



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 1.3.2000  
COM(2000) 79 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN**

**CONSTRUIR UNA EUROPA QUE FOMENTE LA INTEGRACIÓN**

## COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

### CONSTRUIR UNA EUROPA QUE FOMENTE LA INTEGRACIÓN

#### ÍNDICE

1. RESUMEN .....	4
1.1. Introducción .....	4
1.2. Mandato .....	4
1.3. Objetivos.....	4
2. EL DESAFÍO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL .....	5
2.1. Ingresos reducidos y vulnerabilidad.....	5
2.2. Un fenómeno multidimensional.....	6
2.3. Un fenómeno estructural.....	7
2.3.1. La evolución del mundo de trabajo .....	7
2.3.2. La sociedad del conocimiento.....	7
2.3.3. Evolución sociodemográfica.....	8
2.3.4. Polarización.....	8
2.4. Conclusión: hacia un enfoque político global.....	8
3. AVANCES DE LAS POLÍTICAS APLICADAS EN LOS ESTADOS MIEMBROS .....	8
4. CONTRIBUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS Y LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS A LA INTEGRACIÓN SOCIAL.....	10
5. APOYO DE LOS ESFUERZOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN FAVOR DE LA INTEGRACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN.....	12
5.1. Objetivos comunes para la integración social.....	13
5.1.1. Objetivos.....	13
5.1.2. Principios y métodos comunes.....	14
5.1.3. Áreas en las que se deberían intensificar los esfuerzos.....	14
5.1.4. Evaluación comparativa y análisis .....	14
5.2. Instrumentos operativos previstos en las nuevas disposiciones del Tratado de Amsterdam .....	14
5.2.1. Programa plurianual de apoyo operativo a la cooperación.....	14
5.2.2. Un instrumento marco para fomentar la integración de las personas excluidas del mercado de trabajo .....	15

ANEXO - NOTA ESTADÍSTICA .....	17
1. MEDICIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y DE LA POBREZA: ESTADÍSTICAS E INDICADORES.....	17
2. ALCANCE DE LA FALTA DE RECURSOS.....	17
3. DURACIÓN DE LA FALTA DE RECURSOS: PERÍODOS OCASIONALES O SITUACIONES PROLONGADAS DE POBREZA .....	18
4. VÍNCULO ENTRE LOS INGRESOS REDUCIDOS, EL TRABAJO Y LA REMUNERACIÓN.....	19
5. EXCLUSIÓN SOCIAL Y POBREZA: NECESIDAD DE DATOS E INDICADORES MULTIDIMENSIONALES Y LONGITUDINALES.....	20

## **1. RESUMEN**

### **1.1. Introducción**

La presente iniciativa, propuesta por la Comisión Europea, expresa la ambición y el compromiso de la Unión en pro del fomento de economías y sociedades que promuevan en mayor medida la integración, satisfaciendo así las grandes expectativas expresadas por el Parlamento, las ONG, los interlocutores sociales y las autoridades locales, y confirmadas por los Estados miembros durante la reciente reunión informal de Ministros de Asuntos Sociales celebrada en Lisboa los días 11 y 12 de febrero de 2000. Esta iniciativa se basa en las nuevas disposiciones del Tratado acordadas en Amsterdam con objeto de promover la cooperación con y entre los Estados miembros, establecer medidas específicas para apoyar su labor y complementar las políticas comunitarias en vigor que contribuyen (directa o indirectamente) a la cohesión social. Fomenta la asociación entre todas las partes interesadas, reforzando su capacidad de avanzar hacia una Europa no excluyente.

### **1.2. Mandato**

La Unión Europea entra en el nuevo siglo reforzando y renovando su compromiso en favor del fomento de la solidaridad y acercándose a los ciudadanos. La Cumbre de Amsterdam emitió una potente señal en favor del desarrollo de las políticas sociales y de empleo en la UE sobre la base de los logros y las perspectivas de la integración económica europea. Posteriormente, la Cumbre de Luxemburgo lanzó la Estrategia Europea para el Empleo y un proceso prometedor de refuerzo mutuo de las políticas económicas y de empleo. Y ahora, a fin de acelerar la transición hacia una Europa de la innovación y el conocimiento, la próxima Cumbre de Lisboa ampliará el alcance de la cooperación política para favorecer una mayor articulación entre el empleo, la reforma económica y la cohesión social.

### **1.3. Objetivos**

A la luz de estos acontecimientos, y tras la amplia consulta realizada con los Estados miembros y las organizaciones ciudadanas a lo largo de los doce últimos meses, la Comisión propone ahora lanzar una nueva iniciativa destinada a apoyar la labor desarrollada por los Estados miembros para combatir la exclusión social. La iniciativa responde al reconocimiento, por parte de estos países, de que la marginación social constituye uno de los retos principales a los que se enfrentan nuestras economías y sociedades. El desafío no consiste tan sólo en mejorar la asistencia proporcionada a las personas excluidas (o expuestas al riesgo de exclusión), sino también en actuar para eliminar las barreras estructurales que dificultan la integración social y reducir así los casos de marginación social. La iniciativa aborda también las nuevas formas de exclusión que podrían surgir al avanzar hacia una economía y sociedad del conocimiento. Las estrategias actuales de integración han de diseñarse teniendo en cuenta este nuevo contexto. Con esta Comunicación, la Comisión trata de completar su contribución general en favor de la adaptación de nuestras economías y sociedades a la aceleración de la innovación tecnológica basada en el conocimiento. En su Comunicación titulada «Europe - Una sociedad de la información para todos» subrayaba el potencial de crecimiento de la Europa electrónica y proponía distintas iniciativas para agilizar la transición de la Unión a la sociedad de la información y redoblar su incidencia<sup>1</sup>; en su Comunicación sobre las «Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la

---

<sup>1</sup> COM (1999) 687.

información»<sup>2</sup> proponía distintas iniciativas para aumentar la creación de empleo y hacía hincapié en la necesidad de abordar sus efectos sobre la cohesión social.

Al presentar esta iniciativa de fomento de la integración social, la Comisión prosigue sus esfuerzos en favor de la promoción de una Europa abierta a todos y, en particular, complementa la serie de propuestas que ha aprobado recientemente en el ámbito de la lucha contra la discriminación<sup>3</sup>.

## **2. EL DESAFÍO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

Europa es un continente próspero; la pujanza de su economía genera una riqueza considerable y crea puestos de trabajo. Ambos elementos son esenciales para el mantenimiento de un nivel y una calidad de vida elevados. Además, los Estados miembros han desarrollado mecanismos de amplio alcance para asegurar una cierta redistribución de la prosperidad generada por la competitividad de la economía, en concreto a través de sus sistemas de protección social. Sin embargo, un número considerable de europeos viven todavía en condiciones de pobreza y están expuestos a la exclusión social a causa de las barreras estructurales.

Con toda probabilidad, la incesante aceleración de los cambios que remodelan nuestras economías y sociedades exacerbará la vulnerabilidad y aumentará los riesgos de exclusión social, sobre todo de las personas que no han adquirido las competencias necesarias para desempeñar con éxito las actividades basadas en la innovación y el conocimiento, así como de aquellos que, por distintas razones, no participan en el mercado de trabajo.

### **2.1. Ingresos reducidos y vulnerabilidad**

Según datos actuales de EUROSTAT, cerca del 18 % de la población de la UE vive con menos del 60 % de la renta mediana nacional, el umbral de ingresos utilizado para medir la pobreza relativa<sup>4</sup>. Esta media comunitaria se refleja en los índices de pobreza nacionales, que oscilan entre el 11 y el 24 %, y que apenas han variado a lo largo de la última década. Las transferencias sociales han conseguido mantener el índice en el 18 %, sin ellas se habría elevado hasta el 26 %. Esto demuestra tanto los logros como las limitaciones de las políticas redistributivas de renta<sup>5</sup>. Los datos de EUROSTAT confirman también que las personas que viven por debajo de este umbral de pobreza sufren privaciones y tienen graves dificultades para participar plenamente en la sociedad<sup>6</sup>. La extensión de la pobreza y la exclusión social ponen en cuestión la imagen de una Europa a la vanguardia de la justicia social y de la solidaridad.

El primer informe de la Comisión sobre cohesión económica y social revela que la cohesión ha disminuido en la mayoría de los Estados miembros durante la pasada década. Los datos de la OCDE y las estadísticas nacionales de los países de la Unión señalan también una

---

<sup>2</sup> COM (2000) 48.

<sup>3</sup> COM (1999) 564, 565, 566, 567, 25.11.1999.

<sup>4</sup> EUROSTAT, *Statistics in Focus* 1/2000, Exclusión social en los Estados miembros de la UE. Los datos provienen de la segunda serie del Panel de Hogares de la Comunidad Europea y se refieren a los niveles de renta, en 1994, en 13 Estados miembros (UE, excepto Suecia y Finlandia). Aplicado a los 15 Estados miembros, el porcentaje del 18 % supondría más de 65 millones de personas.

<sup>5</sup> EUROSTAT, *Statistics in Focus* 13/1999 (en estos datos, las pensiones no se consideran transferencias sociales).

<sup>6</sup> EUROSTAT *Statistics in Focus* 1/2000; véase también la próxima Comunicación de la Comisión sobre «Tendencias sociales: perspectivas y desafíos».

tendencia hacia el crecimiento de las disparidades y el debilitamiento de la cohesión. Los datos de los Estados miembros muestran que más de 10 millones de personas dependen de los sistemas de asistencia social para subsistir. Resulta especialmente preocupante que la situación esté empeorando en la mayor parte de los Estados miembros.

Distintos estudios nacionales (en concreto de Alemania, Reino Unido, Francia y Países Bajos) y de la OCDE demuestran que la vulnerabilidad está más extendida que lo que indican las cifras de pobreza más generales. Además de las personas que se encuentran en una situación prolongada de pobreza (cuyo porcentaje podría oscilar entre el 3 y el 6 % según los escasos datos disponibles), un gran número de europeos se enfrentan a una situación de penuria y de precariedad en el mercado de trabajo a raíz de sus ingresos reducidos. El hecho de desempeñar un puesto de trabajo en un momento determinado no protege necesariamente a las personas del riesgo de exclusión social. Incluso en los Estados miembros en los que la distribución de la renta tiende a ser relativamente equitativa, si se toman como referencia períodos de entre 3 y 6 años, entre el 20 y el 40 % de la población vive en los márgenes del umbral de la pobreza y atraviesa temporadas de bajos ingresos durante esos períodos, sobre todo a causa de temporadas repetidas de desempleo<sup>7</sup>.

## **2.2. Un fenómeno multidimensional**

La amplitud de la exclusión social apela a la responsabilidad de la sociedad para garantizar la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos, que incluye igualdad de acceso al mercado de trabajo, a la educación, a la asistencia sanitaria, al sistema judicial, al ejercicio de derechos, así como a la toma de decisiones y a la participación.

El empleo constituye el principal mecanismo de integración e inserción social: el desempleo es el principal factor de exclusión, en especial cuando se prolonga y afecta, como sucede cada vez con más frecuencia, a todos los integrantes de un hogar. A los 16 millones de parados, la mitad ellos de larga duración, hay que sumar los llamados «trabajadores desmotivados», que no buscan trabajo porque consideran que no tienen posibilidades de encontrar empleo. Hay también otras personas que alternan temporadas repetidas de desempleo o inactividad con períodos de trabajo escasamente remunerado y a menudo precario. Aceptar un puesto de trabajo con un salario reducido puede permitir a los desempleados acumular experiencia y mejorar sus perspectivas profesionales, pero estas ocupaciones no siempre constituyen un paso intermedio hacia un empleo de mayor calidad que permita salir del círculo vicioso de la exclusión.

No obstante, la exclusión social va más allá de las cuestiones del desempleo y el acceso al mercado de trabajo. Se manifiesta a través de privaciones y obstáculos de diverso tipo que, solos o combinados, impiden una participación plena en ámbitos como la educación, la salud, el medio ambiente, la vivienda, la cultura, el ejercicio de derechos o el acceso a las ayudas familiares, así como a la formación y a las oportunidades de empleo. La discriminación y la xenofobia pueden exacerbar la exclusión social, sobre todo en el caso de los inmigrantes. La exclusión social plantea también cuestiones específicas relacionadas con las políticas de protección social, en particular sobre los sistemas asistenciales y las medidas conexas. Exige prestar atención a la educación y a las políticas de formación, sobre todo teniendo en cuenta que el aprendizaje permanente resulta vital si se pretende capacitar a los ciudadanos para que

---

<sup>7</sup> Véase el anexo estadístico.

puedan participar plenamente en la sociedad del conocimiento y la información<sup>8</sup>. El acceso y la calidad de los servicios públicos y privados, así como de los servicios asistenciales, son también cuestiones clave. Luchar contra el fracaso escolar y garantizar el acceso a la tecnología de la sociedad del conocimiento, así como a las habilidades y competencias necesarias para poder beneficiarse de las oportunidades que ésta ofrece son asimismo esenciales para lograr que la era de la información, lejos de crear nuevas divisiones sociales, fomente por el contrario la integración y la cohesión.

La incidencia de los factores que propician la exclusión varía de un individuo a otro, entre los hombres y las mujeres y en los distintos Estados miembros.

### **2.3. Un fenómeno estructural**

Si se gestionan correctamente, las tendencias estructurales que están transformando nuestras sociedades impulsarán el crecimiento económico y, por consiguiente, harán posible mejorar la cohesión de la sociedad, aunque también pueden aumentar el riesgo de exclusión social.

#### *2.3.1. La evolución del mundo de trabajo*

El progreso económico no beneficia necesariamente a todos los individuos. Las desigualdades en el reparto de los costes y de los beneficios son subproductos de las fuerzas de mercado, que dividen a la sociedad en ganadores y perdedores. Con la globalización de las economías, la rápida evolución tecnológica, la reestructuración industrial y el proceso de destrucción y creación de empleo, el trabajo y el mercado laboral conocen una transformación radical que modifica el equilibrio entre flexibilidad y seguridad y ofrece nuevas oportunidades a las personas con mayor capacidad de inserción profesional y adaptación. Pero estos cambios tienden a marginar a los individuos incapaces de adaptarse a las modalidades de trabajo móviles y flexibles o que carecen de la preparación necesaria para adquirir las habilidades imprescindibles para ejecutar las nuevas tareas de la economía del conocimiento.

#### *2.3.2. La sociedad del conocimiento*

Aunque a lo largo de la historia todas las sociedades han basado su progreso en el desarrollo y la aplicación de los conocimientos, en la actualidad asistimos a un cambio sustancial en el papel que estos desempeñan en la economía. El saber constituye una parte más grande que nunca del valor de numerosos productos y servicios. Cada vez es más frecuente la codificación y transmisión de los conocimientos actuales mediante las tecnologías de la información, que constituyen la principal fuerza impulsora del crecimiento y la creación de empleo<sup>9</sup>. La creciente utilización de estas tecnologías reducirá las barreras espaciales y ofrecerá nuevas oportunidades a los grupos y a las áreas desfavorecidos, aunque también puede generar nuevas formas de exclusión social relacionadas con la falta de cultura digital y el acceso desigual a las posibilidades de adquisición y actualización de competencias. Día tras día, esta economía basada en el saber pone a prueba la capacidad de adaptación de las empresas y de la mano de obra y establece nuevas líneas de separación entre los que poseen y los que no poseen las habilidades, cualificaciones y competencias necesarias.

---

<sup>8</sup> Como se reconoce en el Libro Blanco «Enseñar y aprender. Hacia la sociedad del conocimiento», en particular en el marco de su tercer objetivo, «Combatir la exclusión».

<sup>9</sup> Véanse las Comunicaciones mencionadas anteriormente: «Europe - Una sociedad de la información para todos» y «Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información».

### 2.3.3. *Evolución sociodemográfica*

El envejecimiento de la población tiende a aumentar la presión económica sobre las políticas sociales al propiciar un aumento de la tasa de dependencia. Además, con las tendencias demográficas proclives al envejecimiento y la quiebra de las estructuras y modelos familiares tradicionales, cada vez es mayor el número de personas que tienen un estilo de vida más individualizado y pueden atravesar períodos de aislamiento prolongados que les hacen más vulnerables a la exclusión. También aumentan las desigualdades entre las familias con dos salarios y las que sólo perciben uno; y entre éstas y las familias monoparentales, es especial, las encabezadas por mujeres. La falta de un techo es una de las manifestaciones más graves de la pobreza y de la exclusión social.

### 2.3.4. *Polarización*

La polarización creciente del desarrollo agrava también el riesgo de que se amplíen las divisiones sociales. Esto resulta especialmente válido en las áreas en que la pobreza y la carencia de infraestructuras constituyen obstáculos para el desarrollo económico y social. Además, las tendencias negativas son evidentes en las zonas rurales deprimidas, en los antiguos barrios industriales y en muchas áreas urbanas afectadas por el desempleo, el subempleo, la discriminación, la segregación, la violencia y la marginalización de barrios enteros cada vez más empobrecidos y aislados de la sociedad que les rodea.

## **2.4. Conclusión: hacia un enfoque político global**

Sólo se puede comprender toda la amplitud del desafío si se reconoce y aborda su naturaleza multidimensional y estructural. Así pues, un enfoque político global y coordinado en favor de la integración social debería ir mucho más allá de la mera redistribución de la riqueza mediante el pago de prestaciones pasivas a los excluidos por el cambio económico y social: el reto no consiste en aumentar la redistribución, sino más bien en gestionar nuestras economías y sociedades de modo que se maximice el potencial de participación plena y la calidad de vida de todos los ciudadanos. Se debería hacer hincapié en el fomento de la participación activa para reducir la infrautilización de los recursos humanos y lograr una distribución equitativa de las oportunidades, sin descuidar la inclusión del objetivo de la integración social en las políticas económicas y sociales.

Esta perspectiva anticipadora en favor de la integración social resulta vital para hacer frente al dinamismo actual de las transformaciones económicas y tecnológicas. Exige una amplia movilización de los agentes públicos y privados a todos los niveles. Ahora más que nunca, promover y apoyar un proceso de adaptación que anticipe los cambios y prepare a los ciudadanos para afrontarlos es el proceder que ofrece las mejores perspectivas para reforzar la solidaridad y la cohesión social.

## **3. AVANCES DE LAS POLÍTICAS APLICADAS EN LOS ESTADOS MIEMBROS**

La lucha contra la exclusión social compete, en primer lugar, a los Estados miembros y a sus autoridades nacionales, regionales y locales. Los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales desempeñan también un papel fundamental al respecto.

Durante la pasada década ha ido creciendo la prioridad otorgada a la exclusión social en la agenda política de la mayoría de los Estados miembros, sobre todo -pero no exclusivamente- en relación con el empleo y la protección social. Se ha hecho cada vez más hincapié en la necesidad de garantizar la integración social.

El hecho de que la mayor parte del gasto público de los Estados miembros se destine a paliar o atenuar los efectos de la exclusión en distintos ámbitos ilustra la importancia que los responsables políticos conceden a la exclusión social. Se desarrollan medidas concretas en una amplia serie de ámbitos de actuación, entre los que cabe citar la vivienda, la educación, la formación, la salud, la información y la comunicación, la movilidad, la seguridad y la justicia, el ocio y la cultura, etc. No obstante, a medida que aumenta la experiencia en materia de lucha contra la exclusión en los distintos ámbitos, resulta cada vez más evidente que garantizar la plena integración de las personas en una sociedad crecientemente competitiva basada en el conocimiento y la información exige desarrollar planteamientos integrados sofisticados, específicos e innovadores, así como nuevas formas de asociación y participación de las partes interesadas, en especial de las propias personas excluidas.

Por consiguiente, el fomento de la integración social no sólo se ha convertido en una prioridad cada vez más importante para los Estados miembros, sino que constituye también un objetivo que tratan de alcanzar mediante distintas medidas y acciones estratégicas. Irlanda y Portugal, por ejemplo, han adoptado sendos programas nacionales:

- Tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995, Irlanda estableció una estrategia denominada «*Sharing in progress: the national anti-poverty strategy*», con el objetivo general de reducir del 9-15 % a menos del 5-10 % el porcentaje de la población irlandesa que vive en una situación de pobreza persistente a largo plazo. Basada en una concepción multidimensional de la pobreza y la exclusión social, esta iniciativa se apoya en un sólido planteamiento asociativo y en estructuras institucionales específicas a nivel político y administrativo, y emplea mecanismos específicos, como por ejemplo la verificación de los aspectos de lucha contra la pobreza y fomento de la equidad de las políticas pertinentes.
- En Portugal, el «*Programa nacional de luta contra a pobreza*» se complementó con el programa INTEGRAR; posteriormente se estableció, en 1997, un sistema de ingresos mínimos que además de proporcionar subsidios a los beneficiarios desarrolla medidas activas para impulsar su integración social y profesional. Ambos programas encuentran su base en el «*Pacto de cooperação para a solidariedade social*», que obedece al propósito de fomentar una amplia cooperación entre todas las partes interesadas.

En los Países Bajos y en Bélgica, y más recientemente en el Reino Unido, la pobreza y la exclusión social se han convertido en una prioridad interministerial a la que se da respuesta mediante mecanismos de coordinación específicos. Los progresos se supervisan de manera sistemática y se fomenta activamente el debate sobre las políticas públicas, sobre la base de los completos informes publicados sobre la situación y evolución de la pobreza. Además, se ha desarrollado un número cada vez mayor de indicadores y se han establecido objetivos específicos relacionados con la pobreza y la exclusión social en ámbitos políticos estratégicos (empleo, educación, sanidad, vivienda, servicios, etc.), para los grupos de alto riesgo (parados de larga duración, familias monoparentales, menores desposeídos, estudiantes afectados por el fracaso escolar, familias con ingresos reducidos, personas con discapacidades, etc.), y para las zonas y barrios empobrecidos.

Otros Estados miembros, como Francia, aspiran a mejorar la incidencia global de las políticas de integración social mediante un marco legislativo que define la exclusión en términos de acceso a los derechos fundamentales en los ámbitos del empleo, la vivienda, la asistencia sanitaria, la justicia, la educación, la formación, la cultura y la protección de la familia y de la infancia. En virtud de esta legislación, la integración social pasa a ser una prioridad específica de las políticas públicas, y todas las instituciones públicas y partes interesadas se ven

obligadas a participar en la puesta en práctica de los principios establecidos en la ley. Con el fin de que las políticas beneficien en mayor medida a las personas a las que van destinadas, la ley vela también por la representación de los excluidos y prevé organismos que defienden sus intereses en los distintos foros en los que se adoptan las decisiones que les conciernen.

En los Estados miembros en los que la lucha contra la pobreza y la marginación social constituye una prioridad se tiende en general a involucrar a los excluidos en la elaboración de las políticas para que favorezcan en mayor medida la integración. La necesidad de un enfoque integrado ha inspirado la idea de los «itinerarios de integración», una noción operativa que se ha convertido en un principio esencial de las medidas de lucha contra la exclusión aplicadas en todos los Estados miembros con el apoyo de los Fondos Estructurales.

Para luchar contra la exclusión social y prevenir la aparición de una sociedad dual, varios Estados miembros, como por ejemplo Dinamarca y Suecia, han hecho hincapié en el desarrollo de los aspectos activos de sus políticas de empleo y protección social, con el objetivo de aumentar la empleabilidad y la integración social, prevenir la exclusión del mercado de trabajo, reducir la dependencia del sistema de protección social y eliminar las «trampas de pobreza». Los esfuerzos invertidos han propiciado que se extienda la convicción de que si bien contribuye a paliar la exclusión, el empleo no constituye la solución al problema. La cuestión de cómo fomentar la integración duradera de, por ejemplo, las personas poco cualificadas que tienden a alternar períodos de empleo escasamente remunerado con períodos de desempleo se ha convertido en una preocupación importante en todos los Estados miembros.

La finalidad última de todos estos esfuerzos es aumentar la eficacia, a los efectos de la integración social, de todas las políticas pertinentes mediante la promoción de un enfoque integrado y de la cooperación, teniendo en cuenta la dinámica de la exclusión.

Esta amplia serie de medidas constituye una rica fuente de experiencias y buenas prácticas, y abre la posibilidad de desarrollar las intervenciones de la Comunidad dirigidas a fomentar la cooperación y los intercambios fructíferos entre los responsables políticos y los restantes agentes en este ámbito.

#### **4. CONTRIBUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS Y LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS A LA INTEGRACIÓN SOCIAL**

Existe ya una serie de políticas comunitarias que promueven la integración social, ya sea directamente o, con mayor frecuencia, indirectamente. Convendría reforzar su incidencia y hacerla también más visible.

La Unión se ha comprometido a lograr el avance paralelo del desarrollo económico y del progreso social. La aplicación plena de las Orientaciones Generales de Política Económica y de las Directrices para el Empleo de la UE es esencial para garantizar el fomento sinérgico del crecimiento, el empleo y la cohesión social.

La creación de empleo es clave para combatir la exclusión social. La Estrategia Europea para el Empleo resulta muy útil a este respecto, ya que, por un lado, afronta las grandes cuestiones del mercado de trabajo y, por otro, se centra en sus aspectos más específicos, como el desempleo de larga duración, el desempleo juvenil o la falta de igualdad de oportunidades para las mujeres y las personas discapacitadas, además de promover un equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad. Las Directrices para el Empleo de 1999 atribuyen una mayor

importancia a la consideración de las necesidades de todos los individuos y hacen mayor hincapié en las medidas activas de reinserción de los trabajadores en el mercado de trabajo, entre las que figuran las reformas de los sistemas fiscales y asistenciales y la promoción del aprendizaje permanente para que los trabajadores -en especial los de mayor edad- y las personas excluidas del mercado laboral (personas discapacitadas, minorías étnicas, etc.) puedan aumentar su capacitación, sobre todo en ámbitos en rápida evolución, como las tecnologías de la información y la comunicación, para poder continuar participando activamente en la vida profesional. Se refuerza el compromiso en favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres y se pone más énfasis en la calidad de los empleos: se trata de crear nuevos puestos de trabajo, pero también de calidad.

Los Fondos Estructurales son el principal instrumento financiero con que cuenta la Comunidad para intervenir directamente en favor de las regiones y las personas más desfavorecidas de la UE. Tras las reformas actuales, durante el período 2000-2006 los Fondos aumentarán su contribución al fomento de la integración social. La importancia atribuida a la integración, a la concentración temática y geográfica, así como a la colaboración, aumentará la eficacia de las medidas estructurales previstas en los objetivos 1 y 2 para reducir las disparidades regionales y apoyar el desarrollo de las zonas más atrasadas. El objetivo 3 aspira a favorecer la adecuación y modernización de los sistemas y las políticas de educación, formación y empleo. Aborda, en particular, la reintegración de las personas excluidas del mercado de trabajo y la lucha contra el desempleo de larga duración. También las actuales iniciativas comunitarias fomentan activamente la integración social, en especial el capítulo INTEGRA de la iniciativa EMPLEO y los programas URBAN y LEADER, referidos, respectivamente, a la integración urbana y rural. La nueva iniciativa comunitaria EQUAL, enmarcada en el Fondo Social Europeo, apoyará nuevas vías para atajar los problemas de la exclusión, la discriminación y las desigualdades en el ámbito del empleo.

La promoción de la integración social es uno de los objetivos mencionados en la estrategia concertada de protección social propuesta recientemente por la Comisión al Consejo<sup>10</sup>. La Recomendación 92/441/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social ha contribuido a facilitar el intercambio de experiencias entre los Estados miembros y constituye un buen punto de partida para medidas posteriores.

La sociedad del conocimiento tiene el potencial necesario para impulsar con fuerza la integración y la cohesión en Europa, siempre que las estrategias diseñadas a tal fin atiendan las necesidades de los grupos y áreas geográficas desfavorecidos. Las propuestas de la Comisión «Europe - Una sociedad de la información para todos» y «Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información» fomentarán también las políticas que respondan mejor al desafío de promover la integración y la cohesión. Tanto los gobiernos como las empresas deben invertir en actividades que favorezcan la sensibilización y el acceso del público a la información. Es necesario que la población europea, en general, y los jóvenes, en particular, tengan amplio acceso a las nuevas competencias básicas: es preciso ayudarles a desarrollar su capacidad de aprendizaje y resolución de problemas; deben apreciar el valor de los conocimientos científicos y tecnológicos; tendrán que ser capaces de utilizar la informática, hablar idiomas extranjeros, desarrollar el sentido de iniciativa y el espíritu empresarial, además de ser ciudadanos activos, libres y responsables.

---

<sup>10</sup> COM (1999) 347 final de 14.7.1999.

Otras políticas comunitarias contribuyen también a fomentar la integración social, como por ejemplo los programas marco de investigación, el marco de acción de la Comisión en favor del desarrollo urbano sostenible, los programas de educación (SÓCRATES), formación (LEONARDO DA VINCI) y juventud (YOUTH), la red de «escuelas de segunda oportunidad», las propuestas de la Comisión de lucha contra la discriminación, las políticas de igualdad de oportunidades y la nueva estrategia de la Comisión para las personas discapacitadas. En la esfera judicial, la Comisión presentó recientemente una serie de ideas novedosas sobre la mejor manera de garantizar un nivel adecuado de asistencia legal en los asuntos transfronterizos en el ámbito de la UE<sup>11</sup>. También se desarrollan distintas actividades relacionadas con las cuestiones de integración en el marco de la política de apoyo a las empresas, en concreto a las pequeñas empresas y a las microempresas; algunas de estas iniciativas se refieren a grupos específicos, como las mujeres y los jóvenes, o promueven el espíritu empresarial entre las minorías o las personas con discapacidad. De manera más directa, el programa comunitario de distribución de productos agrícolas a los más desfavorecidos proporciona cada año asistencia alimentaria a cerca de siete millones de ciudadanos europeos, labor para la que se recurre, principalmente, a ONG.

La Comisión Europea colabora estrechamente con las ONG activas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y apoya las actividades de sus redes europeas. También sostiene las actividades de la Red europea de empresas de fomento de la cohesión social.

Junto con los Estados miembros, la Comunidad contribuye asimismo a la cooperación internacional en el ámbito de la lucha contra la exclusión social y la reducción de la pobreza, para lo que aúna esfuerzos con el Consejo de Europa, las Naciones Unidas y sus agencias especializadas (sobre todo la Organización Internacional del Trabajo) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

## **5. APOYO DE LOS ESFUERZOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN FAVOR DE LA INTEGRACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN**

Los debates celebrados a nivel europeo durante el pasado año han mostrado que los Estados miembros, el Parlamento Europeo y las organizaciones ciudadanas están a favor de una iniciativa comunitaria que apoye la acción de los Estados miembros en este ámbito y que sería ratificada al más alto nivel de la Unión.

Como quedó confirmado en la reciente reunión informal de los Ministros de Asuntos Sociales<sup>12</sup>, se impone reforzar los elementos integradores de nuestras políticas económicas y sociales y, a tal fin, incorporar la integración social al marco de cooperación de la Unión Europea en el ámbito del empleo y la protección social. También se aboga por un compromiso político por parte de la Unión y por el fomento de la cooperación transnacional y de mecanismos apropiados de evaluación comparativa, aprovechando los conocimientos, las experiencias y los esfuerzos de los Estados miembros. El objetivo consiste en promover formas abiertas y flexibles de cooperación entre los Estados miembros, no tanto en establecer un proceso de coordinación poco ágil, y difundir paralelamente un mensaje claro y visible en favor de una Europa no excluyente. Las nuevas disposiciones del Tratado de Amsterdam sientan las bases para tal compromiso y cooperación a nivel comunitario, en el pleno respeto del principio de subsidiariedad.

---

<sup>11</sup> COM (2000) 51.

<sup>12</sup> Lisboa, 10-12 de febrero de 2000.

La Cumbre de Lisboa podría ser el foro adecuado para dar el impulso necesario a tal fin, comenzando la elaboración de objetivos comunes y de un planteamiento común a nivel comunitario (v. apartado 5.1). Como complemento a sus esfuerzos en favor de la incorporación de la integración social a todas las políticas comunitarias, la Comisión tiene previsto presentar distintas propuestas con el fin de poner práctica las nuevas disposiciones del Tratado relativas al apoyo de la cooperación operativa entre los Estados miembros y los restantes agentes (v. apartado 5.2).

### **5.1. Objetivos comunes para la integración social**

De acuerdo con las disposiciones del Tratado, el papel de la Comunidad es completar y apoyar las iniciativas desarrolladas en los Estados miembros, centrándose por consiguiente en las acciones que aporten un auténtico valor añadido.

Los desarrollos convergentes en curso en los Estados miembros y las lecciones extraídas de la experiencia y la acción sobre el terreno de las autoridades públicas y de las organizaciones ciudadanas permiten prever la elaboración de objetivos y planteamientos comunes a nivel comunitario con el objetivo de promover la integración social.

Un primer punto de partida al respecto sería un compromiso político por parte de la Unión y los Estados miembros, así como el desarrollo de una cooperación práctica para el fomento de buenas prácticas, indicadores comunes y análisis comparativos.

El compromiso político tendría por objeto hacer de la promoción de la integración social una prioridad de la Unión y de los Estados miembros y, en consecuencia, evaluar y movilizar todas las políticas pertinentes en el contexto de una estrategia global e integrada.

#### *5.1.1. Objetivos*

Tal compromiso implica la definición de objetivos, posiblemente muy específicos, a nivel comunitario, como:

- reforzar el enfoque anticipador en materia de integración social que se puede desarrollar en el contexto de las políticas comunitarias y nacionales y, en particular, incorporar la cuestión de la integración social al marco de las políticas de la UE, por ejemplo en la cooperación existente en los ámbitos del empleo y la protección social;
- acordar el desarrollo de indicadores comunes de exclusión y de integración social, para analizar y supervisar las tendencias y las políticas, por ejemplo por lo que respecta a las personas sin hogar, la pobreza duradera/pasajera, las privaciones múltiples y los consiguientes problemas de discriminación, entre ellos los vinculados a las cuestiones de género;
- proporcionar a todos los ciudadanos acceso a la sociedad de la información, abordando cuestiones como las habilidades necesarias y la democracia en la sociedad de la información, la administración electrónica, especialmente los servicios públicos, los puntos de acceso público gratuito, la integración en las comunidades locales, la educación y la formación, la diversidad lingüística y la integración cultural, la integración de áreas periféricas;
- fomentar y aprovechar el crecimiento económico previsto durante la próxima década invirtiendo en la participación activa de todos los ciudadanos con el fin de reducir a largo plazo la necesidad y el volumen de las transferencias sociales: en otras palabras,

reestructurar el gasto público dando prioridad a las inversiones activas y a las medidas anticipadoras de adaptación frente a las transferencias pasivas.

#### *5.1.2. Principios y métodos comunes*

Esto exige que los Estados miembros estén de acuerdo en establecer o reforzar estrategias globales y coherentes a nivel nacional y en elaborar, según las exigencias, programas nacionales, normativas marco y/o mecanismos de coordinación para una acción pública específica. Estas estrategias podrían basarse en los principios que se han demostrado eficaces, como el enfoque global en favor de la inserción, el énfasis en los elementos activos de las políticas, el planteamiento asociativo, la participación de todas las partes interesadas, etc. (v. el punto 3 anterior).

#### *5.1.3. Áreas en las que se deberían intensificar los esfuerzos*

Los Estados miembros podrían también comprometerse a reforzar las políticas nacionales en áreas que consideren especialmente relevantes en el contexto nacional, por ejemplo los ingresos sociales mínimos, la educación y la juventud, las infraestructuras destinadas a aumentar la cohesión social, el acceso a los servicios y suministros públicos básicos, incluidos los de asistencia infantil y sanitaria, así como los puntos de acceso a las tecnologías de la información.

#### *5.1.4. Evaluación comparativa y análisis*

En colaboración con los Estados miembros, la Comisión desarrollaría mecanismos de evaluación comparativa y de notificación para verificar los progresos realizados. Evaluaría anualmente las tendencias y las políticas conforme a los indicadores definidos con los Estados miembros y seleccionaría las mejores prácticas, que transmitiría al Consejo. Los resultados pueden servir para tener en cuenta las cuestiones relacionadas con la integración en las políticas existentes.

### **5.2. Instrumentos operativos previstos en las nuevas disposiciones del Tratado de Amsterdam**

#### *5.2.1. Programa plurianual de apoyo operativo a la cooperación*

De acuerdo con el último párrafo del apartado 2 del artículo 137 del Tratado, «El Consejo, siguiendo el mismo procedimiento, podrá adoptar medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, y promover fórmulas innovadoras y experiencias de evaluación con el fin de luchar contra la exclusión social».

El programa plurianual que se propondrá en virtud de este artículo promoverá, de modo concreto, la cooperación entre los Estados miembros para reforzar los aspectos de fomento de la integración social de sus políticas. Será prioritario en este ámbito político.

Para apoyar el cumplimiento de los compromisos arriba mencionados, el programa fomentará y estimulará las prácticas y medidas políticas positivas.

La naturaleza horizontal e integrada de la integración social significa que la acción y la cooperación comunitarias deben contribuir a desarrollar y reforzar los vínculos existentes entre las políticas y los agentes pertinentes -a nivel local, nacional y comunitario- a fin de aumentar su incidencia sobre la integración social, tanto a nivel global como por lo que

respecta a los aspectos específicos (situación de las personas más vulnerables, aspectos de la exclusión relacionados con las cuestiones de género, exclusión del mercado de trabajo, etc.).

El valor añadido comunitario se obtiene apoyando los esfuerzos de los Estados miembros, no mediante una contribución directa con recursos adicionales. El programa empleará el personal disponible y tendrá un presupuesto reducido (comparable aproximadamente al disponible en la actualidad para las acciones preparatorias en este ámbito<sup>13</sup>). No cofinanciará proyectos sobre el terreno que aborden la exclusión social a nivel local, regional o nacional: todas sus actividades, orientadas hacia la elaboración de políticas y centradas en los intercambios transnacionales, se agruparían en tres grandes capítulos:

- desarrollar la comprensión de la exclusión social y de los mecanismos políticos de integración social, incluidos indicadores y métodos de valoración del éxito/fracaso y de los costes de la exclusión social;
- seleccionar e intercambiar buenas prácticas para mejorar la capacidad de elaboración de políticas y de innovación;
- fomentar el diálogo y el debate políticos.

En cada uno de estos capítulos se prestará especial atención a las nuevas formas de exclusión relacionadas con la aparición de la sociedad del conocimiento.

Asimismo, un programa de tales características debería reforzar la incorporación de la dimensión del género a las políticas de lucha contra la exclusión.

#### *5.2.2. Un instrumento marco para fomentar la integración de las personas excluidas del mercado de trabajo*

Otra disposición del Tratado, tal y como fue modificado en Amsterdam, prevé también formas de cooperación para favorecer la integración de las personas excluidas del mercado de trabajo. El cuarto guión del apartado 1 y el primer párrafo del apartado 2 del artículo 137 prevén el fomento de la integración de las personas excluidas del mercado laboral mediante la adopción de disposiciones mínimas a nivel comunitario.

La lucha contra la exclusión del mercado de trabajo exige, ante todo, una sinergia entre la Estrategia para el Empleo, los instrumentos del FSE y el proceso comunitario en apoyo de la modernización de los sistemas de protección social.

Los esfuerzos en este ámbito pueden aprovechar los resultados positivos de la Recomendación 92/441/CEE, de 24 de junio de 1992, relativa a la necesidad de garantizar los recursos indispensables para una vida digna. Sobre la base de esta iniciativa se podría analizar la posibilidad de consolidar, en un marco de requisitos mínimos sobre integración definido a nivel comunitario, el principio emergente que aboga por hacer la reinserción en el mercado de trabajo a la vez factible y deseable para las personas que se benefician de los sistemas de ingresos mínimos. Los principios sobre los que se sustentaría tal instrumento marco deberían inspirarse en las buenas prácticas de los Estados miembros. Por lo tanto, entre los principios esenciales podrían figurar los siguientes: la necesidad de un enfoque global e integrado en

---

<sup>13</sup> En 2000, 11 millones de euros con cargo a la línea presupuestaria B3-4105, «Medidas preparatorias para combatir y prevenir la exclusión», y 3,8 millones de euros como parte de la línea presupuestaria B3-4101, «Cooperación con instituciones de beneficencia».

materia de exclusión social; la necesidad de prever formas de asociación, medidas de coordinación y estructuras que garanticen tal enfoque; itinerarios de integración que combinen sistemas de ingresos mínimos, políticas activas del mercado de trabajo y otras medidas de apoyo conexas, por ejemplo en el ámbito de la educación, la formación y la provisión de los servicios y la asistencia necesarios para mejorar el acceso a la sociedad del conocimiento.

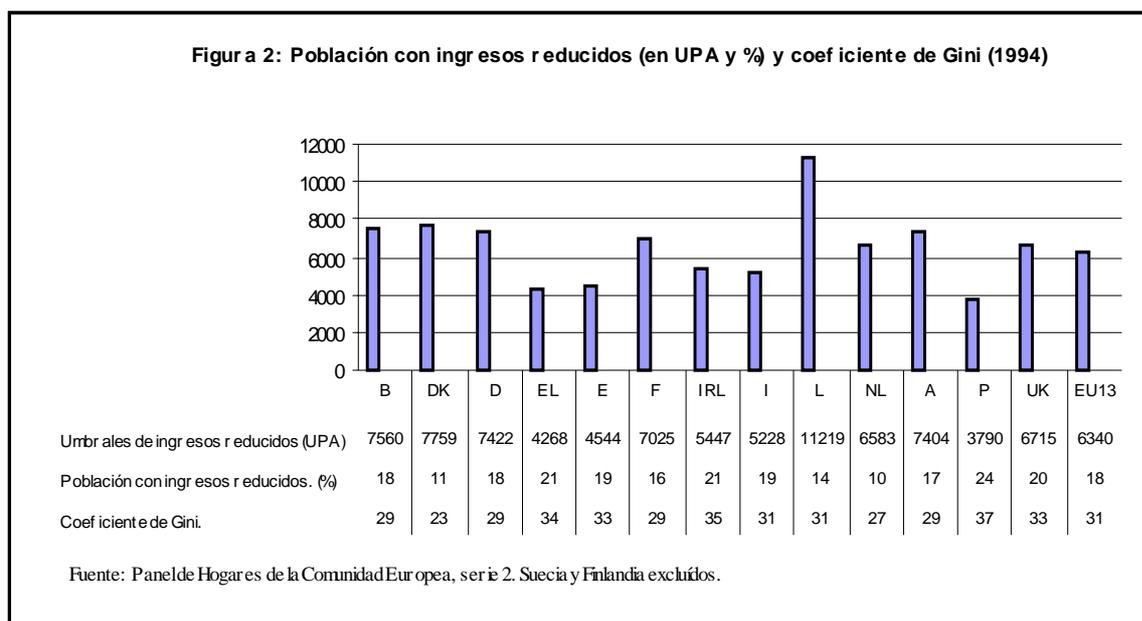
## ANEXO - NOTA ESTADÍSTICA

### 1. MEDICIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y DE LA POBREZA: ESTADÍSTICAS E INDICADORES

Conforme a las recomendaciones formuladas por el grupo de trabajo de la UE «Estadísticas relativas a la exclusión social y la pobreza» del año 1998, EUROSTAT, en colaboración con los institutos estadísticos de los Estados miembros, ha intensificado su labor de mejora de los datos sobre la exclusión social y los niveles de ingresos reducidos a nivel comunitario. Desde entonces se han publicado varios números de «*Statistics in Focus*»<sup>14</sup> al respecto. Pronto aparecerán otros números e informes dedicados, entre otras cuestiones, a analizar la dinámica y la naturaleza pluridimensional de la pobreza y de la exclusión social. Salvo indicación en sentido contrario, los cuadros y datos que figuran a continuación se han extraído de estas publicaciones.

### 2. ALCANCE DE LA FALTA DE RECURSOS

El cuadro siguiente muestra el porcentaje de la población que vive por debajo del umbral de ingresos reducidos<sup>15</sup> en cada país, así como el valor monetario, expresado en unidades de poder adquisitivo (UPA), correspondiente al umbral y a los coeficientes de Gini. Estos coeficientes ofrecen una indicación general de las disparidades existentes en la distribución de



<sup>14</sup> *Statistics in Focus* 1998/6, «Ingresos y salarios reducidos en un contexto familiar (UE 12)»; 1998/11 «Análisis de la distribución de renta en 13 Estados miembros de la UE»; 1999/13 «Prestaciones sociales y su efecto redistributivo»; 2000/1 «Exclusión social en los Estados miembros de la UE».

<sup>15</sup> El umbral de ingresos reducidos se ha fijado en el 60 % de la renta mediana equivalente por persona en cada uno de los Estados miembros. La renta mediana es una medida sólida, ya que no se ve afectada por los valores extremos de la distribución de ingresos, y las fluctuaciones de la muestra la afectan en menor medida. La mediana describe la parte central de la distribución y, en la medida en que la exclusión social conlleva un alejamiento del nivel normal de ingresos, se puede considerar una medida fiable. EUROSTAT utiliza el umbral del 60 % como punto de referencia principal entre los distintos indicadores que se emplean en dicho análisis.

los ingresos en cada Estado miembro.

Las cifras indican que el 18 % de la población de la UE, aproximadamente 65 millones<sup>16</sup> de personas, viven en hogares con ingresos reducidos. Luxemburgo tiene el umbral de pobreza más elevado, y sólo el 14 % de la población se sitúa por debajo. Aunque en Portugal el umbral de ingresos reducidos no es más que una tercera parte del luxemburgués, un cuarto de la población vive por debajo del mismo. Dejando de lado estos dos extremos, cabe clasificar los restantes Estados miembros en dos grupos: en el primero (B, DK, D, F, NL, A, UK), los umbrales de ingresos reducidos oscilan en torno a 7 000 UPA, y el porcentaje de población con bajos ingresos coincide aproximadamente con la media de la Unión (16-18 %), excepto en Dinamarca y los Países Bajos, donde las disparidades en cuanto a la distribución de la renta son menores y el porcentaje correspondiente de población sólo es del 10 %; en el segundo grupo (EL, E, IRL, I), en cambio, aproximadamente el 20 % de la población vive por debajo de los umbrales de ingresos reducidos, que oscilan en torno a las 5 000 UPA.

### **3. DURACIÓN DE LA FALTA DE RECURSOS: PERÍODOS OCASIONALES O SITUACIONES PROLONGADAS DE POBREZA**

El número relativamente estable de personas pobres observado en los estudios de evolución ocultan procesos de entrada y salida de la situación de pobreza dignos de atención.

Un análisis de la OCDE<sup>17</sup> sobre la dinámica de la pobreza en cuatro países pertenecientes a dicha organización, entre ellos Alemania y el Reino Unido, concluyó que el porcentaje afectado por la pobreza durante un período de seis años oscila entre el 20 % y algo menos del 40 % de la población, una proporción mucho más elevada que lo que sugieren los índices estáticos de pobreza. La mayoría de las personas de este grupo, sin embargo, experimenta períodos de pobreza de corta duración. A medida que estos períodos se alargan disminuyen las probabilidades de salir de la situación de penuria, de manera que una pequeña fracción de la población permanece en la situación de pobreza durante períodos de tiempo prolongados con pocas probabilidades, aparentemente, de salir de la misma. Constató asimismo que el porcentaje de ciudadanos que ha vivido durante seis o más años en una situación de pobreza oscila normalmente entre el 2 y el 6 % de la población.

A pesar de la escasez de cifras fiables, datos comparativos relativos a distintos países europeos (basados en el 50 % de la renta mediana normalizada) muestran que en el período 1990-1995, el porcentaje de la población alemana y neerlandesa que no había vivido nunca en condiciones de pobreza oscilaba entre el 82 y el 83 %, porcentaje que en el Reino Unido descendía hasta el 69 %. Mientras que en Alemania y en los Países Bajos la mayoría de los pobres viven en la penuria sólo durante un período limitado, la pobreza parece más persistente en el Reino Unido, donde el porcentaje correspondiente de ciudadanos es dos veces y media más elevado. La probabilidad de seguir siendo pobre tras un período prolongado de pobreza es también más elevada en este país (31 % frente al 25-26 % de Alemania y los Países Bajos)<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Esta cifra (65 millones), una extrapolación calculada a partir del porcentaje de ciudadanos con ingresos reducidos de la UE-13 (370 millones x 0,18 = 66,6 millones) es una indicación aproximada de la población que vive por debajo del umbral de la pobreza en los quince Estados miembros de la UE.

<sup>17</sup> *Poverty dynamics in four OECD countries*, OCDE, París (1998), Ref ECO/CPE/WP1(98)13.

<sup>18</sup> Datos comparativos sobre la dinámica de la pobreza en Bélgica, véase Fouarge & Dirven (1995; comparación con los Países Bajos y Alemania) y Dirven & Fouarge (1998; comparación con los Países Bajos). Muffels &

Estudios recientes efectuados en Francia y Alemania<sup>19</sup> para analizar si la dependencia prolongada de la asistencia social influye indirectamente en la duración de la pobreza han confirmado la existencia de la pobreza persistente. Aunque entre una cuarta y una tercera parte de los beneficiarios de los sistemas de asistencia social pueden dejarlos normalmente al cabo de 12 meses, casi el 20 % de los beneficiarios franceses y el 6 % de los alemanes siguen dependiendo de dichos sistemas transcurridos cinco años.

Un análisis efectuado recientemente en los Países Bajos<sup>20</sup>, basado en los datos de los informes nacionales de evaluación de la pobreza del período 1993-1997, ha confirmado asimismo las dificultades que afrontan las personas que viven en condiciones prolongadas de pobreza para abandonar su situación de penuria. Se determinó que, en un período de nueve años, cerca del 22 % de los hogares experimentan períodos de ingresos reducidos, de ellos el 10 % periódicamente y el 30 % la mayoría del tiempo o permanentemente. Por otro lado, durante un período de cuatro años consecutivos, la renta media del 80 % de los hogares con ingresos reducidos en cualquiera de los años está por debajo del umbral de la pobreza, lo que indica que los períodos en los que se supera la situación de pobreza no pueden compensar los de ingresos reducidos. En otras palabras, los que consiguen escapar de la pobreza no tienden a aumentar su renta de manera significativa.

#### 4. VÍNCULO ENTRE LOS INGRESOS REDUCIDOS, EL TRABAJO Y LA REMUNERACIÓN

El cuadro que figura a continuación confirma que el riesgo de la pobreza es más elevado entre los desempleados (casi dos tercios) y las otras personas económicamente inactivas (más de la mitad).

No obstante, el 12 % de las personas con empleo viven en la pobreza (trabajadores pobres). El ejercicio de una actividad profesional por alguna de las personas del núcleo familiar no es siempre suficiente para escapar de la situación de penuria. Si bien este riesgo es más elevado para las personas que viven en hogares sin rentas del trabajo, un número elevado de personas pobres viven en familias en las que se desempeña alguna actividad laboral. Así, según cálculos de EUROSTAT correspondientes al conjunto de la UE, el 53 % de las personas con ingresos reducidos viven en hogares en los que se ejerce alguna actividad profesional.

Esto se explica, en gran parte, por el hecho de que los trabajadores pertenecientes a familias con ingresos reducidos desempeñan con frecuencia trabajos escasamente remunerados. Según EUROSTAT, cerca de dos tercios de los trabajadores a tiempo completo de la UE que viven en hogares pobres ejercen una actividad escasamente remunerada, mientras que en las familias con ingresos más elevados esta proporción es inferior a un trabajador a tiempo completo de cada seis.

Las cifras siguiente muestran, asimismo, que más de la mitad de las personas con ingresos reducidos desempeñan alguna actividad profesional (28 %) o están jubilados (24 %).

---

Fouarge (1997) ofrece un estudio más detallado del caso neerlandés, v. Muffels R. y D. Fouarge (1998). *Welfare dynamics in three typical welfare states. Paper for the TSER panel working group*, Junio 1998.

<sup>19</sup> Fuentes: Francia: CNAF (*Caisse Nationale des Allocations Familiales*), París, 1999; Alemania: □Beneficiarios durante períodos prolongados de la asistencia social en Alemania: comparación entre los años ochenta y noventa», vid. H-J Andres, *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*, Ashgate, 1998.

<sup>20</sup> Para la duración de la pobreza, véase Evert Pommer, □*Oud en nieuw 1999-2000*», Sociaal en Cultureel Planbureau, La Haya (2000).

Situación profesional	Distribución de las personas con ingresos reducidos %	Índice o riesgo de pobreza %
Personas activas con ingresos reducidos (trabajadores pobres):		
• empresarios + empresas familiares + trabajadores por cuenta ajena	21	11
• trabajadores por cuenta propia	7	12
Desempleados	13	16
Jubilados	24	23
Otras personas económicamente inactivas  (que prosiguen su educación y formación o realizan prácticas, o se dedican a labores domésticas o al cuidado de niños, etc.)	34	55
Total	100	

(Fuente: EUROSTAT, Panel de Hogares de la Comunidad Europea 1994, UE 13)

## 5. EXCLUSIÓN SOCIAL Y POBREZA: NECESIDAD DE DATOS E INDICADORES MULTIDIMENSIONALES Y LONGITUDINALES

La exclusión social es un fenómeno multidimensional, por lo que es preciso elaborar indicadores apropiados. La exclusión social no se explica sólo por unos ingresos reducidos, sino que está relacionada con la situación profesional y con una serie de indicadores referidos a los medios de cada individuo (nivel educativo, propiedad de vivienda o vehículo) sus percepciones (dificultades para llegar a fin de mes, incapacidad de permitirse una semana de vacaciones al año) y su satisfacción (por ejemplo respecto a su trabajo, educación, salud, vivienda y entorno en el que vive), todos ellos factores del nivel y la calidad de vida de las personas. La exclusión social y la pobreza son fenómenos dinámicos: las necesidades y la situación de las personas evolucionan progresivamente (por ejemplo a raíz de determinadas políticas). Las políticas propiciarán en mayor medida la inserción social si consiguen que ésta se prolongue en el tiempo. Esto exige una comprensión dinámica de la situación. Es necesario consolidar los datos y los análisis que proporcionan una visión multidimensional y dinámica (longitudinal) de la exclusión social y de la pobreza. Este es un ámbito en el que la cooperación a nivel comunitario puede ser muy útil y se está potenciando. De ahí la importancia de disponer de fuentes estadísticas comparables, tanto nacionales como europeas (por ejemplo, el Panel de Hogares de la Comunidad Europea), que permitan analizar ambos aspectos.