva Ley de Igualdad de Oportunidades, que obliga a todas las autoridades públicas a incluir la igualdad entre hombres y mujeres en su planificación y administración. Un grupo directivo supervisará y gestionará el proceso de integración. Los padres tienen derecho a la licencia parental hasta de un período máximo de un año correspondiente a hijos de menos de nueve años de edad. El resultado del sistema de licencia parental no está equilibrado en materia de igualdad entre hombres y mujeres, pues el 90 %, aproximadamente, de los padres que han disfrutado de dicha licencia son mujeres. Aunque sólo algunos de los indicadores sociales presentados en el PNA/int. están desglosados por sexo, se ven importantes diferencias relacionadas con el sexo. Para analizar más detalladamente dichas diferencias y supervisar los avances al respecto, sería necesaria una información más cumplida.

## **5. PAPEL DEL FSE EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

La asignación con cargo al FSE para el objetivo 3 del DOCUP asciende a 379 millones de euros, lo que representa el 50 % del importe total. En el DOCUP figura una prioridad encaminada a fomentar la igualdad de oportunidades para todos en el acceso al mercado laboral y también se prestará apoyo en el nivel local para facilitar a los grupos desfavorecidos, tales como las minorías étnicas, empleo y oportunidades en materia de formación (la asignación con cargo al FSE de 105 millones de euros representa el 27 % del presupuesto). Otro programa es EQUAL con una asignación con cargo al FSE de 29,9 millones de euros correspondientes al 50 % del importe total. El 58 %, aproximadamente, se centrará en medidas encaminadas a integrar a las personas que actualmente padecen alguna forma de exclusión del mercado laboral. Pese a la existencia de los programas antes citados, en el PNA/int. no se hace referencia a las posibilidades que ofrecen.



# ALEMANIA

## Conclusiones

**Situación y tendencias principales** El sistema de protección social de Alemania, centrado en el empleo, está basado en los diversos planes de seguridad social, que protegen contra los principales riesgos —vejez, enfermedad, invalidez, necesidad de asistencia a largo plazo y desempleo— y en el derecho de los residentes en Alemania a la asistencia social, red de seguridad en última instancia. Con ello se garantiza a las personas que no tienen ingresos suficientes los recursos básicos para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales. Pese al favorable desarrollo económico habido en los últimos años (crecimiento del PIB en 2000: 3 %) y a un aumento en el número de personas empleadas de 1,1 millón, aproximadamente, entre 1998 y 2000, Alemania afronta niveles persistentemente elevados de desempleo en los Estados federados orientales. Los datos armonizados del PHCE revelan que en 1997 el 14 % de la población alemana se encontraba en una situación de riesgo de pobreza (es decir, con unos ingresos inferiores al 60 % de la renta mediana nacional), una proporción inferior a la media de la UE (18 %). El 8 % de los alemanes estuvieron en esa situación (al menos) tres años consecutivos.

**Planteamiento estratégico** El PNA hace suyo explícitamente el concepto de «sociedad socialmente justa» y combina la «sociedad basada en el conocimiento» que está surgiendo con la necesidad de fortalecer la cohesión social. Al mismo tiempo, el Estado de bienestar tiene que activar y promover («*fördern und fordern*»). Todas las personas deben ser más responsables por sí mismas y al mismo tiempo se debe garantizar su participación en la vida social. El PNA subraya en particular la intención de evitar los ciclos de pobreza. Se considera la participación de los agentes no gubernamentales una condición muy importante para resolver los problemas sociales.

La publicación por el Gobierno en abril de 2001 del primer Informe sobre la pobreza y la riqueza, en el que se subraya la pluridimensionalidad del fenómeno de la exclusión social, fue un paso importante hacia la celebración de un debate público con mayor conocimiento de causa. Se considera que el PNA/empleo desempeña un papel importante en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

**Medidas políticas** El PNA se centra en cuatro prioridades en la lucha contra la pobreza y la exclusión social: integración en el mercado laboral y aptitudes profesionales, conciliación del trabajo y la vida familiar, asistencia para los grupos más vulnerables y mejora de la eficiencia de los planes de asistencia volviéndolos más específicos. El PNA ofrece un panorama del sistema alemán de protección social y se refiere a muchas medidas particulares vigentes y recientemente adoptadas y a otras proyectadas y a los procedimientos idóneos para alcanzar esos objetivos. Se menciona toda una panoplia de sectores de aplicación de políticas y grupos de riesgo, así como la ayuda concreta destinada a ellos. Para la mayoría de los compromisos generales, debería explicarse más cómo se plasmarán unas políticas más integradoras en nuevas disposiciones operativas. Deberían concretarse mejor objetivos cifrados y mecanismos de supervisión aptos para calibrar los avances logrados.

**Futuros desafíos** El más importante imperativo futuro es el fomento de políticas integradas en materia de integración social relacionadas con las personas que encuentran problemas para entrar en el mundo laboral abordándolos como cuestiones estructurales y no como meras cuestiones propias de un grupo beneficiario. En la lucha contra la pobreza y la exclusión social, resulta esencial la adopción de medidas comunes por parte de todos los copartícipes pertinentes en las esferas de la educación, la formación profesional y el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Hay que prestar atención particular a la tasa más elevada de desempleo en los Estados federados orientales y a sus efectos en la exclusión social.

Es necesario lograr una mayor participación de las administraciones locales y regionales en la formulación y la ejecución del proceso de integración social para permitir un examen de los objetivos y las iniciativas en los niveles apropiados para el sistema federal alemán.

## 1. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS

En 2000 el crecimiento económico y el aumento del empleo (3 % y 1,5 %, respectivamente) fueron los mayores en 10 años. El desempleo siguió reduciéndose hasta el 7,9 %, pero la tasa de desempleo de larga duración (4 %), si bien disminuyó despacio, siguió siendo superior a la media de la UE. El desempleo afecta en particular a personas sin títulos de educación/formación profesional; trabajadores de edad avanzada; personas con discapacidades; inmigrantes, en particular las mujeres inmigrantes; y mujeres con hijos pequeños o sin pareja. Existe un importante desfase en la prestación de servicios de guardería tanto en el caso de los niños de hasta tres años de edad como en el de los niños en edad escolar de los Estados federados occidentales. El aumento del empleo y la reducción del desempleo se concentran en la Alemania occidental, algunas de cuyas regiones cuentan casi con pleno empleo, mientras que en muchas regiones de los Estados federados orientales el aumento de los puestos de trabajo está paralizado y el desempleo sigue siendo elevado.

Según los datos SEEPROS, Alemania gasta el 29,3 % de su PIB en protección social, frente al 27,7 % de media en los 15 Estados miembros de la UE (datos correspondientes a 1998). Calculado como gasto por habitante en estándar de poder adquisitivo (EPA), el gasto alemán en protección social, que asciende a 6 459 EPA, es muy superior a la media en los 15 Estados miembros de la UE, que asciende a 5 532 EPA.

El sistema integral de protección social de Alemania explica en cierta medida por qué, pese a los problemas del mercado laboral, se ha mantenido en un nivel tan bajo de riesgo de pobreza. Según los datos del Panel de Hogares de la Comunidad Europea (PHCE), en 1997 el 14 % de la población vivía con una renta inferior al 60 % de la renta mediana nacional, inferior a la media de la UE, que es del 18 %. La tasa de riesgo de pobreza persistente era del 8 %. Según el estudio de 1998 del instituto alemán de estadísticas (SOEP), en los Estados federados occidentales el 13 % de los ciudadanos alemanes, pero el 25,4 % de los ciudadanos no alemanes, se encontraban en una situación de riesgo de pobreza.

Sin embargo, la de los bajos ingresos es sólo una de las dimensiones de la pobreza y, para apreciar y analizar ese fenómeno con mayor precisión, es necesario tener en cuenta otros aspectos igualmente pertinentes, tales como el acceso al empleo, la vivienda, la asistencia sanitaria y el grado de satisfacción de las necesidades básicas.

Algunos de los imperativos fundamentales son los siguientes:

- La mitad de todos los no alemanes (frente a una cuarta parte de los ciudadanos alemanes) carecen de título alguno de educación o formación profesional. Los desfases correspondientes a los de edades comprendidas entre los 20 y los 29 años aumentan hasta uno de cada tres de los no alemanes, frente a «sólo» uno de cada doce entre los ciudadanos alemanes.

- Sigue habiendo disparidades regionales en materia de ingresos entre los antiguos y los nuevos Estados federados alemanes. La Encuesta sobre los Ingresos y el Consumo en Alemania (EVS) de la *Statistische Bundesamt* correspondiente a 1998 revela una tasa de 11 % de personas que forman parte de hogares con ingresos inferiores al 60 % del umbral nacional medio en los «antiguos» Estados federados, pero del 18,7 % en los «nuevos» Estados federados (12,5 % del conjunto a nivel nacional)<sup>1</sup>.
- Además, Alemania oriental se caracteriza por dificultades específicas, tales como el elevado desempleo estructural y la necesidad de mantener infraestructuras públicas y privadas.
- En diciembre de 2000, el 3,3 % de la población había recibido asistencia social o, en otras palabras, «ayuda regular de subsistencia». Aunque las condiciones de acceso a la asistencia social no han variado, está disminuyendo el número de personas que recibe ayuda de subsistencia (descenso del 4,2 % en 2000 respecto a 1999, y del 3,2 % en 1999 respecto a 1998). Más de una de cada cuatro familias monoparentales (28 %) reciben asistencia social (datos de 1998).

## 2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES

Partiendo de un sistema de asistencia social activador y promotor, el PNA se centra en cuatro prioridades de lucha contra la pobreza y la exclusión social: integración en el mercado laboral y capacitación, conciliación del trabajo y la vida familiar, asistencia para los grupos más vulnerables y una mayor eficiencia de los planes de asistencia volviéndolos más específicos. En vista de la estructura federal, se ha consultado a los niveles federal y de los Estados federados para la elaboración del PNA. Los Estados federados, y dentro de ellos los municipios, son los encargados de abordar la pobreza y la exclusión social. El nivel federal se encarga principalmente de fomentar la participación y el acceso al mercado laboral para todos y el Servicio Público de Empleo se encarga de gestionar/aplicar la legislación relativa al desempleo y la asistencia.

Los Estados federados se encargan de la educación, la cultura, la financiación y la ejecución de la asistencia social y, en cierta medida, también de la formación profesional, del aprendizaje a lo largo de la vida y de la vivienda. A consecuencia de ello, las estrategias en los niveles regional y local son diferentes.

---

<sup>1</sup> No obstante, si se tienen en cuenta las diferencias en las condiciones económicas, como las diferencias de precios, y el umbral de ingresos bajos se calcula según las medianas regionales, los Estados federados orientales tienen una proporción de personas que viven en hogares con ingresos bajos (8,4 %) inferior a la de los occidentales (13,1 %).

En ese marco y en esta fase, el *Bundesrat*, Cámara de los Estados federados alemanes, ha aprobado una resolución en la que se pide el respeto del reparto de competencias establecidas en el Tratado de la UE y se expresa escepticismo respecto de la fijación de objetivos o subobjetivos nacionales cifrados en el PNA. A consecuencia de limitaciones temporales, el PNA informa predominantemente sobre políticas y medidas en pro de una mayor activación y métodos más integrados, que ya se habían ejecutado o que están en marcha. Sólo unos pocos compromisos están en verdad relacionados con el propio PNA/int.

## **2.1 Perspectiva estratégica a largo plazo**

En el primer informe oficial sobre la pobreza y la riqueza se subrayan los riesgos de pobreza relacionados con la situación en materia de empleo, educación y familia. Así, pues, los grupos más vulnerables ante la exclusión social son los desempleados, las personas con escasas aptitudes profesionales, los padres y las madres sin pareja y las familias con tres o más hijos, además de los inmigrantes, incluidos los reasentados. Sin embargo, el PNA podría haberse centrado más en las iniciativas encaminadas a abordar las políticas ministeriales no integradas y fomentar planteamientos territoriales coherentes. Debe incrementarse el desarrollo de estrategias específicas para cumplir los objetivos en los Estados federados orientales.

En los compromisos generales faltan explicaciones sobre cómo se plasmarán unas políticas más integradoras en nuevas disposiciones operativas. La aplicación de estrategias para prestar más y mejores servicios de guardería siguen siendo imprecisos. Se han formulado pocos compromisos nuevos que superen la perspectiva de dos años del PNA actual (por ejemplo, reforma de las pensiones, legislación sobre la jornada parcial, activación del mercado laboral) y las propuestas sobre la estrategia a medio plazo para los planteamientos integrados están dado sus primeros pasos. La referencia a la perspectiva de 10 años destacada en la Cumbre de Lisboa es insuficiente.

## **2.2 Contenido innovador del PNA/int.**

El PNA informa predominantemente sobre políticas y medidas en pro de una mayor activación y planteamientos más integrados, que ya se habían ejecutado en el presente año y en parte también en el año próximo. Muchas nuevas iniciativas son medidas experimentales que se están ensayando en un número limitado de regiones o en algunos municipios.

## **2.3 Planteamiento coordinado e integrado**

Los interesados directos llevan años debatiendo la necesidad de una mejor coordinación de las políticas ministeriales y también se recoge ampliamente en el PNA. Debido a la estructura federal, el proceso de consulta entre las administraciones nacionales, regionales y locales y los demás copartícipes se hace en el marco de la estructura federal de Alemania y con los procedimientos establecidos al respecto. Esa cuestión está relacionada con el debate, bastante complejo, sobre el reparto de los gastos y los ingresos públicos entre el nivel federal y los Estados federados, y la autonomía política de estos últimos.



## **2.4 Compatibilidad de los planteamientos estratégicos en relación con el Plan Nacional de Acción/empl**

El PNA/int. va encaminado a complementar el PNA/empl. en el fomento del «acceso a un empleo estable y de calidad para todas las mujeres y los hombres aptos para trabajar», en particular para los desempleados de larga duración y que reciben asistencia social, las personas con escasas aptitudes profesionales, las personas con discapacidades y los inmigrantes. Respecto de la participación de los inmigrantes (en particular, los jóvenes) en las medidas en materia de educación y formación, el PNA/int. especifica que se debe aumentar su proporción hasta su respectiva proporción del número total de desempleados. Se mencionan ejemplos en cuatro proyectos experimentales locales relativos a iniciativas destinadas a los jóvenes en el período 2001-2003.

En los dos PNA faltan subobjetivos cifrados relativos a las medidas encaminadas a permitir la conciliación del trabajo y la vida familiar.

Se pueden esperar sinergias entre los dos PNA en las esferas de la formación permanente y del aprendizaje a lo largo de la vida, en las que el PNA/int. se muestra partidario de un planteamiento más integrado para atender a personas con escasas aptitudes profesionales y otros grupos de lo más necesitados.

## **3. MEDIDAS POLÍTICAS MÁS IMPORTANTES EN RELACIÓN CON LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES**

### **3.1 Facilitar la participación en el empleo**

El PNA se centra en la mejora de la cooperación entre los SPR y la administración de la asistencia social con vistas a conseguir una asistencia más eficiente para ayudar a las personas a integrarse en el mercado laboral y procedimientos burocráticos más sencillos. Sin embargo, la contribución de las políticas en materia de educación y de aprendizaje a lo largo de toda la vida a ese fin sigue sin estar clara. Para quienes tienen niveles bajos de capacitación o carecen de las decisivas aptitudes básicas y en materia de TI y experimentan la tensión entre el objetivo del empleo a lo largo de toda la vida y la realidad de numerosas interrupciones en sus carreras particulares en el mercado laboral, la respuesta parece seguir estribando en medidas en parte suplementarias y sólo en parte conexas: el riesgo de la «divisoria del aprendizaje» sigue siendo importante. También hay una iniciativa importante para fomentar la integración en el mercado laboral de las personas con discapacidad («50 000 nuevos puestos de trabajo para los discapacitados»). Se piensa hacer extensivos a toda Alemania los planes que prestan servicios adaptados a las necesidades de las personas discapacitadas mediante la «asistencia en materia de empleo» («Arbeitsassistenten»).

### **3.2 Facilitar el acceso a recursos, derechos, bienes y servicios para todos**

El Gobierno ha formulado el objetivo de unos ingresos básicos para atender las necesidades, que mejorarán el sistema vigente de «asistencia en función del costo de la vida», y se propone lograrlo paso a paso. Como primer paso, la reciente reforma del sistema de pensiones comprende disposiciones gracias a las cuales resulta más fácil el acceso a la asistencia financiera para las personas de edad avanzada necesitadas. Una reforma de las prestaciones en materia de vivienda va encaminada a hacer que el plan resulte más propicio para la familia. Se presta atención a las mejoras estructurales de la prestación de asistencia sanitaria a los inmigrantes (Centro Etnomédico de Hannover).

### **3.3 Prevenir los riesgos de exclusión**

Existe una gran variedad de servicios de asesoramiento para grupos específicos como los inmigrantes, las familias, los jóvenes, las personas con discapacidad o las personas sin hogar. Gran parte de esos servicios los ofrecen organizaciones no gubernamentales. Las campañas de promoción de las TIC iniciadas en 1999 y 2000 incluyen también medidas específicas para las personas con discapacidad, las personas de edad avanzada y las mujeres, así como medidas para mejorar el acceso al material de las TIC, por ejemplo en las bibliotecas públicas. Sobre la prevención del fenómeno de las personas sin techo, el PNA informa sobre la posibilidad del pago temporal del alquiler a los inquilinos con dificultades. Para aumentar la calidad de las recomendaciones dadas por los organismos de asesoramiento en materia de deuda, se están redactando normas de calidad de la formación suplementaria para los encargados del asesoramiento en materia de deuda que se aplicarán en todo el país. Sin embargo, parece importante velar por que se preste el necesario apoyo financiero a esos centros de información.

### **3.4 Ayudar a los más vulnerables**

El objetivo 3 se centra en las personas discapacitadas, los inmigrantes y las personas con problemas sociales particulares. Se deben formular más compromisos que rebasen la perspectiva de dos años del PNA actual para apoyar planteamientos integrados y reformas estructurales. Falta información sobre algunos sectores de problemas y personas con riesgo: por ejemplo, todo el sector de las personas con adicciones a drogas legales o ilegales.

El programa en gran escala «Ciudad social» («*Soziale Stadt*») va encaminado a la formulación de un planteamiento territorial más integrado para luchar contra la exclusión social en el marco urbano.

### **3.5 Movilizar todos los órganos pertinentes**

El proceso del PNA entrañó repetidas consultas a los interlocutores pertinentes de las administraciones federal y regionales con representantes de los interlocutores sociales, la sociedad civil y los expertos del mundo académico. Así continuó la cooperación establecida por el consejo consultivo para el «Informe sobre la pobreza y la riqueza». El imperativo futuro es el de organizar esa colaboración de tal modo, que fomente planteamientos integrados e innovadores para la aplicación de los objetivos de Niza.

#### 4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

En el PNA se subrayan los objetivos generales de aumento de la participación femenina en el mercado laboral y conciliación del trabajo y la vida familiar. Para alcanzar estos objetivos se anuncia una mejora de la oferta de guarderías. Por otra parte, se promueve el trabajo a tiempo parcial por medio de una ley sobre la igualdad entre hombres y mujeres en el sector público, un aumento de los derechos de pensión de las mujeres que hayan trabajado a tiempo parcial para cuidar a sus hijos, así como campañas de sensibilización. Por último, con la introducción de un seguro obligatorio de asistencia prolongada se ha creado una red de servicios de asistencia para pacientes externos que permite a muchos familiares de personas dependientes continuar su carrera profesional. Asimismo, los trabajadores que cuidan de personas dependientes pueden seguir acumulando derechos en el régimen de pensiones. El PNA se refiere explícitamente a la integración de la igualdad entre hombres y mujeres en el marco de la iniciativa «*Soziale Stadt*» («Ciudad Social») como parte del planteamiento territorial de la lucha contra la exclusión social. Las diferencias entre hombres y mujeres se tendrán cuenta en la ejecución de las medidas destinadas a las personas con discapacidades, la promoción de las cualificaciones en TIC, la asistencia social para niños y adolescentes, la educación y los inmigrantes. Sin embargo, al fomentar las aptitudes profesionales en materia de TIC se debe desglosar por categorías profesionales la meta del 40 % de participación femenina en todos los sectores al respecto.

Una nueva ley va encaminada a reducir aún más los problemas de vivienda de las víctimas de violencia doméstica.

#### 5. PAPEL DEL FSE EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

La intervención total con cargo al FSE por parte de los niveles federal y de los Estados federados asciende a 10 809 millones de euros en relación con el objetivo 3 y a 8 805 millones de euros en relación con el objetivo 1. Las intervenciones con arreglo al objetivo 1 siguen estrechamente la estructura y la orientación principal del DOCUP correspondiente al objetivo 3. Con arreglo al ámbito b) de aplicación de políticas («*Una sociedad sin exclusión*»), el apoyo del FSE representa el 19,9 % (2 107 millones de euros) y el 22,1 % (1,29 millones de euros), respectivamente, y se centra en la lucha contra el desempleo de larga duración y la mejora de las posibilidades de consecución de un puesto de trabajo por parte de los grupos vulnerables en el mercado laboral. Además, se va a destinar una proporción del 10 % de la asignación total con cargo al FSE en el ámbito e) de aplicación de políticas («*Mejorar las oportunidades de las mujeres*») a objetivos en materia de integración social.

La iniciativa comunitaria EQUAL, con un presupuesto total en Alemania de 979 millones de euros, va encaminada a la consecución de soluciones nuevas para la preparación de planes, acciones y procedimientos suplementarios en materia de empleo y formación profesional, centrados en acciones integradoras y preventivas para luchar contra la discriminación, la desigualdad y la exclusión en relación con el mercado laboral. Se consideran cuestiones horizontales que se deben incluir en los nueve sectores temáticos no sólo la de la integración de la igualdad entre hombres y mujeres, sino también la de la lucha contra el racismo y la xenofobia.

Pese a la existencia de los programas antes citados, el PNA se refiere sólo a tres medidas cofinanciadas por el FSE y a un proyecto con cargo a HORIZON del correspondientes al último período de programación del FSE, pero no ofrece una visión general sobre el apoyo con cargo a este último.



# GRECIA

## Conclusiones

**Situación y tendencias** En Grecia, una red de seguridad en materia de disposiciones sociales y asistencia social basada en principios uniformes está en proceso de desarrollo gradual. La política social se ha caracterizado primordialmente por las prestaciones monetarias no específicas, pero está cambiando a consecuencia de medidas recientemente adoptadas. En materia de servicios y programas de protección y asistencia social universal sigue existiendo margen para mejorar en relación con la planificación, las estructuras de ejecución y prestación de servicios. Los datos armonizados del PHCE muestran que en 1997 el 22 % de la población griega tuvo unos ingresos inferiores al 60 % de la mediana nacional, mientras que el porcentaje de personas que vivieron en una situación de riesgo de pobreza permanentemente en el período 1995-1997 era del 10,5 %.

Pese a haber logrado ingresar en la UEM y a haber obtenido unos buenos resultados económicos continuos, Grecia sigue presentando una baja tasa de empleo y niveles altos de desempleo. A consecuencia de los problemas existentes en el mercado laboral y de factores del desarrollo estructural, tales como el paso de una sociedad rural a otra urbana, el envejecimiento de la población, el debilitamiento de los mecanismos familiares de apoyo y fuertes corrientes de inmigración, la pobreza y la exclusión social siguen representando un problema grave.

**Planteamiento estratégico** El PNA/int. está estructurado en tres ramales: políticas generales, políticas especializadas e intervenciones administrativas. En ese marco, se proponen tres intervenciones normativas para abordar: a) las necesidades (es decir, la demanda) de una política social planteadas por los problemas que existen y que van apareciendo vinculados con el desempleo y la transición a nuevas condiciones económicas, b) la aplicación (es decir, la oferta) de la política social mediante la adaptación de las estructuras administrativas para que estén al servicio del nuevo papel desempeñado por la política social y c) nuevas formas de abordar la información (indicadores estadísticos e información administrativa). Ese marco, aunque establece con eficacia los imperativos fundamentales, podría beneficiarse de unos objetivos y metas estratégicos específicos y más claros.

**Medidas políticas** El PNA/int. griego comprende gran número de medidas políticas, distribuidas por los cuatro objetivos comunes. Se ha insistido en particular en medidas al servicio del objetivo 1.1, la mayoría de las cuales figuran ya en el PNA/empl. griego y en una gran diversidad de planes de asistencia social (prestaciones «financieras»), que contribuyen en parte a la consecución de las metas del objetivo 1.2. Se amplía el alcance de las medidas en relación con este apartado mediante tres nuevas medidas que se ejecutarán en enero de 2002. Las medidas presentadas en relación con los objetivos 2 y 3 parecen fragmentadas, mientras que las correspondientes al objetivo 4 se centran en la creación de las condiciones previas para lograr la participación de todos los agentes. El esfuerzo para fomentar la integración electrónica se refleja en ciertas medidas de gran alcance, que, sin embargo, se deben integrar en todas las políticas. En conjunto, algunas medidas comprenden elementos innovadores, mientras que el planteamiento de la integración de la igualdad entre hombres y mujeres no figura en todas las medidas del PNA/int., exceptuadas las correspondientes al objetivo 1.1. Además, la dispersión de las medidas políticas en sus diferentes ámbitos de aplicación, aunque refleja un esfuerzo para avanzar hacia un planteamiento integrado, requiere la creación de mecanismos apropiados y la movilización de todos los interesados directos en el sector de la política social para velar por la consecución de dicho planteamiento.

**Futuros desafíos** El más importante imperativo futuro es el de la elaboración y la aplicación de políticas específicas para mejorar las intervenciones en el sector de la protección social a favor de todos los ciudadanos con riesgo de exclusión social y pobreza, con lo que se fomentará su integración social. Otros imperativos importantes son los de fomentar las perspectivas de empleo de los grupos más vulnerables de la población, dada la vinculación entre el desempleo y las situaciones de pobreza y exclusión social, y la necesidad de una importante reforma de las pensiones para salvaguardar su idoneidad y viabilidad a largo plazo.

## 1. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS

Según los datos presentados en el PNA/int.<sup>2</sup> griego, la tasa de riesgo de pobreza fue del 17 % en 1988, del 18,4 % en 1994 y del 17,3 % en 1999, lo que indica que, pese al rápido cambio estructural de la economía y la sociedad, el riesgo de pobreza se mantiene estable. Así lo confirman los datos del PHCE, que situaban el riesgo de pobreza en el 22 % tanto en 1995 como en 1997.

Sin embargo, la de los bajos ingresos es tan sólo una de las dimensiones de la pobreza y, para apreciar y analizar ese fenómeno con mayor precisión, es necesario tener en cuenta otros aspectos igualmente pertinentes, tales como el acceso al empleo, la vivienda, la atención da salud y el grado de satisfacción de las necesidades básicas.

Grecia sigue presentando una baja tasa de empleo y niveles altos de desempleo. El desempleo en Grecia sigue siendo superior a la media de los 15 Estados miembros de la UE (2000: el 11,1 % frente al 8,3 %) y sigue siendo un problema que afecta en particular a las mujeres y a los jóvenes.

Hay que adaptar las formas vigentes de prestación pública de servicios sociales, apoyo y asistencia social en Grecia para que atiendan las necesidades pluridimensionales y en aumento en esa esfera. Según los datos SEEPROS de Eurostat, Grecia ha aumentado el gasto en protección social y en 1998 le dedicó el 24,5 % de su PIB (media de los 15 Estados miembros de la UE: 27,7 %). Calculado en estándar de poder adquisitivo (EPA) por habitante, el gasto en protección social en Grecia, que asciende a 3 139 EPA, es inferior a la media de los 15 Estados miembros de la UE, que asciende a 5 532 EPA, y se debe a sus niveles menores de capacidad productiva. Más de la mitad de los gastos sociales están dedicados a la vejez y a las pensiones de los supervivientes (el 52,6 % en comparación con el 45,7 % en los 15 Estados miembros de la UE), con lo que quedan relativamente menos recursos para financiar otras transferencias sociales.

- El principal imperativo futuro, en particular dado que el papel de solidaridad de la familia griega se está reduciendo, es el de preservar la cohesión social aplicando políticas específicas en el sector de la protección social en favor de todos los ciudadanos con riesgo de exclusión social y pobreza. En el PNA/int. griego figuran claramente como los más importantes imperativos y prioridad en materia de políticas.

---

<sup>2</sup> Datos procedentes de la Encuesta nacional sobre gastos de los hogares, basada en la renta disponible y en un nivel de pobreza situado en el 60% de la mediana nacional.

- Otro imperativo reconocido por el PNA/int. es el de aumentar más la diversidad y la calidad de los servicios de asistencia social, lo que probablemente propicie otros aumentos en su importancia como porcentaje del PIB.
- El PNA/int. insiste mucho en las medidas de las políticas de activación y prevención ya proyectadas o en ejecución con cargo al PNA griego en pro del Empleo. Así, pues, la lucha contra el desempleo y en pro del empleo es un imperativo fundamental del PNA/int. griego.
- Pese a los buenos resultados económicos que sigue presentando desde 1996, Grecia ha de afrontar aún el imperativo de abordar las desigualdades geográficas para fortalecer la cohesión social.
- El abandono escolar prematuro (en particular, los jóvenes con discapacidades «físicas», «mentales» o «sociales»), si bien ha disminuido en los últimos años, sigue siendo un imperativo, dados sus estrechos vínculos con la pobreza intergeneracional.
- La mejora de las condiciones de vivienda de algunas familias con bajos ingresos sigue necesitando atención especial.
- Otro motivo de preocupación es la necesidad de una importante reforma de las pensiones. La reorganización del sistema de seguridad social reviste la mayor importancia, pues, en vista de la actual situación financiera y de los retos futuros de una población que está envejeciendo, es necesaria para salvaguardar la idoneidad permanente de las pensiones a largo plazo.
- El fomento de una sociedad multicultural mediante una integración progresiva de los inmigrantes constituye un reto y una prioridad del PNA/int.

## **2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES**

El marco estratégico del PNA/int. encaminado a preservar la cohesión social está estructurado en tres ramales: políticas generales, con fuertes influencias en las magnitudes sociales y las relaciones sociales; políticas especializadas, con objetivos particulares e intervenciones independientes; e intervenciones administrativas para ampliar la diversidad de opciones. En ese marco, se proponen tres ajustes en las políticas: a) en relación con las necesidades (la demanda) de una política social para abordar principalmente los nuevos problemas vinculados con el desempleo, la transición a las nuevas condiciones económicas y a las realineaciones mundiales, b) en relación con la aplicación (la oferta) de la política social mediante la adaptación de las estructuras administrativas para que estén al servicio del nuevo papel de la política social y c) para conseguir nuevas formas de abordar la información (indicadores estadísticos e información administrativa). En general, el PNA/int. sigue cuatro direcciones estratégicas: 1) continua expansión macroeconómica, 2) política de empleo encaminada a luchar contra el desempleo y a favorecer la flexibilidad en el mercado laboral (ayudando a las mujeres y a los grupos con bajos ingresos), 3) una serie de reformas en sectores vinculados con la exclusión (salud, asistencia social, educación, seguridad social, administración pública, descentralización) y 4) tres nuevas iniciativas específicas que se adoptarán en enero de 2001.

El PNA/int. se centra en determinados grupos destinatarios, a consecuencia de una evaluación según la cual, dadas las limitaciones actuales, se deben lograr de ese modo avances más rápidos hacia la meta de una red de seguridad. Como contribución a ese planteamiento, se deberían determinar con mayor claridad los grupos que corren un mayor riesgo de exclusión social (en relación con las dimensiones, la composición, el empleo, las condiciones de vivienda, etc.) y las zonas geográficas con riesgo. Así, pues, hay margen para mejoras a ese respecto.

### **2.1 Perspectiva estratégica a largo plazo**

Aunque se están adoptando medidas para formular políticas nuevas y reformar las vigentes con vistas a abordar los problemas que están surgiendo en materia de pobreza y exclusión social, el PNA/int. no establece objetivo cifrado alguno. La insuficiente información cuantitativa de que adolece el PNA socava la elaboración de un plan de acción más integral y mejor estructurado. En consecuencia, existe una apremiante necesidad de obtención de documentación concreta mediante mejores datos y análisis estadísticos, necesidad reconocida, por lo demás, en el capítulo IV del PNA/int. Son esenciales para velar por el seguimiento y la evaluación de las medidas políticas que figuran en el PNA/int.



Las pensiones constituyen la mayor parte de las transferencias sociales. Las demás transferencias sociales contribuyen en medida mucho menor al alivio de la pobreza relativa en materia de ingresos. Las medidas recién adoptadas de transferencias de ingresos a las familias pobres (es decir, los que viven en zonas montañosas, con niños en edad escolar y los que padecen el desempleo de larga duración) pueden contribuir a mejorar esa situación. Además, al examinar los criterios sobre la amplitud de la cobertura de las diversas funciones del sistema de asistencia social, se consideran decisivos dos parámetros: el nivel de las prestaciones y el número de beneficiarios. Por esas razones, la evaluación de las repercusiones de las medidas resulta esencial.

En general, el PNA/int. deja claro que Grecia no ha adoptado una definición oficial de la línea demarcatoria de la pobreza ni unos ingresos universales mínimos garantizados. Eso explica la coexistencia de una gran diversidad de planes de transferencia de ingresos a ciertos grupos de la población (por ejemplo, personas con discapacidades, desempleados, ex presos, mujeres no aseguradas, etc.). La unificación y la aplicación de los criterios uniformes a prestaciones tan dispares sigue siendo una tarea para el futuro.

## **2.2 Contenido innovador del PNA/int.**

En el PNA/int. figuran algunas nuevas iniciativas específicas que se ejecutarán en enero de 2002: apoyo a la renta de las familias que viven en zonas montañosas y zonas menos favorecidas, prestaciones monetarias para los desempleados de edades comprendidas entre los 45 y los 65 años y prestaciones para familias con hijos de hasta 16 años de edad y escolarizados.

También algunas nuevas medidas presentadas principalmente en relación con los objetivos 2 y 3 se caracterizan por elementos y planteamientos innovadores. Se debe destacar en particular la confección de un mapa de la oferta y la demanda de servicios de asistencia social en los niveles regional y local, que estará conectado con el sistema integrado de información geográfica sobre la asistencia sanitaria y la asistencia social que se va a crear.

## **2.3 Planteamiento coordinado e integrado**

La creación de los mecanismos y las disposiciones necesarios con vistas a garantizar planteamientos coordinados e integrados constituye una prioridad. El Gobierno se ha comprometido a crearlos. Además, es necesario desarrollar más los planteamientos basados en la consulta a los beneficiarios y la participación adecuada en los procesos de adopción de decisiones.

### **3. MEDIDAS POLÍTICAS MÁS IMPORTANTES EN RELACIÓN CON LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES**

En el PNA/int. griego figuran gran número de medidas políticas, distribuidas entre los cuatro objetivos comunes, y con diversas formas, tales como las siguientes: acciones, actos legislativos, reformas proyectadas en diversos ámbitos de aplicación de las políticas, ampliación de las medidas vigentes, prestaciones financieras, etc.

#### **3.1 Facilitar la participación en el empleo**

El PNA/int. insiste en particular en medidas y acciones al servicio del **objetivo 1.1** *«Facilitar la participación en el empleo»*, la inmensa mayoría de las cuales son medidas incluidas ya en el PNA/empl. griego para 2001. Sin embargo, mientras que en el PNA/int. figuran diversas acciones específicas que pueden contribuir a un mayor acceso al mercado laboral para determinados grupos destinatarios, un factor decisivo para su eficacia, dada la escala del problema del desempleo, sería el avance en la reestructuración en gran escala del Instituto Nacional de Empleo, que está en marcha, y el establecimiento de un sistema bien organizado de determinación, información y supervisión de las corrientes de entrada en el desempleo y salida de él. Además, se debe prestar atención particular a las medidas encaminadas a prestar orientación y apoyo social adaptados a las necesidades particulares.

#### **3.2 Facilitar el acceso a recursos, derechos, bienes y servicios para todos**

En relación con el **objetivo 1.2** *«Facilitar el acceso a recursos, derechos, bienes y servicios»*, el PNA/int. insiste también en una gran diversidad de planes de asistencia social (prestaciones «monetarias»), que sólo parcialmente están al servicio de dicho objetivo. Además, en Grecia no existe un plan general de subsidio por desempleo de larga duración, mientras que existe el peligro de que algunos grupos que padecen la pobreza puedan no reunir los requisitos para acogerse al apoyo a los ingresos. En cuanto al resto de las medidas correspondientes a dicho objetivo (derechos, bienes y servicios), se basan principalmente en las previstas reformas generales de los sistemas —por ejemplo, educación, salud, protección social, etc.— y destinadas a mejorar, entre otras cosas, la igualdad de acceso. Una cuestión que se plantea es la de si ese tipo de reformas puede satisfacer por sí solo las necesidades de las personas o grupos de la población desfavorecidos. Conviene observar la escasez (o poca solidez) de vínculos entre las políticas dirigidas a los objetivos 1.1 y 1.2.

#### **3.3 Prevenir los riesgos de exclusión**

Por lo que se refiere a las medidas presentadas en relación con el **objetivo 2**, *«Prevenir los riesgos de exclusión»*, aunque abarcan a la mayoría de los grupos de la población con riesgo, resultan estar fragmentadas y desconectadas de las demás medidas presentadas en relación con los demás objetivos. Algunos de los programas presentados, tales como «Apoyo social y centros de formación para las personas discapacitadas», «Desarrollo y ampliación del programa "Psychargos" sobre la salud mental» e «Intervenciones de desarrollo urbano integrado», comprenden elementos innovadores, en particular por estar basados en un planteamiento integrado. En cuanto a las acciones de fomento de la integración electrónica, se centran principalmente en la educación y la formación.

### **3.4 Ayudar a los más vulnerables**

Con relación al **objetivo 3**, *«Ayudar a los más vulnerables»*, se proponen diversas medidas, principalmente mediante la prestación de apoyo para abordar problemas educativos interculturales, mientras que no existe una vinculación evidente entre las acciones previstas y los consiguientes servicios de apoyo social necesarios para los grupos concretos. Sin embargo, para prevenir la exclusión social, serán también importantes las reformas estructurales. La mayoría de las medidas van destinadas a grupos concretos de la población. También en este caso hay sólo algunas medidas que se podrían calificar de innovadoras, respaldadas por un planteamiento integrado, como, por ejemplo, el Plan de Acción Integrado para los Rom (gitanos), que combina la inversión infraestructural con la inversión en capital humano y social.

### **3.5 Movilizar todos los órganos pertinentes**

Las medidas presentadas en relación con el **objetivo 4** *«Movilizar todos los órganos pertinentes»* comprenden, entre otras cosas, planes necesarios para la supervisión y la ejecución del PNA/int. y medidas de mejora de la gestión de los asuntos públicos y la capacidad administrativa. A eso se debe que la pertinencia de dichas medidas para este objetivo sea indirecta. Algunas de ellas no presentan vinculación alguna con dicho objetivo, mientras que otras parecen requerir mucho tiempo antes de que se las ejecute. El resto de las medidas relativas al fortalecimiento de las actividades voluntarias se encuentran en un proceso de planificación. La intención de crear una red de servicios de apoyo para los grupos vulnerables de la población en el nivel municipal resulta prometedora.

## **4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES**

Si bien la intención de adoptar un planteamiento de integración de la igualdad entre hombres y mujeres está claramente expresada, el PNA/int. no presenta una estrategia integral basada en un análisis sistemático de los problemas que afrontan las mujeres en Grecia y en una supervisión de los cambios que se están produciendo. A ese respecto apenas se añade gran cosa a las acciones en materia de integración de la igualdad entre hombres y mujeres anunciadas en el PNA/empl. Se presentan algunas medidas a favor de los grupos más vulnerables, tales como los programas de asistencia a ex presas tras su salida de la cárcel.

## 5. PAPEL DEL FSE EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

El Fondo Social Europeo y la iniciativa comunitaria EQUAL contribuyen sustancialmente al cumplimiento de los objetivos de los PNA/int. No obstante, el PNA/int. griego contiene pocas referencias explícitas al MCA 2002-2006 de este país. En particular, un gran número de medidas, especialmente las relativas a los objetivos 1.1, 2 y 3 de Niza, y en menor medida las relativas al objetivo 4, entrañan implícitamente la contribución del FSE. Esta deficiencia se debe a que los importes se ultimaron después de la presentación del PNA/int.

El FSE actúa en Grecia en el sector de la integración social principalmente mediante el fortalecimiento de la empleabilidad y la integración de los grupos vulnerables, incluida la facilitación del acceso a los sistemas educativo y sanitario. El apoyo del FSE se refleja principalmente en la cofinanciación de los programas operativos «Empleo y formación profesional», «Educación y formación inicial» y «Salud y bienestar». También se presta apoyo con cargo al FEDER en materia de infraestructuras y equipo conexos.

Además, el programa operativo EQUAL para Grecia encaminado a fomentar y ensayar nuevas formas de lucha contra la discriminación y las desigualdades que afrontan los más desfavorecidos en el mercado laboral (jóvenes, mujeres, los que carecen de instrucción, minorías étnicas, personas con discapacidades, trabajadores de edad avanzada, refugiados, ex delincuentes, personas que hacen un uso indebido del alcohol y las drogas y solicitantes de asilo) depende en gran medida del apoyo con cargo al FSE.

# ESPAÑA

## Conclusiones

**Situación y tendencias principales** El Estado del bienestar español ha mejorado mucho en los veinte últimos años. El rápido crecimiento del gasto en protección social (a un ritmo más rápido que el PIB y el gasto público total) ha permitido a España crear una protección social basada en el acceso a la educación, la salud y las prestaciones sociales y, en particular, pensiones para los ancianos. El tradicional seguro de desempleo financiado con fondos públicos ha pasado a ser un sistema mixto que también proporciona prestaciones de asistencia social financiadas con fondos públicos. En los diez últimos años, ha aumentado la cobertura de la protección social para abarcar a las personas más vulnerables con la progresiva aplicación de planes de asistencia social como una red de seguridad final. Pese a las constantes mejoras de los cinco últimos años, la tasa de desempleo en España, sigue siendo alta: un 14,1 %. Según los datos armonizados del PHCE (1997), el 19 % de la población española vivía con ingresos inferiores al 60 % de la renta mediana. Las tendencias recientes muestran que las personas sin techo, los inmigrantes, sus hijos y las familias monoparentales son los grupos socialmente más vulnerables y que la causa más importante de exclusión es la falta de empleo.

**Planteamiento estratégico** Las autoridades españolas consideran que la exclusión es un fenómeno pluridimensional, lo que hace que la movilización de los interesados directos resulte mucho más difícil al igual que la aplicación de una política coherente de integración. En ese marco, el Plan actual presenta un catálogo de las diferentes medidas de integración vigentes y previstas. La prioridad estratégica principal de dicho Plan es la movilización de las autoridades públicas de los diferentes niveles, los interlocutores sociales y las ONG. Ese logro debería abrir la vía en el futuro para presentar un plan en el que las medidas estén mucho más integradas que las presentadas en este Plan.

**Medidas políticas** España aborda los cuatro objetivos. La actitud española ante los imperativos en materia de integración social se centra principalmente en el componente empleo de la protección social, en particular mediante los sistemas de pensiones para los trabajadores jubilados y las personas con discapacidades, con el objetivo de garantizar un nivel aceptable de protección a las personas de edad avanzada y a los grupos más vulnerables de la población. El otro ramal importante de la protección social se refiere a los ingresos mínimos como red última de seguridad para esas personas, en particular los jóvenes y las personas de edad avanzada sin empleo que aún no tienen la edad de jubilación, a las que se debe integrar en el mercado laboral. Tradicionalmente, las autoridades españolas han utilizado un planteamiento específico basado en institutos públicos sólidos y muy especializados y no en un planteamiento integrado. El acceso a las nuevas tecnologías es un asunto que también aborda el plan para evitar la exclusión de la sociedad de la información.

**Futuros desafíos** Para determinar un nivel mínimo de medidas de integración de forma más homogénea en todo el territorio nacional, serán necesarias la coordinación y la cooperación entre los diferentes niveles administrativos. Existe un compromiso de las administraciones central y autonómicas para que todas las Comunidades Autónomas elaboren sus planes regionales, como ya ocurre en varias de ellas y, en particular, en Navarra. Otro imperativo importante es el de abordar los casos de extrema pobreza. Formas relativamente recientes de exclusión, como las experimentadas por los inmigrantes adultos y niños, las personas sin techo y los enfermos mentales, merecen atención particular. Por último, en un futuro próximo se debe intensificar la mejora de los indicadores relacionados con la exclusión y la ejecución de planes regionales contra la exclusión.

## 1. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS

A lo largo de los 20 últimos años, el sistema español de protección social ha experimentado cambios que representan el paso del tradicional seguro de desempleo financiado con fondos públicos a un sistema mixto que también brinda prestaciones de asistencia social con financiación pública. El sistema de protección social, que evoluciona hacia una cobertura universal, se refiere principalmente al subsidio de ingresos mínimos, las prestaciones sanitarias, el subsidio de desempleo y de jubilación, y la integración en el mercado laboral. Es importante observar que el de los ingresos mínimos garantizados no constituye un plan nacional homogéneo, pues existen diferentes sistemas regionales que aportan distintos niveles de prestaciones.

La situación económica española ha mejorado en 2000 con un crecimiento del 4,1 % del PIB, lo que ha contribuido, en particular, a un aumento de la tasa de empleo y a la reducción del desempleo. Aunque la tasa de empleo aumentó del 47,1 % en 1996 al 55 % en 2000, sigue siendo muy inferior a la media de la UE, que asciende a 63 %. Pese al importante aumento del empleo femenino, sigue acusando un retraso de 30 puntos respecto al masculino y, pese a las constantes mejoras de los cinco últimos años, la tasa de desempleo (14,1 %) sigue siendo la más alta de la UE. También hay un importante desfase entre hombres y mujeres, pues la tasa de desempleo femenina es el doble de la masculina. Otras cuestiones específicas de España son la alta tasa de desempleo juvenil y la tasa de desempleo de larga duración, que ascienden al 11,4 % y al 5,9 %, respectivamente.

Según los datos SEEPROS de Eurostat, España gasta el 21,6 % del PIB en protección social, frente al 27,7 % por término medio de los 15 Estados miembros de la UE (datos correspondientes a 1998). El gasto por habitante en estándar de poder adquisitivo (EPA) asciende a 3 224 EPA en España, frente a una media en los 15 Estados miembros de la UE de 5 532 EPA. Según los datos armonizados del PHCE (1997), el 19 % de la población española vivía con unos ingresos inferiores al 60 % de la renta mediana (tasa de riesgo de pobreza). La tasa de personas que vivían en una situación de riesgo de pobreza permanente en el período 1995-1997 era del 8 % (datos del PHCE).

Sin embargo, los bajos ingresos son tan sólo una de las dimensiones de la pobreza y, para evaluar y analizar ese fenómeno con mayor precisión, es necesario tener en cuenta otros aspectos igualmente pertinentes, tales como el acceso al empleo, la vivienda, la asistencia sanitaria y el grado de satisfacción de las necesidades básicas.

Algunos de los imperativos fundamentales son los siguientes:

- Garantizar una asistencia mínima normalizada en todo el territorio nacional, pues la forma de abordar la integración social difiere en gran medida de una Comunidad Autónoma a otra;

- Garantizar una coordinación más estrecha entre políticas activas de empleo y políticas de integración social;
- Centrarse en los principales grupos vulnerables, tales como las personas sin techo, los inmigrantes y las familias monoparentales, pues en esos grupos se acumulan las situaciones desfavorecidas, tales como el desempleo, las escasas aptitudes profesionales, las malas condiciones de vivienda, las discapacidades, etc.
- Atender la necesidad de prestar protección social a los jubilados y a las personas con discapacidad.

## **2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES**

En el PNA/int. se presenta el panorama general de la pobreza y la exclusión social, las diferentes medidas vigentes y las mejoras proyectadas con vistas a abordar esa cuestión. Esa tarea requirió la participación de un gran número de interlocutores en los niveles central, regional y local. En el marco institucional de España, el PNA/int. es necesariamente más un cuadro panorámico de las diferentes medidas que un solo plan integrado. Aun así, se debe considerarlo un logro considerable.

En el PNA no se indican claramente objetivos principales ni cifrados. Sin embargo, de las detalladas cifras financieras presentadas en el Plan se puede deducir que los sistemas de pensiones y de ingresos mínimos son los instrumentos más importantes para luchar contra la exclusión social. La movilización de los interesados directos es un objetivo estratégico que permitirá mejorar la eficiencia de la política de integración.

### **2.1 Perspectiva estratégica a largo plazo**

Como se puede deducir del desglose financiero, casi el 90 % de los recursos indicados en el PNA/int. van encaminados a garantizar el complemento de las pensiones mínimas y el 10 % a fomentar la integración en el mercado laboral. En ese marco, la prioridad estriba en garantizar el apoyo a los ingresos de las personas que no forman parte del mercado laboral, tales como los ancianos y las personas con discapacidades.

La mayor parte del otro 10 % se dedica a abordar cuestiones indirectamente relacionadas con la pobreza, tales como las condiciones de vivienda, la salud, la educación, etc., o a apoyar a grupos beneficiarios específicos. Las medidas incluidas en esas categorías están bien formuladas, pues corresponden a acciones aplicadas por organismos públicos especializados.

La falta de objetivos cifrados es una deficiencia del PNA. Es necesario mejorar los indicadores relativos a la exclusión, que deben comprender también los aspectos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres , para entender mejor el proceso de la exclusión social y alentar la adaptación de la política social a las nuevas tendencias. Es importante observar que en relación con cada uno de los objetivos hay una descripción de un conjunto de iniciativas que se ejecutarán en los dos próximos años para mejorar las políticas relacionadas con la integración social.

## **2.2 Contenido innovador del PNA/int.**

El contenido más innovador del PNA/int. es la movilización de los interesados directos descrita en relación con el objetivo 4. Aunque en relación con los otros objetivos hay una descripción de las iniciativas proyectadas para los dos próximos años, éstas se refieren en general a la mejora de las medidas existentes. Se puede considerar la movilización de todos los interesados directos en la esfera de la integración social como la forma de fomentar la sensibilización sobre esa cuestión concreta y fomentar cambios sistémicos que permitan la formulación de planteamientos más integrados.

## **2.3 Planteamiento coordinado e integrado**

La administración descentralizada de España hace que la mayoría de los elementos descritos en el Plan sean competencia de las Comunidades Autónomas. El Ministerio de la Presidencia es el encargado de coordinar la elaboración, la supervisión y la evaluación del Plan. A ese respecto, sería apropiado evaluar a nivel regional el grado de coordinación e integración de las diferentes medidas. Además, la mayoría de los organismos públicos españoles en la esfera de los asuntos sociales están organizados fundamentalmente en torno a grupos beneficiarios, por lo que un planteamiento holístico de la integración social sólo será posible mediante una coordinación y una cooperación intensas. De las acciones descritas en relación con el objetivo 4 se desprende con claridad que se está trabajando intensamente para abordar esa cuestión.

## **2.4 Compatibilidad de los planteamientos estratégicos en relación con el PNA/empl.**

Los dos PNA están estrechamente vinculados en cuanto a las medidas relativas al empleo. Así es en particular en el caso de las medidas correspondientes al objetivo 1 encaminadas, por una parte, a garantizar las prestaciones por desempleo a los beneficiarios y, por otra, a fomentar la integración en el mercado laboral mediante la formación profesional. En este Plan figura la asignación aproximada de fondos del PNA/empleo destinados a las personas más vulnerables.



### **3. MEDIDAS POLÍTICAS MÁS IMPORTANTES EN RELACIÓN CON LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES**

#### **3.1 Facilitar la participación en el empleo**

Se hace hincapié principalmente en los planes de integración que combinan el empleo y la formación, además de los subsidios por desempleo. El grupo destinatario de este objetivo es el del desempleo de larga duración. Los ingresos activos para la integración combinan el servicio público de empleo y los servicios sociales. Van encaminados a garantizar unos ingresos mínimos y a prestar asistencia para fomentar la integración de los beneficiarios en el mercado laboral. Como la gestión de esta medida corre a cargo de la administración central, sería interesante evaluar sus sinergias con planes similares de integración gestionados a nivel regional.

#### **3.2 Facilitar el acceso a recursos, derechos, bienes y servicios para todos**

Se considera prioritario garantizar el acceso a los recursos mínimos, lo que representa el **65 %** del gasto en relación con este objetivo y el 32 % de todo el PNA. Los beneficiarios principales son sobre todo los jubilados y las personas con discapacidades. Las otras prioridades de este objetivo son las medidas educativas, en particular para quienes carecen de una instrucción mínima, que representan el **12 %** de dicho objetivo. Las medidas en materia de salud, que también representan el **12 %**, se centran principalmente en los servicios integrados, que comprenden los servicios sociales y sanitarios, las administraciones regionales y locales que abordan el problema de la asistencia a personas con enfermedades crónicas, y en el Plan Nacional sobre Drogas. Por último, se asigna el 10 % a los servicios sociales y la vivienda.

#### **3.3 Prevenir los riesgos de exclusión**

Uno de los ramales de este objetivo se refiere a la ejecución de los planes de integración a nivel regional. Hasta ahora sólo ocho Comunidades Autónomas han presentado un plan, si bien, al final de 2003, todas ellas, así como los municipios mayores, tendrán sus propios planes. Si bien en el PNA/int. no se especifica apoyo financiero alguno para esos planes, deben considerarse un punto de partida. Otro ramal de dicho objetivo es la «solidaridad familiar». Estas medidas se centran principalmente en las personas a cargo y los servicios de guardería y reciben un claro apoyo financiero.

Por lo que se refiere al acceso a las nuevas tecnologías, en el Plan se reconoce el papel que desempeñan las nuevas tecnologías para ayudar a las ONG y se establecen diversas iniciativas para facilitarles el equipo en materia de TIC y estimular las redes polivalentes de comunicación. También es digna de mención la intención de fomentar las nuevas tecnologías para el desarrollo del teletrabajo en grupos con dificultades sociales. Sin embargo, conviene observar también que se habla de que 9,8 millones de personas tienen dificultades para el acceso a las nuevas tecnologías, por lo que esa cuestión rebasa el sector concreto de la exclusión social.

### **3.4 Ayudar a los más vulnerables**

Se presentan las prioridades por grupos beneficiarios. La prioridad financiera máxima es la concedida a los «inmigrantes» y a las «familias con hijos», que se beneficiarán del 45 %, aproximadamente, del gasto previsto en relación con el objetivo 3. Las «personas de edad avanzada» y las «personas con discapacidades» representan el 40 %, mientras que «las mujeres» y «los jóvenes» representan el 10 % de la asignación financiera. Respecto de las personas sin techo, sólo se ha asignado una pequeña proporción inferior al 1 %. La mayoría de las medidas o los planes concretos descritos presentan particular interés para luchar contra la exclusión y van destinados a grupos muy concretos.

### **3.5 Movilizar todos los organismos pertinentes**

El aspecto más importante del PNA/int. es el enorme esfuerzo y compromiso por parte de las diferentes autoridades e interlocutores españoles para recoger información a fin de presentar este Plan, que permitió preparar un amplio panorama de las cuestiones relativas a la integración en España. El seguimiento del PNA/int. requerirá una intervención importante para crear formas más institucionales de adopción de decisiones, entre las que se incluye la constitución de nuevos foros de debate. Por lo que se refiere a la integración social, la cooperación entre la administración central y las regiones será similar a la que ya existe para la política de empleo. Los interlocutores sociales y las ONG se proponen también institucionalizar la forma como seguirán contribuyendo al debate sobre la integración social. Sin embargo, habría sido apropiado disponer de alguna información sobre cómo las administraciones públicas de las Comunidades Autónomas están movilizando a los diferentes agentes en su nivel, pues la aplicación de la integración social se hace en su mayor parte a nivel regional. En ese sentido, en el Plan contra la exclusión de Navarra (1998-2005) se indica cómo puede una Comunidad Autónoma movilizar a los interlocutores regionales para determinar los objetivos futuros y formular las medidas operativas.

## **4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES**

El PNA/int. se propone aplicar la integración de la igualdad entre hombres y mujeres en los cuatro objetivos. Sin embargo, esta cuestión se aborda fundamentalmente desde el punto de vista de la vulnerabilidad de las mujeres, como en el amplio Plan Español de Acción en pro de la Igualdad entre los Hombres y las Mujeres, que figura en el objetivo 3. En el mismo objetivo se presenta un nuevo Plan Nacional de Acción contra la Violencia Doméstica que comprende apoyo a las víctimas, pero también medidas contra los perpetradores y formación del personal encargado de imponer la observancia de la ley. En los objetivos 1 y 2, se plantean a veces cuestiones relacionadas con la igualdad entre hombres y mujeres para luchar contra el analfabetismo y en los casos en que las medidas tienen repercusiones concretas en la vida familiar, tales como los servicios de guardería y la asistencia sanitaria y pueden facilitar la integración de las mujeres en el mercado laboral.

El Instituto de la Mujer, por ser parte del Ministerio de Trabajo, ha participado en el proceso de elaboración del PNA/int.; sin embargo, no hay una indicación clara sobre el seguimiento y la evaluación del PNA/int. desde el punto de vista de la igualdad entre hombres y mujeres .

## **5. PAPEL DEL FSE EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

Los actuales objetivos 1 y 3 del MCA (2000-2006) apoyan la integración social principalmente mediante el eje prioritario de la «integración laboral de las personas con dificultades especiales». El FSE y las asignaciones nacionales representan unos 980 millones de euros para todo el período. Las Comunidades Autónomas y las ONG son las mayores promotoras de las medidas relativas a la integración social. La iniciativa EQUAL contribuye también a la integración social, en particular mediante las prioridades relacionadas con la inserción laboral y la igualdad entre hombres y mujeres.



# FRANCIA

## Conclusiones

**Situación y tendencias fundamentales:** En los últimos años, Francia ha registrado un crecimiento sostenido de la economía y ha experimentado una reducción de la tasa de desempleo y del número de personas en situación de pobreza o exclusión. El país sigue afrontando un desempleo aún elevado que afecta a las diferentes categorías sociales y regiones de forma profundamente desigual. En 1997 la tasa de riesgo de pobreza ascendía al 17 %, con lo que Francia se situaba ligeramente por debajo de la media de la Unión Europea. Si bien la pobreza y la exclusión están vinculadas principalmente a la carencia de empleo, puede afectar también a personas que ocupan un puesto de trabajo. Los principales grupos vulnerables ante la pobreza y la exclusión son los siguientes: los niños menores de 15 de años que viven en hogares pobres, los desempleados de larga duración, los jóvenes con escasas aptitudes profesionales, las familias monoparentales, las familias numerosas, las personas que viven en barrios degradados y los solicitantes de asilo.

**Planteamiento estratégico:** El PNA/int. prolonga y completa una operación de lucha contra la exclusión iniciada a partir de 1998. Se deberá ejecutarla con la ayuda de un programa financiero detallado. El PNA/int. aplica una doble estrategia, a medio plazo, basándose en el PNA/empl., que concede la mayor importancia al acceso al empleo y moviliza los diferentes interesados directos de los sectores público y privado para ayudar a las personas que encuentran mayores dificultades para ejercer sus derechos. Esa movilización de los interesados directos requiere una mayor coordinación entre los departamentos administrativos interesados y una estrecha participación de todos los interlocutores pertinentes. El criterio adoptado tiene en cuenta el carácter pluridimensional de la exclusión y hace hincapié en un planteamiento integrado de las diferentes políticas. El PNA/int. subraya también la importancia de una acción más específica en las regiones en las que la pobreza y la exclusión son más pronunciadas. Por último, si bien se ha hecho una importante intervención en cuanto a la formulación de indicadores, es de lamentar la ausencia de objetivos o subobjetivos cifrados.

**Medidas políticas:** Las medidas se dividen en cuatro categorías principales, correspondientes a los cuatro objetivos adoptados en Niza. Si bien el «acceso al empleo» agrupa una gran parte de las medidas, en el PNA/int. 2001 se proponen una gran diversidad de medidas de carácter social y cultural, destinadas a grupos o regiones beneficiarios bien determinados. Sólo teniendo en cuenta los aspectos financieros del «Programa nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social» se podrá apreciar la intensidad de las políticas propuestas. El planteamiento general en cuanto al acceso a los derechos contribuye a fomentar la igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres en los dispositivos y las medidas del Plan, cosa a la que contribuirá la formulación de indicadores desglosados por sexo.

**Futuros desafíos:** Los de luchar contra los factores de precariedad en materia de ingresos profesionales, vivienda, salud, conocimientos y aptitudes y garantizar el acceso efectivo a los derechos son los imperativos más importantes que deben afrontar las autoridades francesas. También habrá que prestar atención particular a los problemas que se plantean en los barrios delicados de viviendas sociales o en ciertas zonas geográficas. Además, a la luz de la presentación en julio de 2001 del «Programa nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social» y a fin de fortalecer el carácter integrado del PNA/int., resulta indispensable garantizar un seguimiento sostenido mediante indicadores apropiados y una ejecución conjunta del PNA/int. y de todos los diferentes programas e iniciativas que las autoridades francesas adopten en materia de integración social.

## 1. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS

Desde mediados de 1997, la economía francesa ha estado experimentando, pese a una inflexión reciente, una tasa de crecimiento sostenido (el PIB creció el 3,2 % en 2000) y una alta tasa de creación de puestos de trabajo (515 000 en 1999, 580 000 en 2000). La tasa de desempleo ha ido disminuyendo desde 1997 (8,7 % al final de marzo de 2001), lo que ha beneficiado en particular a los desempleados de larga duración, a las personas de más de 50 años y a los jóvenes. Pese a esas tendencias, el nivel de **desempleo** sigue siendo muy elevado y sobre todo **persisten desigualdades**. Por ejemplo, la tasa de desempleo es de 7,7 % en el caso de los hombres, mientras que alcanza el 10,9 % en el de las mujeres, hay considerables diferencias entre las regiones, pues el norte y el sur de Francia han de afrontar un desempleo mucho más elevado que el oeste o el centro del país.

La tasa de riesgo de pobreza, definida como el porcentaje de la población cuyos ingresos son inferiores al 60 % de la mediana nacional, afectaba al 17 % de la población en 1997, con lo que Francia se situaba ligeramente por debajo de la media de la UE (según los datos del Panel de Hogares de la Comunidad Europea). Según las estadísticas nacionales, unos cinco millones de personas vivían en 2000 por debajo del umbral de riesgo de pobreza (basado en un umbral equivalente al 50 % del salario mediano).

Sin embargo, la de los ingresos monetarios es sólo una de las dimensiones de la pobreza. Para hacerse una idea precisa de ese fenómeno, sería necesario tener en cuenta también otros aspectos igualmente pertinentes, tales como el acceso al empleo, la vivienda, la asistencia sanitaria y el grado de satisfacción de las necesidades básicas.

La pobreza y la exclusión están vinculadas principalmente a la ausencia de empleo y las personas que tienen un puesto de trabajo no son inmunes al respecto. Esos «trabajadores pobres» constituyen uno de los grupos más vulnerables ante la pobreza y la exclusión (1,3 millones de personas). Los otros grupos son: los niños menores de 15 años que viven en hogares en situación de riesgo de pobreza (950 000 en 2000), los desempleados de larga duración, los jóvenes con aptitudes profesionales insuficientes, las familias numerosas, las familias monoparentales, los solicitantes de asilo y las poblaciones de los barrios de viviendas degradadas o de los Departamentos de Ultramar.

El regreso al empleo de parte de la población pobre y su superación de condiciones de vida precarias son resultados recientes de la recuperación económica. **Los factores de inseguridad en relación con los ingresos resultantes del empleo, la vivienda, la salud o conocimientos/aptitudes profesionales representan el imperativo más importante** que afrontan las autoridades francesas. Un **segundo imperativo** es el del **ejercicio de sus derechos por las personas excluidas**. La complejidad de los procedimientos administrativos por aplicar, los formularios que rellenar y los expedientes que confeccionar, junto con la jungla de reglamentaciones hacen que con frecuencia resulte difícil ese acceso a los derechos. También habrá que prestar atención a los **barrios de viviendas sociales** degradados o delicados y a las **zonas geográficas** particularmente **afectadas por la exclusión social**.

## 2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES

En el PNA/int. se aplica una doble estrategia a medio plazo, basada en el PNA/empl., que concede la mayor importancia al acceso al empleo y moviliza a los diferentes interesados directos de los sectores público y privado a fin de ayudar a las personas que padecen las mayores dificultades para ejercer sus derechos. Dicha movilización de los interesados directos requiere una mejor coordinación entre los departamentos administrativos interesados y una intensa participación de todos los interlocutores interesados (en particular, las administraciones regionales y locales). La operación adoptada tiene en cuenta el carácter pluridimensional de la exclusión y hace hincapié en un planteamiento integrado que entraña acciones en pro del empleo, la formación, la vivienda y la salud.

En el Plan **no se fijan objetivos** (ni subobjetivos) **cifrados**, deficiencia que probablemente redundará en perjuicio de una comprensión idónea de las situaciones de pobreza y exclusión social, en particular en relación con la evaluación. La estrategia parece optar por una presentación de las «tendencias»: se propone una larga lista de indicadores y se centra en particular en la formulación de indicadores por sexo y según diversas variables (grupos de edad, grupos de categorías socioprofesionales, ingresos, situación en el mercado laboral y circunstancias familiares). En cambio, en el programa de julio de 2001 se establecen, en relación con la mayoría de las medidas, objetivos cifrados por alcanzar de aquí a julio de 2003. **Desde ese punto de vista, es importante subrayar la importancia que reviste el planteamiento integrado para la ejecución del PNA/int. y del programa de julio de 2001.**

### 2.1 Perspectiva estratégica a largo plazo

La estrategia propuesta en el PNA/int. constituye una **prolongación de las políticas adoptadas en 1998** y forma parte de una perspectiva **a medio plazo** hasta 2003. El instrumento financiero para la ejecución del PNA/int. es **el programa nacional de julio de 2001**. Los primeros resultados de la legislación de 1998 han demostrado que las medidas han tenido repercusiones reales en el acceso al empleo, pero un menor efecto en el acceso a los derechos (exceptuado el acceso a la asistencia sanitaria, que mejorará con la adopción de una cobertura universal del seguro de enfermedad).

El primer objetivo del PNA/int. es el de reinsertar en el mercado laboral a los solicitantes de empleo centrándose más claramente en los grupos más alejados del medio laboral. Entraña cinco objetivos principales basados en el programa de 1998 y que corresponden a las recomendaciones de la Cumbre de Niza.

## 2.2 Contenido innovador del PNA/int.

En la política francesa de lucha contra la pobreza y la exclusión, la verdadera ruptura data de la ley de 29 de julio de 1998, de la que el PNA/int. recoge tan sólo los principios fundamentales. Sin embargo, el PNA/int. subraya **las medidas destinadas a los grupos de población más alejados del mercado laboral** y amplía **la participación de los diferentes interesados directos del Estado** (Justicia, Cultura, Educación Nacional) **y de las empresas** (el desarrollo de la responsabilidad social y del diálogo social en las empresas a fin de prevenir y evitar la ruptura de las relaciones en materia de empleo –y, por tanto, la exclusión- constituye uno de los objetivos del proyecto de legislación sobre la «modernización social»). El Plan de 2001 **subraya la importancia** de que la **acción se centre en los territorios en los que la pobreza y la exclusión son más evidentes.**

## 2.3 Planteamiento integrado y coordinado

El planteamiento estratégico es claro y del todo coherente con los imperativos determinados. Se basa en el carácter pluridimensional de la exclusión y en la necesidad de proponer intervenciones diversificadas. El PNA/int. determina claramente las consecuencias de la exclusión, reconoce la necesidad de prevenirla y distingue los grupos y las zonas más vulnerables. Para afrontar los imperativos, el PNA/int. **sigue una estrategia basada en las diferentes políticas** (empleo, vivienda, salud, etc.) y a la vez moviliza a los interesados directos.

En materia de cooperación y coordinación entre todos los interesados directos, conviene observar que la elaboración de esa estrategia fue objeto de un importante debate en la sociedad francesa entre 1995 y 1998. Las diversas asociaciones y organismos sociales participaron intensamente, junto con los interlocutores sociales y los departamentos administrativos competentes del Estado. Al ampliar y profundizar esas operaciones, el PNA/int. no parece haber suscitado una movilización tan intensa fuera de las asociaciones directamente interesadas y de los servicios del Estado. Así, pues, **parece necesario establecer mecanismos reforzados de coordinación entre los departamentos administrativos interesados y velar por la participación de los diversos interlocutores en la aplicación de los dispositivos.** A ese respecto convendrá asegurarse de la participación intensa de las administraciones regionales y locales, en particular, los Consejos Generales y los municipios.



## **2.4 Compatibilidad de los planteamientos estratégicos en relación con el Plan Nacional de Acción/empl**

Existen vínculos estrechos entre el PNA/int. y la estrategia propuesta en el Plan Nacional de Acción en pro del Empleo de 2001. El nuevo Plan tiene en cuenta necesariamente la estrategia francesa en pro del empleo formulada en el PNA/empl., que fortalece y complementa. Francia concede importancia particular a las medidas preventivas o activas o de ambos tipos en favor de las personas con riesgo de exclusión, como atestiguan, en particular, la adopción del nuevo «Proyecto de acción personalizada», la creación de la «prima para el empleo» o la consolidación del programa TRACE («Trayecto de acceso al empleo»), dirigido a los jóvenes con grandes dificultades. Otras medidas establecen ayudas en vinculación directa con el empleo (sectores mercantiles y no mercantiles).

## **3. MEDIDAS POLÍTICAS MÁS IMPORTANTES EN RELACIÓN CON LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES**

### **3.1 Facilitar la participación en el empleo y el acceso a recursos, bienes y servicios para todos**

El planteamiento adoptado no consiste en crear derechos específicos, reservados sólo a los más desfavorecidos, sino que propone adaptar todas las disposiciones de la legislación general y formular acciones de seguimiento para velar por su aplicación efectiva. Las medidas entrañan principalmente la orientación de los desempleados y los grupos más alejados del mercado laboral hacia el empleo mediante la validación de aptitudes y títulos profesionales y el establecimiento de tarifas sociales para los servicios públicos basadas en los ingresos reales de las personas. Entre las nuevas medidas figuran la facilitación del acceso a la vivienda, la mejora del sistema de acceso a la asistencia sanitaria y sobre todo un esfuerzo importante en relación con los padecimientos psicológicos. En el PNA/int. se proponen también –si bien en menor medida- programas de ayuda para el acceso a la educación, la justicia y la cultura.

### **3.2 Prevenir los riesgos de exclusión**

La **estrategia** propuesta es **coherente** con el **principio cautelar** adoptado en la Cumbre de Niza. Se prevé toda una serie de medidas concretas para la actuación temprana específica en el momento en que exista riesgo de quiebra en las condiciones de vida. Las medidas principales son la propuesta de un apoyo social para las familias con un endeudamiento excesivo, la prevención de los desahucios, la creación de servicios de vigilancia educativa para evitar que los niños abandonen la escuela, la prevención de las rupturas familiares mediante un aumento de la ayuda parental y un acceso más fácil a las nuevas tecnologías para los jóvenes y los solicitantes de empleo.

Aunque el Plan no menciona la integración electrónica como imperativo importante, sí que enumera una serie de **iniciativas relativas a la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)** en la educación (todas las escuelas estarán conectadas a la red Internet antes del fin del curso escolar 2001-2002, diploma de usuario de ordenadores y de la red Internet) y la formación (módulo de iniciación a la red Internet y «certificado de navegación por la red Internet» ofrecidos a los solicitantes de empleo a los que se imparta formación y a los jóvenes que asistan a los centros locales). Se van a crear puntos de acceso público a la red Internet (de aquí a 2003, se abrirán más de 7 000, 2 500 de los cuales habrán firmado una «Carta del ciberespacio público» con vistas a ofrecer formación general para todos en forma de «pasaporte para la red Internet y el sector de comunicación polivalente»). Por último, se acelerará la ejecución del programa «Puntos Cyb»).

### 3.3 Ayudar a los más vulnerables

**El Planteamiento adoptado va orientado a la vez a las personas y a las regiones.** La determinación de los grupos vulnerables es muy clara y las acciones propuestas van dirigidas a las personas y las zonas más afectadas por los problemas de exclusión. Entre las medidas adoptadas figuran la ampliación del programa TRACE para los jóvenes que buscan su inserción profesional y el desarrollo de las actividades de utilidad social en los barrios degradados. Se presta atención particular a los territorios y departamentos de ultramar con problemas de exclusión. Desde el comienzo del decenio de 1980, Francia ha emprendido una importante intervención, denominada «política de la ciudad» y dirigida a los barrios degradados, y el Plan 2001 hace hincapié un planteamiento más territorial por parte del Estado, en particular en la esfera del acceso al empleo de los grupos de la población con mayores dificultades.

### 3.4 Movilizar todos los órganos pertinentes

En el PNA/int. se reconoce y se subraya que una acción eficaz para luchar contra la exclusión requiere una **coordinación eficaz entre todos los interesados directos**. Ésta requiere el fortalecimiento de las estructuras locales de observación social y el desarrollo de centros locales de acogida que alberguen los diferentes servicios públicos y sociales. Una mayor movilización y una mayor coordinación de los servicios descentralizados del Estado acompañarán a un fortalecimiento de los lazos de cooperación con las asociaciones. Esa cooperación es un elemento esencial del Plan tanto en su contenido como en las modalidades de su aplicación.

## 4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

El planteamiento general adoptado para garantizar a todos un acceso efectivo a los mismos derechos ha de contribuir al fomento de la igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres en las disposiciones y medidas presentadas. Sin embargo, ese planteamiento parece más limitado en la protección social, en la que se revelan desfases (en particular, en las situaciones de ruptura familiar), y en las esferas que necesitan una elaboración de estadísticas desglosadas por sexo, que, según el Plan, se introducirán progresivamente.

El carácter de los imperativos más importantes pone de relieve los desfases entre hombres y mujeres en materia de empleo y situación familiar (el 85 % de los padres sin pareja son mujeres). En consecuencia, las iniciativas adoptadas se refieren sobre todo al acceso al empleo (objetivos cifrados de participación de las mujeres con escasas aptitudes profesionales en el programa TRACE) y a la mejora de la independencia económica de los beneficiarios de la prestación destinada a los padres o las madres sin pareja. Los hombres particularmente marginados —ex presos, sin techo, delincuentes, trabajadores migrantes en albergues— se benefician también de una atención especial o de medidas relacionadas con diversos objetivos, tales como el acceso al empleo, la vivienda, la asistencia sanitaria y el acceso a la red Internet. El desarrollo del apoyo social personalizado debería contribuir también a que se tengan más en cuenta las necesidades específicas de los hombres y las mujeres.

Una cuestión por resolver es la de los instrumentos de orientación sobre las medidas. En el Plan se promete una atención especial a la formulación de indicadores por sexo a fin de que resulte más fácil adoptar medidas específicas para las mujeres, que con frecuencia son las víctimas principales de las situaciones de exclusión, lo que cobra tanta mayor importancia cuanto que el programa de julio de 2001, a diferencia del PNA/int., no concede relieve particular a la dimensión del sexo.

## 5. PAPEL DEL FSE EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

En el PNA/int. no se mencionan explícitamente las intervenciones cofinanciadas por el FSE. Sin embargo, **resultan perceptibles los vínculos con la** política preventiva aplicada. El FSE presta un apoyo particular para fortalecer el planteamiento preventivo en el marco del programa del objetivo 3 para el período 2000-2006. En efecto, esas medidas representan el 65,5 % del presupuesto nacional total (unos 3 000 millones de euros de contribuciones con cargo al FSE).

En particular, se concede el apoyo del FSE para acciones en pro de grupos beneficiarios del «Programa de acción personalizado para empezar de nuevo» y la formulación y la ejecución de los «planes locales en pro de la integración y del empleo» y de los «planes departamentales de integración». El FSE financia también medidas de lucha contra la exclusión apoyando un planteamiento basado en la prevención y la integración social y procura combinar los planteamientos preventivos contra el desempleo de larga duración con medidas de lucha contra la exclusión. El FSE desempeña también un papel preventivo al brindar una segunda oportunidad a los jóvenes que abandonan el sistema escolar sin obtener títulos. De forma similar, los trabajadores activos pueden beneficiarse del apoyo del FSE. Por último, el FSE apoya las medidas encaminadas a eliminar los obstáculos al acceso al empleo y a la formación de las mujeres y a fomentar la diversificación de sus opciones profesionales.



## IRLANDA

### Conclusiones

**Situación y tendencias fundamentales** El año 2000 fue el séptimo de un extraordinario crecimiento económico en Irlanda. El PIB creció un 10,7 %, el triple de la media de la UE y superior a los resultados de los años anteriores. Las repercusiones han sido enormes: una reducción del desempleo al 2 % y del desempleo de larga duración a menos del 1,7 %. Junto con un aumento del empleo, hay una escasez cada vez mayor de mano de obra y de trabajadores especializados. Desde el punto de vista de la pobreza, el panorama es mixto. Utilizando la definición irlandesa de «pobreza constante», los niveles de pobreza entre los adultos se redujeron del 15 % en 1994 al 8 % en 1998, mientras que los niveles de pobreza infantil quedaron reducidos al 12 % en el mismo período. Pero existe una disparidad cada vez mayor en materia de ingresos. En 1997, el 20 % de la población tenía ingresos inferiores al 60 % de la renta mediana, según datos del PHCE. Un examen en profundidad del problema de la exclusión social requiere más información sobre las tendencias de la pobreza, que a su vez exige más datos sobre grupos específicos y, por ejemplo, sobre la distribución de la pobreza por áreas geográficas. Este examen comprendería un análisis del problema de la exclusión social en el que se estudiarían los problemas relativos a la salud, las carencias rurales, los transportes y la vivienda. Estos aspectos deberían abordarse en la revisión de los PNA.

**Planteamiento estratégico** La necesidad de abordar la pobreza está claramente reconocida: las políticas de integración social ascienden a 10 000 millones de euros y la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, que sustenta el PNA/int., fue establecida en 1997. Dicha Estrategia de Lucha contra la Pobreza (y, por tanto, el planteamiento estratégico de la pobreza en Irlanda) cuenta con un programa a largo plazo (10 años) y se compone de objetivos concretos que comprenden determinados sectores programáticos y grupos. Se considera el empleo y el acceso a puestos de trabajo para todos fundamental para salir de la exclusión social. Se han establecido una infraestructura administrativa y procedimientos y mecanismos de supervisión (muchos de ellos nuevos, cuando se adoptaron) para hacer avanzar la estrategia. Particular importancia reviste la integración de los objetivos y los principios en planes nacionales financieros y de desarrollo. Existe el compromiso de revisar y mejorar la Estrategia de Lucha contra la Pobreza y ahora está en marcha un examen de gran alcance. No obstante, ni el análisis que sustenta la Estrategia ni las evaluaciones recientes de dicha estrategia están reflejados adecuadamente en el PNA/int., que carece de dimensión estratégica. No se determina como cuestión específica la integración de la igualdad entre hombres y mujeres.

Sin embargo, se espera que en el examen de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, una vez concluido, figuren un análisis y una respuesta estratégica en materia de políticas sobre el problema de la exclusión social.

**Medidas políticas** Irlanda está actuando en relación con los cuatro objetivos, en particular facilitando el acceso al empleo y mejorando los niveles educativos. Se establecen medidas específicas en materia de empleo y personas discapacitadas y se destaca el valor de la educación a lo largo de toda la vida. Dos de las cuestiones planteadas se refieren a la importancia de la familia y de las medidas para abordar la situación de las personas sin techo.

Se reconoce la necesidad de una infraestructura eficaz en materia de asistencia social para los niños y los ancianos y la pobreza infantil es un objeto de atención fundamental del PNA/int. Se valora la participación y la contribución de los interesados directos, que participan plenamente en la reforma de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza a través de planes de trabajo destinados a implicarlos más a fondo en este problema. Sin embargo, su participación en el proceso de preparación del actual PNA/int. se considera insuficiente y debería potenciarse en el futuro.

**Futuros desafíos** En el PNA/int. se ofrece un amplio bosquejo de los Futuros desafíos y no se determinan objetivos concretos. Pero a partir del PNA/int. se puede inferir que cualquier estrategia futura conforme a la revisada Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza debe abordar diversas cuestiones. Las prioridades principales serán las siguientes: mejoras de la prestación de servicios (de salud, vivienda y transportes) para quienes tienen ingresos bajos, abordar las situaciones rurales y urbanas de privación y aplicar una infraestructura de asistencia social (en particular para niños y ancianos). También deberá centrarse en reducir las cada vez mayores desigualdades de ingresos, la integración de los refugiados y los migrantes, así como la independencia (especialmente la independencia financiera) y el bienestar de las mujeres. También habrá que establecer objetivos en materia de oportunidades de empleo y de aumento de los logros educativos y los niveles de alfabetización.

## 1. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS

El año 2000 fue el séptimo de un crecimiento económico extraordinario en Irlanda. El PIB creció un 10,7 %, el triple de la media de la UE y superior a los resultados de los años anteriores. Con ello, aumentó la escasez de mano de obra y de trabajadores especializados. Esas repercusiones son importantes; la más notable es la reducción del desempleo al 4,2 % y del desempleo de larga duración al 1,7 % y un aumento del empleo. La tendencia indica un crecimiento continuo, pero a un ritmo menor (en 2001 se prevé un aumento del 6,7 % del PIB). En materia de pobreza ese panorama es mixto. Partiendo de la definición nacional de «pobreza constante», los niveles de pobreza entre los adultos se redujeron del 15 % en 1994 al 8 % en 1998, mientras que los niveles de pobreza infantil en el mismo período quedaron reducidos al 12 %. El aumento de las disparidades de ingresos es una de las consecuencias inmediatas del rápido crecimiento económico. Según datos del PHCE, en 1997 el 20 % de la población tenía ingresos inferiores al 60 % de la renta mediana. Cabe destacar que Irlanda dedicó sólo el 16 % del PIB en protección social en 1998 (la proporción más baja de la Unión), lo cual es atribuible en parte a su proporción relativamente baja de personas de edad avanzada.

Sin embargo, la de los bajos ingresos es sólo una de las dimensiones de la pobreza y, para apreciar y analizar ese fenómeno con mayor precisión, es necesario tener en cuenta otros aspectos igualmente pertinentes, tales como el acceso al empleo, la vivienda, la asistencia sanitaria y el grado de satisfacción de las necesidades básicas. Este examen exigirá información sobre las tendencias de la pobreza, aspecto que no se cubre adecuadamente en el PNA/int. Convendría desglosar esta información para disponer de datos sobre problemas como la pobreza por zonas geográficas o el riesgo de pobreza de los grupos más vulnerables. Es posible deducir algunos de los problemas, tales como las carencias rurales, que parece ser endémica. Se reconoce la desigualdad en el acceso a la salud, pero no se ofrecen los datos correspondientes. Se abordan los derechos humanos principalmente en la Ley de Igualdad, pero no hay referencia concreta alguna a los derechos sociales y poca referencia a la ciudadanía. En esta fase del examen de la Estrategia Nacional contra la Pobreza, el PNA/int. determina los Futuros desafíos en términos generales y no en forma de objetivos concretos. El objetivo principal del Gobierno irlandés es el de mantener una tasa sostenible de crecimiento económico y aumento del empleo, al tiempo que aborda la exclusión social, la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, del PNA/int. se puede inferir que, para abordar eficazmente la exclusión social, las políticas deberán abordar los siguientes aspectos: la prestación de servicios (de salud, vivienda y transportes) para quienes tienen ingresos bajos; la privación rural y urbana y el establecimiento de una infraestructura de asistencia social (en particular, para niños y ancianos). También deberá centrarse en las cada vez mayores desigualdades de ingresos, la integración de los refugiados y los migrantes y la independencia, especialmente la financiera, y el bienestar de las mujeres. También habrá que establecer objetivos en materia de oportunidades de empleo para los excluidos y aumentar los logros educativos y los niveles de alfabetización. Para ello, serán necesarios mejores datos, en particular sobre los grupos marginales, y una coordinación en el nivel local. Se espera que la revisión de los PNA cubra estos aspectos.

## 2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES

Hace mucho que se reconoce en Irlanda la necesidad de abordar la pobreza mediante la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, que comprende políticas que ascienden a unos 10 000 millones de euros. La Estrategia, establecida en 1997, se centra en el empleo como vía principal para salir de la exclusión. El apoyo estructural a la Estrategia comprende, entre otras cosas, el fortalecimiento de la legislación (en particular, la relativa a la igualdad) y un planteamiento de cooperación, en particular el Acuerdo Nacional de Cooperación. Dicha Estrategia constituye el núcleo del PNA/int. y de su planteamiento estratégico: cuenta con un programa a largo plazo (10 años) y se compone de objetivos concretos que comprenden determinados sectores programáticos, lo que refuerza un planteamiento basado en los grupos destinatarios. Se han establecido una infraestructura administrativa y procedimientos y mecanismos de supervisión (muchos de ellos nuevos, cuando se adoptaron) para hacer avanzar la estrategia. Particular importancia reviste que se hayan integrado los objetivos y los principios en planes nacionales financieros y de desarrollo. Existe el compromiso de revisar y mejorar la Estrategia de Lucha contra la Pobreza y ahora está en marcha un examen de gran alcance.

A la falta de coincidencia temporal entre el examen de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y la formulación del PNA/int se debe la falta de un análisis explícito del problema de la exclusión social. No se exponen por extenso las cuestiones relativas a la salud, la privación rural, la vivienda y el transporte. La selección de objetivos es una parte importante del examen y se han podido incluir pocos en el PNA/int. Se espera que futuras mejoras a ese respecto sean un resultado importante del examen de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza.

### 2.1 Perspectiva estratégica a largo plazo

La Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza adopta una perspectiva de 10 años. Ese compromiso con la perspectiva a largo plazo va acompañado también de la voluntad de examinar y cambiar lo que sea necesario. Sigue siendo apropiado que se centre en el empleo como vía más importante para salir de la exclusión, en particular para las personas con discapacidades y los desempleados, dada la situación del mercado laboral. La contribución del Plan Nacional de Desarrollo a la integración social es coherente con ese planteamiento. Dada la falta de coincidencia temporal con el examen de la Estrategia Nacional de lucha contra la Pobreza, el PNA/int. se limita en gran medida a una descripción de las medidas políticas ya adoptadas. No facilita información crítica cuantitativa o cualitativa crítica ni una evaluación adecuada sobre los primeros cuatro años de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza.



## 2.2 Contenido innovador del PNA/int.

El PNA/int. ofrece ejemplos útiles e interesantes de buenas prácticas pero incluye pocos elementos nuevos respecto de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza. Sin embargo, se espera que, como se ha acordado con los interlocutores sociales, la revisión de la Estrategia dé un nuevo impulso mediante un examen de seis temas: desventaja educativa, empleo, pobreza rural, desventaja urbana, vivienda y salud. Cada uno de los grupos de trabajo abordará las preocupaciones de las mujeres, los niños, los ancianos y las minorías étnicas como cuestiones horizontales. Otro grupo —el Grupo de Trabajo de Evaluación Comparativa e Indización— examinará la idoneidad de los pagos en concepto de asistencia social. Entre las competencias de cada uno de los grupos de trabajo figurarán también objetivos e indicadores. Se espera un informe sobre la revisión para noviembre de 2001. Se ha formulado el compromiso de que se reformará la Estrategia Nacional recurriendo al marco del PNA/int.

## 2.3 Planteamiento coordinado e integrado

El proceso de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza se basa en un planteamiento interministerial y multiinstitucional. Los interlocutores sociales, las ONG, los grupos de voluntarios y de la comunidad participan en la formulación de políticas y en la estrategia y están llevando a cabo una labor para fortalecerla. En el examen de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza participan todos los interesados directos pertinentes de forma positiva y elocuente. Su participación en el proceso del PNA/int. es menos evidente. Se han organizado conferencias para que los diferentes grupos pudieran hacer aportaciones, pero en opinión de algunos interesados directos este proceso ha sido menos participativo que otros procesos estratégicos y se han valorado menos sus contribuciones. Se ha formulado el compromiso de una participación plena en los futuros PNA/int. Con el programa «Protección contra la pobreza» se ha ensayado un planteamiento integral. Se trata de un intento radical de velar por que todas las políticas estatales tengan en cuenta sus repercusiones para quienes viven en la pobreza. El programa «Protección contra la pobreza» va encaminado a aportar un planteamiento sistemático a los encargados de la formulación de políticas a la hora de abordar las repercusiones de sus políticas —en particular en la fase de formulación— en quienes viven en la pobreza. Hasta la fecha, ese concepto sigue siendo sólido, pero la ejecución requiere una labor suplementaria. Se debe fortalecer más ese planteamiento y hacerlo extensivo al nivel local, después de que se haya hecho un examen de sus repercusiones.

## 2.4 Compatibilidad del planteamiento estratégico en relación con el Plan Nacional de Acción/empl

Las posibilidades de compatibilidad entre ambos no son escasas y el PNA/empl. aborda cuestiones relativas a la integración social. Pero, aunque el PNA/int. no deja de referirse al papel del **PNA/empl.**, los vínculos entre los dos documentos son débiles y se podría mejorarlos.

### **3. MEDIDAS POLÍTICAS MÁS IMPORTANTES EN RELACIÓN CON LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES**

#### **3.1 Facilitar la participación en el empleo**

La integración en el mercado laboral de personas excluidas y la eliminación del desempleo de larga duración son imperativos fundamentales. La estrategia debe aportar incentivos, movilizar todas las fuentes de mano de obra y brindar las oportunidades necesarias en materia de educación, formación y aprendizaje a lo largo de toda la vida. El PNA/int. basa su planteamiento en las medidas pertinentes en materia de empleabilidad del PNA/empl. y sus beneficiarios son las personas con discapacidades, los desempleados y, en menor medida, los nómadas y los refugiados. Se ha creado un Grupo Operativo sobre el Aprendizaje a lo largo de Toda la Vida para que determine los desfases en la prestación y haga recomendaciones. Una prioridad estriba en capacitar a las personas con aptitudes profesionales anticuadas o escasas, pero aún no se han establecido metas. Ya se están aplicando diversas iniciativas en materia de políticas para permitir el acceso a la sociedad basada en el conocimiento. Se trata ora de pequeños proyectos experimentales para grupos determinados, como, por ejemplo, las oportunidades en materia de TIC para personas discapacitadas y para apoyar al sector del voluntariado, ora de grandes planteamientos generales, como, por ejemplo, medidas en pro de la alfabetización digital.

#### **3.2 Facilitar el acceso a recursos, derechos, bienes y servicios para todos**

En el PNA/int. se plantean cuestiones relativas a la protección social y los ingresos mínimos. Para situar la información en su contexto, cabe señalar que Irlanda dedica a protección social la menor proporción del PIB de todos los Estados miembros (el 16,1 %, frente al 27,7 % de media de la UE, lo cual es atribuible en parte a que Irlanda tiene una baja proporción de personas de edad avanzada). Existe el compromiso, apoyado por los interlocutores sociales, de reforzar la protección social en su conjunto. Se ha avanzado sustancialmente en el cumplimiento de ese compromiso. Más concretamente, existe el compromiso de aumentar las prestaciones relativas a los niños y existe el objetivo de un pago mínimo de 100 libras irlandesas a la semana en concepto de asistencia social. Ya se ha iniciado la supresión de la red fiscal a quienes tienen salarios bajos y la determinación de un umbral de ingresos adecuados. En cuanto a la salud, se reconoce que el acceso a ella es desigual en Irlanda. En el Programa en pro de la Prosperidad y la Justicia se han establecido objetivos, pero no metas. En materia de transportes, la mejora de los servicios para que los discapacitados tengan acceso a ellos es integral, incluidos taxis, autobuses y trenes. Aunque no se ponga de relieve, esos cambios beneficiarán a otros (padres con niños pequeños o ancianos). Pero no se especifica cómo se atenderán las necesidades en materia de transporte de otras personas socialmente excluidas, en particular en las zonas rurales. No se plantean otras cuestiones conexas, como las del acceso a la justicia, al esparcimiento y a las artes. Sin embargo, hay varias iniciativas encaminadas a abordar la violencia doméstica, incluido el Comité Directivo Nacional de Mujeres contra la Violencia y MOVE y Primer Contacto, proyectos experimentales destinados a los posibles perpetradores de violencia.

### 3.3 Prevenir los riesgos de exclusión

Se calcula que la demanda de **viviendas** asciende a 500 000 nuevas viviendas para los diez próximos años. En el PNA/int. no se establecen metas para lograrlo y no se explican las repercusiones que tendrá en la integración social. A raíz del examen de los PNA, surgirán los objetivos. Se han determinado las necesidades particulares de los nómadas con vistas a adoptar medidas al respecto, pero en el PNA/int. no se han determinado como prioridad otros grupos socialmente excluidos ni las familias con bajos ingresos. En el PNA/int. se reconoce que se debe abordar urgentemente la situación de las personas sin techo y se ha creado un nuevo Organismo de Atención a las Personas sin techo en Dublín. En el PNA/int. no figuran indicadores/datos pertinentes. Para las **familias** existen diversas políticas de apoyo a todos los aspectos de la vida familiar, incluidos los siguientes: el Servicio de Asesoramiento en materia de Finanzas y Presupuestos para abordar el **endeudamiento** y se está aplicando una estrategia para mejorar el **equilibrio trabajo/vida**, pero no se han establecido objetivos. Un ejemplo de política en el terreno es el **Proyecto Experimental de Servicios para las Familias** destinado a familias problemáticas con problemas complejos, como, por ejemplo, los de las madres jóvenes sin pareja. El proyecto, de base local, aporta un planteamiento integrado y ofrece un «conjunto de servicios de apoyo» adaptados a las necesidades de las familias particulares. Entre ellos figuran los de orientación, asesoramiento y gestión de casos particulares. Un reciente informe de evaluación ha recomendado que se integre ese proyecto en las demás políticas.

### 3.4 Ayudar a los más vulnerables

Las intervenciones suelen ir destinadas a grupos determinados y no corresponden a un planteamiento universal. La **desventaja rural** es endémica. Casi el 61 % de los niños desfavorecidos en materia de adecuación corresponden a zonas rurales. Como ocurre con otros aspectos de la pobreza rural, no se han fijado metas concretas, si bien hay objetivos globales que beneficiarán a los habitantes de zonas rurales, como los de reducir drásticamente el abandono prematuro de la escuela y mejorar los niveles de aptitudes profesionales. Se determina la pobreza entre los **ancianos**, y en particular la necesidad de una cobertura eficaz o mayor en materia de pensiones. Un elemento nuevo es el **programa RAPID**, que determina las 25 zonas más desfavorecidas de Irlanda, basándose en los siguientes factores: desempleo, niveles de ingresos, familia y estructura social, desventaja en materia de educación y niveles altos de viviendas de alquiler subvencionadas por las administraciones locales. El programa RAPID va encaminado a centrar las medidas de integración social y la inversión con cargo al Plan Nacional de Desarrollo en los más desfavorecidos. Se trata de un planteamiento específico y del ámbito local de la protección social. La escuela **Colaiste ide** y la **Comisión de Formación Profesional de Dublín** imparten educación flexible y de calidad (enseñanza por la red Internet y a distancia) a desempleados, padres y madres sin pareja y personas discapacitadas. Atrae a estudiantes de toda Irlanda y participa en actividades de divulgación.

### **3.5 Movilizar todos los órganos pertinentes**

Los interesados directos participan en el programa relativo a la integración social. La infraestructura consultiva es sólida, mientras que ahora resulta evidente una mayor delegación de atribuciones en los niveles regional y local, incluidas cierta delegación del Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza en las Asambleas Regionales, la creación de los Consejos de Desarrollo Municipales y de Condado y la participación en aumento de las administraciones locales. El recién creado Comité Coordinador en materia de Igualdad de Oportunidades e Integración Social parte de una gran diversidad de organizaciones (incluidos los interlocutores sociales y las ONG) y una de sus tareas es la de determinar formas de fomentar la igualdad y la integración social como elemento fundamental de la política estatal. Un reciente Libro Blanco sobre «El apoyo a la actividad voluntaria» establece un marco para fortalecer los mecanismos de consulta previstos como parte del examen de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza. En el caso del PNA/int. se celebraron conferencias para recoger opiniones, pero en opinión de algunos interesados el proceso no era satisfactorio.

## **4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES**

No hay un análisis de la igualdad entre hombres y mujeres en relación con los objetivos principales, pero está en marcha una labor para abordar la pobreza de las mujeres, por mediación, entre otras cosas, del examen de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza. Estructuralmente, existe el Servicio de Igualdad entre hombres y mujeres, dependiente del Departamento de Justicia, Igualdad y Reforma Legislativa y está prevista la creación de un Servicio de Igualdad entre hombres y mujeres en la Educación. La nueva estructura en pro de la igualdad comprende nueve formas de igualdad, con las que se substituye la atención antes dedicada en exclusiva a la cuestión de la igualdad entre hombres y mujeres. No se conocen las repercusiones de ese cambio.

La igualdad entre hombres y mujeres se aborda en el ámbito empleo, como se indica en el PNA/empl. También se aborda en cierta medida en el contexto de la protección social. Por ejemplo, se llevaron a cabo mejoras en las pensiones estatales, aunque la actual reforma se centra en las pensiones profesionales y privadas. No obstante, debería prestarse especial atención a las necesidades de las mujeres de edad avanzada, especialmente aquellas que tienen un escaso historial laboral o carecen totalmente de él. En algunas áreas la mejoría es evidente, sobre todo en el apoyo a los que cuidan de personas dependientes, cuyo subsidio, concedido sin comprobación de recursos, se acompaña desde hace poco de un derecho de hasta 65 de semanas de baja laboral. Además, las personas que se encuentran en situación de baja laboral para ocuparse de niños u otras personas dependientes reciben contribuciones que les permiten seguir cotizando al régimen de pensiones durante ese periodo.

No resulta clara la integración de la igualdad entre hombres y mujeres en servicios como la salud, la vivienda y el transporte.

## **5. PAPEL DEL FSE EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

La inversión correspondiente al programa operativo nacional Empleo y Formación de los Recursos Humanos asciende a más de 12 500 millones de euros. La contribución del FSE a dicho programa asciende a más de 900 millones de euros, es decir, el 85 % de toda la contribución del FSE. Además, el FSE contribuye a los dos programas operativos regionales, en los que las medidas con cargo al FSE se refieren a las guarderías y al programa operativo PEACE II, en el que se recurre al FSE para apoyar las acciones en materia de integración social y empleabilidad. Aunque el importe con cargo al FSE asignado a la esfera de la política de integración social es relativamente modesto (el 12 %, aproximadamente, de los 1 056 millones de euros disponibles), el FSE presta un apoyo considerable mediante los ámbitos A y C de aplicación de las políticas en pro de los grupos con riesgo de exclusión.



## ITALIA

### Conclusiones

**Situación y tendencias principales:** La exclusión social en Italia se concentra sobre todo en ciertas regiones del sur del país, mientras que en el Norte el fenómeno es más limitado y afecta a grupos más específicos. La razón principal para la exclusión social es la pobreza monetaria, que, según los indicadores europeos, en 1997 ascendía al 19 % (tasa de riesgo de pobreza basada en un umbral del 60 % de la renta mediana). La exclusión social afecta en particular a las familias numerosas cuyo cabeza de familia carece de empleo, así como a las personas que tienen un bajo nivel de instrucción y a las personas de edad avanzada a cargo. La concentración geográfica de esos riesgos corresponde en gran medida al sur del país, donde el sistema social está centrado aún en mecanismos de asistencia financiera más que en la disponibilidad de los servicios. La familia, que sigue siendo un pilar del modelo social del país y goza de diversas ventajas fiscales y ayudas directas, sigue teniendo que compensar la falta de servicios sociales. Ese fenómeno puede tener consecuencias negativas en el empleo femenino, pese a una serie de iniciativas encaminadas a lograr el equilibrio entre la vida familiar y el trabajo (que aún dista de haberse alcanzado en Italia).

**Planteamiento estratégico:** La estrategia de lucha contra la exclusión social se basa en un planteamiento mixto, que establece políticas universales y preventivas, así como políticas curativas orientadas a grupos destinatarios. La nueva política de planificación en curso de experimentación será **integrada**, con asistencia y servicios sociales coherentes con los principios del acceso universal, una mayor cooperación y creación de redes y de un sistema de supervisión; profundamente **descentralizada**, con una participación directa de las administraciones regionales en todos los niveles; **cooperativa**, pues la participación de los diferentes interesados directos es un aspecto del nuevo sistema de planificación; y **multisectorial**, en el sentido de que el PNA, con diferentes planes plurianuales, se basa en un calendario hasta 2003 cuyos objetivos políticos no están cifrados en el nivel nacional. No obstante, la orientación de la estrategia y las medidas adoptadas en materia de políticas atestiguan claramente el compromiso del Gobierno a largo plazo. Dos tendencias principales caracterizan las prioridades del **gasto público** hasta 2003: el reequilibrio (1998-2000) del gasto en materia de protección social, con reducción de las pensiones (invalidez y guerra) y aumento de las transferencias y servicios y la duplicación de las consignaciones para el Fondo de Política Social entre 2000 y 2003.

**Medidas políticas:** El Plan Social Nacional (PSN), aprobado en abril de 2001, constituye la base para la elaboración del PNA y hace referencia explícita a los objetivos de Niza. Se está aplicando mediante planes regionales y constituye el marco de la nueva estrategia de integración social y de la reforma de la asistencia recientemente aprobada (Ley-marco de 2000). El PSN remite a diversos instrumentos de programación (cuatro planes nacionales y cuatro sectoriales), complementados por otras formas más específicas de asistencia (experimentos locales en materia de ingresos mínimos, la Ley de Educación de los Inmigrantes; las prestaciones familiares y por maternidad, la Ley de Derechos de los Niños, etc.). Las medidas en vigor corresponden a los cuatro objetivos comunes y se las presenta en consonancia con esa estructura.

**Futuros desafíos:** El imperativo más importantes es el del desarrollo del sur del país, que es, por lo demás, una prioridad de las políticas estructurales de Italia. Para ello, se debe hacer una intervención estratégica. La asistencia a los jóvenes y a las personas de edad avanzada a cargo constituye también un imperativo importante. El problema de la pobreza, claramente determinado en el diagnóstico y considerado uno de los cinco objetivos del PSN sigue siendo un imperativo que no se ha afrontado aún con medidas específicas, aparte del plan de ingresos mínimos (que aún se encuentra en fase de experimentación). En el nivel institucional, el principal imperativo es la coordinación de la planificación nacional, tanto entre los diversos planes sectoriales como entre el nivel nacional y los planes regionales. El seguimiento y la evaluación (por parte del Observatorio de las Políticas Sociales) y la capacidad de las autoridades regionales para asumir las competencias que se les han transferido, son otros aspectos que se deben seguir detenidamente.

## 1. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS

En el PNA se analiza la **pobreza** de forma muy metódica, aplicando los conceptos de pobreza **relativa** (a partir de un umbral que tiene en cuenta el nivel de gastos) y **pobreza absoluta** (en relación con una cesta de consumo mínimo en materia de bienes y servicios). Según los datos nacionales, en 1999 la pobreza relativa afectó a casi el 12 % de los hogares (unos 7 508 millones de personas), el 65,9 % de las cuales viven en el Sur. El 4,9 % de los hogares (1,038 millones de personas) se encontraban en una situación de pobreza absoluta (el 11 % en el Sur, frente al 1,4 % en el Norte). En 1997, según los datos del PHCE sobre el riesgo de pobreza (metodología Eurostat), el 19 % de la población italiana vivía con ingresos inferiores al 60 % de la renta mediana, el 34,7 % de ellos en el Sur, el 9 % en el Norte y el 19 % en el centro. La distribución de la renta es también desigual dentro de esas zonas geográficas, lo que aumenta las diferencias en cohesión social. Se tiene en cuenta el **riesgo de pobreza** en relación con la renta y se determinan las principales categorías de personas afectadas por dicho riesgo (por ejemplo, familias numerosas, jóvenes y personas de edad avanzada a cargo). Se observa que la pobreza aumenta en función del número de hijos menores en el hogar.

En el PNA italiano se considera que la de los ingresos monetarios es sólo una de las dimensiones de la pobreza y la exclusión social y, para hacerse una idea cabal de ese fenómeno, se deben tener también en cuenta otros aspectos igualmente pertinentes: el acceso al empleo, la vivienda, la atención da salud y el grado de satisfacción de las necesidades básicas, además de otros factores, como, por ejemplo, el nivel y la calidad de la educación escolar, el acceso a los conocimientos, en particular en materia de nuevas tecnologías de la información) y el abandono de la escuela (en el Sur, el número de jóvenes que abandonan la escuela sin obtener un título es ocho veces mayor que en el Norte).

Entre las personas con riesgo de exclusión social figuran los **menores** (28 % de los menores se encuentran en situación de riesgo de pobreza en el Sur, frente al 5,2 % en el Norte), las **personas sin techo**, los **discapacitados** (en particular, los de más edad) y los **inmigrantes**, a los que resulta difícil el acceso al empleo y al sistema escolar y que ocupan puestos de trabajo precarios.



La falta de **puestos de trabajo** sigue siendo un factor importante de exclusión (que afecta al 28,7 % de los hogares en los que el cabeza de familia está desempleado). Esa situación se agrava en el Sur por el bajo nivel de escolarización de los desempleados y el alto nivel de trabajo eventual.

La familia se ve aún con demasiada frecuencia obligada a hacer, sobre todo en el Sur, de amortiguadora social y de red ampliada de asistencia e integración social. El papel de la red familiar en el cuidado de los menores y otras personas a cargo representa un importante problema para la política social italiana y para la integración social, aún relativamente centrada en la ayuda financiera más que en la disponibilidad de los servicios.

No hay suficientes **servicios de guardería** disponibles: sólo acogen, por ejemplo, al 6 % de los niños (0-2 años). La necesidad de cuidar de los niños y las personas a cargo tiene repercusiones negativas en la igualdad de oportunidades, en el sentido de que puede limitar las posibilidades de las mujeres en materia de empleo y su autonomía económica. Para abordar ese problema, y en particular una mayor disponibilidad de servicios de asistencia, se deben fortalecer las políticas encaminadas a conciliar el trabajo y la vida familiar.

## 2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES

El PNA/int. representa una forma de afrontar ampliamente el imperativo de la integración social. Está en marcha un proceso de **reequilibrio gradual del gasto público** en la esfera de la asistencia social, incluidas la seguridad social y las pensiones. Los principios fundamentales del PNA son el fomento del acceso universal, la renta mínima, los servicios descentralizados y la racionalización de las transferencias de recursos públicos con una mejor determinación de los recursos destinados a la lucha contra la pobreza y los destinados a otros fines sociales (por ejemplo, el reparto de la carga de las responsabilidades familiares). El PNA desarrolla las prioridades determinadas en el Plan Social Nacional (PSN) para el período 2000-2003, aprobado en abril de 2001. Las iniciativas adoptadas por el Gobierno en el PSN indican un compromiso con una estrategia a largo plazo encaminada a la consecución de objetivos ambiciosos. En vista de la concentración geográfica de los problemas, otro objetivo sería el de habilitar al Sur para que se recupere de su retraso. La eficacia del seguimiento, guiado en el nivel central por un Observatorio de las Políticas Sociales, es un instrumento decisivo de esa estrategia. En consecuencia, una de las prioridades sigue siendo la formulación de métodos de evaluación de las políticas sociales.

Los objetivos políticos prioritarios del PNA son el respeto de los derechos de los niños, la lucha contra la pobreza, la mejora de los servicios prestados a las familias, la mejora de las condiciones de atención a personas a cargo y la integración social de los inmigrantes. La reforma de la política de asistencia persigue el objetivo de un planteamiento universal a largo plazo. La estrategia es tanto preventiva (por ejemplo: ciertos planes nacionales y sectoriales, tales como el Plan Nacional de Salud, el plan para los discapacitados, el plan para la educación, etc.) como curativa. Algunas de las medidas adoptadas en ese marco son los experimentos en materia de ingresos mínimos, la legislación sobre maternidad, personas a cargo, invalidez, derechos de los niños, etc.

El planteamiento estratégico requiere que las regiones puedan asumir sus nuevos cometidos y crear los instrumentos de programación necesarios (en el momento actual, los planes están en fase de elaboración y hasta ahora sólo se han aprobado tres planes regionales, todos en la Italia central y septentrional).

## 2.1 Perspectiva estratégica a largo plazo

A consecuencia de la organización del sistema social italiano y su regionalización, se describen los objetivos por alcanzar sobre todo en términos cualitativos y raras veces están cifrados, pese a que los planes regionales y los planes de zona, que están en fase de aprobación, comprenden su expresión en cifras y los calendarios correspondientes.

Sin embargo, el Gobierno italiano está preparado para expresar en cifras los objetivos nacionales tras la aprobación de los planes regionales.

El sistema de supervisión y la labor llevada a cabo en materia de indicadores, la naturaleza de los problemas y el planteamiento de la planificación plurianual permiten demostrar la coherencia entre los principales imperativos y la estrategia propuesta. No obstante, la respuesta del Gobierno italiano se refiere sólo a un período de dos años.

## 2.2 Planteamiento coordinado e integrado

El capítulo 3 del PNA se centra en el papel del «sistema integrado de las políticas sociales», basado en ocho planes, cuatro nacionales (servicios sociales, salud, empleo, educación) y cuatro sectoriales (discapacitados, niños y jóvenes, toxicodependientes, personas de edad avanzada). Un pilar del PNA/int. es el Plan Social Nacional (PSN) que es como un «plan director», muy innovador para Italia, caracterizado por una estrategia integrada de atención universal de las necesidades en materia de integración social y basado en los principios de acceso universal, una mayor cooperación, creación de redes y un sistema de supervisión. El PSN constituye el marco para la planificación regional y local y su ejecución corre, de hecho, a cargo de los planes regionales (*piani sociali regionali*) y locales (*piani di zona*), que entrañan la competencia directa de las autoridades regionales y locales tanto en materia de planificación como de ejecución.

En ese complejo sistema de planificación se explican los principios de coordinación e integración, en particular en el PSN. No está claro cómo se combinarán los planes nacionales y sectoriales y en qué medida podrá la estructura propuesta reducir los desfases entre las regiones. El papel de las fundaciones y su capacidad para movilizar recursos financieros pone de relieve la participación de los **interesados directos privados**. Se menciona su papel en el PSN para el período 2001-2003, en el que se hace referencia a los interesados directos privados, en particular los representantes del sector terciario y sector del voluntariado, como agentes fundamentales.

### 2.3 Contenido innovador del PNA/int.

El aspecto más innovador del PNA/int es el proceso mismo de aplicación de la **Ley-marco sobre la reforma del sistema de asistencia social**. La reforma dispone la separación de las tareas de gestión y coordinación: las autoridades centrales deberán desempeñar cada vez más tareas de coordinación y supervisión, mientras que la gestión y la ejecución serán competencia de las regiones.

Otro importante elemento innovador son los experimentos actuales en materia de RMI por parte de diversos municipios desde 1998. Sin embargo, en el PNA no se ofrecen informaciones sobre los resultados obtenidos ni se dice si se tiene intención de generalizar esa medida. Otro elemento innovador se refiere a los instrumentos adoptados para diagnosticar los problemas de la exclusión social: se ha llevado a cabo una labor más detallada en materia de **indicadores**, que ha de propiciar una mejora importante del sistema permanente de análisis y supervisión.

### 2.4 Compatibilidad entre el PNA/int. y el PNA/empl.

No hay referencias concretas a las políticas expuestas en el PNA/empl, sólo una simple reproducción general de ellas en el marco del PNA/int.

## 3. MEDIDAS POLÍTICAS MÁS IMPORTANTES EN RELACIÓN CON LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES

### 3.1 Facilitar la participación en el empleo

Las medidas se articulan en torno a dos ejes: facilitación del acceso al **empleo** y facilitación del acceso a **recursos, derechos, bienes y servicios**. El eje correspondiente al **empleo** comprende todas las políticas vigentes (reforma de las escuelas, reforma universitaria, formación, centros de empleo, etc.) y en ese marco figuran también medidas fiscales y de apoyo a la renta, como los experimentos en materia de renta mínima. También se incluyen en el marco de este objetivo medidas para ayudar a las personas a cumplir con sus obligaciones familiares y para prestar asistencia a presos e inmigrados. Los aspectos más importantes del eje correspondiente a los **recursos, derechos, bienes y servicios** son la consolidación de los servicios sociales para las personas interesadas, la regionalización de los servicios de salud pública, las medidas encaminadas a la reducción del costo de la vivienda, la asistencia gratuita para los más desfavorecidos y el departamento de servicios sociales.

### 3.2 Prevenir los riesgos de exclusión social

En este marco se enumeran tres tipos de iniciativas: las medidas para remediar el fracaso escolar y el abandono temprano de la escuela, las medidas para apoyar la red de la solidaridad familiar y la aprobación de un plan nacional para la **nueva economía**, que comprende, entre otras cosas, planes de formación, la distribución de ordenadores y el fomento de la utilización de la red Internet por los jóvenes. Aparte de ese plan (que beneficiará a 600 000 estudiantes en el período 2001-2002 con un costo de 90 millones de euros), las otras acciones mencionadas no van acompañadas de objetivos cifrados.

### 3.3 Ayudar a los más vulnerables

Las iniciativas adoptadas a este respecto van dirigidos a cuatro grupos destinatarios. Los pobres: la respuesta del Gobierno es la renta mínima garantizada y medidas mínimas para las personas sin techo. Los toxicodependientes: se mencionan programas terapéuticos. Los menores, los jóvenes y los niños: se ofrece una respuesta diversificada (estructuras de socialización, participación de los jóvenes en la vida social, centros de acogida de menores, ayuda psicosocial, inserción escolar de los inmigrantes, protección de jóvenes que corren el riesgo de caer en la delincuencia). Los discapacitados: un plan sectorial nacional (2000-2002) y diversas medidas específicas de asistencia financiera.

### 3.4 Movilizar todos los órganos pertinentes

La propia naturaleza de la reforma en curso se basa en un planteamiento de cooperación que requiere un papel activo por parte de los diferentes interesados directos en sus niveles de competencia. La organización de la participación activa del sector privado y de las asociaciones, las ONG y los interlocutores sociales debe correr a cargo de las autoridades regionales. Los ciudadanos, como beneficiarios de los servicios y como consumidores que son, deben desempeñar también un papel más activo.

Iniciativas adoptadas en el nivel central pueden plasmarse en los programas locales y también fomentar «pactos sociales» (*Patti per il sociale*), experimento basado en un planteamiento «de abajo arriba» y que requiere una consulta detallada a los interesados directos en el terreno.

#### **4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES**

El análisis de los imperativos más importantes en la parte analítica del plan revela desfases que perjudican a las mujeres en relación con el empleo, el desempleo, las discapacidades y el reparto de los cometidos familiares y muestra una mayor inclinación de las mujeres a participar en el voluntariado. En cambio, entre las personas sin techo el 80 % son hombres, la mitad de ellos inmigrados. El Plan ofrece gran número de indicadores y estadísticas desglosados por sexo, incluidos los datos relativos a los hogares, desglosados en relación con el cabeza de familia (vivienda, pobreza subjetiva, dificultad de acceso a los servicios, etc.). Se ha hecho el análisis de la situación social desde la perspectiva de la igualdad entre hombres y mujeres. La cuestión del fomento de la igualdad entre los hombres y las mujeres, aunque abordada en el diagnóstico, no está suficientemente desarrollada en el planteamiento estratégico, pues se ha hecho más hincapié en la conciliación entre el trabajo y la vida familiar que en la reducción de la diferencia entre tasas de actividad. Se pueden considerar positivas diversas medidas a ese respecto (el apoyo en caso de maternidad para las mujeres que no estén cubiertas por la legislación vigente en materia de licencia de maternidad, deducciones fiscales por el cuidado de los niños y las personas de edad avanzada en casa, un mejor acceso a los servicios de salud para los niños y las personas de edad avanzada). También se menciona en el Plan la ley contra la violencia doméstica y la formulación de nuevos indicadores estadísticos nacionales sobre violencia doméstica y conciliación entre el trabajo y la vida familiar.

#### **5. PAPEL DEL FSE EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

El PNA hace referencia a la asistencia con cargo al FSE. En general, se calcula que el 6 % de los recursos correspondientes a los objetivos 1 y 3 del FSE van destinados a la adopción de medidas relativas a la exclusión social y a los servicios para las personas. No obstante, el papel del FSE en la lucha contra la exclusión social rebasa con mucho esas medidas específicas. Se mencionan también otras iniciativas comunitarias, pero no se tienen en cuenta sus repercusiones en la exclusión social. La excepción es EQUAL, programa encaminado a fomentar una integración entre el PNA/empl. y el PNA/int. y un planteamiento innovador en materia de políticas de cohesión y de integración social.



# LUXEMBURGO

## Conclusiones

**Situación y tendencias** Luxemburgo goza de una economía con resultados excelentes y un nivel de vida elevado. Su política social es generosa y en 1998 el gasto total en protección social por habitante y año ascendió a 9 258 EPA, lo que sitúa ese país en primer lugar entre los Estados miembros de la Unión. La encuesta de Eurostat sobre la renta de los hogares de 1996 indicaba una tasa de riesgo de pobreza del 12 % a partir de una renta mediana nacional de 2 200 euros al mes por persona en ese país (después de las transferencias sociales), lo que demuestra la eficacia relativa del sistema de protección social de Luxemburgo para reducir substancialmente la pobreza. A pesar de las políticas aplicadas, los desempleados de edad avanzada, los solicitantes de empleo con escasas aptitudes profesionales, las familias monoparentales o los «recién llegados» que han «huido» de sus regiones de origen siguen encontrando dificultades.

**Planteamiento estratégico** Conforme a la nueva estrategia común, Luxemburgo se propone **continuar** aplicando una política resueltamente a favor de un **Estado social activo**, y reforzarla cuando sea necesario. Puesto que el sistema actual ha demostrado su eficacia, las autoridades luxemburguesas no consideran prioritario proceder a reformas importantes o introducir muchos instrumentos nuevos. El sistema social luxemburgués pretende ser **universal**. De este primer PNA/int. se desprenden tres grandes tendencias: garantizar un nivel suficiente de renta para todos, fortalecer la integración en el mundo del trabajo como medio de lucha duradera contra la pobreza y la exclusión social y prevenir mejor las posibles situaciones de crisis. En el plan se propone también el desarrollo de la coordinación y el seguimiento de las políticas relativas a esas esferas.

**Medidas políticas** Ante los problemas que se plantean, las medidas propuestas son pertinentes y corresponden a los objetivos comunes adoptados en Niza. Por lo que se refiere al primer objetivo, el plan presentado prosigue la política activa aplicada, en particular las medidas destinadas a garantizar medios de vida suficientes y una mejora del acceso al empleo, a la formación, a la vivienda y a todos los servicios públicos. En cuanto al segundo objetivo, el plan va encaminado a prevenir el fracaso escolar y el analfabetismo y a romper el círculo vicioso provocado por el endeudamiento excesivo. En tercer lugar, prevé una mayor protección de la juventud y una mayor integración social de las personas que no hablan luxemburgués. Por último, por lo que se refiere al cuarto objetivo, la preparación de este plan ha tenido un efecto movilizador de todas las fuerzas políticas y sociales y de las asociaciones. El Gobierno se ha comprometido a hacer participar a los diferentes organismos (ONG) y poderes locales en la ejecución y dirección del PAN/int. de forma estructurada.

**Futuros desafíos** Algunos imperativos merecerían una atención más detenida: las condiciones de vivienda, la inmigración, el papel del sistema escolar en el fomento de la integración social, los grupos con riesgo y la asistencia social. Se debe consolidar la sinergia entre el PNA/int. y el PNA/empl., en particular en cuanto a la generalización de las políticas de activación y prevención respecto de los beneficiarios de la renta mínima garantizada (RMG) u otros grupos con escasas aptitudes profesionales. Se deben contener mejor los riesgos de escasez de viviendas accesibles a personas con renta baja, dada la situación del mundo inmobiliario. Las corrientes migratorias recientes plantean problemas de integración en la vida cultural y social del país, en particular, en la educación. Además, exige especial atención la proporción de mujeres, a menudo con hijos, a cargo de la asistencia social, así como el número de personas de edad avanzada en la misma situación. Debe abordarse más detenidamente la exclusión por edad, origen o sexo. Por último, en este primer PNA/int. no figuran objetivos cifrados.

## 1. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS

Un fuerte crecimiento económico (8,5 %), una política de empleo preventiva y activa y servicios de empleo personalizados son factores que explican una casi ausencia de desempleo (2,4 %). Pese a una situación económica envidiable y a una política social a un tiempo universal y generosa (en 1998 el gasto total en materia de protección social en Luxemburgo representó 9 258 EPA<sup>3</sup> por habitante, lo que sitúa a ese país en el primer lugar de la Unión Europea), **la encuesta Eurostat de 1996** sobre la renta de los hogares en Europa mostró que el 12 % de la población de Luxemburgo tenía una renta neta inferior al 60 % de la renta mediana nacional (es decir, 2 200 euros al mes por habitante). Según los datos nacionales, el 5 % de la población dispone de menos de 1 000 euros de renta mensual, porcentaje que ha seguido siendo globalmente estable desde hace varios años, lo que demuestra la eficacia del sistema vigente de transferencias sociales para reducir en gran medida los efectos de la pobreza.

Sin embargo, la de los ingresos es sólo una de las dimensiones de la pobreza. Para hacerse una idea más precisa al respecto, se deben tener en cuenta otros aspectos igualmente pertinentes, tales como el acceso al empleo, la vivienda, la atención da salud y el grado de satisfacción de las necesidades básicas.

El reciente aumento de la inflación (3,1 %) afecta a las personas de renta modesta. Los factores principales que explican el aumento fueron artículos de consumo **esenciales**, tales como la vivienda, el agua, la electricidad y la energía y los productos alimentarios (más del 5 %).

El aumento del número de **viviendas sociales** (+7,5 %) no puede disimular el riesgo de falta de vivienda de alquiler asequible para la población con ingresos bajos. Luxemburgo tiene la proporción más baja de viviendas por cada 1 000 habitantes después de Irlanda. Este problema podría agravarse debido a la rápida expansión del mercado inmobiliario.

El constante aumento del empleo ha reducido el desempleo al 2,4 %. Ese **desempleo residual** refleja con frecuencia un aumento de los problemas específicos, por lo que reviste un profundo carácter social. Así, existe un **núcleo duro** que las vigentes medidas activas de reintegración en el mercado laboral no consiguen absorber. Se trata por lo general de personas con un nivel de instrucción y aptitudes profesionales o que padecen discapacidades múltiples y diversas (falta de especialización, problemas psicosociales o de salud).

Aunque las políticas aplicadas han mantenido bajo control el problema de la pobreza e incluso han mejorado ligeramente la situación (disminución de 1,7 % de beneficiarios de la RMG de 1998 a 1999), Luxemburgo sigue teniendo dificultades para ayudar de forma plenamente satisfactoria al conjunto de los desempleados de edad avanzada, los solicitantes de empleo con escasas aptitudes profesionales, las familias monoparentales y los miles de personas recién llegadas al país (indocumentados, refugiados, solicitantes de asilo, inmigrantes ilegales, etc.).

---

<sup>3</sup> EPA = estándar de poder adquisitivo.



## 2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES

El PNA refleja el deseo del Gobierno de laborar en pro de un **Estado social activo** con vistas a desarrollar la solidaridad responsable y conseguir una sociedad abierta en la que todo el mundo pueda participar. El sistema social luxemburgués pretende ser **universal** y no discriminatorio. Conforme a la nueva estrategia europea, Luxemburgo se propone **seguir** aplicando en esa esfera su firme política para que todos los ciudadanos puedan participar plenamente en la vida económica y social velando por que todos dispongan de medios de vida suficientes, acceso a los derechos fundamentales (vivienda, salud, educación, empleo, cultura, justicia y ocio) y medios para ejercer sus derechos como ciudadanos.

### 2.1 Perspectiva estratégica a largo plazo

Las medidas propuestas para afrontar los imperativos planteados corresponden a los objetivos comunes adoptados en Niza, sin introducir reformas importantes, a la vista de la calidad de los instrumentos existentes. Este primer PNA/int. debe considerarse desde una perspectiva a medio plazo. Las autoridades se proponen **evaluar** los efectos de la legislación vigente y consolidarla o incluso **completarla** con la aprobación de nuevas leyes. Sin embargo, Luxemburgo presta poca atención a la cuestión de la formulación de objetivos estratégicos y operativos, la selección de los indicadores de supervisión o la adaptación de las medidas en función de los resultados. Por eso, resulta difícil prever las posibles repercusiones en el futuro de las medidas propuestas o establecer un calendario para la aplicación de las nuevas políticas. Luxemburgo no expresa en cifras sus objetivos al respecto.

### 2.2 Contenido innovador del PNA/int.

El PNA/int. hace un inventario sistemático de iniciativas que han demostrado su idoneidad, en particular en materia de economía solidaria, empleo de las personas discapacitadas e integración en empresas de los beneficiarios de la RMG o en el marco de las políticas activas en pro de la reintegración en el empleo de las personas más vulnerables. Presenta una plusvalía respecto de las políticas vigentes de lucha contra la exclusión social y la pobreza, al modernizar y mejorar ciertos planteamientos (endeudamiento excesivo, dependencia, acceso a la renta mínima, abandono de la escuela, etc.). Los aspectos más innovadores del PNA versan sobre la generalización del servicio de emergencia social en el nivel nacional, una formación profesional substitutiva para los jóvenes internados en el Instituto Socioeducativo de Dreibern y el ingreso en la enseñanza primaria de los niños que no hablan luxemburgués.

### 2.3 Planteamiento coordinado e integrado

El PNA/int. se basa en una **amplia consulta** de interesados directos en materia de política, economía y sociedad civil, con una fase previa de información y sensibilización, en particular en relación con los interlocutores sociales y las ONG. Además, el Gobierno ha aprovechado la oportunidad brindada por el PNA/int. para desarrollar la vinculación entre los diversas políticas y, por tanto, también entre el gran número de organizaciones administrativas participantes en la lucha contra la pobreza. El PNA/int. es el resultado de las contribuciones coordinadas de las diferentes políticas, pero no refleja una conexión clara entre ellas. Se podría haber prestado más atención a un examen a fondo de la exclusión según la edad, el origen o el sexo.

### 2.4 Compatibilidad de los planteamientos estratégicos en relación con el Plan Nacional de Acción/empl

El empleo es un factor importante para la integración social. La intensificación de una política activa de empleo y la aplicación de las medidas anunciadas en el marco del PNA/int. van encaminadas a consolidar el acceso al empleo –y, por tanto, la integración en la sociedad- para todos. Las medidas establecidas en el PNA/int. y en el PNA/empl. se complementan mutuamente, en el sentido de que las medidas del PNA/empl. van encaminadas a la reintegración en el mercado laboral de los solicitantes de empleo en general, mientras que las establecidas en el PNA/int. van encaminadas más concretamente a la reintegración de personas particularmente desfavorecidas.

## 3. MEDIDAS POLÍTICAS MÁS IMPORTANTES EN RELACIÓN CON LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES

### 3.1 Facilitar la participación en el empleo y el acceso a recursos, derechos, bienes y servicios para todos

La mayoría de las medidas están relacionadas con el objetivo del fomento de la participación y el acceso para todos. Se logrará la integración social mediante las políticas de apoyo al empleo, la familia, la educación, la formación y la vivienda, de acceso a los servicios públicos y a la justicia, de acceso a la sociedad del conocimiento y mediante medidas específicas para atender las necesidades de los más vulnerables. Así, en el PNA/int. figura una lista de políticas (vigentes o en renovación), incluidas las actividades de creación de puestos de trabajo y reintegración mediante la solidaridad económica. Uno de los instrumentos prioritarios es **la integración en el trabajo** como método permanente de abordar la pobreza y la exclusión social.

### 3.2 Prevenir los riesgos de exclusión

En términos absolutos, la amplitud de la exclusión puede parecer marginal. Se manifiesta en un aumento de los desempleados de larga duración, mayor número de solicitantes de empleo de edad avanzada y la estabilidad en el número de beneficiarios de la RMG (9 000 personas, es decir, el 2 % de la población), jóvenes que abandonan la escuela sin obtener títulos, personas con múltiples discapacidades personales, personas discapacitadas y otras personas a cargo.

La reciente Ley de 8 de diciembre de 2000 relativa a las medidas para prevenir y abordar el **endeudamiento excesivo** forma parte de esa óptica de prevención encaminada a acabar con ese círculo vicioso. Otras medidas muy concretas (a la vez preventivas y curativas) con efectos tangibles más inmediatos son las de política social y familiar (aumento de las prestaciones familiares, reducción de la imposición fiscal a las rentas bajas, aumento de las exoneraciones de las pensiones complementarias, exención parcial del impuesto de sucesiones correspondiente a una vivienda heredada por beneficiarios de la RMG), además de otras medidas reglamentarias para ayudar a quienes tienen ingresos modestos (umbral de embargos, armonización de los mínimos sociales, comisión de mediación, fondo para el saneamiento del endeudamiento excesivo), la creación de un servicio de emergencia social, medidas concretas de formación o reintegración en el empleo para los beneficiarios de la RMG, medidas encaminadas a paliar el fracaso escolar o la exclusión cultural, educación y socialización precoz y voluntaria en el parvulario, clases de alfabetización en francés y creación de un centro para ayudar a los jóvenes que han abandonado la escuela a hacer la transición a la vida laboral. El plan identifica claramente la integración electrónica como un reto fundamental aunque no facilita información sustancial sobre el desarrollo de las respuestas que habrán de adoptarse de aquí a 2003.

### 3.3 Ayudar a los más vulnerables

Este objetivo es el que estaba ya mejor cubierto por la política «clásica» de Luxemburgo. Las medidas enumeradas revelan el deseo de corregir las iniquidades de una sociedad caracterizada por un auge económico, pero con un núcleo duro de exclusión y pobreza persistente. Partiendo de la Ley de **Renta Mínima Garantizada (RMG)**, que forma parte de la lucha contra la pobreza encaminada a garantizar **a todos** un mínimo de medios de subsistencia, el PNA/int. amplió el horizonte a la exclusión social en su sentido más global, en particular al facilitar el acceso (nuevo instrumento desde marzo de 2000).

En el PNA/int. se enumeran políticas de cohesión social y solidaridad, como, por ejemplo, centros de acogida para niños desamparados (como parte de un proyecto de ley sobre el fomento de los derechos del niño y la protección de los jóvenes), medidas específicas para los beneficiarios de la RMG, personas discapacitadas (proyecto de ley de 27 de julio de 2001), la integración de las personas que no hablan luxemburgués y el procedimiento de regularización de los solicitantes de asilo indocumentados, los refugiados de Kosovo, etc. También existe un plan de acción plurianual en materia de toxicomanía y ayuda a los enfermos mentales.

### **3.4 Movilizar a todos los interesados directos**

Este aspecto está ya firmemente arraigado en la tradición luxemburguesa, por lo que en este plan figuran pocas medidas en verdad innovadoras. Sin embargo, se ha cumplido el deseo del Consejo de que se logre la participación del mayor número de interesados directos en la preparación y la ejecución del PNA/int. El plan se basa en una amplia consulta y participación de interesados directos en materia de política, economía y sociedad civil. Para ello, ha habido una fase de información y sensibilización sobre las conclusiones de la Cumbre de Niza, en particular respecto de los interlocutores sociales y las ONG. El 17 de mayo de 2001 se debatió en el Parlamento el documento de síntesis, elaborado conjuntamente, y posteriormente el Gobierno se pronunció al respecto. Las diferentes ONG y administraciones locales seguirán participando en la ejecución y la guía del PNA/int.

## **4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES**

El Gobierno se propone integrar sistemáticamente la igualdad entre los hombres y las mujeres en todos los procedimientos y políticas. Además, el PNA propone la prosecución de acciones positivas encaminadas a la integración profesional y social de las mujeres, incluida la creación de estructuras locales de acompañamiento para ayudar a las mujeres a reintegrarse en el mercado laboral y en la sociedad. Algunas medidas se refieren más concretamente a las mujeres, tales como la creación de plazas de guardería, el reparto de los derechos de pensión entre las mujeres y los hombres y la legislación en materia de pensiones de jubilación (sistema de «cómputo», conforme al cual la permanencia de uno de los padres en el hogar para criar a un hijo representa siete años de cotización para la pensión de jubilación).

Sin embargo, la proporción relativa de mujeres a cargo de la asistencia social o que reciben el salario mínimo requiere un seguimiento más a fondo del fomento de la igualdad entre hombres y mujeres en las diferentes políticas.

Las consideraciones relativas a la igualdad entre hombres y mujeres destacan la importancia de un planteamiento integrado de los diversos mecanismos políticos, así como la cuestión de la elección de indicadores de supervisión apropiados y de una atención más centrada en los problemas de las mujeres y los niños con dificultades.

## **5. PAPEL DEL FSE EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

En el PNA/int. no se menciona el papel del FSE, pero algunas de las medidas entrañan claramente una asistencia con cargo al objetivo 3 del FSE o a Equal (las políticas de integración de los jóvenes, de reintegración de las mujeres en el trabajo, de pedagogía adaptada, de integración de las personas que no hablan luxemburgués, de las personas que padecen problemas de discriminación o dependencia, tales como toxicómanos, personas sin techo, migrantes, ex presos, etc.).

Se ha asignado a Luxemburgo una asistencia con cargo al FSE de 44 millones de euros para el período 2000-2006, conforme al objetivo estructural nº 3 y la iniciativa comunitaria Equal. Se ha destinado un porcentaje del 36 % de la asistencia con cargo al FSE a la integración social, incluidos un 25 % correspondiente a medidas para los discapacitados y un 11 % para otras víctimas de la discriminación.

## PAÍSES BAJOS

### Conclusiones

**Situación y tendencias principales** La situación demográfica neerlandesa se caracteriza por una proporción cada vez mayor de personas de edad avanzada y una población étnica en aumento. El auge de la economía en los últimos años ha hecho que la cifra oficial de desempleo descendiera por debajo del 3 % y la participación en el mercado laboral aumentara al 73 %. Sin embargo, algunas categorías tienen una tasa de empleo considerablemente inferior y el casi millón de personas acogidas al régimen de personas con discapacidad sigue siendo motivo de preocupación. En 1997 la tasa de riesgo de pobreza era del 13 %, inferior a la medida de la UE. En los cinco últimos años se ha reducido la pobreza monetaria, porque la renta mínima aumentó más que la media de los salarios. Además, la dependencia de la renta mínima de larga duración experimentó una ligera reducción. Las estadísticas relativas a la renta muestran que las mujeres y las personas de edad avanzada suelen ser más vulnerables que otras categorías. Prestaciones, como la vivienda, resultan en la mayoría de los casos asequibles a las personas menos acomodadas. Sin embargo, persisten algunos problemas que están siendo tratados. La calidad de la educación está padeciendo las consecuencias de la falta de personal suficiente y también hay problemas de desventajas en materia de aprendizaje en el caso de los niños de origen étnico y demasiados abandonos tempranos de la escuela. El acceso a la asistencia sanitaria resulta dificultado por las listas de espera y hay importantes desigualdades en materia de salud entre personas con diferentes situaciones socioeconómicas.

**Planteamiento estratégico** La estrategia neerlandesa para la lucha contra la pobreza y la exclusión se basa en cuatro principios fundamentales. El primero es el de reintegrar en el mercado laboral a las personas que dependen de un subsidio o hacer que participen en un programa de activación social. El segundo es el de ofrecer seguridad en materia de renta a quienes no pueden mantenerse por sí solos. Los subsidios y el salario mínimo están indizados con los salarios. Una política de renta mínima universal y genérica combinada con planes de prestaciones más específicos y apoyo local a las rentas individuales velan por que se mantenga el poder adquisitivo de los beneficiarios de la renta mínima y de quienes obtienen rentas bajas. La trampa de la pobreza, que aumentó entre 1995 y 2000, se redujo después de la introducción de un nuevo sistema fiscal con un mayor crédito impositivo. El tercero es el de mantener un sistema muy desarrollado de servicios y prestaciones sociales. Y se presta atención a la mejora de la accesibilidad para los más vulnerables. El cuarto principio es el planteamiento cooperativo consistente en velar por que todos los interesados directos puedan participar en la formulación y la aplicación de las políticas.

**Medidas políticas** En el PNA se abordan en líneas generales los cuatro objetivos de la UE. La participación social y unas prestaciones accesibles y asequibles son dos principios fundamentales adoptados en relación con el objetivo 1 de la UE. La prevención de los riesgos de exclusión, objetivo 2 de la UE, es un aspecto importante de las políticas neerlandesas, incluidas medidas concretas para fomentar el acceso a la red Internet y prevenir la «desventaja digital». Las políticas neerlandesas sobre la pobreza hacen considerable hincapié en las grupos más vulnerables y la profunda insistencia en la aplicación local permite adoptar medidas especiales en pro de los barrios desfavorecidos (objetivo 3 de la UE). El planteamiento neerlandés en materia de políticas se basa en los principios de cooperación entre las autoridades centrales y locales y la participación de todos los interesados directos, incluidas las personas que padecen exclusión (objetivo 4 de la UE).

**Futuros desafíos** El imperativo principal para los Países Bajos será el de combinar su política de rentas, que garantiza una renta mínima relativamente alta, con una política de activación que recompensa financieramente a las personas que abandonan el sistema de subsidios para ocupar un puesto de trabajo remunerado. Otro imperativo difícil lo constituye la reintegración de las personas que actualmente reciben un subsidio por discapacidad laboral, pero que pueden trabajar. También es necesaria más prevención para reducir la afluencia al plan para los discapacitados. El envejecimiento de la población aumentará la demanda de asistencia sanitaria. Hay que abordar el problema de las actuales listas de espera. La proporción en aumento de personas de origen étnico requiere una ejecución adecuada de los programas de integración. Aunque las cifras muestran que están disminuyendo las desventajas en materia de aprendizaje, las medidas encaminadas a abordarlas deben ser sostenidas desde el comienzo mismo.

## 1. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS

Desde un punto de vista demográfico, la sociedad neerlandesa ha cambiado considerablemente durante los últimos decenios. La población ha envejecido y ahora cuenta con un 13,6 % de personas con más de 65 años de edad, frente al 7,7 % en 1950, lo que ha propiciado un aumento de las personas con discapacidades físicas o enfermedades crónicas. También es importante el mayor aumento de la población de origen étnico, consecuencia de una elevada tasa de nacimientos y de la inmigración. Los Países Bajos se han beneficiado del auge de la economía del último período, el desempleo oficial se redujo por debajo del 3 % y el nivel de participación en el trabajo aumentó del 62 % en 1990 al 73 % en 2000. Sin embargo, la tasa de empleo de las mujeres, las minorías étnicas, las personas de edad avanzada y las personas con escasas aptitudes es muy inferior.

Desde 1995, la renta mínima ha aumentado más que la media de los salarios. Se ha reducido el porcentaje dedicado a sufragar el costo de la vida y la dependencia de una renta mínima de larga duración experimentó una ligera reducción. Las mujeres y las personas de edad avanzada dependen en general más que otras durante tiempo de una renta mínima.

Según los datos del Panel de Hogares de la Comunidad Europea (PHCE), en 1997 el 13 % de la población vivía con una renta inferior al 60 % de la renta mediana nacional. Sólo el 4 % vivieron permanentemente en una situación de riesgo de pobreza en el período 1995-97.

Sin embargo, la de los bajos ingresos es sólo una de las dimensiones de la pobreza y, para apreciar y analizar ese fenómeno con mayor precisión, es necesario tener en cuenta otros aspectos igualmente pertinentes, tales como el acceso al empleo, la vivienda, la atención da salud y el grado de satisfacción de las necesidades básicas.

Los Países Bajos tienen la mayor proporción de viviendas sociales de alquiler de la UE, lo que brinda posibilidades de elección incluso a quienes tienen la peor situación económica. Las subvenciones de la vivienda han propiciado que la proporción neta de la renta dedicada al alquiler se redujera en los últimos años. En materia de educación, los niños de minorías étnicas padecen con frecuencia una considerable desventaja en materia de idioma y desarrollo. Entre 1991 y 1999, el número de escuelas primarias con una gran concentración de niños desfavorecidos se redujo del 19 % al 8 %. También se aborda con éxito el abandono prematuro de la escuela, lo que ha propiciado una reducción de 26 600 escolares en 1998 a 21 800 en 2000. Los sectores de la salud y la asistencia a los jóvenes afrontan el problema de las listas de espera, pues la oferta no da abasto para satisfacer la demanda. Estudios recientes sobre las diferencias socioeconómicas en las condiciones de salud revelan que las personas con un nivel educativo bajo pasan por término medio 12 años menos de buena salud y viven por término medio 3,5 años menos que las personas con educación superior. El acceso a la red Internet es bueno, pero se pueda mejorar para los más vulnerables. Se organizan programas de integración obligatoria para todos los recién llegados. Se adoptan medidas para las numerosas personas que llegaron en épocas anteriores y se encuentran aún en una situación desfavorecida. Por último, las personas con rentas bajas suelen concentrarse en los mismos barrios de las grandes ciudades, lo que contribuye a la segregación económica y social.

## 2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES

La estrategia se basa en cuatro principios fundamentales. En primer lugar, se fomenta la *participación social* en forma de empleo remunerado o activación social para quienes están muy alejados del mercado laboral. El objetivo es el de aumentar la tasa de actividad de los grupos destinatarios especiales. El aspecto relativo al empleo está más ampliamente elaborado en el PNA/empl., que complementa el PNA/int. El PNA/int. se centra en los programas de activación social, que fomentan la reintegración de los desempleados de larga duración mediante trabajo voluntario u otras actividades útiles para la comunidad. Con ello vuelven a acostumbrarse al trabajo y aumentan las aptitudes sociales de los participantes. La activación social puede ser también una opción para las personas que reciben una prestación por discapacidad laboral.

En segundo lugar, se persigue *la seguridad en materia de renta* de tres modos: 1/ mediante una política genérica en materia de renta, que indiza el salario mínimo y el subsidio social con el aumento medio de los salarios, con lo que garantiza que todo el mundo se beneficie de un aumento de la prosperidad. 2/ Hay planes de subsidios específicos para los grupos que afrontan costos específicos en las esferas de la vivienda, los hijos, la discapacidad y las enfermedades crónicas. 3/ Los municipios pueden ofrecer un apoyo específico, posiblemente vinculado con medidas de activación y basado en las circunstancias individuales y locales. Se trata de un planteamiento logrado cuya aplicación debe proseguir. Al mismo tiempo, las políticas de activación deben velar por que, siempre que se pueda evitar la dependencia, los beneficiarios abandonen el sistema de subsidios. Se aborda la trampa de la pobreza ofreciendo incentivos financieros a quienes acepten un puesto de trabajo o participen en la activación social. Para quienes se encuentren en una dependencia de una renta mínima de larga duración y no puedan trabajar ni participar en la activación social, se pondrá en práctica un sistema de complemento de ingresos.

En tercer lugar, también se lucha contra la pobreza y la exclusión social *ofreciendo servicios asequibles*. La política neerlandesa en materia de vivienda en el nivel local permite a las personas elegir y alquilar un hogar de calidad. En materia de educación, el objetivo es el de reducir las desventajas en materia de desarrollo de los niños y se establece un objetivo consistente en reducir a la mitad el abandono temprano de la escuela en 2010. En materia de asistencia sanitaria, se podría elaborar más profundamente la estrategia para abordar el problema de las listas de espera, en particular a la luz del envejecimiento de la población. Respecto de las diferencias socioeconómicas en materia de salud, el Gobierno quiere reducir en un 25 % el número de años de mala salud en la vida de las personas con una situación socioeconómica baja de aquí a 2020. La combinación neerlandesa de políticas en materia de TIC va encaminada a fomentar el acceso a la red Internet y los conocimientos y las aptitudes en materia de TIC. Se están fijando los objetivos a corto plazo para la conexión a la red Internet de las escuelas, las bibliotecas públicas y los servicios municipales. Se fomenta la integración social de los inmigrantes mediante un programa de integración para todos los recién llegados y de activación social para los que llegaron en épocas anteriores.

El cuarto es el *planteamiento de cooperación*, en el que las autoridades públicas nacionales y locales trabajan conjuntamente y en estrecha colaboración con todos los interesados directos, incluidos los propios beneficiarios.

## **2.1 Perspectiva estratégica a largo plazo**

La estrategia de los Países Bajos es una combinación de políticas de renta, activación, servicios y prestaciones. Básicamente, la estrategia va encaminada a mantener el sistema actual y fortalecerlo y perfeccionarlo en los sectores en que resulta deficiente (con atención particular a los grupos más débiles). En general, la estrategia descrita parece adecuada para afrontar los imperativos planteados. Para abordar los nuevos imperativos, como las TIC o la pobreza en los barrios desfavorecidos de las ciudades, se recurre a nuevas estrategias. Se podrían elaborar más a fondo algunas cuestiones como las del envejecimiento o las posibilidades de integración en el mercado laboral de personas con un subsidio relativo a una discapacidad laboral. En el PNA/int. está bien formulada la perspectiva a largo plazo. Se han incluido objetivos y compromisos específicos para el próximo decenio. Algunos objetivos, como los relativos a la accesibilidad del transporte público, trascienden el plazo de 2010.

## **2.2 Contenido innovador del PNA/int.**

En los últimos años se han adoptado medidas importantes para modernizar e integrar las políticas neerlandesas encaminadas a luchar contra la pobreza y la exclusión social. Además, la preparación del PNA/int. coincidió con la evaluación de las políticas nacionales de lucha contra la pobreza del período 1995-2000. El resultado de esa evaluación seguirá constituyendo una orientación en materia de políticas en los próximos años. El PNA/int. va encaminado a consolidar las medidas reformadas y modernizadas en ejecución.

## **2.3 Planteamiento coordinado e integrado**

El ministro de Asuntos Sociales es el encargado de la coordinación en la esfera de la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Un grupo de trabajo interministerial, que comprende todos los ministerios pertinentes, informa anualmente sobre los avances logrados. Dicho grupo de trabajo compiló también este PNA. La Asociación de Municipios Neerlandeses (VNG) y la Oficina de Planificación Social y Cultural hizo aportaciones y prestó asesoramiento al grupo de trabajo. La consulta y la cooperación con todos los agentes e interesados directos pertinentes está institucionalizada en los Países Bajos.

## **2.4 Compatibilidad de los planteamientos estratégicos en relación con el Plan Nacional de Acción/empl**

El PNA/empl. se centra en los aspectos relativos al mercado laboral, mientras que el PNA/int. se centra en otros aspectos de la política social. Se repite brevemente la estrategia en materia de mercado laboral del PNA/empl., porque es el pilar relativo a la reintegración y a la activación de la estrategia neerlandesa contra la pobreza y la exclusión social. Pero el PNA/int. tiene tres pilares suplementarios que constituyen la mayor parte del informe. Tanto en el PNA/empl. como el PNA/int. figuran referencias mutuas explícitas del uno al otro y viceversa.



### **3. MEDIDAS POLÍTICAS MÁS IMPORTANTES EN RELACIÓN CON LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES**

#### **3.1 Facilitar la participación en el empleo**

Se persigue aumentar la participación en el empleo mediante medidas destinadas a los grupos vulnerables (mujeres, minorías étnicas, personas de edad avanzada) y mediante incentivos fiscales. Una reforma fiscal adoptada en 2001 vuelve el sistema fiscal más propicio en materia de empleo. La revisión del sistema de seguridad social va encaminada a crear un mercado privado para los servicios de reintegración. Para apoyar la formulación y la aplicación de la política de activación social en el nivel local, el Gobierno creó, con carácter temporal, un Punto Nacional de Información y Servicio para la Activación Social. El Plan de Incentivación de la Activación Social ofrece subvenciones a los municipios para que consoliden mejor la activación social en sus políticas estructurales. En el futuro se establecerán acuerdos relativos a resultados para los municipios. El objetivo político es el de atender a todos los beneficiarios mediante un planteamiento integrado.

#### **3.2 Facilitar el acceso a recursos, derechos, bienes y servicios para todos**

En materia de *vivienda*, la futura política en materia de alquileres seguirá velando por que los aumentos se limiten a la inflación. Se establecen límites máximos para el aumento anual de los alquileres en relación con la calidad de la vivienda. La Ley de (Fomento de) la Propiedad de la Vivienda, de 1 de enero de 2001, facilita a quienes tengan rentas bajas una subvención de hipotecas, que se puede complementar con una subvención del impuesto a la transferencia de bienes inmuebles. Los Países Bajos están fomentando también la accesibilidad del *transporte público*, en particular el destinado a personas con discapacidades.

#### **3.3 Prevenir los riesgos de exclusión**

Se puede ver el planteamiento preventivo en materia de *educación*, esfera en la que se abordan las desventajas en materia de aprendizaje mediante su determinación, su cura y su prevención tempranas. El abandono escolar prematuro es otra esfera principal de intervención. La calidad educativa se resiente de la insuficiencia de personal docente. Se está intentando suplirla con profesionales de otros sectores. Asimismo, se han incrementado los salarios de los profesores y se anima a los estudiantes, también de minorías culturales, a que elijan la carrera docente. Por otra parte, se están mejorando las oportunidades educativas de los alumnos desfavorecidos con recursos y apoyos suplementarios para las escuelas que brindan oportunidades educativas especiales. El objetivo es mejorar la calidad de la educación y los resultados de los alumnos. En diversos municipios se crearon «escuelas para todos» encaminadas a combinar las actividades escolares normales con la atención a los niños fuera del horario escolar, con lo que se permite la conciliación del trabajo y la vida familiar. El Gobierno ha reservado fondos suplementarios para el «Plan de Acción de escolarización obligatoria» y el «Plan de Acción para luchar contra el abandono temprano de la escuela». En el *sector de la asistencia*, se ha atribuido a las administraciones locales un papel más preventivo y coordinador mediante la modificación de la Ley de Salud Pública (Prevención), que debe permitirles reducir más eficazmente las diferencias en materia de salud inducidas por factores socioeconómicos.

### **3.4 Ayudar a los más vulnerables**

Las *políticas* neerlandesas *en materia de renta* se centran en los grupos más vulnerables. Los planes nacionales especiales en materia de rentas ofrecen subsidios para la vivienda, prestaciones para personas con discapacidades y que padecen enfermedades crónicas y el pago de las matrículas para estudiantes. El apoyo municipal a las rentas comprende, entre otros, instrumentos como la asistencia con control de los recursos, la exención de los gravámenes locales, descuentos para actividades culturales, etc. Las *políticas en materia de TIC* van destinadas a los grupos desfavorecidos de regiones vulnerables. Se fomenta el acceso a la red Internet mediante proyectos tales como los «patios de recreo digitales». En las bibliotecas públicas de los barrios desfavorecidos, los residentes pueden tener acceso a la red Internet a bajo costo o recibir formación en materia de conocimientos especializados sobre TIC. En 2000 se reservaron 9,1 millones de euros para ese proyecto como parte de la política de renovación urbana. El número de ubicaciones es de unas 300 actualmente. Otra medida es la de los «barrios de los conocimientos», conforme a la cual ciertos municipios neerlandeses, con apoyo financiero estatal, están experimentando la introducción de infraestructura y aplicaciones de TIC en los barrios.

### **3.5 Movilizar todos los órganos pertinentes**

Todas las medidas neerlandesas en materia de políticas se basan en un *planteamiento cooperativo*. Mientras que las administraciones nacionales aportan la legislación, los marcos y los medios financieros, las administraciones locales desempeñan un papel importante en la formulación y la aplicación de las medidas. El Gobierno fomenta la participación de los ciudadanos, las empresas y los grupos de intereses de las categorías vulnerables. En 2000 los grupos de presión de solicitantes de subsidios, las iglesias, las ONG humanistas y los sindicatos juntaron sus fuerzas en una «Alianza por la Justicia Social». Dos veces al año una delegación del Gobierno encabezada por el ministro de Asuntos Sociales y Empleo celebra conversaciones con dicha Alianza, la Asociación de Municipios de los Países Bajos (VNG) y la Asociación de Administraciones Provinciales (IPO) sobre todos los aspectos relativos a la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

## **4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES**

En este PNA/int. se presta poca atención a la integración de la igualdad entre hombres y mujeres, exceptuada una evaluación limitada de su dimensión en el empleo, la renta y la situación de las personas sin techo. Algunas cifras confirman el (mayor) riesgo de pobreza en materia de renta entre las mujeres de edad y los padres y las madres sin pareja que viven con una renta mínima. Se va a ampliar el *Shelters Monitor*, publicado por primera vez en 2000, para facilitar más datos e información relativos a la diferencia de trato entre los sexos, uno de los cuales –y no el menos importante– es el de que está aumentando el grupo de las mujeres sin techo.

En el PNA/int. se presta en general atención a las cuestiones relativas a la igualdad entre hombres y mujeres cuando están relacionadas con el PNA/empl. y el Plan de Política de Emancipación a Largo Plazo: por ejemplo, el objetivo general de que el 65 % de las mujeres tengan un puesto de trabajo en 2010. En el PNA/empl. figuran medidas específicas a ese respecto. Al abordar la política de activación/participación social, en el PNA/int. se presta cierta atención a los aspectos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres. Por ejemplo, se subraya la importancia de los servicios de guardería para ayudar a las mujeres sin pareja y que viven de las prestaciones sociales a reintegrarse en el mercado laboral. No obstante, en otras esferas decisivas de la política de integración social (por ejemplo, educación, salud, vivienda) apenas se tiene en cuenta en el PNA/int. la diferencia de trato entre los sexos, por lo que se debe fortalecer ese aspecto. El nuevo *Emancipation Monitor*, lanzado en noviembre de 2000, debe hacerlo posible.

## **5. PAPEL DEL FSE EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

El objetivo 3 del FSE apoya las medidas neerlandesas para reintegrar en el mercado laboral a las personas que padecen el desempleo de larga duración. Una gran proporción de esas personas corresponden a la categoría de «muy alejadas del mercado laboral». Necesitan una vía de reintegración a lo largo de al menos dos años y compuesta de diversos componentes. El FSE apoya también medidas en la esfera de la educación encaminadas a reducir el abandono temprano de la escuela. El programa Equal apoya las acciones encaminadas a mejorar las aptitudes profesionales de los grupos vulnerables con riesgo de discriminación.



## AUSTRIA

### Conclusiones

**Situación y tendencias fundamentales** La base principal de la protección social es un plan social federal integral y obligatorio para todas las personas activas y las no activas (cónyuges e hijos) a cargo. El sistema facilita el acceso al seguro de enfermedad y de desempleo, a los sistemas de pensiones de jubilación y al seguro contra accidentes. Una segunda red de seguridad con control de los recursos —el sistema de asistencia social (*Sozialhilfe*)— es competencia de los nueve Estados federados. En 2000 continuaron los buenos resultados económicos y en materia de empleo de Austria. El crecimiento real del PIB ascendió a 3,2 % y la baja tasa de desempleo se redujo aún más: hasta el 3,7 %, situación próxima al pleno empleo. Según el Panel de Hogares de la Comunidad Europea (PHCE), en 1997 el 13 % de la población de Austria se encontraba en una situación de riesgo de pobreza. La tasa de riesgo de pobreza persistente era del 5 % (1995-1997). Así, pues, la pobreza no es un fenómeno de masas en Austria.

En los últimos decenios, las tasas de participación en la fuerza laboral han aumentado, mientras que las tasas de desempleo se han mantenido en niveles relativamente bajos. Las disparidades entre las rentas altas y las bajas son inferiores a la media de los 15 Estados miembros de la UE, pero las existentes entre hombres y mujeres son considerables. El nivel global de instrucción y aptitudes de la población ha mejorado en gran medida en los 30 últimos años. El nivel mínimo de las pensiones de vejez (*Ausgleichszulagenrichtsatz*) ha aumentado en gran medida del 30 % al 50 % de la renta mediana de las personas empleadas.

**Planteamiento estratégico** Según las autoridades austríacas, el marco austríaco en materia de políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social se basa en una política integrada en materia de economía, empleo y asistencia social. En el PNA/int. se ofrece un catálogo completo de las medidas vigentes, que han contribuido en gran medida a la favorable situación de Austria. En relación con el planteamiento estratégico global, está previsto lanzar investigaciones para determinar los factores de riesgo futuros que propician la pobreza y la exclusión social. Para algunos grupos (personas sin hogar y personas con discapacidades) se exponen objetivos cifrados basados en previsiones de resultados, indicadores de seguimiento de las iniciativas presentadas y calendarios de ejecución. La integración de diversas medidas de la política educativa, mencionadas en el PNA/int., y su contribución específica a cada objetivo político deberían estar mejor combinadas con un marco integrador global.

**Medidas políticas** Austria está abordando los cuatro objetivos con una gran insistencia en las medidas en materia de empleo y de prestaciones para las familias en general. El PNA/int. se centra básicamente en medidas ya en curso y algunas innovaciones políticas (relativas por ejemplo a seguros de vejez para mujeres, las personas con discapacidades, la pobreza familiar). Los problemas de algunos grupos que tienen serias dificultades para acceder al mercado de trabajo o no tienen pleno acceso a varias prestaciones sociales (como los inmigrantes de países no miembros de la UE) deberían tratarse de manera más precisa en el PNA/int.

**Futuros desafíos** El reto principal es promover una estrategia global e integrada para combatir la pobreza y la exclusión social a partir del desarrollado sistema social vigente. Entañaría la fijación de metas, la determinación de calendarios claros y el fomento de un conjunto de medidas que aborden los desfases descubiertos. Los compromisos generales en materia de supervisión y evaluación deben plasmarse en disposiciones operativas en el marco de la ejecución del PNA/int. También serán necesarias medidas para reducir la complejidad del sistema administrativo, vinculada con el reparto de competencias entre el Estado federal y las provincias y entre los diversos servicios administrativos (por ejemplo, servicios centralizados).

## 1. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS

En 2000 Austria siguió obteniendo buenos resultados económicos y en materia de empleo. El crecimiento del PIB real aumentó al 3,2 % y la tasa de desempleo disminuyó aún más hasta el 3,7 %, situación próxima al pleno empleo clásico. La tasa de empleo, que asciende al 68,3 % (77 % en el caso de los hombres, 59,4 % en el de las mujeres), está casi en consonancia con los objetivos de Lisboa.

En conjunto, la incidencia del riesgo de pobreza en Austria es una cuarta parte inferior a la media de la UE. La base principal de la protección social es un plan integral de seguridad social obligatoria para todas las personas activas y las personas a su cargo no activas (cónyuges e hijos). Una segunda red de seguridad con control de los recursos —el sistema de asistencia social (*Sozialhilfe*)— es competencia de los nueve Estados federados y concede derechos de asistencia social a los ciudadanos de la UE y, en diversa medida, a los ciudadanos de países no miembros de la UE.

La complejidad de esa cuestión se refleja no sólo en un reparto de las competencias entre el Estado federal y las provincias, sino también entre los diversos servicios administrativos de esos dos niveles. El carácter dual del sistema austríaco de protección social impide a la mayoría de las personas caer en la pobreza, pero no en todos los casos es completamente fiable. Es necesario un mayor desarrollo de la coordinación y la integración de las políticas de integración para los grupos más vulnerables.

Según los datos SEEPROS de Eurostat, Austria gasta el 28,4 % del PIB en protección social, frente al 27,7 % de media en la UE (datos de 1998). Calculado en estándar de poder adquisitivo (EPA) por habitante, el gasto austríaco en protección social asciende a 6 297 EPA, el 15 %, aproximadamente, por encima de la media de la UE, que asciende a 5 532 EPA.

El sistema integral de protección social de Austria ha contribuido a mantener el riesgo de pobreza en un nivel relativamente bajo. Según los datos del Panel de Hogares de la Comunidad Europea (PHCE) correspondientes a 1997, el 13 % de la población vivía con unos ingresos inferiores al 60 % de la mediana nacional. El 4,7 % vivió permanentemente en una situación de riesgo de pobreza en el período 1995-97.

Sin embargo, la de los bajos ingresos es sólo una de las dimensiones de la pobreza y, para apreciar y analizar ese fenómeno con mayor precisión, es necesario tener en cuenta otros aspectos igualmente pertinentes, tales como el acceso al empleo, la vivienda, la asistencia sanitaria y el grado de satisfacción de las necesidades básicas.

Las disparidades entre las rentas altas y bajas son inferiores a la media de los 15 Estados miembros de la UE. Sin embargo, hay disparidades de renta relativamente pronunciadas entre hombres y mujeres.

- El nivel global de la población en materia de educación y aptitudes profesionales ha mejorado en gran medida en los 30 últimos años: se ha reducido en enorme medida la proporción de personas con un nivel de instrucción no superior a la enseñanza primaria.
- El nivel mínimo de las pensiones de vejez (*Ausgleichszulagenrichtsatz*) ha aumentado en gran medida en ese período, al pasar del 30 %, aproximadamente, de la renta mediana de las personas empleadas al 50 %, aproximadamente, de dicha renta.
- Hay indicios de que los solicitantes de asilo no cubiertos por las garantías federales mínimas (*Bundesbetreuung*) corren un gran riesgo de pobreza y exclusión.

## **2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES**

El Estado del bienestar austríaco ha creado una red integral de seguridad social, que ha propiciado una situación muy favorable en materia de pobreza en comparación con otros Estados miembros. Así, pues, el PNA hace más hincapié en un catálogo en líneas generales de las medidas vigentes, que se van a continuar y evaluar, que en muchas acciones nuevas por emprender en el futuro.

- En el PNA/int. se hace principalmente referencia a los análisis ya existentes y a los debates en curso.
- La plasmación de los objetivos de Niza se basa en las medidas vigentes y en otras nuevas.
- Se ofrecen pocos objetivos cifrados, si bien el plan incluye a veces compromisos relativos a alguna medidas y metas no cifradas. El plan apenas establece calendarios obligatorios para la ejecución. Unos mecanismos apropiados de supervisión aptos para apreciar los avances logrados en la lucha contra la pobreza y la exclusión social serían particularmente importantes.

## **2.1 Perspectiva estratégica a largo plazo**

En el PNA/int. figura una lista completa de las medidas vigentes que aún deben ser evaluadas o reevaluadas en función de la evolución de la situación o de las nuevas necesidades. En el PNA/int. se menciona la planificación y preparación de algunas iniciativas a largo plazo que podrían tener un importante efecto preventivo en la reducción de la exclusión social, pero aún no se concretizan suficientemente (por ejemplo, se menciona el problema de las mujeres sin una pensión de jubilación como una cuestión que el Gobierno se propone abordar en el futuro). Debe potenciarse la integración de varias medidas de la política educativa mencionadas en el PNA/int. Su contribución específica a los objetivos de cada una de las políticas debe estar mejor combinada con un marco global integrador.

## **2.2 Contenido innovador del PNA/int.**

Se puede mencionar el Grupo de Trabajo (*Beirat*) para la formulación y la ejecución del PNA/int. como una innovación al respecto. Es importante que el Gobierno se proponga abordar el problema de las mujeres sin pensión de jubilación. Una medida concreta es la de calcular determinado número de períodos de cuidado de los hijos que contribuya al número de años necesario para recibir una pensión de jubilación. Aunque aún no se han evaluado los efectos en el mercado laboral del nuevo subsidio de guardería («*Kinderbetreuungsgeld*»), este presenta destacados aspectos positivos, como su concesión a personas que antes no tenían derecho a este tipo de prestación, el considerable aumento de los ingresos complementarios (*Zuverdienstgrenze*) o la mejora del cómputo de períodos de cotización no sólo para tener derecho a una pensión sino para determinar su cuantía.

## **2.3 Planteamiento coordinado e integrado**

Varias medidas mencionadas en el PNA no iban encaminadas a luchar específicamente contra la pobreza, si bien tienen repercusiones en su prevención y reducción (por ejemplo, algunas medidas en materia de empleo, el subsidio de los gastos de guardería, fondos especiales para personas con discapacidades). Se va a analizar su eficiencia y eficacia a ese respecto.

En Austria la de la coordinación de las medidas en el nivel regional para luchar contra la exclusión social, incluidas las de asistencia social (*Sozialhilfe*), es una cuestión importante. En el PNA/int. se declara que se va a crear un grupo de trabajo para abordar ese problema y que se van a formular normas de calidad a escala nacional.



## **2.4 Compatibilidad de los planteamientos estratégicos en relación con el Plan Nacional de Acción/empl**

Se hace referencia a la coherencia entre el PNA/int. y el PNA/empl. El PNA/empl. establece varios objetivos y medidas que se reproducen en el PNA/int. En el PNA/empl. se han puesto de relieve también las desventajas que afrontan los inmigrantes en relación con el mercado laboral. Se menciona la integración de los inmigrantes como una de las prioridades del PNA/int. Sin embargo, aún no se concretan suficientemente las medidas o indicaciones para la consecución de este objetivo.

## **3. MEDIDAS POLÍTICAS MÁS IMPORTANTES EN RELACIÓN CON LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES**

### **3.1 Facilitar la participación en el empleo**

El PNA hace hincapié en los objetivos en materia de empleo. Hasta cierto punto, el PNA/int. remite a elementos formulados en el PNA/empl., lo que está en consonancia con las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa respecto de la meta consistente a facilitar la participación en el empleo. Sin embargo, no se mencionan algunos grupos que afrontan problemas graves en materia de empleo, como los inmigrantes procedentes de países no miembros de la UE, que no se benefician de una armonización suficiente del permiso de residencia y del permiso de trabajo. Se mencionan algunas iniciativas interesantes de formación en materia de TI destinadas a mujeres. Poco se dice sobre cómo la sociedad basada en el conocimiento y las iniciativas de aprendizaje electrónico abordarán el problema de la «divisoria en materia de aprendizaje» ni cuáles son las características concretas previstas para atender las necesidades de los desfavorecidos.

### **3.2 Facilitar el acceso a recursos, derechos, bienes y servicios para todos**

Respecto del acceso a recursos, derechos, bienes y servicios para todos, en el PNA/int. se enumeran las diversas transferencias que ya existen en el avanzado Estado del bienestar austríaco y que tienen efectos positivos con vistas a la consecución de esa meta. El acceso a la educación para todos es una realidad. En los últimos decenios se ha reducido enormemente la proporción de personas con un nivel de instrucción no superior a la enseñanza primaria. El nivel de instrucción del 15,8 % de la población entre 20 y 29 años corresponde al de la enseñanza primaria (hombres: 14,4 %; mujeres: 17,1 %).

Se deben evaluar diversas reformas en el sector de la política social («Selección de objetivos sociales») respecto de sus posibles efectos en el sector del acceso a bienes y servicios.

### **3.3 Prevenir los riesgos de la exclusión social**

En el PNA/int. se mencionan tres sectores en materia de políticas que deben servir para prevenir el riesgo de exclusión. La utilización de la tecnología de la información, medidas para apoyar la solidaridad dentro de las familias y otros grupos primordiales y ayudar a quienes padecen situaciones concretas de necesidad. Además de las medidas específicas para personas con discapacidades, en el PNA/int. se menciona un planteamiento innovador en el nivel regional (por ejemplo, Viena) para prevenir el fenómeno de las personas sin techo. Deben examinarse más detenidamente las perspectivas de cambios y mejoras a largo plazo, que contribuirían a resolver los problemas que afectan a otras áreas (por ejemplo, el acceso limitado de los inmigrantes a ciertas medidas innovadoras en materia de prestaciones sociales o la promoción de medidas activas del mercado de trabajo para quienes no pueden acceder al mercado de trabajo «principal»).

### **3.4 Ayudar a los más vulnerables**

En el PNA/int. figura una lista completa de los grupos más vulnerables. Medidas notables son las de los fondos suplementarios para personas con una discapacidad («*Behindertenmilliarde*») y del subsidio en materia de guardería, concebido como prestación universal sin necesidad de que los beneficiarios estén asegurados. Sin embargo, en el PNA/int. no se especifica qué medidas concretas se proyectan en el futuro para otros grupos especiales. Deberían explicitarse más los compromisos cuyo plazo de ejecución es superior a años (discapacidad, familias monoparentales, personas de edad avanzada y abandono escolar prematuro) y debería preverse un marco estratégico más elaborado que abarque planteamientos integrados y reformas estructurales. El PNA/int. hace referencia a la dimensión rural de la pobreza y se anuncian varias propuestas para mejorar las infraestructuras en las zonas rurales.

### **3.5 Movilizar todos los órganos pertinentes**

El Gobierno federal declaró en el PNA/int. que se habían organizado consultas con todos los interesados directos pertinentes. Sin embargo, algunos de ellos han expresado su preocupación por el proceso y desean un mayor reconocimiento de sus contribuciones. No se incluyen referencias a la movilización de los organismos que se ocupan de la igualdad entre hombres y mujeres.

El PNA/int. ofrece una base institucional para establecer el diálogo entre los diferentes interesados directos y los grupos institucionales en el marco de la ejecución del PNA/int. y la preparación del próximo ejercicio.

#### **4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES**

El PNA/int. hace referencia a los objetivos generales en materia de incremento de la participación femenina en el mercado laboral y de conciliación del trabajo y la vida familiar. En el PNA/int. no se aprecian suficientemente un planteamiento coherente para la integración de la igualdad entre hombres y mujeres ni indicaciones sobre cómo se abordarán los problemas específicos de las mujeres desfavorecidas. Ambos aspectos se cubren de manera muy general y precisan mayor atención.

Si bien el «*Kinderbetreuungsgeld*» podría aliviar la pobreza en algunos casos, habrá que evaluar su incidencia en el empleo femenino.

El debate sobre los derechos individuales se centra en los de pensión para las mujeres.

Los anticipos para la subsistencia (*Unterhaltsvorschuss*) van encaminados a contribuir a la disminución de la pobreza femenina.

La «Ley de Protección contra la Violencia» (*Gewaltschutzgesetz*) permite a las mujeres y a sus hijos permanecer en sus domicilios, con lo que contribuye a la lucha contra la exclusión social de las personas amenazadas por la violencia.

#### **5. PAPEL DEL FSE EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

De los 1 147 millones de euros para el programa relativo al objetivo 3, se dedican 219 millones de euros al ámbito 2 de aplicación de políticas (integración social). En el objetivo 1, Burgenland, están proyectados 4,5 millones de euros para la integración social. En otros ámbitos de aplicación de políticas se esperan efectos positivos para luchar contra la pobreza.

Se hace una referencia general al efecto del FSE en la mejora de la situación en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

En el PNA/int. se menciona la iniciativa comunitaria EQUAL, que se centra mucho más en las personas excluidas del mercado laboral. El importe total con cargo a la iniciativa comunitaria EQUAL para el período de programación 2000-2006 asciende a 204 millones de euros.



# PORTUGAL

## Conclusiones

**Situación y tendencias principales:** Pese a una baja tasa de desempleo y a una elevada de empleo, la tasa de riesgo de pobreza en Portugal es elevada. (23 %, según los datos de Eurostat correspondientes a 1997). Formas tradicionales de pobreza, debidas a las limitaciones del sistema de protección social y al predominio de los sectores de actividad con abundancia de mano de obra poco especializada y baja productividad, coexisten con la aparición de una «nueva pobreza» resultante de los procesos recientes de modernización de la economía portuguesa y asociada en muchos casos con la inmigración y la precariedad laboral. El bajo nivel de aptitudes escolares y profesionales de la mayoría de la población portuguesa y la alta tasa de abandono temprano de la escuela no hacen sino agravar los factores de exclusión. En ese marco, el Gobierno comenzó a elaborar durante los cinco últimos años una «nueva generación de políticas sociales activas» con vistas a mejorar la integración social a partir de la cooperación y concediendo preferencia a metodologías de asistencia integrada.

**Planteamiento estratégico:** El planteamiento estratégico general y a largo plazo se basa en un desarrollo económico compatible con la mejora de la cohesión social y la eliminación de los factores estructurales que engendran procesos de exclusión. El PNA establece la inclusión de la integración social en todas las políticas pertinentes, la modernización de los sistemas de protección social e iniciativas integradas y destinadas a grupos y regiones particularmente vulnerables. El planteamiento cooperativo y la movilización de los interesados directos en los niveles nacional y local es también un elemento fundamental de la estrategia. En el PNA se fijan objetivos cifrados con vistas a la erradicación de la pobreza infantil, la reducción de la pobreza absoluta y la tasa de pobreza y la lucha contra la pobreza en los medios rural y urbano.

**Medidas políticas:** El PNA recorre de forma exhaustiva los cuatro grandes objetivos y subobjetivos de Niza, pero a veces se desprende de él cierta confusión entre las «prioridades» y las «metas», la repetición de los mismos «instrumentos» en varios objetivos y subobjetivos y las dificultades para establecer prioridades. La mayoría de las medidas previstas no son nuevas y no siempre es explícita la relación entre cada una de las medidas y el objetivo al que corresponde. A partir de las medidas presentadas, tres aspectos son dignos de mención particular: la participación en el empleo está considerada desde una perspectiva de prevención/activación y fomento del aprendizaje a lo largo de toda la vida; el principio de la discriminación positiva es una piedra angular de la reforma del sistema de protección social (con lo que se aborda el problema de los jubilados en situación de pobreza); y se propone un planteamiento integrado de los grupos vulnerables conforme a un amplio «sistema de contratos». Además, el PNA dispone el desarrollo de servicios y equipos destinados prioritariamente a las personas y las familias desfavorecidas y establece el compromiso de fomentar la igualdad de oportunidades («contrato en pro de la igualdad entre hombres y mujeres»).

**Futuros desafíos** Los principales imperativos que afrontar se refieren a la combinación de las dimensiones preventiva y curativa de las políticas sociales: medidas directas para luchar contra las situaciones de exclusión grave, intervención temprana y activación para facilitar la reintegración en el trabajo y la prevención a largo plazo de posibles riesgos de exclusión mediante la mejora de los niveles de instrucción y aptitudes profesionales. El papel de la protección social consiste en velar por que haya una oferta más intensiva de servicios sociales adaptados a las necesidades de los más desfavorecidos y mejorar el acceso a la salud, la vivienda, la justicia, etc. En vista de lo ambicioso de los objetivos cifrados que Portugal se ha fijado a corto, medio y largo plazo, el sistema de supervisión de los indicadores constituye sin lugar a dudas un imperativo importante. Se debe acelerar la movilización efectiva de los interesados indirectos, en particular los interlocutores sociales y los destinatarios de las acciones.

## 1. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS

En 2000, la tasa de crecimiento económico (3,3 %) fue igual a la media de la Unión. Asimismo, la productividad aumentó a un ritmo igual a la media comunitaria (1,6 %), pero Portugal sigue teniendo la tasa más baja de productividad de la UE (65,8 % de la media comunitaria).

La situación en materia de empleo se refleja en una tasa de empleo (68,3 %) superior a la media comunitaria y una tasa de desempleo (4,2 % en 2000) relativamente baja. Sin embargo, y pese a la evolución, en general positiva, de los indicadores relativos al mercado laboral, persisten problemas estructurales: el desempleo de larga duración representa el 40 % del desempleo total, sólo una minoría de la población de edades comprendidas entre los 15 y los 64 años ha concluido la enseñanza secundaria superior (el 11,5 % frente al 42,3 % en la Unión Europea) y una elevada proporción de jóvenes abandonan prematuramente el sistema escolar (el 43 % de los jóvenes de edades comprendidas entre los 18 y los 24 años abandonan la escuela con escasas aptitudes profesionales).

El riesgo de pobreza sigue siendo un fenómeno muy extendido en Portugal. La tasa de riesgo de pobreza, definida como el porcentaje de la población que vive con ingresos inferiores al 60 % de la renta mediana nacional, era del 23 % en 1997 (la tasa más elevada de la Unión). La pobreza persistente sigue siendo también elevada: el 15 % de la población ha vivido tres años consecutivos con ingresos inferiores al 60 % de la renta mediana nacional. Sin embargo, es evidente que la renta monetaria es tan sólo una de las dimensiones de la pobreza y que, para hacerse una idea más precisa de ese fenómeno, habría que tener en cuenta también otros aspectos igualmente pertinentes, tales como el acceso al empleo, a la vivienda, a la asistencia sanitaria y el grado de satisfacción de las necesidades básicas. En materia de protección social, Portugal gasta en protección social un porcentaje de su PIB inferior a la media (-23,4 % en 1998, frente a una media comunitaria del 27,5 %).

En ese marco, se debe conceder atención especial al número de personas en situación de pobreza persistente, a la elevada proporción de trabajadores pobres (en relación con los bajos ingresos salariales y la precariedad de los puestos de trabajo) y de jubilados en situación de pobreza (lo que pone de relieve una de las deficiencias del sistema de seguridad social), a los bajos niveles de especialización de la mano de obra a la tendencia al abandono temprano de la escuela y a la cuestión de la pobreza en el medio rural y en ciertas zonas urbanas. La tasa de riesgo de pobreza de las mujeres es superior a la de los hombres (el 25 %, frente al 22 %), otro asunto que merece atención especial.

## 2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES

Las prioridades principales en materia de lucha contra la pobreza y fomento de la integración social son de carácter general y se basan en seis objetivos estratégicos: desarrollo económico, cohesión social, igualdad de oportunidades, protección social, integración y red de servicios sociales.

Así, los principales objetivos del PNA son los siguientes:

- activación de los excluidos del mercado laboral y aprendizaje a lo largo de toda la vida en un marco de desarrollo económico competitivo y respetuoso de las necesidades en materia de cohesión
- desarrollo de los sistemas de protección social en cuanto instrumentos concretos de lucha contra la pobreza
- reintegración profesional y social de las personas y las familias en situación de exclusión (programas integrados y contratos de integración social)
- desarrollo integrado de las regiones que afrontan la exclusión
- creación de una red de servicios con la participación de la sociedad civil
- fomento de la igualdad entre los hombres y las mujeres con vistas a la aplicación de un «contrato de igualdad entre hombres y mujeres».

En el PNA, Portugal se ha fijado ciertos objetivos por alcanzar con plazos determinados:

Objetivos cifrados: erradicar la «pobreza infantil» de aquí a 2010; reducir la tasa de riesgo de pobreza al 17 % y la «pobreza absoluta» a la mitad de aquí a 2005; ejecutar 50 «contratos de desarrollo social urbano» de aquí a 2003 (gestionados de forma integrada y destinados a comunidades urbanas desfavorecidas).

Otros objetivos: lanzar el programa «Espacio rural y desarrollo social» (desarrollo local integrado de las comunidades rurales); concluir un «contrato de integración social» con todas las personas interesadas en el plazo de un año (tres meses en el caso de los niños y jóvenes con riesgo), creación de una línea telefónica nacional de urgencia (en conexión con los centros locales de emergencia social).

## 2.1 Perspectiva estratégica a largo plazo

Respecto de la adecuación entre la estrategia y los objetivos perseguidos, conviene poner de relieve los siguientes elementos:

- la aplicación del principio de la inclusión de la integración social para hacer de la lucha contra la exclusión parte integral de las políticas sectoriales distintas de la política social;
- en el PNA se abordan los múltiples aspectos relativos a la participación en la vida económica, en particular la formación, las aptitudes profesionales, la educación, el empleo y el aprendizaje a lo largo de toda la vida en el marco de la sociedad del conocimiento. Conviene tener en cuenta también el deseo de situar la erradicación de los factores estructurales de exclusión en el núcleo de políticas económicas;
- el desarrollo de los sistemas de protección social es un aspecto fundamental de la estrategia; pese a las limitaciones presupuestarias que la acompañan, prosigue la reforma del sistema de solidaridad y seguridad social (basada en los principios de justicia, equidad, solidaridad y discriminación positiva);
- una estrategia de desarrollo integrado abarca las dos ubicaciones territoriales de la exclusión (comunidades rurales y barrios urbanos degradados).

En el PNA se analizan los problemas con claridad desde una perspectiva a largo plazo. Los imperativos tienen carácter estructural y remiten al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (cuya meta en última instancia es la de eliminar en una generación el retraso del país respecto de la media comunitaria). Se presentan algunos objetivos cifrados, en particular los correspondientes a la pobreza infantil y a la pobreza absoluta (conceptos, por lo demás, no definidos más explícitamente) con una perspectiva posterior a 2003. Sin embargo, todavía está por determinar la forma como se integra ese plan bienal a largo plazo, pues la distinción entre «prioridades» a plazo y «metas» más inmediatas resulta con frecuencia difícil de apreciar.

## 2.2 Contenido innovador del PNA/int.

Desde el punto de vista de la estrategia, hay dos innovaciones en el marco nacional: la inclusión de la integración en todas las políticas vigentes y la perspectiva a largo plazo para abordar la exclusión. Conviene mencionar también la estrategia de prevención de los riesgos de una nueva forma de exclusión: la «infoexclusión». Desde el punto de vista de las políticas, la mayoría de los programas y las medidas enumeradas están ya en ejecución.



Sin embargo, conviene poner de relieve el carácter innovador de algunos temas, como, por ejemplo, una nueva dimensión del «sistema de contratos». Junto con los «contratos de integración social y profesional» (no desconocidos en el pasado, pues Portugal sigue ya el planteamiento de las vías integradas para acabar con la exclusión, antigua RMG), en el PNA se mencionan nuevos «contratos sociales de igualdad entre hombres y mujeres» y «contratos de desarrollo social urbano».

### **2.3 Planteamiento coordinado e integrado**

Se definen los papeles de los diferentes interesados directos (institucionales, no gubernamentales, públicos y privados) en los diversos niveles de intervención (sobre todo nacional y local) y en el marco del diálogo social (Comisión Social Consultiva) y de la cooperación entre el Estado y la sociedad civil (Pacto de Cooperación por la Solidaridad Social, Red Social para el Desarrollo). En varias ocasiones se menciona la necesidad de coordinación y, pese los esfuerzos desplegados en los diez últimos años en el marco de los programas de lucha contra la pobreza, se debe intensificar la cooperación activa.

El PNA dispone lo siguiente: la movilización conjunta de las administraciones nacionales, regionales y locales (las administraciones regionales desempeñan sólo un papel de coordinación); las cooperaciones institucionales (Comisión de Seguimiento Interministerial para la articulación de las diferentes políticas sectoriales y la inclusión de la integración social y Comisión Operativa del Ministerio de Trabajo para la preparación del PNA y su seguimiento); la adaptación de los servicios administrativos y sociales a las necesidades de los interesados directos locales (por ejemplo: oficinas de solidaridad y seguridad social); la participación de los interlocutores sociales (que debe mejorar), las ONG y las instituciones de servicios sociales; la responsabilización de los ciudadanos y las empresas (por ejemplo: ampliación de la Red Portuguesa de Empresas).

### **2.4 Compatibilidad de los planteamientos estratégicos en relación con el Plan Nacional de Acción/empl**

El PNA/empl constituye el marco de referencia preferente, en particular para las medidas correspondientes al objetivo 1 del PNA/int. En el PNA/int. se recogen de forma directa o indirecta los objetivos principales del PNA/empl. (transición de los jóvenes hacia la vida laboral, integración socioprofesional, aptitudes escolares y profesionales, supervisión del proceso de reestructuración sectorial y fomento de la calidad en el empleo).

Existe también una estrecha relación entre los dos Planes en materia de estrategia: vínculos entre los sistemas de educación, formación y empleo; adopción de políticas macroeconómicas para la creación de puestos de trabajo; innovación y sociedad de la información; planteamiento sectorial, regional y local para la resolución de los problemas de carácter social; fomento del diálogo social; vinculación entre las políticas de protección social, empleo y formación; fomento de la igualdad de oportunidades para alentar la participación de las mujeres en el mercado laboral y la de los hombres en la vida familiar.

### **3. MEDIDAS POLÍTICAS MÁS IMPORTANTES EN RELACIÓN CON LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES**

Dado que el planteamiento global que debería constituir el marco de acción para la ejecución de los cuatro objetivos comunes (comprendidos en el PNA de forma exhaustiva, pero poco sistematizada en materia de fijación de prioridades entre los objetivos principales o entre los subobjetivos), se pueden destacar algunos ejemplos:

#### **3.1 Facilitar la participación en el empleo**

Por lo que se refiere a la participación en el mercado laboral, las políticas activas de empleo se centran en i) la formulación de medidas para prevenir el desempleo de larga duración y lograr la activación mediante vías a la integración social y laboral ejecutadas mediante planes contractuales (que conceden mayor responsabilidad a las personas) y ii) la formulación de la Estrategia Nacional de Aprendizaje a lo largo de Toda la Vida. Respecto del acceso a recursos, derechos, bienes y servicios, los aspectos dignos de mención son la prosecución de una política de «discriminación positiva» en materia de las pensiones de jubilación, el reasentamiento de quienes viven en viviendas precarias (procurando no formar nuevas zonas de exclusión y la mejora del funcionamiento del Servicio Nacional de Salud y de los centros locales de salud (en particular, la asistencia a los toxicómanos).

#### **3.2 Prevenir los riesgos de exclusión**

Por lo que se refiere a la prevención de los riesgos de exclusión, un componente fundamental lo constituye la estrategia de prevención de los riesgos de «infoexclusión» (acceso generalizado a las tecnologías de la información y formación encaminada a la concesión de un «diploma de aptitudes profesionales básicas» a dos millones de personas de aquí a 2006). Respecto de la solidaridad, un aspecto innovador parece ser la combinación de la solidaridad tradicional con el desarrollo del mercado de servicios (por ejemplo: remuneración de los vecinos por servicios de apoyo domiciliario).

#### **3.3 Ayudar a los más vulnerables**

La acción en favor de los grupos más vulnerables (perfectamente determinados en el PNA, con atención particular a los inmigrantes, los ex presos y los toxicómanos) se basa en un planteamiento integrado mediante programas personalizados de integración social, institucional y económica y planes de integración para los grupos prioritarios basado en un sistema de contratos. También se establece una acción específica para las regiones problemáticas en forma de iniciativas regionales de integración.

### **3.4 Movilizar todos los órganos pertinentes**

En materia de movilización, se está desarrollando el procedimiento de participación de los excluidos en tres niveles (individual, colectivo y organizativo) y el papel de los «mediadores» como agentes de fomento de la información y la participación activa de los excluidos resulta decisivo. En el plano institucional, las cooperaciones institucionales y los planes de acción sectoriales vigentes, junto con las «oficinas de solidaridad y seguridad social» (intervención local y comunitaria con vistas a una resolución integrada de los problemas) constituyen un intento de adaptación de los servicios administrativos y sociales a las necesidades de los ciudadanos. En cuanto a la cooperación sector público/sector privado, resulta digno de mención el fomento de la responsabilidad social de las empresas.

## **4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES**

Se trata de una preocupación común a todos los objetivos del PNA (con frecuencia de forma implícita) y que constituye una de sus esferas prioritarias de intervención.

Por lo que se refiere al objetivo 1, las prioridades consisten en fomentar la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y garantizar un trato no discriminatorio, introducir en los usos de las empresas el concepto de conciliación de la vida laboral y la familiar como derecho de los trabajadores, deber de los empleadores y responsabilidad social de las empresas, y, por último, crear una red de servicios de apoyo a los niños y a las personas a cargo a fin de facilitar el empleo, la formación y la integración profesional de las mujeres. En cuanto al objetivo 2, la garantía de igualdad está presente explícitamente en lo relativo al acceso a la sociedad de la información y a las tecnologías de la información. En relación con el objetivo 3, en el PNA sólo se hace una referencia específica a las mujeres víctimas de la violencia doméstica. Respecto del objetivo 4, en el PNA se menciona la importancia de que se tenga en cuenta sistemáticamente la dimensión de la igualdad entre hombres y mujeres en el marco de la cooperación. Sin embargo, son necesarias medidas suplementarias con vistas a movilizar las organizaciones de mujeres o los órganos que representan los intereses de las mujeres o ambos.

## 5. PAPEL DEL FSE EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Por lo que se refiere a los «instrumentos» que contribuyen a la consecución de los objetivos de Niza, se mencionan varias veces los programas operativos financiados por el FSE con cargo al Marco Comunitario de Apoyo III (2000-2006) y la iniciativa comunitaria EQUAL, pero el PNA no presenta indicación alguna de los importes de que se trata. Sin embargo, se cita la combinación eficaz de las financiaciones con cargo al presupuesto de la Seguridad Social y con cargo al MCA III como uno de los factores que favorecen el desarrollo del Plan. Además, el marco de acción que representa el PNA constituye una ocasión para evitar la dispersión de la asistencia nacional y comunitaria y racionalizarla mediante la concentración de los medios y la especialización de los instrumentos.

Los recursos asignados a Portugal por los Fondos estructurales con arreglo al objetivo 1 son considerables: la contribución del FSE representa el 22 % (4 370 millones de euros) de esa ayuda, el 16 %, aproximadamente, de la cual va destinado concretamente a la esfera de la integración social (lo que constituye un aumento respecto del MCA II). Otro elemento es la contribución indirecta de las otras esferas de asistencia del FSE (políticas activas del mercado laboral y aprendizaje a lo largo de toda la vida). Otros aspectos del MCA III dignos de mención son los programas «Empleo, formación y desarrollo social» (la mayor prioridad desde el punto de vista financiero es el desarrollo social), «Educación» (medidas para prevenir el abandono de la escuela, mejora de los niveles de formación, instrucción de adultos), «Sociedad de la información» (adquisición de competencia en materia de TIC, lucha contra la infoexclusión) y «Salud» (una de las prioridades es la mejora del acceso a la asistencia sanitaria de calidad).

# FINLANDIA

## Conclusiones

**Situación y tendencias fundamentales** El sistema finlandés de seguridad social se basa en los principios básicos de asistencia social y servicios de salud universales y un sistema integral de seguridad en materia de renta. Su objetivo es el de prestar a toda la población asistencia social y servicios de salud financiados principalmente con cargo a los impuestos y cuyas funciones organizativas, encomendadas a los municipios, están descentralizadas. El de seguridad en materia de renta es por naturaleza un sistema de seguridad social basado en el riesgo y complementado con subsidios basados en la residencia. En 1998, Finlandia gastó el 27,2 % del PIB en protección social tasa ligeramente inferior a la media de la UE. Esa estructura ha logrado garantizar un nivel bajo de riesgo de pobreza conforme a los niveles internacionales. En 1997, el 9 % de la población finlandesa vivía con una renta inferior al 60 % de la renta mediana.

En 2000, el intenso crecimiento económico (5,7 %) continuó en Finlandia propulsado por un floreciente sector exportador. Parece probable que siga siendo relativamente intenso también este año (un 4 %, aproximadamente). La tasa de empleo representó el 67,5 % en 2000.

**Planteamiento estratégico** La estrategia del PNA/int. en el próximo decenio cristaliza en cuatro políticas generales: fomento de la salud y la capacidad para llevar una vida activa; aumento del atractivo de la vida laboral; prevención de la exclusión social y lucha contra ella y garantía de servicios eficaces y un nivel razonable de seguridad en materia de renta. El punto de partida es la preservación de la estructura básica del sistema finlandés de seguridad social y la continuación de la labor de esa estructura haciendo más hincapié en la primacía del trabajo. La supervisión y la evaluación sistemáticas del proceso correrán a cargo de las autoridades finlandesas, pero, exceptuando el caso de la tasa de riesgo de pobreza, en el PNA/int. no se especifica qué objetivos se utilizarán para ello.

**Medidas políticas** Finlandia considera el sistema universal de servicios y transferencias de renta un instrumento eficaz de las políticas encaminadas a contrarrestar la pobreza y la exclusión social. Se ha complementado el sistema con transferencias de renta y servicios suplementarios destinados a grupos en peligro de exclusión social.

El PNA/int. aborda los cuatro objetivos con diversas medidas, la mayoría de ellas encaminadas a mejorar el sistema universal. Entre ellas figuran, por ejemplo, las siguientes: un aumento en el nivel de las pensiones nacionales, actividades laborales de rehabilitación, mejora de los servicios de salud mental para niños y adolescentes, creación de un defensor del pueblo en relación con cuestiones de discriminación y activación de las personas de edad avanzada y recomendaciones de calidad para su asistencia. Se han determinado, dentro de lo posible, las consecuencias presupuestarias de esas medidas. Finlandia ha adjuntado al plan un cuadro resumido de todas las medidas con relación a los cuatro objetivos comunes desglosadas por factores de riesgo determinados.

**Futuros desafíos** Los imperativos principales son, entre otros, los de desarrollar el sistema de protección de tal modo, que valga siempre la pena, financieramente, aceptar un trabajo; prevenir la acumulación de problemas en relación, por ejemplo, con los desempleados de larga duración, las personas con problemas mentales o de toxicomanía, los excesivamente endeudados y sus familias; centrar el apoyo en las personas que se encuentran en las situaciones más vulnerables; mejorar la cooperación entre los diversos agentes que se ocupan de la prevención de la exclusión social y la pobreza; y abordar las diferencias regionales con vistas a mantener los mismos niveles de servicios sociales en todo el país.

## 1. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS

En 2000, continuó el intenso crecimiento económico (5,7 %), propulsado por el floreciente sector exportador. Sin embargo, las fuentes nacionales proyectan un menor crecimiento para este año (2,7 %) a causa principalmente de una mayor debilidad de la demanda internacional. El empleo aumentó un 1,5 % en 2000. La tasa de empleo ascendió al 67,5 % (el 70,6 % en el caso de los hombres y el 64,4 % en el de las mujeres). En contraste con el favorable desarrollo económico en 2000, la tasa de desempleo disminuyó lentamente y se mantuvo en el 9,8 % (el 9,1 % en el caso de los hombres, el 10,6 % en el de las mujeres). Los problemas estructurales en el mercado laboral se manifiestan en un desempleo desproporcionadamente elevado entre los trabajadores de edad avanzada y con escasas aptitudes profesionales, por una parte, y problemas de contratación en aumento en algunos sectores y en sectores en crecimiento, por otra.

A consecuencia de las decisiones economizadoras adoptadas a consecuencia de la depresión de comienzos del decenio de 1990 y un período relativamente largo de crecimiento económico posterior, la proporción del PIB dedicada al gasto social ha llegado a ser en Finlandia inferior a la media de la UE. Según los datos SEEPROS de Eurostat, Finlandia gasta el 27,2 % del PIB en protección social, frente al 27,7 % de media en los 15 Estados miembros de la UE (datos de 1998). Calculado en estándar de poder adquisitivo (EPA) por habitante, el gasto finlandés en protección social asciende a 5 181 EPA, casi igual a la media de los 15 Estados miembros de la UE, que asciende a 5 379 EPA (datos correspondientes a 1997). Los datos armonizados del PHCE revelan que en 1997 el 9 % de la población finlandesa (el 18 % en los 15 Estados miembros de la UE) vivía con una renta inferior al 60 % de la mediana nacional. Los jóvenes, los desempleados, las personas «inactivas de otra índole» y las familias monoparentales solían presentar el mayor riesgo de pobreza.

Sin embargo, la de los bajos ingresos es sólo una de las dimensiones de la pobreza y, para evaluar y analizar ese fenómeno con mayor precisión, es necesario tener en cuenta otros aspectos igualmente pertinentes, tales como el acceso al empleo, la vivienda, la asistencia sanitaria y el grado de satisfacción de las necesidades básicas.

- Las fuentes nacionales indican que el número de personas que padecen exclusión social grave oscila entre 30 000 y 60 000, es decir, entre el 0,6 % y el 1,2 % de los finlandeses.
- El elevado desempleo, en particular el desempleo de larga duración (tasa de desempleo de larga duración: 2,8 %), sigue siendo el problema social más importante de Finlandia.
- Entre los mayores factores de riesgo que propician la exclusión social figuran los siguientes: la exclusión económica o financiera; los problemas de salud; la exclusión del mercado laboral; la exclusión del mercado de la vivienda; la exclusión de la educación o un bajo nivel de instrucción; y otros tipos de exclusión, tales como la delincuencia, las toxicomanías, la exclusión cultural, etc.
- Las diferencias territoriales merecen atención.
- La exclusión es con frecuencia resultado de la acumulación de muchos problemas. Un imperativo fundamental es el de prevenir la acumulación simultánea de deficiencias en materia de recursos.

## **2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES**

El sistema finlandés de seguridad social se basa en los principios básicos de asistencia social y servicios de salud universales y un sistema integral de seguridad en materia de renta. Los residentes tienen normalmente derechos individuales a los servicios y las prestaciones básicas. No hay prescripciones básicas en materia de empleo o renta, pero las personas empleadas reciben subsidios superiores conforme a su renta. Esos planes han logrado garantizar un bajo nivel de pobreza conforme a los niveles internacionales.

La estrategia del PNA/int. en el próximo decenio cristaliza en cuatro políticas generales: fomento de la salud y la capacidad para llevar una vida activa; aumento del atractivo de la vida laboral; prevención y lucha contra la exclusión social y garantía de servicios eficaces y un nivel razonable de seguridad en materia de renta.

Finlandia se esfuerza por preservar la estructura básica del sistema vigente y prosigue la labor dentro de dicha estructura haciendo mayor hincapié en la primacía del trabajo. La reforma de las prestaciones de la seguridad social y las cargas fiscales y de servicios continuará para que la aceptación de un trabajo resulte siempre financieramente ventajosa. El objetivo es el de mejorar no sólo los incentivos para las familias, sino también los incentivos institucionales para las organizaciones: se debe prestar atención particular a los incentivos para los empleadores, a la legislación que regula la relación entre el Estado y los municipios y a la financiación por el Estado de las haciendas municipales.

### **2.1 Perspectiva estratégica a largo plazo**

En el plan se exponen objetivos estratégicos fundamentales y se intenta determinar los imperativos con una perspectiva a largo plazo. Finlandia se esfuerza por integrar diversas mejoras en el sistema vigente. Se pueden considerar las políticas y medidas encaminadas a mejorar el sistema universal de apoyo y servicios como el empeño de abordar los problemas de forma duradera. Sin embargo, en el PNA/int. se reconoce que muchos de los imperativos previstos en el plan requieren también el recurso a acciones específicas y especiales. En general, hay una gran diversidad de tareas en diferentes niveles para abordar los problemas. Una meta importante es la de aumentar el empleo y, en particular, intentar reducir el desempleo de larga duración, mediante una estrategia basada en una política social activa. Se trata de un imperativo especial en Finlandia. Pese a que ha constituido el núcleo de las políticas del Gobierno durante varios años, el desempleo de larga duración no ha disminuido todo lo que habría sido deseable y afecta a un núcleo de personas difíciles de colocar.

## **2.2 Contenido innovador del PNA/int.**

Además del conjunto integral de medidas que Finlandia ha incluido en su plan, presenta diversas cuestiones sujetas al debate en curso en materia de políticas y a las medidas que han propuesto o están preparando diferentes grupos de trabajo. Se la examinará y abordará durante el período abarcado por el plan. Los siguientes son ejemplos de medidas previstas: reforma del sistema de salud ocupacional para incluir los puestos de trabajo temporales; fomento del empleo de los discapacitados; elaboración de un modelo de actuación basado en la responsabilidad conjunta por parte de los diversos agentes de la sociedad y cambio de los cometidos en materia de financiación de los sistemas de prestaciones con vistas a aumentar las oportunidades de empleo para quienes corren riesgo de exclusión del mercado laboral; formulación en los municipios de estrategias integradas en materia de vivienda y basadas en la utilización de las reservas de viviendas existentes; examen de las necesidades en materia de desarrollo a escala nacional y de la asistencia a los estudiantes en los niveles de instrucción preescolar, escolaridad básica y escolaridad secundaria de ciclo superior y creación de un centro que trabaje en estrecha colaboración con las ONG para estudiar y supervisar la pobreza y la exclusión social.

## **2.3 Planteamiento coordinado e integrado**

La preparación de políticas amplias tiene una larga tradición en Finlandia. Los sistemas corren normalmente a cargo de la administración pública, en la mayoría de los casos en el nivel municipal. La formulación de las políticas del país en las esferas de renta, fiscalidad, empleo y asuntos sociales ha corrido a cargo del Estado, los municipios y los interlocutores sociales en colaboración. Esa tradición basada en la cooperación desempeñó un papel importante en el ajuste del sistema de políticas sociales de Finlandia a las nuevas circunstancias en el decenio de 1990. Los agentes del sector terciario, las iglesias y los sectores público y privado han intensificado recientemente la cooperación con vistas a prevenir la exclusión social.

## **2.4 Compatibilidad de los planteamientos estratégicos en relación con el Plan Nacional de Acción/empl**

En el PNA/empl. se han expuesto las medidas del PNA/int. clasificadas en la sección del plan titulada «exclusión del mercado laboral» y resultan compatibles. Un grupo interministerial encargado de la coordinación de las materias relacionadas con la UE en la esfera de los asuntos sociales ha revisado ambos planes. Además, los interlocutores sociales, que desempeñan un papel importante en la política social y de empleo en Finlandia, han participado en la preparación de los dos PNA.



### **3. MEDIDAS POLÍTICAS MÁS IMPORTANTES EN RELACIÓN CON LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES**

#### **3.1 Facilitar la participación en el empleo**

A consecuencia de los cambios habidos en el mercado laboral, la demanda del mercado se centra principalmente en personas muy instruidas y con muchas aptitudes profesionales. Es importante garantizar una oferta adecuada de mano de obra. Se han eliminado los obstáculos al empleo suprimiendo los desincentivos inherentes al sistema de deducciones impositivas. Se han creado nuevos tipos de servicios y diversos tipos de trabajo subvencionado para fomentar el empleo de las personas menos instruidas y con menos aptitudes profesionales. La rehabilitación para el trabajo y cualesquiera medidas de apoyo conexas encaminadas a aumentar el control de su vida por parte de las personas son los métodos fundamentales determinados por el PNA/int. para poner fin a la exclusión social.

También hay medidas encaminadas a mejorar la capacidad para trabajar de las personas de edad avanzada y mejorar la empleabilidad de los inmigrantes. En cuanto a la conciliación del trabajo y la vida familiar, los padres con hijos en edad preescolar tienen un derecho subjetivo a los servicios de guardería independientemente de su condición laboral. En el PNA/int. se prevé la organización de actividades vespertinas para los escolares. Se está fomentando el aprendizaje a lo largo de toda la vida mediante la reforma de la seguridad en materia de renta durante la formación profesional de los adultos.

#### **3.2 Facilitar el acceso a recursos, derechos, bienes y servicios para todos**

Se contrarresta el peligro de exclusión social utilizando el sistema universal de servicios y transferencias de rentas que abarca a todas las personas que viven en Finlandia. La red de seguridad social y el amplio consenso en torno a ella salvó a Finlandia de un grave malestar social al comienzo del decenio de 1990. Las políticas encaminadas a luchar contra la exclusión seguirán basándose ante todo en el desarrollo del sistema universal, si bien se puede complementarlo, cuando sea necesario, con medidas específicas.

El plan se refiere a diversas medidas para mejorar el sistema de protección social: coordinación del subsidio de subsistencia y los ingresos para alentar a las personas a fin de que acepten puestos de trabajo temporales y con jornada parcial; prórroga del período de subsidio para la rehabilitación de jóvenes con discapacidades a fin de que acepten un trabajo sin perder inmediatamente sus prestaciones; aumento de la renta máxima aceptable para poder recibir el subsidio general de la vivienda y mejora de los servicios de salud mental para los niños y jóvenes.

### **3.3 Prevenir los riesgos de exclusión**

Se han adoptado medidas sólidas en varios sectores en materia de políticas con el fin de prevenir situaciones de crisis que propicien la exclusión social. La redistribución de la renta reduce la pobreza relativa en Finlandia muy eficazmente. En el PNA/int. se enumeran, por ejemplo, las siguientes medidas en relación con el objetivo de prevención: aumentar el nivel de las pensiones nacionales; aumentar los suplementos por hijos a cargo asociados con el apoyo en materia de mercado laboral; una reforma encaminada a aumentar la eficacia de las prestaciones preventivas de subsistencia; imponer el cumplimiento de los planes de búsqueda de puestos de trabajo como un requisito esencial para recibir las prestaciones por desempleo; instrucción preescolar gratuita para los niños del grupo de edad de seis años y creación de un fondo de igualación para velar por que la protección de los niños no dependa de la situación financiera del municipio.

### **3.4 Ayudar a los más vulnerables**

La tarea de abordar los riesgos de exclusión social corre a cargo primordialmente de los servicios y la seguridad en materia de rentas conforme al principio de universalidad, pero la existencia de problemas de exclusión social significa que hacen falta, además, medidas específicas. Finlandia presenta varios tipos de medidas de rehabilitación encaminadas a aumentar el control de las persona sobre su propia vida. También se hace referencia a cursos prácticos innovadores en centros de formación profesional para contrarrestar la exclusión de la educación, además de cursos prácticos para jóvenes desempleados, ambos cofinanciados con cargo al FSE. El Gobierno propone la creación de un Defensor del Pueblo para cuestiones de discriminación y fomento de las buenas relaciones interétnicas. Además, hay que desarrollar la capacidad de las personas corrientes para afrontar la sociedad de la información.

### **3.5 Movilizar todos los órganos pertinentes**

En la estructura finlandesa, la participación y la movilización de todos los interesados directos forma parte de la administración normal, en la que las relaciones con organismos ajenos a la propia administración están regulados en la legislación y en la práctica diaria. Sin embargo, el PNA/int. propone nuevas iniciativas a ese respecto, como, por ejemplo: el desarrollo de la cooperación entre las autoridades municipales en la esfera de la política social activa; el programa estatal de viviendas «Suburbios 2000»; la creación de servicios abiertos para las personas que han recibido tratamiento por problemas de salud mental y la creación de centros de cooperación regional por parte de las ONG.

## **4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES**

Se ha demostrado que la estructura del sistema de política social, basada principalmente en derechos y deberes individuales e individualizados, aumenta la igualdad entre hombres y mujeres en la sociedad. El PNA/int. revela sensibilización sobre diferencias entre los sexos como tales y la importancia del fomento de la igualdad entre ellos. Los sistemas de base individual cuentan con el apoyo de un sistema integral de servicios que facilita la conciliación de la vida laboral y la familiar y la participación de las mujeres en la fuerza laboral.

## **5. PAPEL DEL FSE EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

Con cargo al programa de Finlandia relativo al objetivo 3 se prevé la asignación de casi 140 millones de euros con cargo al FSE y a la financiación pública nacional para medidas específicas con vistas a la reintegración de los grupos más vulnerables y desfavorecidos, lo que representa el 13 % del gasto público total para el programa. También se financian medidas de integración social con cargo a programas regionales finlandeses. Además, la iniciativa comunitaria EQUAL va encaminada a luchar contra todas las formas de discriminación y las desigualdades y a prevenir la exclusión social. La financiación pública nacional y con cargo al FSE para el programa EQUAL de Finlandia asciende a 145 millones de euros.



# SUECIA

## Conclusiones

**Situación y tendencias fundamentales** El sistema social y sanitario sueco es universal e integral. Las prestaciones de la seguridad social se basan en gran medida en el principio de la compensación por la pérdida de renta, con derechos individuales a las prestaciones básicas para todos los residentes en el país, independientemente de su condición social o profesional, estado civil o sexo.

Un crecimiento económico constante (más del 3 % durante los tres últimos años), una elevada tasa de empleo (73 %) y un desempleo relativamente bajo constituyen una base sólida para fortalecer las políticas en pro de la integración social y la lucha contra la pobreza. Suecia gastó el 33 % de su PIB en asistencia social en 1998, el mayor de la Unión. Su tasa de riesgo de pobreza es baja: el 12 % en 1997.

**Planteamiento estratégico** El sistema sueco de asistencia social se basa en una política de pleno empleo para hombres y mujeres y un sistema universal de seguridad social. El Gobierno se compromete en el PNA/int. a aumentar aún más el empleo (objetivo: una tasa de empleo del 80 % en 2004) y fortalecer la justicia social (objetivo: reducir a la mitad la dependencia de la asistencia social en 2004). Una política de empleo sólida es la clave para la lucha contra la pobreza. Al optar por un sistema universal con prestaciones relacionadas con la renta en lugar de un sistema con niveles mínimos de prestaciones, Suecia garantiza un planteamiento integrado e integrador. La integración de la igualdad entre hombres y mujeres forma parte de la estructura del sistema de asistencia social. Los planes universales que conceden derechos individuales fomentan la igualdad entre los hombres y las mujeres.

**Medidas políticas** El PNA/int aborda los cuatro objetivos de Niza aumentando la inversión en el sistema de asistencia social y ajustando los planes de protección social para que aborden más eficazmente las bolsas de pobreza existentes. El PNA/int. comprende una gran diversidad de reformas generales y medidas concretas en todas las esferas con un planteamiento integral de la integración social. Conforme a las medidas integradoras en materia de mercado laboral, se ofrece a los desempleados formación o experiencia laboral, en caso de que no haya puestos de trabajo disponibles. El principio de la «primacía del trabajo» insta a que se adopten medidas eficaces para brindar a las personas la oportunidad de encontrar un puesto de trabajo y subsistir por sí mismas. Las reformas de las pensiones van encaminadas a aumentar la integración social. El PNA/int. comprende inversión en todos los niveles de educación, una reforma de la formación profesional y educación para adultos, además de la mejora de las aptitudes y la accesibilidad de la tecnología de la información.

**Futuros desafíos** El más importante imperativo futuro es el de seguir fortaleciendo el sistema de asistencia social, incluidos el sistema universal de seguridad social y la política de pleno empleo. Sólo mediante el aumento del empleo se pueden financiar adecuadamente la asistencia sanitaria, los servicios sociales y las pensiones de la población de edad avanzada y reducir las necesidades de subsidios y otras prestaciones de seguridad social. Se han determinado otros imperativos para velar por que aquellos cuyo nivel de vida se deterioró en gran medida durante las crisis económicas no queden socialmente excluidos, fortalecer la protección de quienes corren el riesgo de exclusión social por discapacidades, origen étnico, escolarización breve o incompleta, falta de integración en el mercado laboral o residencia en zonas/regiones desfavorecidas y mejorar el apoyo a los más vulnerables (quienes hacen uso indebido de alcohol y drogas, las personas sin techo, los niños con riesgo y los intelectualmente discapacitados).

## 1. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS

El sistema social y sanitario sueco es universal e integral y el sistema de seguridad social se basa en gran medida en el principio de compensación por la pérdida de renta con derechos individuales a las prestaciones básicas para todos los residentes en el país, independientemente de su condición social o profesional, estado civil o sexo. No hay un requisito básico de empleo o renta para recibir las prestaciones de la seguridad social, si bien los empleados obtienen prestaciones mayores basadas en sus rentas. Durante los tres últimos años el **crecimiento del PIB** ha sido superior al 3 % al año (el 3,6 % en 2000), pero se espera que se reduzca al 2 % en el corriente año. En 2000, la **tasa de empleo** fue del 73 % (el 71 % en el caso de las mujeres y el 74,8 % en el de los hombres), una de las más altas de la Unión. El nivel de desempleo sigue disminuyendo y fue del 5,9 % (5,8 % en el caso de las mujeres y 6 % en el de los hombres) en 2000, frente al 7,2 % en 1999. La tasa de desempleados de larga duración sigue siendo baja: en 2000, el 1,41 % en el caso de las mujeres y el 1,4 % en el de los hombres.

Según los datos SEEPROS de Eurostat, en 1998 Suecia gastó el 33,3 % de su PIB en **protección social**, el porcentaje mayor de entre los Estados miembros de la UE (la media de la UE asciende al 27,7). El proyecto de ley de presupuestos para 2001 indica que el porcentaje de las personas relativamente pobres (las que viven con una renta inferior al 50 % de la renta mediana) aumentaron en tendencia del 7,2 % al 9,1 % entre 1991 y 1998<sup>4</sup>. Conforme a los datos armonizados del PHCE, la tasa de riesgo de pobreza (personas con ingresos inferiores al 60 % de la renta mediana nacional) era del 12 % en 1997.

Sin embargo, la de los bajos ingresos es sólo una de las dimensiones de la pobreza y, para apreciar y analizar ese fenómeno con mayor precisión, es necesario tener en cuenta otros aspectos igualmente pertinentes, tales como el acceso al empleo, la vivienda, la atención da salud y el grado de satisfacción de las necesidades básicas.

Después de la recuperación económica, se ha reformado la política social y se han aumentado los recursos. Sin embargo, se observan los siguientes imperativos:

- La ampliación del sistema de prestaciones de asistencia social entrañó **costos en aumento**, debidos a **períodos más largos de dependencia de la asistencia social y un número cada vez mayor de familias** que dependen de dichas prestaciones durante períodos largos (jóvenes y familias de refugiados e inmigrantes). Para contrarrestarlo, la política aplicada ha consistido en hacer que el sistema sea menos generoso y más restrictivo, en particular mediante criterios más estrictos para acogerse a él y estableciendo límites máximos para los niveles de prestaciones. El restablecimiento del sistema social garantiza su viabilidad y estabilidad.

---

<sup>4</sup> Durante el mismo período, la tasa de pobreza relativa, calculada conforme a la renta disponible de los hogares por unidad de consumo y a partir de los datos nacionales, se redujo hasta el 3,9%.

- Aunque el sistema sueco de seguridad social pudo afrontar el problema de la recesión económica y prevenir su conversión en una crisis de la asistencia social, algunos grupos como **los jóvenes, los inmigrantes y los padres y las madres sin pareja** se vieron más afectados que otros. El problema estriba en cómo compensar a dichos grupos.
- También constituye un imperativo la mejora de la situación de los **más vulnerables**. Pese a la falta de datos disponibles, hay indicios de que la situación de los más vulnerables se ha deteriorado en varios aspectos, es decir, los niños en riesgo, quienes hacen uso indebido del alcohol y las drogas, las personas sin techo y las que viven en viviendas atestadas, los delincuentes y las prostitutas. Se debe prestar más atención también a las necesidades de los desempleados de larga duración, los discapacitados, los ancianos y las personas nacidas fuera de Suecia.
- Aunque hay sólo diferencias regionales menores en la renta disponible, durante el decenio de 1990 continuó el proceso de **segregación socioeconómica y étnica**. Sin embargo, la tendencia no es dramática ni nítida en todos los sentidos. La segregación étnica es particularmente marcada.

## 2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES

El sistema sueco de asistencia social se basa en una política de pleno empleo para los hombres y las mujeres y en un sistema de seguridad social universal. El Gobierno se ha comprometido a aumentar el empleo y la justicia social. El objetivo en materia de empleo es el de que el 80 % de la población de edades comprendidas entre los 20 y los 64 años tengan un empleo habitual en 2004. El objetivo de justicia social consiste en reducir a la mitad la dependencia de la asistencia social entre 1999 y 2004.

Una sólida política de empleo es la clave para la lucha contra la pobreza. El objetivo de la política sueca de empleo es el de reducir el desempleo y conseguir una elevada tasa de empleo para hombres y mujeres independientemente de sus antecedentes y origen.

Los objetivos del Gobierno para aumentar la justicia social son, entre otros, los siguientes: 1) velar por que los grupos cuyo nivel de vida se deterioró considerablemente durante la crisis económica —principalmente jóvenes, padres y madres sin pareja y algunos grupos de inmigrantes y refugiados— no queden socialmente excluidos; 2) fortalecer la protección de los grupos con riesgo de exclusión social a causa de discapacidades, origen étnico, escolarización breve o incompleta, falta de integración en el mercado laboral o residencia en zonas/regiones desfavorecidas; y 3) mejorar el apoyo a los grupos más vulnerables. Se deben adoptar medidas para prevenir y tratar el uso indebido de alcohol y drogas, reducir el número de personas sin techo y fortalecer la protección de los niños con riesgo y los mentalmente discapacitados.

Según las autoridades suecas, al haberse optado por un sistema de seguridad social universal con prestaciones relacionadas con la renta en lugar de un sistema de niveles mínimos de prestaciones, la administración resulta más barata que en un sistema de prestaciones con control de los recursos y los grupos más desfavorecidos tienen una situación económica mejor.

## **2.1 Perspectiva estratégica a largo plazo**

Dada la política de pleno empleo con un sistema social universal complementado por planes basados en la renta, los planteamientos estratégicos y la selección de los objetivos fundamentales son correctos. Cuando no se puede determinar claramente la pobreza o la exclusión social, es acertado fortalecer la asistencia social para todos. Si el crecimiento económico sigue siendo el previsto, se alcanzarán los objetivos a largo plazo. Fortaleciendo el marco de la política de asistencia social, se abordarán los posibles problemas causados por un menor crecimiento.

En el PNA/int. sueco no se examina en realidad con qué eficacia reduce la pobreza y la exclusión social esa estrategia subyacente del sistema de asistencia ni se han evaluado la importancia y las posibilidades de los sistemas universales. Además, no está claro cómo contribuirán las diferentes medidas establecidas en el PNA/int al objetivo fundamental de reducir a la mitad el número de personas a cargo de la asistencia social. Sin embargo, de aquí a 2004 se apreciarán los avances logrados.

## **2.2 Contenido innovador del PNA/int.**

El aspecto principal de las políticas suecas contra la pobreza y la exclusión social es el sistema social universal antes descrito, que constituye una base sólida para abolir las fuentes principales de esos problemas sociales. Sin embargo, siguen siendo necesarias medidas específicas destinadas a casos o grupos especiales. Estas medidas constituyen una parte importante del sistema sueco de protección social. En el futuro podrán introducirse mejoras que permitan incrementar el apoyo a los más vulnerables.

En el PNA/int. se mencionan algunas secciones de la Oficina del Defensor del Pueblo (Discapacitados, Niños). Dada la larga tradición del Defensor del Pueblo en diferentes esferas, se podría mencionar como innovación esa típica institución sueca para luchar contra la pobreza y la exclusión social, sobre la que sería de agradecer que se facilitara más información.

## **2.3 Planteamiento coordinado e integrado**

En el marco del sistema de asistencia social, el planteamiento coordinado e integrado de las políticas está regulado principalmente por la legislación y las normas administrativas. Los órganos ajenos a la Administración pueden emitir sus opiniones, gracias a lo cual la política general en materia de asistencia general tiene en cuenta todos los aspectos pertinentes de la pobreza y la exclusión social. Aunque no se expone claramente, parece haber un claro equilibrio entre las políticas relacionadas con el empleo y las medidas encaminadas a fortalecer los planes sociales, por una parte, y, por otra, objetivos fundamentales claramente formulados para las dos esferas (véase también el punto 2.4 *infra*). En el PNA se hacen referencias a las medidas adoptadas en todos los niveles por el Gobierno y una gran diversidad de órganos diferentes y grupos de intereses, aunque no es posible evaluar hasta qué punto la participación de los órganos ajenos a la administración normal ha dado como resultado contribuciones efectivas al PNA/int.



## **2.4 Compatibilidad de los planteamientos estratégicos en relación con el Plan Nacional de Acción/empl:**

Suecia resolvió el problema de la compatibilidad y la coordinación del PNA/empl. adjuntándolo como Anexo 1 al PNA/int. Aunque parece haber coordinación a nivel de las políticas entre los dos aspectos del Estado del bienestar sueco, no resulta claro en el PNA/int.

## **3. MEDIDAS POLÍTICAS MÁS IMPORTANTES EN RELACIÓN CON LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES**

### **3.1 Facilitar la participación en el empleo**

Como la política de pleno empleo es un piedra angular del sistema sueco de asistencia social, el PNA/int. subraya el papel de dicha política en la lucha contra la pobreza. Para facilitar la participación en el empleo, Suecia ha optado por el principio de activación y aumento de las aptitudes profesionales. El principio de la «primacía del trabajo» entraña medidas eficaces para brindar a las personas la oportunidad de encontrar un puesto de trabajo y poder subsistir. Para fortalecer el incentivo a trabajar, se han cambiado las normas del plan de seguro de desempleo. Además, el año pasado se introdujo un plan de garantía en materia de actividad. Las reformas educativas, tales como formación profesional especializada, nueva educación postsecundaria y un nuevo proyecto de ley sobre el desarrollo de la educación para adultos, aumentan también el acceso al mercado laboral. Para que resulte más fácil a los dos padres entrar y permanecer en el mercado laboral, se deben prorrogar 30 días las prestaciones parentales hasta un total de 480, si los dos padres dedican al menos 60 días a esas tareas.

### **3.2 Facilitar el acceso a recursos, derechos, bienes y servicios para todos**

El sistema de asistencia social universal significa derechos y acceso individuales a todas las prestaciones sociales, a la educación, a la salud, a los servicios de asistencia y a la vivienda. Todo el mundo tiene derecho a recursos financieros razonables en caso de pérdida de renta. Para facilitar el acceso a todos, Suecia ha lanzado varias reformas y medidas. Por ejemplo, se ha mejorado la situación económica de las personas de edad avanzada y se ha reformado la pensión de jubilación, basada en las contribuciones de toda la vida y que comprende una cobertura básica en forma de pensión garantizada, para quienes tienen ingresos bajos o carecen de ellos. Para facilitar el acceso a la educación, se han hecho inversiones en todos los niveles. Se ha reformado la política de la vivienda: las autoridades locales deben, por ejemplo, planificar su oferta de viviendas para garantizar una vivienda decorosa a todo el mundo. Un Plan Nacional de Acción para el Desarrollo de los Servicios de Salud va a mejorar la asistencia sanitaria. Una nueva Ley de Servicios Sociales va a ampliar el derecho de las personas a la asistencia. La Oficina del Defensor del Pueblo para los Discapacitados creará un centro nacional de accesibilidad.

### **3.3 Prevenir los riesgos de exclusión**

Uno de los objetivos principales del Gobierno es el de fortalecer la protección de los grupos con riesgo de exclusión social por cualquier razón. Se va a analizar anualmente la situación para permitir el fortalecimiento de medidas específicas. El PNA/int. presenta numerosos planes y medidas a ese respecto, tales como el plan nacional de acción contra el racismo, la xenofobia, la homofobia y la discriminación, recientemente presentado con vistas a ampliar las posibilidades de promulgación de una legislación general contra la discriminación. Las medidas relativas a la integración electrónica se centran en nuevas iniciativas, como las relativas a las posibilidades que ofrecen las TIC a las personas con discapacidades, pero no se presentan iniciativas en pro de la alfabetización digital de los grupos desfavorecidos o del acceso de las personas de edad avanzada a las TIC.

### **3.3 Ayudar a los más vulnerables**

El de mejorar el apoyo a los más vulnerables es también uno de los planteamientos estratégicos en materia de políticas del Gobierno que se analizarán anualmente. Las medidas y los planes adoptados abarcan a las personas más vulnerables, tales como los niños con riesgo, quienes hacen un uso indebido de alcohol y drogas, las personas sin techo o que viven en viviendas atestadas, los delincuentes y las prostitutas, además de los desempleados de larga duración, los discapacitados, las personas de edad avanzada y los inmigrantes. Para mejorar la integración social, se ha nombrado a un investigador especial a fin de que presente propuestas de aplicación de las dos directivas de la UE contra la discriminación. El Gobierno ha comprometido fondos para el período 1999-2003 con vistas a abordar la segregación social, étnica y discriminatoria en las zonas metropolitanas y fomentar condiciones de vida en igualdad y de igualdad entre hombres y mujeres **para los habitantes de esas regiones.**

### **3.4 Movilizar todos los órganos pertinentes**

Como Suecia tiene una fuerte tradición de organizaciones voluntarias, el Gobierno asigna subvenciones todos los años a unas 100 organizaciones del sector social. Para aumentar la base de conocimientos y desarrollar la labor de dichas organizaciones, en 2001 se ha creado una secretaría en el Consejo Nacional de Salud y Bienestar. Para integrar la igualdad entre hombres y mujeres en la lucha contra la exclusión, todos los organismos estatales van a preparar planes de acción para el fomento de la diversidad étnica entre sus empleados. Para aumentar las posibilidades de los solicitantes de asilo, los refugiados y otros inmigrantes recién llegados, se ha concertado un acuerdo encaminado a mejorar la coordinación entre una gran diversidad de organismos públicos. Mediante diferentes medidas se ha intensificado la responsabilidad de las empresas.

## **4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES**

Los planes universales, que conceden derechos individuales a todos, aumentan la igualdad en general y también entre hombres y mujeres. En la propia estructura hay una integración de la igualdad entre hombres y mujeres. Ésa puede ser la razón por la que hay bastante pocas referencias a las cuestiones relativas a la igualdad entre hombres y mujeres. Aunque Suecia tiene una buena tradición en materia de igualdad de oportunidades y ha obtenido buenos resultados en esa esfera, no se examina la integración de la igualdad entre hombres y mujeres, como tal, para que la perspectiva de la igualdad entre hombres y mujeres resulte visible en los objetivos, las acciones y el proceso de evaluación.

## **5. PAPEL DEL FSE EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

La cofinanciación total con cargo al FSE para el período 2000-2006 correspondiente al objetivo 3 asciende a 2 780 millones de euros; la correspondiente al objetivo 1, a 44 millones de euros; y la correspondiente a EQUAL, a 172,4 millones de euros, incluidas la financiación con cargo al FSE y la pública y la privada. El 14,5 % de los programas correspondientes a los objetivos 3 y 1 va destinado a la igualdad de oportunidades. EQUAL contribuye enteramente a la lucha contra la discriminación. Pese a esos programas, el papel del FSE es prácticamente inexistente en el PNA/int. Se lo menciona sólo en referencia al PNA/empl. y en éste al capítulo que describe las actividades del FSE en Suecia. No hay un examen de las formas como los programas con cargo al FSE podrían contribuir a la política social sueca.



## REINO UNIDO

### Conclusiones

**Situación y tendencias principales** Unos resultados económicos excelentes han propiciado niveles de empleo y bajos niveles de desempleo y desempleo de larga duración sin precedentes. Pese a ello, han persistido las desigualdades en materia de renta. El Reino Unido tenía una tasa de riesgo de pobreza del 22 % en 1997<sup>5</sup> (renta inferior al 60 % de la mediana nacional). Uno de cada tres niños viven en familias con ingresos inferiores a ese umbral. Casi dos millones de niños viven en hogares ninguno de cuyos miembros trabaja. La falta de trabajo se concentra en grupos sociales y zonas geográficas particulares. Hay varios grupos particularmente vulnerables ante la exclusión social: niños internados en centros de acogida, personas sin techo, padres y madres adolescentes y sin pareja, ciertas minorías étnicas, los enfermos mentales y los discapacitados. Las mujeres constituyen una alta proporción de adultos en situación de riesgo de pobreza. La persistencia de pobreza monetaria indica que muchos pensionistas no pudieron constituirse una segunda pensión digna. Un desafío importante es la concentración del riesgo de pobreza en zonas geográficas (zonas urbanas deprimidas, urbanizaciones sociales y algunas zonas rurales) que padecen problemas interrelacionados de exclusión social.

**Planteamiento estratégico** El planteamiento del Reino Unido consiste en abordar las cuestiones en relación con el ciclo vital y adaptar las intervenciones a las necesidades de los diferentes grupos de edad. Funciona en el marco del sistema de protección social universal del Reino Unido. Hay un firme compromiso con el empleo como vía para salir de la pobreza, pero también tiene un importante elemento preventivo. Se presta atención particular a los niños que viven en la pobreza y se formula el compromiso fundamental para erradicar la pobreza infantil en el plazo de 20 años. Dada la compleja naturaleza del problema, la estrategia adopta un planteamiento a largo plazo. El PNA/int. sólo informa de un conjunto de políticas vigentes y no anuncia nuevas políticas. Se hace hincapié en la fijación de los objetivos a largo plazo (2020) con subobjetivos para grupos y zonas específicos. Se supervisan los avances logrados mediante diversos indicadores innovadores. En el PNA/int. figuran pocos detalles sobre la integración de la igualdad entre hombres y mujeres en las políticas. Las administraciones a las que se han transferido competencias son las encargadas de muchas de las políticas que afectan a la pobreza y la exclusión y cada una de ellas se encarga de formular su propia estrategia para abordar los problemas. El Gobierno del Reino Unido y las administraciones a las que se han transferido competencias comparten una meta común de erradicación de la pobreza y fomento de la integración y sus planteamientos estratégicos presentan similitudes.

---

<sup>5</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.

**Medidas políticas** El Reino Unido aborda los cuatro objetivos. Hay diversas políticas y reformas recientes encaminadas a aumentar las oportunidades y los incentivos al trabajo y abordar los casos de sueldos bajos y escasas aptitudes profesionales. El PNA/int ofrece una limitada diversidad de ejemplos del planteamiento del Reino Unido con vistas a garantizar el acceso a los servicios. La prevención de la exclusión se centra en particular en las políticas que ayudan a los niños desde edad temprana. La reforma de las pensiones debe contribuir a prevenir que más personas caigan en la pobreza de los jubilados. En el PNA se examinan también las estrategias nacionales para reducir la pobreza en los casos de personas que atienden a otras y de padres y madres sin pareja. En el PNA/int. se determinan varios grupos vulnerables que necesitan una intervención suplementaria para satisfacer sus necesidades. Se presta atención particular a los niños internados en centros de acogida o que van a abandonarlos, las adolescentes embarazadas y a quienes sufren problemas resultantes del uso indebido de drogas, falta de techo o una salud mental deficiente. La colaboración local es un elemento importante del planteamiento del Reino Unido, con diversos interesados directos pertinentes que participan estrechamente en la aplicación de las políticas. Con frecuencia se les concede flexibilidad para que ajusten los programas a sus circunstancias locales concretas. Sin embargo, en el nivel nacional las ONG y los dos principales interlocutores sociales participan menos estrechamente.

**Futuros desafíos** El más importante imperativo del Reino Unido sigue siendo el de abordar los numerosos casos de niños que viven en la pobreza. La lucha contra la exclusión debe abordar también las persistentes desigualdades de renta y la concentración del desempleo y la inactividad entre determinados grupos y zonas. Es importante que el Reino Unido siga formulando disposiciones adecuadamente coordinadas para las políticas específicas encaminadas a velar por que todos tengan acceso a servicios de calidad, en particular de salud, vivienda y educación. Resulta particularmente importante en los barrios desfavorecidos. En vista del traspaso de competencias y la primacía de la ejecución local, el Reino Unido debe velar por que los métodos de coordinación vigentes sigan funcionando eficazmente para mantener la estrategia subyacente a las diversas políticas locales, regionales y nacionales. Es importante abordar la escasez de aptitudes profesionales básicas, por su vinculación con los puestos de trabajo poco remunerados y rachas periódicas de desempleo. Dado que las mujeres tienen más probabilidades de estar en la pobreza y permanecer en ella, los futuros PNA deben integrar sistemáticamente la igualdad entre hombres y mujeres en todas las políticas. Un imperativo suplementario es el de abordar el gran número de personas (en particular, mujeres) que no pueden conseguir el derecho a una pensión decorosa y con ello reducir el número de pensionistas que viven en la pobreza.

## 1. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS

Pese a los excelentes resultados económicos que han propiciado niveles sin precedentes de empleo y bajos niveles de desempleo y desempleo de larga duración, los aumentos en los 20 últimos años de las desigualdades de ingresos y del número de personas que viven en una situación de riesgo de pobreza plantean varios imperativos. En 1997, el 22 % de la población vivía en situación de riesgo de pobreza. El mismo año, la tasa de riesgo de pobreza, antes de las transferencias sociales, ascendía al 43 %, lo que da idea del efecto corrector de la renta que entraña el sistema de protección social. El Reino Unido gastó en protección social el 26,8 % del PIB en 1998, porcentaje ligeramente inferior a la media de la UE (27,5 %).

Sin embargo, la de los bajos ingresos es sólo una de las dimensiones de la pobreza y, para apreciar y analizar ese fenómeno con mayor precisión, es necesario tener en cuenta otros aspectos igualmente pertinentes, tales como el acceso al empleo, la vivienda, la atención da salud y el grado de satisfacción de las necesidades básicas.

Las mujeres constituyen una alta proporción de adultos en situación de riesgo de pobreza. Uno de los imperativos más importantes por abordar es el del número de niños que viven en situación de riesgo de pobreza. No es sólo un problema de simples números, sino que, además, puede resultar agravado con el sucederse de las generaciones, al criarse los niños en una situación de pobreza persistente. Uno, aproximadamente, de cada tres niños vivía en un hogar cuya renta era inferior al 60 % de la mediana nacional en el período 1998/99. Parte de la explicación radica en el número de niños que viven en hogares en los que nadie trabaja. El número de hogares «sin trabajo» se ha duplicado desde 1979. Casi dos millones de niños vivían en esos hogares en 2000 (casi el 16 % de todos los niños) y 800 000 se criaban en familias en las que los dos padres llevaban más de cinco años recibiendo prestaciones de desempleo.

El problema de la falta de empleo puede resultar exacerbado por una falta de incentivación para trabajar causada por la relación entre los bajos salarios y la pérdida de las prestaciones. La reciente introducción de descuentos impositivos para ayudar a las personas con salarios bajos ha de contribuir a aliviar esa situación. La falta de trabajo se concentra en grupos sociales, zonas geográficas y hogares. Los jóvenes de edades comprendidas entre los 16 y los 18 años que ni estudian ni trabajan, los padres o las madres sin pareja (el número mayor de la UE), ciertas minorías étnicas, los discapacitados y quienes carecen de aptitudes profesionales corren mayor riesgo de pobreza y exclusión. Particularmente vulnerables a la exclusión son los niños internados en centros de acogida, las madres adolescentes y quienes padecen problemas por el uso indebido de drogas, la falta de techo y enfermedades mentales. En el período 1998-99, una de cada cuatro personas de edad avanzada vivía en un hogar con bajos ingresos. La persistencia de esa pobreza monetaria significa que muchas de esas personas no consiguieron constituirse segundas pensiones dignas. Otro problema que afronta el Reino Unido es el de la concentración del riesgo de pobreza en zonas geográficas (zonas urbanas degradadas, urbanizaciones de viviendas de alquiler subvencionadas y algunas zonas rurales). Dichas zonas padecen múltiples problemas interrelacionados de elevadas tasas de desempleo y mortalidad, divisiones étnicas, niveles elevados de delincuencia y acceso deficiente a servicios de calidad (vivienda, educación y asistencia sanitaria).

Es probable que las principales tendencias futuras sigan siendo los siguientes: una concentración cada vez mayor del desempleo entre determinados grupos y en determinadas zonas; niveles altos y persistentes de inactividad económica, en particular entre los hombres de edad (hay 2,3 millones de hombres en edad de trabajar y económicamente inactivos); escasez de aptitudes básicas y su vinculación con rachas periódicas de desempleo y elevados niveles de pobreza infantil. Es probable que las tendencias proyectadas de aumento de los puestos de trabajo lo exacerbén, al concentrarse el aumento en profesiones que requieren aptitudes muy especializadas y localidades con bajo desempleo.

## **2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES**

El Reino Unido tiene un sistema universal de protección social basado en niveles mínimos para todos. El planteamiento consiste en abordar las cuestiones en relación con el ciclo vital. La intervención va adaptada a las necesidades de los diferentes grupos de edad para velar por que la desventaja no resulte agravada con el sucederse de las generaciones. Dicho planteamiento entraña un sólido compromiso con el empleo como vía primordial para salir de la exclusión social. Se determinan objetivos estratégicos en relación con los niños y los jóvenes, las personas en edad de trabajar y las personas de edad avanzada. Otros objetivos se refieren a comunidades desfavorecidas. Las medidas para abordar la exclusión social combinan cambios encaminados a integrar programas tales como los sistemas fiscales y de prestaciones con iniciativas específicas para abordar determinados grupos o cuestiones. Semejantes iniciativas han proliferado recientemente y deben estar bien integradas para garantizar la coherencia.

El compromiso fundamental es el de erradicar la pobreza infantil en el plazo de 20 años. Las políticas al respecto cuentan con un importante elemento preventivo. Hay objetivos similares en todas las administraciones a las que se han transferido competencias. En el caso de las personas en edad de trabajar el objetivo es el de crear una sociedad más integradora mediante un Estado del bienestar que preste apoyo, brinde oportunidades a todos cuantos puedan trabajar y vele por que los más vulnerables puedan participar plenamente en la sociedad. Las medidas encaminadas a abordar la pobreza de los pensionistas se centran en aliviar los problemas inmediatos que afrontan actualmente los pensionistas más pobres y en un objetivo a largo plazo de brindar a las personas de edad avanzada seguridad e independencia en la jubilación. Hay diversas políticas innovadoras para reducir el desfase entre los barrios más pobres y el resto del país. Para ello resulta fundamental velar por que los servicios públicos básicos aborden las necesidades especiales de las zonas desfavorecidas.

## **2.1 Perspectiva estratégica a largo plazo**

Hay diversos objetivos coherentes con la tarea de abordar los imperativos más importantes del Reino Unido. Dada la compleja y pluridimensional naturaleza del problema, la estrategia adopta necesariamente un planteamiento a largo plazo. Existe un objetivo a largo plazo (2020) en materia de pobreza infantil, una serie subobjetivos relativos a grupos o áreas específicos y objetivos intermedios sobre el seguimiento de los resultados.

Contenido innovador del PNA/int.

El PNA/int. informa exclusivamente sobre un conjunto de políticas vigentes y no anuncia política nueva alguna en materia de lucha contra la exclusión social. Los diversos indicadores innovadores evalúan los avances logrados, no sólo nacionalmente, sino también en el nivel local, y se centran en la mejora de los niveles en las zonas que presenten los peores resultados. Los objetivos mínimos establecen niveles mínimos para las prestaciones. Un elemento decisivo del planteamiento del Reino Unido es el de centrarse en los objetivos, con lo que se hace hincapié en la elaboración de la «base documental» mediante la supervisión sistemática de los avances logrados y la utilización de una evaluación sólida, a la que se dedica una importante inversión.

## **2.2 Planteamiento coordinado e integrado**

El traspaso de competencias tiene importantes consecuencias en el Reino Unido. Compete a Escocia, Gales e Irlanda del Norte lograr que muchas de las políticas tengan repercusiones en la pobreza y la exclusión y cada una de esas administraciones está encargada de formular su propia estrategia para abordar los problemas. El Gobierno del Reino Unido y las administraciones a las que se han traspasado competencias comparten una meta común de erradicación de la pobreza y fomento de la integración y sus planteamientos presentan estrechas similitudes. Se ha creado un Comité Ministerial Mixto sobre la Pobreza, del que forman parte los ministerios del Reino Unido y las administraciones a las que se han traspasado competencias, para que formule una política conjunta. El traspaso de competencias y la ejecución de las políticas en el nivel local hacen que la necesidad de coordinación resulte una prioridad para que la estrategia abarque la inmensa diversidad de políticas locales, regionales y nacionales. La cooperación en la ejecución de las políticas en el nivel local es un elemento muy importante del planteamiento del Reino Unido. El Gobierno y las administraciones a las que se han traspasado competencias reconocen que por sí solos y sin la participación activa de todos los interesados directos pertinentes no pueden lograr éxitos. Dada la escala del problema, el planteamiento interministerial y multiinstitucional resulta esencial. Es importante que el Reino Unido siga formulando disposiciones adecuadamente coordinadas para que las políticas específicas garanticen el acceso a servicios de calidad para todos. Las consultas para la formulación del próximo PNA/int. en todos los niveles deben mejorar y contar con un calendario menos rígido.



### **2.3 Compatibilidad del planteamiento estratégico en relación con el Plan Nacional de Acción/empl**

Dado que el planteamiento del Reino Unido se centra en el empleo, existe una fuerte relación entre las políticas comprendidas en el PNA/int. y las comprendidas en el PNA/empl. Sin embargo, esa vinculación no está bien expresada en el PNA/int.

## **3. MEDIDAS POLÍTICAS MÁS IMPORTANTES EN RELACIÓN CON LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES**

### **3.1 Facilitar la participación en el empleo**

Las políticas que fomentan el acceso al empleo son, entre otras, las políticas activas del mercado de trabajo, reforma fiscal y de las prestaciones (descuentos impositivos para quienes tienen salarios bajos) y mejoras en el «servicio», centrado en el trabajo, para los desempleados e inactivos. El régimen de «nuevo trato» es la piedra angular de ese planteamiento. Dicho régimen ofrece apoyo y formación intensivos a un amplio grupo destinatario: jóvenes (obligatorio a los seis meses), personas mayores de 25 años (obligatorio a los 18 meses) y programas voluntarios (padres y madres sin pareja, discapacitados, personas mayores de 50 años y cónyuges o parejas de los desempleados). La evaluación ha sido relativamente positiva respecto de los efectos de los «nuevos tratos», en particular el «nuevo trato para los jóvenes», que ha propiciado varias modificaciones en todos los programas. Para abordar la desincentivación del trabajo y el problema de los bajos salarios que afecta a una parte importante de la fuerza laboral, el Reino Unido utiliza cada vez más los descuentos impositivos específicos para facilitar unos ingresos mínimos procedentes del trabajo. En 2003 se ampliará esa medida con la adopción de un descuento impositivo relativo al empleo para personas con salarios bajos, tengan o no hijos. Para complementarlo, existe el salario mínimo nacional. En octubre de 2001, el nuevo organismo «*Jobcentre plus*» entrará en funcionamiento para mejorar el servicio ofrecido a los desempleados y a los económicamente inactivos. Dicho organismo, resultante de la fusión del Servicio Público de Empleo con el Organismo de Prestaciones, aportará un planteamiento del pago de todas las prestaciones para las personas en edad de trabajar en Gran Bretaña más centrado en el trabajo

### 3.2 Facilitar el acceso a recursos, derechos, bienes y servicios para todos

Diversas políticas abordan las variaciones en calidad y acceso a esos servicios. Sin embargo, el PNA/int ofrece una limitada diversidad de ejemplos del planteamiento del Reino Unido para garantizar el acceso a los servicios, sin referencia al acceso a los servicios jurídicos, deportivos o culturales. Servicios innovadores de aprendizaje a lo largo de toda la vida van encaminados a atraer a las personas tradicionalmente no aptas para emprender un aprendizaje o no deseosas de hacerlo. En el plan no aparecen bien ilustradas las políticas en pro de la integración electrónica, con algunas excepciones notables. El objetivo de los centros denominados «El Reino Unido en línea» es el de contribuir a desarrollar las aptitudes en materia de TIC y abordar el riesgo de exclusión de los grupos que se encuentran en el lado desfavorecido de la divisoria digital. «*LearnDirect*» ofrece aprendizaje mediante sitios de la red Internet y más de 1 000 centros en todo el Reino Unido para que resulte accesible a todos. El acceso a una vivienda decorosa es una preocupación particular en el Reino Unido. En 1996 el 40 % de los hogares del sector social y el 29 % de los del sector privado de Inglaterra incumplían los niveles establecidos de vivienda decorosa. El reciente Libro Verde «Cómo avanzar en materia de vivienda» expone la estrategia para mejorar su calidad en Inglaterra, respaldada por una inversión suplementaria de 1 800 millones de libras. En Gales la Asamblea Nacional celebró consultas recientemente sobre propuestas para una Estrategia Nacional de la Vivienda «*Hogares mejores para los ciudadanos de Gales*». En Escocia la reciente Ley de la Vivienda concede a las autoridades locales mayores competencias para abordar las necesidades en materia de vivienda y contribuir a aliviar la situación de las personas sin techo. El Reino Unido ofrece acceso universal a los servicios de asistencia sanitaria mediante el Servicio Nacional de la Salud. El plan decenal de dicho Servicio establece reformas para mejorar los servicios de salud y velar por que aborden las desigualdades en materia de salud en Inglaterra.

### 3.3 Prevenir los riesgos de exclusión

El planteamiento basado en el ciclo vital hace hincapié en la prevención de los riesgos de exclusión entre los niños. Diversas políticas, respaldadas por una importante inversión, van encaminadas a abordar los principales factores de riesgo que se dan durante la infancia: un desarrollo deficiente en edad temprana, salud, asistencia a la escuela, padres adolescentes y ausencia de participación en la educación, la formación o el empleo entre las edades de 16 y 18 años. El plan «*Sure Start*» es el fundamental para esa lucha. Dicho plan va dirigido a barrios en los que una gran proporción de los niños viven en la pobreza y se ocupa de los padres, los niños y quienes van a ser padres, para acabar con el ciclo de la desventaja. Va encaminado a mejorar los servicios en el nivel local, difundir los procedimientos idóneos y laborar en pro de la consecución de las metas locales y nacionales, que varían según las necesidades locales. La reciente reforma de la educación está mejorando los niveles, como lo revelan los avances logrados con vistas al cumplimiento de los diversos objetivos nacionales. Apoyos suplementarios mediante políticas como *Early Education Centres*, *Excellence in Cities* y *New Community Schools* en Escocia van encaminados a prevenir los riesgos de exclusión entre los grupos de niños más vulnerables. Irlanda del Norte ha establecido un objetivo para reducir el número de alumnos que persisten en no asistir a la escuela (2003). Para prevenir la exclusión en la vejez, el Reino Unido ha adoptado medidas para asignar ayuda para los pensionistas actuales y proteger a los futuros pensionistas de los riesgos de la exclusión social. Se han adoptado medidas recientes para ayudar a los pensionistas más pobres mediante la renta mínima garantizada. A largo plazo la causa más importante de pobreza en la vejez es la carencia de una segunda pensión decorosa para complementar la pensión estatal básica. Así, importantes reformas del sistema de pensiones van encaminadas a abordar esa situación con la nueva segunda pensión estatal destinada a grupos que corren particular riesgo, tales como los que cobran salarios bajos o los que cuentan con un historial laboral interrumpido o aquellos a quienes por sus obligaciones de atención a familiares o por enfermedad o discapacidad no pueden conservar un puesto de trabajo remunerado. Habrá que supervisar detenidamente las repercusiones de esas novedades.

### 3.4 Ayudar a los más vulnerables

En el PNA/int. se determinan varios grupos vulnerables que necesitan una intervención específica para satisfacer sus necesidades. Se presta atención particular a los niños internados en centros de acogida o salen de ellos, situación que entraña uno de los riesgos principales de exclusión social. El programa «*Quality Protects*» (Inglaterra) va encaminado a modernizar los servicios prestados a niños internados en centros de acogida que puedan hacer con éxito la transición a la vida adulta. Se han establecido objetivos para mejorar los resultados en relación con los niños vulnerables, incluida la mejora de la asistencia a la escuela de los niños que abandonan los centros de acogida. En vista de que el Reino Unido tiene una de las más elevadas tasas de adolescentes embarazadas de la Europa occidental, se presta atención especial a su reducción. En Inglaterra el Gobierno ha creado una Unidad de Embarazos Adolescentes para coordinar las iniciativas encaminadas a reducir a la mitad la tasa de concepciones de adolescentes de menos de 18 años en 2010. En Gales «*Children First*» es un programa quinquenal, respaldado con objetivos locales, para mejorar los servicios sociales destinados a niños necesitados.

El elemento fundamental de las iniciativas para las personas en edad de trabajar es conseguir que trabajen. Se destina un apoyo suplementario para quienes padecen problemas resultantes del uso indebido de drogas, la falta de techo o la salud mental. Por lo que se refiere al apoyo a personas de edad avanzada vulnerables, el objetivo es el de facilitar unos ingresos mínimos decorosos y mejorar el acceso a los servicios y su calidad, en particular de salud, asistencia social y vivienda, y abordar el miedo a la delincuencia. En el PNA se examinan las políticas destinadas a barrios correspondientes al objetivo 4 para ilustrar el intenso componente de cooperación que caracteriza los planteamientos de esas políticas. Sin embargo, el Reino Unido tiene un intenso planteamiento territorial para abordar la exclusión. En Gales, *Comunities First* prestará apoyo específico a las comunidades más desfavorecidas. En la *Estrategia Nacional de Renovación de Barrios* se expone la intención del Gobierno de reducir el desfase entre las zonas desfavorecidas y el resto de Inglaterra. Con frecuencia se ejecutan las políticas en el nivel local y van encaminadas a abordar importantes problemas interrelacionados de zonas desfavorecidas. Su ambicioso objetivo consiste en que dentro de 10-20 años nadie resulte gravemente desfavorecido por el lugar en que viva. Un elemento fundamental de la estrategia consiste en «encauzar» los programas generales para que se centren en las zonas más desfavorecidas. El *Fondo para la renovación de barrios* aporta recursos suplementarios para 88 de las zonas más desfavorecidas dependientes de la administración local. Veintiséis *Zonas de acción en materia de salud* en toda Inglaterra van encaminadas a reducir las desigualdades en materia de salud en las zonas desfavorecidas. Las administraciones a las que se han traspasado competencias siguen planteamientos similares. En Escocia, el programa *Colaboración para la integración social* fomenta la integración en los barrios que padecen múltiples desventajas.

### **3.5 Movilizar todos los órganos pertinentes**

Las políticas de base territorial del Gobierno del Reino Unido y de las administraciones a las que se han traspasado competencias se basan en gran medida en la cooperación para su ejecución en el nivel local. Con frecuencia se concede flexibilidad a los interlocutores locales para que adapten los programas a las necesidades locales. Las asociaciones estratégicas locales reúnen los sectores público, privado, voluntario y de la comunidad para determinar las causas últimas de la decadencia de los barrios y concebir ideas sobre cómo mejorar su situación. A muchas administraciones locales se les han asignado Acuerdos de Servicio Público, conforme a los cuales deben alcanzar los objetivos acordados con los ciudadanos y los interlocutores locales. En Inglaterra, el Servicio de Exclusión Social tiene el cometido de mejorar la acción del Gobierno fomentando «soluciones conjuntas». Ese servicio se basa en gran medida en la participación de los interlocutores en su labor. Las consultas amplias en el nivel nacional son menos frecuentes, pues la participación de las ONG y (en particular) los dos más importantes interlocutores sociales nacionales del Reino Unido se limita a cuestiones específicas.

## **4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES**

El PNA/int. del Reino Unido reconoce que «las mujeres constituyen una proporción mayor de los adultos que viven en la pobreza y tienen más probabilidades de caer en la pobreza persistente», pero su forma de abordar la integración de la igualdad entre hombres y mujeres es fragmentaria. No obstante, las secciones escocesas del plan muestran una determinación más coherente de los imperativos y en ellas se hacen referencias al compromiso sancionado por ley de Irlanda del Norte de fomentar la igualdad de oportunidades, incluida la de hombres y mujeres. La integración de la igualdad entre hombres y mujeres varía de unos a otros de los cuatro objetivos. Es intensa en relación con el primer objetivo, en el que las políticas alientan a las mujeres a desempeñar un papel pleno y activo en el mercado laboral. Entre los ejemplos figuran el «Nuevo trato para los padres y las madres sin pareja» y las estrategias nacionales en materia de guarderías, encaminadas a lograr un gran aumento en el número y la calidad de las plazas de guardería. Las futuras pensionistas con historiales laborales interrumpidos han de beneficiarse en particular de las reformas en marcha de las pensiones estatales. En relación con el objetivo 3, las madres adolescentes y los muchachos que abandonan los centros de acogida están considerados grupos particularmente vulnerables. Pocos de los indicadores que figuran en el PAN/int estaban desglosados por sexo, pese a que se podría haberlo hecho fácilmente con muchos de los indicadores y los objetivos. Escocia presenta un desglose más completo de sus indicadores.

## **5. PAPEL DEL FSE EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

A la hora de abordar la exclusión social en el Reino Unido, corresponde a los Fondos estructurales desempeñar un papel importante. El de la integración social es un asunto fundamental para el FSE. Con cargo a la financiación para el período 2000-2006, en el objetivo 3 figuran tres programas operativos (Inglaterra, Escocia, Gales) adaptados a sus necesidades particulares y que permiten que cada uno de los programas varíe la financiación para abordar la exclusión según las prioridades nacionales. En Escocia el 40 % del presupuesto correspondiente al objetivo 3 va destinado directamente a la exclusión social. El FSE abordará diversos problemas directamente vinculados con la lucha contra la exclusión en todas las esferas prioritarias. La prioridad más importante es la nº 2, destinada a las personas o zonas desfavorecidas que padecen desventajas múltiples. Sin embargo, las intervenciones correspondientes a las otras cuatro prioridades restantes representan también contribuciones importantes. Con relación a los objetivos 1 y 2, el FSE trabajará junto con el FEDER en la utilización del planteamiento basado en las zonas para hacer avanzar el desarrollo económico comunitario. Aunque EQUAL desempeñará un papel importante en la selección de los grupos sociales excluidos destinatarios, no figura mencionado en el plan.