

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

COM(91) 29 final

Bruselas, 13 de febrero de 1991

INFORME FINAL DEL SEGUNDO PROGRAMA

EUROPEO DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

1985 - 1989

ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN.....	2
PARTE I - LA POBREZA EN EUROPA: COMPROBACIÓN.....	3
I - La pobreza no sólo es la falta de dinero.....	3
A. La pobreza monetaria: 50 millones de personas tienen ingresos bajos.....	3
B. La pobreza es una realidad multidimensional.....	6
II - La pobreza ha cambiado de rostro.....	7
A. La pobreza disminuyó entre las personas mayores, que siguen siendo, no obstante, un grupo vulnerable.....	7
B. Algunas mutaciones económicas y sociales constituyen nuevos factores de pobreza.....	8
C. Límites de la protección social.....	10
III - El tema de la pobreza ha pasado a formar parte del debate público.....	12
A. La percepción de la pobreza ha evolucionado.....	12
B. ¿Pobreza, nueva pobreza?.....	13
C. Los protagonistas de la lucha contra la pobreza.....	14
PARTE II - EL SEGUNDO PROGRAMA EUROPEO DE LUCHA CONTRA LA POBREZA (1985 - 1989).....	16
I - El desarrollo del segundo programa europeo de lucha contra la pobreza.....	17
A. Noventa y una acciones de investigación.....	17
B. La coordinación europea.....	19
C. Las estadísticas sobre la pobreza.....	20
II - Las enseñanzas de la experiencia del segundo programa europeo de lucha contra la pobreza.....	20
A. Enseñanzas relativas a la organización del segundo programa.....	20
B. Enseñanzas de las acciones de investigación del segundo programa europeo de lucha contra la pobreza.....	21
III - PERSPECTIVAS PARA UNA EUROPA SOLIDARIA.....	28
I - Algunos aspectos de la evolución económica y social y de la construcción europea constituyen un reto para la lucha contra la exclusión.....	28
A. Respuestas que hay que aportar a las mutaciones económicas y sociales.....	28
B. El mercado interior y la lucha contra la exclusión.....	29

II - Para una política coherente y global de lucha contra la exclusión.....	29
A. Los principios de una Europa solidaria.....	30
B. Las acciones para una Europa solidaria.....	31

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

Este segundo programa comunitario, concebido para ayudar a los Estados miembros en sus políticas de lucha contra la pobreza, debía contribuir a dos objetivos ambiciosos: proponer acciones innovadoras y transferibles después de haberlas experimentado sobre el terreno, y poner de relieve las causas de la pobreza.

Este informe tiene como objetivo hacer un balance, evaluar las acciones emprendidas y presentar las conclusiones que pueden extraerse.

Ha sido redactado basándose en contribuciones preparadas por cuatro expertos independientes, Brian ABEL-SMITH, Aristos DOXIADIS, Françoise EUVRARD y Giovanni SARPELLON.

Ya se han extraído algunas conclusiones a partir del informe intermedio que presentó la Comisión a mitad del programa en 1988 y en las publicaciones del Servicio de animación y difusión del mismo, que realizó, entre otras tareas, una evaluación continua de las 91 acciones de investigación del programa.

Estas conclusiones contribuyeron a la definición que la Comisión hizo del contenido del 3er programa contra la pobreza propuesto en su día al Consejo, de modo que se garantice la continuidad y la eficacia de las iniciativas comunitarias.

La primera parte de este informe está dedicada a la observación de la pobreza en Europa: ¿cuál es la importancia de la pobreza, dónde se localiza, a qué poblaciones afecta?

La segunda parte presenta las diversas etapas del segundo programa europeo de lucha contra la pobreza que se terminó a finales de 1989. Esta parte presenta un balance de las acciones realizadas dentro de este marco e intenta extraer de ellas algunas conclusiones.

La tercera parte propone orientaciones para las políticas apropiadas de lucha contra la pobreza, coherentes y globales, que habrá que desarrollar a todos los niveles de la Comunidad.

PARTE I

LA POBREZA EN EUROPA : COMPROBACIÓN

1. ¿Cuántos pobres hay actualmente en Europa y quiénes son? Si bien la pobreza existe desde hace mucho tiempo, incluso desde siempre, sus formas han evolucionado con las nuevas condiciones del desarrollo económico y social, y recientemente han ido apareciendo nuevos grupos de pobres.

La existencia, la persistencia y el desarrollo de la pobreza son temas que, de diversas maneras y a niveles distintos, han entrado a formar parte del debate público en todos los Estados miembros.

I - La pobreza no sólo es la falta de dinero

2. Definir y medir la pobreza son operaciones que traen consigo consecuencias importantes, ya que conducen por una parte a designar y nombrar aquellos cuya situación es inaceptable, por lo que deberían ser ayudados prioritariamente, y, por otra parte, a identificar responsabilidades y procesos, y, por lo tanto, a sugerir políticas.

Una definición objetiva completa de la pobreza nos remite a situaciones individuales o familiares caracterizadas por carencias o insuficiencias en campos diversos: un nivel insuficiente de recursos, pero sobre todo debilidades o lagunas múltiples y variadas en ámbitos no monetarios como los de la formación, la capacidad de empleo, la salud, la vivienda, el aislamiento: la pobreza tiene dimensiones múltiples que se combinan de manera diferente para cada uno. Multiforme y multidimensional, la pobreza presenta también como característica el no formar un grupo homogéneo cuyo tratamiento dependería de un simple crecimiento de las transferencias monetarias.

3. La apreciación de las lagunas y las insuficiencias que caracterizan la pobreza depende, por su parte, de una escala de normas que va de la noción de mínimo de subsistencia (pobreza absoluta) a la de las desigualdades entre las condiciones de vida de los diferentes ciudadanos en una misma sociedad, en el mismo momento (pobreza relativa). Al iniciar el segundo programa europeo de lucha contra la pobreza (1985-1989), el Consejo de Ministros definió a los pobres como "individuos cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan bajos que quedan excluidos de los modos de vida mínimos aceptables en el Estado miembro en el que viven". Al evocar los distintos tipos de recursos que hay que tener en cuenta, los materiales, los culturales y los sociales, el Consejo subrayó el carácter multidimensional de la pobreza. También indicó su carácter relativo, ya que viene designada con respecto a las condiciones de vida de los otros ciudadanos en la misma sociedad. La pobreza es, pues, según esta definición, la forma extrema de desigualdad de los niveles de vida.

A. La pobreza monetaria: 50 millones de personas tienen ingresos bajos (1985)⁽¹⁾.

(1) Los gastos por equivalente adulto han sido utilizados en todo el análisis como aproximación de los ingresos medios per cápita.

4. La insuficiencia de los ingresos sólo es uno de los aspectos de la pobreza. Sin embargo, es el denominador común de las situaciones diferentes de pobreza y puede, por ello, constituir un buen indicador de la amplitud del fenómeno.

5. En el Informe Intermedio sobre el segundo programa europeo de lucha contra la pobreza⁽¹⁾, se había considerado que el número de pobres había pasado de 38 millones en 1975 a 44 millones en 1985 en el conjunto de los 12 Estados miembros de la Comunidad. Esta estimación se había efectuado sobre una base únicamente monetaria, definiendo el nivel de pobreza como el 50% de los ingresos medios disponibles por persona en el Estado en cuestión. Las unidades de consumo utilizadas eran de 1 para una persona sola, 0,7 para un adulto suplementario en el hogar, y de 0,5 para cada niño. Pero estas cifras eran provisionales y se basaban en fuentes no oficiales.

6. La Comisión ha efectuado actualmente sus propias estimaciones, fundadas en las mismas definiciones pero utilizando las encuestas sobre los presupuestos familiares de que actualmente se dispone. Las nuevas apreciaciones conducen a elevar de 44 a 50 millones el número de personas de ingresos bajos en 1985, lo que corresponde al 15,4% de la población total de la Europa de los doce⁽²⁾.

Los mismos cálculos, efectuados para el año 1980, dan 49 millones de personas de ingresos bajos. Así pues, ha habido estabilización del número de pobres entre 1980 y 1985 y del porcentaje de población afectada por la pobreza, en términos de ingresos entre estas dos fechas (15,6% en 1980).

Entre 1975 y 1980, en cambio, pero según fuentes de menor calidad, el número de familias con ingresos bajos aumentó en la Europa de los nueve (anexo I, cuadro A3)⁽³⁾.

7. Esta estabilización de la pobreza en el conjunto de la población de la Europa de los doce entre 1980 y 1985 es la resultante de evoluciones diferentes en los Estados miembros: la proporción de personas con ingresos bajos se ha mantenido prácticamente igual entre estas dos fechas en Dinamarca, en Alemania y en Portugal, ha aumentado en los Países Bajos, en Irlanda, en Italia y sobre todo en el Reino Unido; ha disminuido en Bélgica, en Grecia, en España y en Francia (anexo I, cuadro A1)⁽⁴⁾.

(1) Europa Social, suplemento 2/89.

(2) Estas cifras constituyen probablemente una infravaloración, tal como se indica en el anexo 1

(3) Los datos estadísticos detallados figuran en el anexo I para dedicar el Informe a la presentación de las tendencias generales.

(4) Las fuentes utilizadas no permiten caracterizar la situación de Luxemburgo.

En 1985, la proporción de personas con ingresos bajos en el conjunto de la población era especialmente elevada (18 a 32%) en los países pobres de la Comunidad: Portugal, Grecia, España, Irlanda, así como en el Reino Unido. Se situaba en niveles muy inferiores (de 6 a 11%) en Bélgica, Dinamarca, Alemania y en los Países Bajos, mientras que era media (15%) en Francia y en Italia (anexo I, cuadro A).

8. Para la interpretación de las cifras que se exponen en este informe sobre la pobreza en Europa hay que tener en cuenta la incidencia de las definiciones y de los modos de cálculo empleados. Incluso limitándose a un enfoque puramente monetario en términos de ingresos, basta con fijar el umbral de pobreza en un 40% de los ingresos medios disponibles per cápita, en lugar del 50%, para que el número de personas con ingresos bajos pase de 50 millones a 26 millones en 1985. Efectivamente, el número de pobres se reduce en ese caso a la mitad o menos en muchos países, en particular en Bélgica y en los Países Bajos (cuadro 1).

9. Del mismo modo, el umbral de pobreza considerado puede ser una media europea en lugar de una media nacional. Los ingresos de cada individuo se comparan entonces con los ingresos medios por cabeza en el conjunto de los Estados miembros, en lugar de compararse con los ingresos medios disponibles por cabeza en su país. La diferencia que aparece entre los resultados obtenidos a partir de estas dos definiciones es tanto mayor cuanto más importante es la desviación entre los niveles de vida de los Estados miembros. Así, con la referencia a los ingresos medios europeos, el 69,5% de la población portuguesa era pobre en 1985, en lugar del 32,7% utilizando la referencia nacional; en el extremo opuesto, el 1,8% de la población belga era pobre con la referencia europea, en lugar del 5,9% según la referencia nacional (anexo I, cuadro A8).

10. Son posibles otros planteamientos de la pobreza. Uno de ellos consiste en escuchar la percepción de la gente para cifrar el número de personas pobres: se pidió a una muestra representativa de familias que se situaran en una escala que iba de la pobreza a la riqueza. Solamente el 2% de las familias interrogadas se situaron en el nivel "pobreza" mientras que el 9% se situaron en el nivel "pobre o poco menos". Según este estudio habría, pues, muchos menos pobres de lo que dicen los expertos. De hecho, estos resultados deben interpretarse sabiendo que las personas más desfavorecidas no son interrogadas generalmente dentro del marco de tales encuestas, y que la desvalorización que va unida con la pobreza lleva a las personas en grandes dificultades a no declararse pobres.

11. Para comprender la pobreza y actuar contra ella es importante saber si las personas con ingresos bajos son las mismas de un año al siguiente o si, por el contrario, existen flujos importantes de entradas y de salidas de la pobreza. Es demasiado pronto para extraer conclusiones de los diversos estudios por paneles financiados por la Comisión para llevar a cabo el seguimiento de la situación de las familias. Se sabe, sin embargo, que en Bélgica más de la mitad (el 60%) de las familias que se habían identificado como pobres en 1985 seguían siéndolo en 1988, y que el 14% de las familias que no se consideraban pobres en 1985 se habían situado entre los pobres en 1988.

12. El año 1985 es la fecha más reciente de la que se dispone de datos utilizables en el aspecto monetario (los ingresos) de la pobreza. Desde esta fecha, puede pensarse que la pobreza ha disminuido ligeramente porque el desempleo se ha reducido un poco, y algunos países han mejorado su sistema de protección social e introducido medidas de garantía de recursos, como los ingresos mínimos de inserción en Francia o los ingresos mínimos garantizados en Luxemburgo.

B. La pobreza es una realidad multidimensional

13. Las informaciones disponibles no permiten analizar los aspectos no monetarios de la pobreza de manera tan sistemática como los ingresos, pero están previstos ciertos trabajos para mejorar la comparabilidad de los datos estadísticos sobre estos aspectos no monetarios en un próximo futuro.

14. La pobreza se expresa en términos de insuficiencia y de lagunas en muchos ámbitos:

- En lo concerniente a la educación, se trata de analfabetismo, de abandono precoz de la escolaridad o de asistencia irregular a la escuela. Estas carencias mantienen y agravan la pobreza de aquellos que la sufren al reducir considerablemente su capacidad para el empleo y la participación en la vida social.
- Una mala salud es, tanto como una educación insuficiente, a la vez causa y consecuencia de la pobreza. Es sabido que la tasa de mortalidad, la proporción de enfermedades crónicas y el sentimiento de encontrarse en mal estado de salud son indicadores que guardan estrecha correlación, no solamente con el nivel social, sino sobre todo con el hecho de encontrar dificultades profesionales y financieras. Asimismo existen muchos estudios que muestran que el desempleo puede ser causa de depresión, de enfermedad mental y de suicidio.
- La pobreza puede también constituir un freno al acceso a los servicios de salud, no solamente por el desembolso previo que hay que hacer con frecuencia, sino también porque los comportamientos y hábitos culturales no siempre incitan a cuidarse y todavía menos a cuidarse a tiempo.

Además, la regiones desfavorecidas suelen ser regiones mal dotadas de equipos y de servicios.

- En lo relativo a la vivienda, los pobres suelen ocupar las viviendas menos confortables, aquellas cuyo entorno es más desfavorable. Muchas personas pobres se encuentran alojadas en barrios aislados de las periferias, lejos de los servicios y las comodidades de la ciudad. Familias que se encuentran en la necesidad, como las de algunos parados expulsados de su vivienda por impago del alquiler o familias en situación monoparental después de una separación, a veces debida a la violencia conyugal, van a parar a viviendas que nadie más ha querido. También se da el caso de que los más pobres ocupen inmuebles destinados al derribo o incluso acampen en caravanas o camionetas. Algunos no tienen domicilio o, especialmente en los países del sur, tienen condiciones de vivienda verdaderamente inaceptables, en cuevas, subsuelos o chabolas sin confort.

15. A mediados de los años 80 el número de personas sin domicilio se evaluaba entre 1 y 2 millones. El número de personas endeudadas, especialmente para pagar el alquiler, ha aumentado en muchos Estados miembros, trayendo como consecuencia, en el caso de deudas de vivienda, amenazas de expulsión.

De este modo, las expulsiones por impago se multiplicaron casi por 10 en el Reino Unido entre 1979 y 1986. En Bélgica, más de 700 000 personas se vieron amenazadas con cortes de gas y electricidad en 1985, y 65 000 se vieron en serias dificultades para pagar sus deudas. Un estudio neerlandés considera que en 1985, 150 000 familias no podían pagar sus deudas porque eran demasiado altas.

16. Existen factores que se relacionan entre sí y conducen a la acumulación de desventajas. El desempleo y el bajo nivel de ingresos que de él se desprende pueden estar causados por la combinación de una baja cualificación y de una mala salud, y acarrear a su vez malas condiciones de vivienda y aislamiento social. El desempleo y la degradación del nivel de vida pueden conducir a la depresión y a la apatía, reduciendo más todavía las oportunidades de obtener un empleo. Las discriminaciones sexuales y raciales pueden ser un factor de ingresos bajos, irregulares y de desempleo intermitente, situaciones que ocasionan una mala vivienda, un deterioro de la salud y el riesgo de buscar salida mediante el alcohol o la droga.

II - La pobreza ha cambiado de rostro

17. La pobreza no se redujo entre 1975 y 1985. Sobre todo cambió de rostro: la pobreza disminuyó entre las personas mayores, mientras que el efectivo global de estas creció fuertemente en este mismo periodo. Correlativamente, la pobreza implica más a las poblaciones en edad laboral y a sus hijos; esto está en relación con el crecimiento del desempleo y el cambio de las estructuras familiares, especialmente el aumento de las situaciones de monoparentalidad.

A. La pobreza disminuyó entre las personas mayores, que siguen siendo, no obstante, un grupo vulnerable.

18. Hubo un gran aumento del número de personas de edad avanzada entre 1975 y 1985 en Europa. En el Reino Unido, la proporción de los aislados entre las personas de 75 años y más pasó del 19% en 1961 al 30% en 1981. En Alemania pasó del 37% de 1975 al 55% en 1985. Esta situación afecta con más frecuencia a las mujeres que a los hombres. En el Reino Unido y en Francia, más del 40% de las mujeres ancianas viven solas. En cambio, sólo están en este caso 1/5 de ellas en Irlanda y en Portugal. Entre 1980 y 1985, la proporción de personas ancianas entre las de ingresos bajos disminuyó en los Estados miembros (cuadro 2), pese al aumento del número de personas ancianas y del crecimiento de la parte que representan en el conjunto de la población. Tuvo lugar una disminución especialmente marcada del número de ancianos con ingresos bajos en España, Irlanda, Bélgica y en menor grado en Alemania y en el Reino Unido. En cambio, este número aumentó en Dinamarca, Italia, Portugal y muy especialmente en los Países Bajos; se mantuvo prácticamente igual en Grecia.

Por regla general los ancianos más jóvenes que tienen derechos propios relacionados con una carrera profesional completa, han podido beneficiarse al alcanzar esta edad de los regímenes de jubilación, lo que ha conducido a que se concentre la pobreza entre los más mayores y las mujeres.

Cuadro 2 - Ancianos
Número de ancianos cuyos ingresos eran inferiores al 50%
de los ingresos medios nacionales en 1980 y en 1985

	Miles de personas		Aumento o disminución	
	1980	1985	en miles	en %
Bélgica	175	144	- 31	- 17,7
Dinamarca	140	157	+ 17	+ 12,2
Alemania	1 374	1 263	- 111	- 8,0
Grecia	382	371	- 11	- 2,9
España	1 379	1 080	- 299	- 21,7
Francia	2 198	1 513	- 685	- 31,2
Irlanda	109	54	- 55	- 51,0
Italia	1 426	1 447	+ 21	+ 1,5
Países Bajos	69	91	+ 22	+ 31,3
Portugal	504	545	+ 41	+ 8,2
Reino Unido	1 988	1 846	- 142	- 7,1
Total	9 744	8 511	-1 233	- 12,7

Fuente : EUROSTAT

B. Algunas mutaciones económicas y sociales constituyen nuevos factores de pobreza.

19. En el ámbito social, los cambios que afectan en profundidad a la organización y al funcionamiento de la familia se manifiestan a diversos niveles en todos los Estados miembros, y contribuyen a aumentar las situaciones de aislamiento y los riesgos de pobreza. En el ámbito económico, el desempleo en sus formas diversas induce directa o indirectamente situaciones de pobreza, y los sistemas de protección social no bastan para erradicar estas evoluciones.

20. El crecimiento del número de familias en situación de monoparentalidad es especialmente acusado: la proporción de familias monoparentales se duplicó en Irlanda entre 1975 y 1985; alcanzó más del 10% en Bélgica y en Francia en 1985, más del 11% en Alemania, aproximadamente un 13% en el Reino Unido y un 20% en Dinamarca. Es cierto que estas tasas son menos elevadas en los países del sur de la Comunidad pero, por término medio, más del 10% de las familias se encontraban en situación de monoparentalidad en 1985 en Europa.

La situación financiera de estas familias monoparentales depende de la proporción de ellas que recibe una pensión (como es el caso de las viudas); también depende de la proporción de mujeres capaces de ejercer una actividad profesional y que, para ello, dejan a sus niños con otras personas, especialmente cuando son pequeños. Ahora bien, es sabido que las posibilidades de guardería para los niños pequeños son muy insuficientes en los Estados miembros. Cuando las mujeres ejercen una actividad profesional, suele tratarse de actividades a tiempo parcial y además mal remuneradas. Por término medio, las mujeres no ganan más que entre 2/3 y 3/4 de lo que ganan por término medio los hombres en equivalente a jornada completa. Así, entre 1975 y 1985, aumentó el número de familias monoparentales dependientes de la asistencia pública en Bélgica, Francia, Alemania, Países Bajos y Reino Unido.

21. Aumento del desempleo. La causa principal de pobreza en los Estados miembros es directa o indirectamente el aumento del desempleo y sobre todo del desempleo de larga duración. No ha habido la suficiente creación de empleo comparativamente con el número creciente de personas que pretenden entrar en el mercado del trabajo; la reactivación del mercado del trabajo observada recientemente ha ido acompañada por fenómenos de selectividad que son desfavorables a los parados de larga duración.

El riesgo de que se desarrollen dos sociedades en el seno de los Estados miembros, una activa, bien pagada, socialmente bien protegida y estructurada por el trabajo, y la otra pobre, sin derechos y depreciada por la inactividad, es muy elevado.

Una parte de la explicación del alto nivel de desempleo en los países de la Comunidad está relacionada con la recesión económica de finales de los años 70 y principios de los años 80, que trajo consigo la caída de la inversión pública y privada. La segunda razón guarda relación con las reestructuraciones importantes que han tenido lugar en las actividades económicas de la Comunidad desde hace 15 años, como respuesta a la competencia del Japón y de países recientemente industrializados. Muchas regiones del norte de Europa, especialmente aquellas en las que dominaban las antiguas industrias de manufactura, se han convertido en puntos negros de desempleo.

22. Las regiones rurales subdesarrolladas de la Comunidad, como Portugal, parte de España, el sur de Italia, Irlanda o Grecia, también conocen desde hace mucho tiempo un subempleo estructural. Incluso en periodo de crecimiento económico rápido, estas regiones se ven golpeadas por el desempleo. Muchas regiones retrasadas se caracterizan por un alto nivel de éxodo rural, la baja del empleo a largo plazo y una estructura demográfica desequilibrada que conlleva una proporción alta de ancianos. También ha tenido lugar en el sur el retorno de los trabajadores emigrantes hacia el país de origen: más de 300.000 griegos volvieron a sus casas entre 1974 y 1980 y muchos encontraron difícil reinsertarse en una sociedad tradicional. Se produjo después el retorno de los refugiados a Grecia y el de los antiguos colonos a Portugal.

23. Entre 1975 y 1985, en EUR-10, las tasas de desempleo aumentaron del 3,7% al 9,5% de la población activa, mientras que la incidencia del desempleo de larga duración (un año y más) aumentaba del 0,7 al 4,6%. Para el conjunto de la Comunidad, la tasa de desempleo alcanzó el 10,7% en EUR-12 en 1987 (8,2% en EUR-10) con 15,1 millones de parados y volvió a bajar al 9% en 1988 en EUR-10 (10% en EUR-12).

a) "Nueva pobreza"

24. La consecuencia directa de la reestructuración de las actividades económicas en los Estados miembros es la creación de nuevas formas de pobreza. Personas con un empleo cualificado de jornada completa, aparentemente estable, son despedidas por razones económicas y se ven confrontadas a un empobrecimiento que puede llegar a la pauperización. Se trata de personas relativamente cualificadas, jóvenes, en buen estado de salud, la mayoría de las cuales tienen dificultades para afrontar una situación agravada por los préstamos u otros compromisos adquiridos en periodo de prosperidad. Estos grupos no tienen ni el hábito ni la capacidad de gestionar su vida con unos ingresos bajos, como lo indica la importancia de sus deudas y su falta de conocimiento o su reticencia a solicitar la asistencia a la que tienen derecho.

b) Desempleo invisible y formas precarias de empleo.

25. Varios proyectos de acción e investigación del segundo programa europeo de lucha contra la pobreza, demuestran cómo las estadísticas oficiales subestiman la importancia del desempleo. Las personas subempleadas, especialmente en los países del sur de Europa, están mal contabilizadas. Por ejemplo, las personas que tienen un empleo temporal o que realizan un cursillo, los trabajadores de edad jubilados con una pequeña pensión antes de la edad reglamentaria, los nómadas, los migrantes rurales potenciales y quienes se encuentran sin hogar, las mujeres, especialmente cuando son cabezas de familia, son todos grupos que se encuentran subrepresentados. Muchas de estas personas se sienten desalentadas en la búsqueda de trabajo. Las estadísticas del desempleo tampoco cuentan las ayudas familiares en la agricultura ni las personas con un trabajo precario que buscan de modo activo un empleo estable. En 1986, había en Francia 1,4 millones de personas en esta situación.

26. El importante crecimiento de los empleos a tiempo parcial no responde siempre a las preferencias expresadas por quienes aceptan tales empleos. En 1985, más del 40% de las mujeres de Dinamarca, los Países Bajos y el Reino Unido trabajaban a tiempo parcial, mientras que muchas de ellas hubieran preferido un trabajo a tiempo completo, pero no aparecen en las estadísticas del desempleo aun cuando busquen otro tipo de empleo.

27. La evolución del mercado de trabajo tiende a una segmentación entre un mercado del trabajo restringido que procura un trabajo estable, bien pagado y un mercado secundario en expansión en el que el empleo es temporal, irregular, a tiempo parcial y con frecuencia mal pagado. No se trata de poner en tela de juicio el interés de estas formas particulares de empleo, que responden a las necesidades de flexibilidad de las empresas y que pueden responder, en ciertas condiciones, a las aspiraciones de cierto número de trabajadores. Parece comúnmente admitido que, a falta de otros empleos, dichas formas de empleo han permitido y permiten a personas desfavorecidas acceder al mercado laboral. No puede ignorarse sin embargo que pueden engendrar formas de precarización duraderas. Una rotación frecuente entre periodos de desempleo y de empleo atípico significa que no pueden reunirse las condiciones para acceder al seguro de desempleo y que no se accede a una inserción profesional estable.

c. Límites de la protección social.

28. Pese a que hayan alcanzado un alto nivel de desarrollo, los sistemas de protección social de los diversos Estados miembros no siempre tienen en cuenta la pobreza como tal. Por ejemplo, el seguro de desempleo favorece en todas partes al núcleo de trabajadores que han adquirido este derecho trabajando a jornada completa con un salario elevado; en el momento de su creación no se había previsto el crecimiento considerable del número de personas que buscan un primer empleo (caso de los jóvenes) o que pretenden volver al mercado laboral (caso de las mujeres) o incluso de los parados después de haber realizado un empleo a tiempo parcial, precario y mal pagado como los que a menudo ocupan las mujeres y que se han desarrollado para los jóvenes con ayuda de los poderes públicos. Más de 1/3 de los parados de la Comunidad (5,9 millones) tenían menos de 25 años en 1987 y más de 1/2 (3,1 millones) de entre ellos no había trabajado nunca.

El desempleo de larga duración no se indemniza, en general, en los mismos niveles que el desempleo inmediatamente posterior a la pérdida de un empleo. Pero la duración del desempleo ha aumentado considerablemente y llegó a ser de un año para más de la mitad de los parados de la Comunidad y de 2 años para más de 1/3 de ellos en 1987.

29. En estos casos, la ayuda en régimen de asistencia suele ser con frecuencia el único recurso, siempre y cuando se reúnan las condiciones de acceso a ella. Pero está claro que no siempre aporta unos ingresos suficientes para evitar la pobreza.

En Alemania, el porcentaje de parados indemnizados por el seguro de desempleo cayó del 66% en 1975 al 38% en 1984.

En las mismas fechas recibían asistencia, en 1975, menos del 14% de las familias de los parados, mientras que eran más del 33% en 1985. En los Países Bajos el 20% de los desempleados se beneficiaban de la asistencia en 1975, mientras que eran el 57% en 1985. Pero esta asistencia no siempre permite disponer de unos ingresos superiores al umbral del 50% de los ingresos medios disponibles por persona: lo mismo ocurre en algunos países para los ingresos mínimos garantizados.

30. En total, una proporción no despreciable de parados oficialmente censados como tales (disponibles y en busca de un empleo) no reciben ni indemnizaciones de desempleo ni asistencia, de la que les excluye la reglamentación. También son muchos los que no hacen valer sus derechos, bien por ignorancia, bien por temor de la administración (caso de los migrantes en situación irregular). Por otra parte, quienes más necesidad tendrían de ayuda -los que se encuentran sin hogar- no tienen derecho alguno frecuentemente, dado que no pueden cumplir las condiciones requeridas de residencia.

Por último, las mujeres y los jóvenes, para los que el riesgo de encontrarse en desempleo es mayor, son los que menos oportunidades tienen de acceder a ayudas y dependen de la solidaridad familiar, que tiende a disminuir incluso en los países del sur, en los que se ve amenazada por el desarrollo de la urbanización y la industrialización.

Cuadro 3
Parados que no reciben ni indemnizaciones de desempleo ni asistencia

	% de parados no indemnizados	% de parados menores de 25 años no indemnizados
Bélgica	17	22
Dinamarca	26	39
Irlanda	32	40
Países Bajos	40	41
Alemania	42	50
Francia	60	67
Luxemburgo	79	--
Italia	83	86
Grecia	96	--

Fuente: EUROSTAT, encuesta comunitaria sobre la mano de obra, 1985.

31. En el contexto de los años 80, los sistemas de protección social amortiguaron, sin duda, los efectos de la crisis y limitaron la extensión de la pobreza. Pero aunque esta aparezca relativamente estabilizada, no por ello deja de existir, dadas las lagunas o insuficiencias que persisten en la protección social de base. Ha podido estimarse que la protección social permite a un 85% de las familias escapar a la pobreza en Bélgica, a aproximadamente un 80% en Lorena, Luxemburgo y en los Países Bajos, pero a 2/3 de las familias solamente en Irlanda. En Grecia, el 48% de las familias escapan a la pobreza monetaria gracias a la seguridad social, lo que equivale a decir que el 52% siguen siendo pobres pese a la protección social.

32. Estas lagunas o insuficiencias de protección social deben apreciarse teniendo en cuenta la situaciones nacionales. La ausencia de mecanismos de garantía de recursos de algunos países, el carácter selectivo de dichos mecanismos en otros, o incluso el nivel demasiado bajo de los ingresos garantizados, contribuyen a que persista la pobreza. Además, no basta, para erradicar la pobreza, con instituir un sistema de ingresos mínimos: no todas las familias que tendrían derecho a ellos hacen valer sus derechos.

III - El tema de la pobreza ha pasado a formar parte del debate público.

33. Las características de la pobreza en Europa han cambiado durante estos últimos años. A la pobreza tradicional han venido a añadirse situaciones nuevas de pobreza que afectan a poblaciones tanto menos aptas a hacerle frente cuanto que hasta ahora se habían visto al margen de este fenómeno. Se han movilizado diversos factores económicos, políticos y sociales a niveles diversos para la lucha contra la pobreza.

A. La percepción de la pobreza ha evolucionado.

34. Las encuestas de opinión realizadas periódicamente por Eurobarómetro indican que después de haber aumentado entre 1976 y 1983, el porcentaje de europeos que se consideran pobres disminuyó entre 1983 y 1989. Ya hemos dicho más arriba (párrafo 10) los límites de estas encuestas para una medida de la pobreza, y no mencionaremos pues aquí los resultados más que a título indicativo de las evoluciones de la opinión. En 1976, el 7,6% de los europeos interrogados (con exclusión de griegos, españoles y portugueses), se consideraban en situación de pobreza. Este porcentaje alcanzó el 10,7% en 1983 (con exclusión de españoles y portugueses) y volvió a bajar a 8,6% en 1989. Pero existen diferencias importantes entre los países, ya que el porcentaje de personas que se consideran pobres era en 1989 del 2% en Luxemburgo, del 4,7% en Alemania, del 15,5% en España y del 12,5% en Irlanda. Si se trata de su barrio o de su pueblo, 1/5 de los europeos reconoce que en él existen pobres, 1/3 si a las respuestas a la cuestión sobre la pobreza efectiva añadimos las relativas al riesgo de llegar a ella.

Esta evolución de las causas de la pobreza se traduce en el hecho de que el 66% de las personas entrevistadas desean que los poderes públicos hagan más por la lucha contra la pobreza; además, la mitad declararon estar dispuestas a contribuir financieramente y el 59% a consagrar tiempo para ayudar a los pobres.

35. El elemento más importante que las encuestas de Eurobarómetro revelan es la evolución de la percepción de la pobreza: la pereza y la mala voluntad se citan menos en 1989 como causas de pobreza que en 1976; lo contrario ocurre con las inadaptaciones del sistema social. Para el 17% de las personas consultadas, la pobreza es inevitable en la evolución del mundo moderno y para el 18% los pobres no han tenido suerte. Entre 1976 y 1989, los europeos han tomado conciencia, pues, de la génesis social de las nuevas formas de pobreza.

B. ¿Pobreza, nueva pobreza?

36. La pobreza aparece hoy en Europa, más que nunca, como un fenómeno heterogéneo, multiforme y multidimensional. No faltan tipologías para intentar explicar esta diversidad, ni tentativas de diferenciar cuidadosamente las múltiples palabras utilizadas para designarla: pobreza, precariedad, marginación, exclusión social, cuarto mundo. No tomaremos partido aquí en cuanto a estas diversas apelaciones que a menudo reflejan sensibilidades nacionales o culturales, sino para subrayar que la resolución del Consejo del 29 de septiembre de 1989 hizo suya la noción de exclusión social. Las diferentes situaciones comprobadas en los Estados miembros parecen poder agruparse en tres grandes categorías.

37. En primer lugar existe una pobreza que afecta a individuos y familias que tienen un estatus reconocido e ingresos regulares y seguros, pero especialmente bajos. También se la denomina pobreza laboriosa. Estas personas tienen un nivel de vida modesto garantizado por sus propios recursos. No obstante, su equilibrio de vida es extremadamente precario, a merced de una ruptura como la pérdida del empleo, el abandono de la actividad del cónyuge, una enfermedad de larga duración, etc.

38. Existe una nueva pobreza que afecta a una población cuya participación en la sociedad se llega a hacer aleatoria, o bien porque no llega a acceder a unos ingresos regulares y fijos (es el caso, por ejemplo de los jóvenes que no consiguen integrarse en el mercado laboral, o de las mujeres solas y de las viudas que intentan volver a encontrar un empleo), o bien porque se produjo una alteración en la regularidad, la certidumbre o el nivel de ingresos. Tal situación ocasiona, por ejemplo, el que no se respeten plazos de devolución de préstamos al consumo, de préstamos hipotecarios, el que no se paguen los impuestos o incluso el que dejen de pagarse alquileres, facturas de gas, electricidad, teléfono, etc.

Estas nuevas situaciones de pobreza se deben, en primera instancia, a la reestructuración del mercado de trabajo que lleva consigo el desempleo recurrente o de larga duración. También son imputables a los límites de los sistemas de lucha contra la pobreza o de protección social.

39. Por último existe la pobreza de lo que da en llamarse el cuarto mundo, es decir, una capa de la población situada en el extremo más bajo de la escala social. Los ingresos de esta población son extremadamente bajos, irregulares

e inciertos. A menudo a estas personas se les conoce en los servicios sociales, no porque se encuentren bien cubiertas en el sistema de protección social, sino porque su situación tiende a reproducirse de generación en generación y sobre todo porque acumulan las dificultades hasta el punto de que entran con dificultad en los criterios clásicos de la asistencia.

C. Los protagonistas de la lucha contra la pobreza.

40. La lucha contra la pobreza es en primer lugar competencia de las políticas sociales nacionales. El Estado central, garante de la solidaridad nacional, debe velar por mantener un cierto nivel de cohesión social. En todos los países el Estado central desarrolla tradicionalmente políticas sectoriales que contribuyen a la lucha contra la pobreza, como la política de la vivienda, la de la educación y la formación, la política de la salud, del empleo, etc.

Para que estas políticas sean eficaces con respecto a los pobres, hace falta no obstante garantizar que las modalidades de su aplicación no conduzcan a que de ellas queden excluidos los más desprovistos.

Además, los responsables han tomado conciencia desde hace unos años de que la respuesta a las necesidades de los pobres es menos cuestión de una serie de políticas aplicadas por instituciones y personas yuxtapuestas cuanto de ayudas simultáneas y coordinadas en diferentes ámbitos.

Así, junto a las políticas sectoriales clásicas, los Estados han promovido y desarrollado progresivamente enfoques globales de la pobreza instituyendo conjuntos de acciones en territorios dados. Por ejemplo, se han emprendido programas de revitalización de barrios, según principios comparables, en varios Estados miembros: existen créditos del Estado que vienen a completar los que conceden las colectividades territoriales para financiar proyectos concertados de mejora de las condiciones de vida de los habitantes (mejora de las viviendas, formación de los jóvenes, animación cultural y deportiva, posibilidades de empleo, etc.).

41. Los gobiernos centrales de cierto número de Estados miembros han demostrado recientemente que reconocían la existencia de la importancia del fenómeno de la pobreza, ya definiendo y desarrollando nuevas políticas en la materia (instauración de unos ingresos mínimos) destinadas a los pobres, ya nombrando una comisión nacional sobre la pobreza, como es el caso de Italia, o creando una cartera ministerial, como en Bélgica.

42. Las autoridades locales o regionales tienen a su cargo la aplicación completa de la lucha contra la pobreza. Las modalidades de su acción dependen, en primer lugar, del grado de descentralización de la acción administrativa y de las estructuras políticas. Desempeñan tradicionalmente un gran papel en el ámbito de la asistencia. Actualmente pueden intervenir con más eficacia entre las políticas de desarrollo locales que progresan en la mayor parte de los Estados miembros. Estas políticas de desarrollo local no tienden solamente a luchar contra la pobreza, sino que pueden favorecer una acción global sobre los diferentes factores que conducen a la exclusión y a la dependencia: la vivienda, la educación, la salud, los ingresos, el empleo,

la sociabilidad, etc. Esta acción global supone la colaboración para permitir a los diferentes responsables de las diferentes instituciones, separadas antiguamente, actuar juntos, de forma coordinada y más eficaz.

43. Junto a las instituciones administrativas y gubernamentales, las grandes asociaciones de interés general son agentes esenciales de lucha contra la pobreza. Estas organizaciones no gubernamentales se han desarrollado en todos los Estados miembros, y algunas tienen base internacional. Está claro que son muy diversas en muchos aspectos: lógica caritativa o militante, acción orientada hacia las políticas sobre el terreno o hacia las presiones políticas o en los medios de comunicación, etc. Cuando efectivamente están en contacto directo con los más desfavorecidos, pueden constituirse en portavoces de estos.

También informa a la opinión pública y a los responsables ejecutivos en la perspectiva de movilizar más ampliamente las capacidades de solidaridad con respecto a los pobres. Algunas trabajan en estrecha colaboración y asociación con diversas asociaciones locales, provinciales, regionales y nacionales.

Los responsables económicos han tendido más bien, salvo unas pocas excepciones, a permanecer al margen de la lucha contra la pobreza. No obstante, parece emerger una toma de conciencia, especialmente dado el manifiesto vínculo entre la evolución del desempleo y la pobreza. Los programas de desarrollo local y de integración económica y social deberían constituir la ocasión de una asociación más activa de las empresas y de los sindicatos de trabajadores para la amplia movilización que requiere la pobreza.

*
* *

**PARTE II - EL SEGUNDO PROGRAMA EUROPEO DE LUCHA CONTRA
LA POBREZA (1985 - 1989)**

46. Un número cada vez mayor de personas se ven en Europa apartadas o al margen del empleo y de un estatus social reconocido. Existen estudios que indican que el mercado único europeo será creador de empleo a medio plazo, pero también que podrá ocasionar a corto plazo en ciertas regiones en reconversión o con retraso de desarrollo, pero también en otras más competitivas, la precarización de los grupos más frágiles. Ante este reto, la Comisión de las Comunidades Europeas contribuye a la lucha contra la pobreza a varios niveles que se desarrollarán en la tercera parte. Uno de estos es la prosecución y la ampliación de las acciones específicas iniciadas a mediados de los años 70, se trata del apoyo a la transferencia de experiencia y de modelos de intervención.

47. Después de un primer programa europeo de "Estudios y proyectos piloto para combatir la pobreza" que se desarrolló entre 1975 y 1980, fueron necesarios cuatro años de evaluación y de reflexión antes de que se reunieran las condiciones para que la Comisión presentara una nueva propuesta de programa. Efectivamente, sólo en diciembre de 1984 se inició un segundo programa. Se terminó a finales de 1989 y esta vez contrariamente a la anterior, un tercer programa -"Pobreza 3"- titulado "Para la integración económica y social de los grupos desfavorecidos" se inició para el periodo 1989-1994 sin corte con el programa precedente.

48. Al hacer esto, la Comisión ha deseado evitar toda ruptura en las acciones emprendidas a nivel europeo. Ciertamente es que no desconoce el hecho de que la solidaridad con respecto a los más desfavorecidos es materia esencial de cada Estado miembro. Pero su obligación es también tener en cuenta que la lucha contra la pobreza tiene raíces en las políticas económicas y sociales que se discuten a nivel comunitario. La lucha contra la pobreza constituye también un ámbito de investigación y experimentación en el que existen numerosos puntos comunes entre los términos de los problemas que hay que tratar y las soluciones que se aprueban o experimentan en los distintos países. Son, pues, posibles intercambios de experiencias, para capitalizar a nivel comunitario conocimientos útiles para limitar los inevitables tanteos que caracterizan a toda acción en un ámbito en que los problemas institucionales y sociales por tratar son especialmente complejos.

La continuidad que se desea en la acción debe también ir acompañada por la mejora de los métodos utilizados. Por ello parece indispensable tener en cuenta las lecciones de la experiencia del segundo programa comunitario de lucha contra la pobreza. Este programa tuvo sus puntos fuertes pero también sus puntos débiles relacionados con la mayor frecuencia con las causas persistentes de la pobreza que son las más difíciles de eliminar.

El establecimiento de un informe intermedio constituyó, por otra parte, una ocasión de identificar estos puntos⁽¹⁾.

También sirvió para extraer cierto número de conclusiones que han contribuido a la definición del programa "Pobreza-3".

(1) Europa Social, suplemento 2/1989

I - El desarrollo del segundo programa europeo de lucha contra la pobreza.

49. El segundo programa fue dotado con un presupuesto relativamente modesto con respecto a la envergadura del problema: inicialmente 25 millones de ecus que se aumentaron a 29 millones tras su ampliación a España y Portugal. Dos principios inspiraron su concepción:

- evitar los enfoques demasiado teóricos o ideológicos fundándose en experiencias concretas;
- explorar métodos innovadores aplicados localmente por asociaciones o instituciones que intervengan sobre el terreno.

Sobre estas bases, la Comisión:

- ha apoyado 91 acciones de investigación locales distribuidas en los doce países de la Comunidad;
- ha intentado coordinar estas acciones y evaluar sus progresos a lo largo de todo el programa;
- ha iniciado paralelamente un conjunto de estudios y de trabajos estadísticos sobre la pobreza, su medida, su evolución y su percepción en Europa.

A. Noventa y una acciones de investigación

50. Después del primer programa, que no comportaba temas, se vio la necesidad de agrupar los trabajos en torno a temas comunes. Por ello, las acciones del segundo programa se distribuyeron entre 8 grupos temáticos definidos con los diferentes Estados miembros, para tener en cuenta sus modos de intervención tradicionalmente dirigidos contra la pobreza:

- acción integrada en zona urbana,
- acción integrada en zona rural,
- parados de larga duración,
- jóvenes parados,
- ancianos,
- familias monoparentales,
- migrantes y refugiados,
- marginales.

51. A partir de estos temas, la Comisión solicitó propuestas de los Estados miembros. El examen de las respuestas condujo a seleccionar 91 acciones de investigación. Estas se eligieron teniendo en cuenta criterios rigurosos y definidos a nivel comunitario, así como el objetivo del programa tendente a explorar los 8 temas considerados y a analizar métodos y metodologías en los 12 países.

52. Distribución por temas: 26 acciones fueron adjudicadas al tema "acción integrada" (13 en zona urbana, 13 en zona rural). Entre los grupos relativos a las categorías de población vulnerable, el de los "migrantes y refugiados" fue objeto de 13 acciones de investigación, el de los ancianos lo fue de 12, el de los "parados de larga duración" de 11, el de los "jóvenes parados" y el de las "familias monoparentales", de 9.

53. La amplitud de los proyectos varió de un país a otro; la distribución del número de proyectos por país no es un dato significativo.

54. La Comisión financió estas acciones hasta un 50% (un 55% en casos excepcionales) de su presupuesto de funcionamiento. Otras organizaciones suministraron las cofinanciaciones: gobiernos nacionales o locales, ayuntamientos, asociaciones caritativas nacionales o locales, las más de las veces, pero también movimientos religiosos y, más raramente, sindicatos obreros.

La poca cuantía del presupuesto comunitario asignado al programa para explorar los ocho temas seleccionados llevó a financiar acciones de poca envergadura, en su conjunto. Pero la dimensión de las acciones parece haber sido un factor determinante de su eficacia. La importancia del presupuesto, el efectivo de los equipos dirigentes, la cualificación de las personas empleadas, así como la capacidad para movilizar voluntarios y para asociar a las poblaciones implicadas representa, efectivamente, un papel importante para que sea posible alcanzar los objetivos fijados. Aun cuando se concentran en grupos concretos de personas vulnerables, las acciones deben tener una dimensión mínima para que se creen y se mantengan relaciones con los demás intervinientes locales o nacionales que permitan abordar los múltiples aspectos de la pobreza.

Por ello las acciones de investigación del programa se han visto en situaciones muy desiguales porque, de una a otra, su presupuesto variaba de 1 a 10 y sus equipos directivos de 2 a 27 personas a jornada completa. Además, en algunas acciones no se ha contado con la colaboración de voluntarios, mientras que en otras se ha contado con más de 200 personas.

55. La participación de los propios pobres en la gestión de las acciones fue especialmente baja en algunos países, mientras que la mayor parte de las acciones funcionaron según este principio en otros. El análisis de las dificultades habidas para implicar a los beneficiarios en la concepción y la gestión de las acciones es útil para definir estrategias de integración de las acciones modelo del programa "Pobreza 3".

56. Las acciones se caracterizaron por diversos planteamientos de la pobreza, por lo que se situaron dentro de lógicas de intervención distintas. En algunos casos, la acción consistió sobre todo, e incluso únicamente, en charlar con las personas en dificultades médico-psicológicas. Estas charlas eran más o menos ambiciosas según que se pretendiera la vuelta a una vida normal o que se limitaran a organizar una asistencia de duración en una estructura protegida. Otras acciones tendían a remediar las lagunas del sistema de protección social cuando éste había creado dependencia con respecto a las prestaciones como el subsidio monoparental. Entonces se trataba de la reinserción o la inserción en la vida ordinaria y de ayuda al acceso a una vida social autónoma a través del mercado laboral.

Contrariamente a las acciones emprendidas con ciertas categorías de población, las acciones desarrolladas en un territorio (en zona rural o en zona urbana) se situaron lo más cerca posible de los procesos de exclusión que se producen, por ejemplo, en la institución escolar, en las relaciones con los organismos de vivienda o en las relaciones de vecindad. En estas se aplicó más bien el enfoque sociológico que el médico-psicológico.

57. A las variaciones de amplitud de las acciones de Investigación, a la diversidad de sus objetivos y de sus estrategias, hay que añadir las diferencias entre los contextos locales y nacionales para hacerse una idea de la dificultad que tuvo que superar el equipo encargado de la coordinación a nivel europeo.

B. La coordinación europea

58. Los servicios de la Comisión confiaron a un Instituto de Investigación social de Colonia la tarea de coordinar y animar las 91 acciones de Investigación. Esta tarea se ejerció en cooperación con dos equipos formados uno por un centro de la Universidad de Bath, el otro por un miembro de la Universidad católica de Lovaina.

59. Se había previsto que el programa lo siguieran estos dos equipos: una evaluación con respecto a los contextos nacionales, la valorización de la metodología de quienes trabajaban sobre el terreno mediante una confrontación transnacional de su experiencia con respecto a cada tema.

60. La difusión de las informaciones relativas al programa se efectuó bajo forma de publicaciones regulares en varios idiomas:

- un boletín de enlace interno mensual;
- una revista trimestral traducida, de difusión más amplia que el boletín;
- suplementos anuales de esta revista.

Los encuentros transnacionales de intercambio que tuvieron lugar en las zonas de los proyectos dieron pie a que se organizaran, bajo el patrocinio de la Comisión, manifestaciones, seminarios, conferencias y debates, que permitieron dar a conocer a las comunidades locales las situaciones de pobreza y las acciones emprendidas para remediarlas.

También se produjeron diversos documentos de presentación del programa, especialmente una descripción de las acciones de Investigación por el servicio de animación y de discusión, así como informes de evaluación.

61. Por último, la gestión financiera de las acciones la llevó directamente la Comisión.

C. Las estadísticas sobre la pobreza

62. El conocimiento estadístico oficial del conjunto de las situaciones de pobreza y sobre todo el de su evolución en el tiempo y su distribución geográfica eran claramente insuficientes.

Por ello, la Comisión pretendió, por una parte, identificar y recoger datos comparables sobre la pobreza dentro del marco de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas y, por otra, confió investigaciones sobre métodos de medida cuantitativos y cualitativos del fenómeno, así como estimaciones del número de pobres, a diversos expertos independientes.

La Oficina de Estadística (Eurostat) utilizó en sus trabajos los resultados de las encuestas comunitarias sobre presupuestos de las familias y las estadísticas administrativas disponibles en los países miembros.

63. Por su parte, el Centro de Política Social de la Universidad de Amberes coordinó la elaboración de los instrumentos de medida de la pobreza apoyándose en las declaraciones de muestras representativas de familias (medidas subjetivas de la pobreza) en 7 países, poniendo a prueba 5 métodos de medida.

64. Por último, Eurobarómetro renovó en 1989 la encuesta efectuada en 1976 sobre la percepción de la pobreza en Europa.

65. Este conjunto de instrumentos de medida y de datos cifrados representa un avance importante para el establecimiento de las premisas de políticas apropiadas de lucha contra la pobreza. Sin duda es todavía muy insuficiente pero ha permitido presentar una comprobación bastante detallada de la pobreza en Europa y de su evolución desde hace unos 10 años en la primera parte de este informe.

II - Las enseñanzas de la experiencia del segundo programa europeo de lucha contra la pobreza

66. Las enseñanzas de la experiencia del segundo programa pueden clasificarse en dos categorías:

- unas, de orden administrativo en sentido amplio, tienen que ver con la realización de los proyectos y los métodos de organización del programa;
- otras, más políticas, derivan del contenido mismo de las acciones emprendidas sobre el terreno.

A. Enseñanzas relativas a la organización del segundo programa

67. Las 91 acciones de investigación del segundo programa reflejaron la lógica del planteamiento empleado que consistía en explorar métodos innovadores aplicados a nivel local y destinados a grupos especiales de población. Las acciones fueron de dimensión restringida, dispersas y heterogéneas. Además, sus responsables eran personas del lugar, a menudo de

gran generosidad, que pudieron representar un papel de catalizador para el desarrollo de su acción, pero que no estaban preparados para seguir y analizar las condiciones del desarrollo de esta acción.

68. Los evaluadores y coordinadores comunitarios se vieron así enfrentados a una necesidad importante en materia de proyectos, asistencia técnica para la autoevaluación y elaboración de estrategias, a la que debieron responder. Este papel no había sido previsto inicialmente y a veces estaba en contradicción con su estatuto de evaluador o de organizador de intercambios transnacionales, independiente de la actividad propiamente dicha de los proyectos.

Esta dispersión en el espacio y en las funciones de las tareas de animación, gestión financiera, evaluación y difusión, etc., confiadas a personas diferentes, situadas en organismos y lugares distintos dio lugar a resistencias para una coherencia de conjunto del programa y la adhesión de los proyectos a un verdadero proyecto común.

De modo general, la coordinación se vió mermada por los límites que constituyeron los escalones intermedios entre el nivel europeo y el de las acciones locales. Ya hemos visto que las dimensiones de las acciones de investigación desempeñaron un papel en su capacidad para insertarse en las redes de personas que intervinieron a nivel local. Algunas de estas acciones fueron de tamaño suficiente como para movilizar dichas redes e incluso servir como referencia local, pero este no siempre fue el caso.

69. Preocupada por construir la dimensión comunitaria que no se había previsto en el primer programa, la Comisión no propuso actividades nacionales específicas. Por ello, la implicación nacional a menudo no fue muy amplia. Las acciones de investigación parecieron a menudo marginales con respecto a los proyectos nacionales, y el carácter de ejemplaridad y de prueba que hubieran debido tener apenas fue percibido.

70. Es cierto que las acciones del segundo programa respondían menos a las políticas que a las necesidades de los pobres y a la búsqueda de respuestas concretas a sus dificultades. Pero, como han subrayado con frecuencia los responsables de acciones sobre el terreno, hay que combatir la pobreza lo más cerca de las personas implicadas, es decir, a nivel local. Tampoco es menos cierto que no puede hacerse todo únicamente sobre el terreno: lo que ocurre a nivel local depende mucho de las decisiones que se toman a niveles nacional y comunitario.

B. Enseñanzas de las acciones de investigación del segundo programa europeo de la lucha contra la pobreza.

71. Las acciones de investigación del segundo programa europeo de lucha contra la pobreza tendían a la integración de las poblaciones a las que iban dirigidas. Se trataba de paliar los riesgos de la deriva de capas cada vez mayores de población que experimentan dificultades para adaptarse a su entorno y a integrarse en las estructuras económicas, sociales y políticas, especialmente dadas las reestructuraciones industriales y las mutaciones sociales. Las acciones tendieron al mantenimiento o la restauración del nexo social, bien dirigiéndose a los pobres, o bien actuando en las estructuras económicas y sociales.

72. Estas acciones sirvieron como laboratorios sociales para poner a prueba cierto número de innovaciones. Las condiciones de su aplicación y sus resultados conducen a una percepción nueva del equilibrio de los tres componentes de toda política dirigida a los más pobres. Por una parte está el mercado, cuyos imperativos varían de un país a otro, pero que impone cierto número de leyes de derecho o de hecho y para el que hay que desear que pueda suministrar al menos las condiciones de empleo de las personas actualmente marginadas. Por otra parte, hay cierto número de puntos de apoyo, de recursos de la sociedad (familia, vecinos, asociaciones, diversos grupos de solidaridad) cuya eficacia puede incrementarse y cuyo ámbito de acción puede ampliarse cuando puedan desempeñar un papel positivo contra la pobreza. Por último, habida cuenta del mercado y de los puntos de apoyo de la sociedad, existen acciones que pueden ser llevadas a cabo por las diversas autoridades públicas, particularmente a nivel local.

73. Los diferentes campos, con frecuencia muy heterogéneos, en los que las acciones del programa permitieron buscar pistas, poner a prueba métodos e intercambiar experiencias pueden agruparse según el ámbito en el que se pretende actuar: el empleo, la familia y la comunidad de vecinos, la protección social y las instituciones sociales, el desarrollo local.

1. El empleo

74. El empleo es uno de los problemas principales en la lucha contra la exclusión. Puesto que el empleo garantiza unos ingresos y conlleva identidad social, la exclusión del empleo es un proceso que, sin intervención específica, conduce casi con toda certeza a la exclusión social. Las acciones de investigación permitieron poner a prueba cierto número de hipótesis relativas a las situaciones y las políticas locales, nacionales y europeas. Permitieron aplicar nuevos enfoques inspirados por los debates en curso sobre el futuro del trabajo y la naturaleza de la pobreza.

75. Las políticas contra el desempleo difieren, pero es posible identificar elementos comunes. Se centran esencialmente en el desempleo de los jóvenes y la oferta de mano de obra: formación profesional, búsqueda de empleo, subordinación de ayudas a una actividad. Sin embargo, quienes se benefician de estas medidas raramente encuentran un empleo estable. Así, las acciones desarrolladas por ciertas acciones de investigación no tienden únicamente a reintegrar a los parados en el mercado del trabajo, sino a ayudar a los parados a no desmoralizarse. Los proyectos aplicaron diversas estrategias, que se ilustran a continuación.

a) Acciones dirigidas a personas

76. Movilizar a las personas sin empleo para ayudarles a salir de su aislamiento y a luchar contra el fatalismo y la autodesvalorización fue un objetivo prioritario de las acciones de investigación. Se trataba de una primera etapa necesaria antes de comenzar acciones que tendieran más directamente a la formación y a la búsqueda de empleo. Se persiguió este objetivo mediante la creación y animación de lugares de encuentro (centros de acogida, centros de información, hogares de parados, etc.) o mediante la organización, por las propias poblaciones en dificultad, de ocasiones de encuentro (debates públicos e incluso fiestas, carnavales, etc.).

77. Una segunda etapa consistió en favorecer la capacidad de empleo, por el mercado laboral, de las personas que apenas tenían o ya no tenían. Algunas acciones tendieron así a suministrar de modo continuo y progresivo una experiencia profesional a jóvenes que no hubieran podido encontrar empleo sin ello. Los contratos de duración determinada se utilizaron de modo sistemático con esta perspectiva, para que sirvieran de trampolín hacia empleos estables. En otros casos, los equipos de acciones de investigación propusieron prácticas intermedias entre la formación y el nuevo entrenamiento para el trabajo. Diversas actividades "de ocupación" permitieron a algunas personas volver a aprender los ritmos de la vida profesional o simplemente social. También se propusieron verdaderas formaciones profesionales para preparar, en particular, a empleos a menudo muy cualificados, que fueran a necesitarse dada la implantación de nuevas empresas en la región o el barrio.

78. Por último, para algunos parados, la ayuda la constituyó la ocasión que se les dio de desempeñar un papel activo en la vida de la comunidad. Agrupándose, algunos pudieron analizar sus necesidades y sobre todo evaluar sus capacidades para participar en acciones colectivas: monitores de grupos diversos, ayudantes para la formación de jóvenes, actividades de consulta y de consejo.

b) Modificaciones del entorno

79. Sin embargo, las acciones del programa no se limitaron a las personas, sino que los equipos también buscaron actuar en el entorno inmediato de los parados. Establecieron y desarrollaron lazos con las autoridades locales, para obtener adaptaciones de ciertas normativas que facilitarían la existencia y funcionamiento de grupos o de centros de parados: a algunos de estos centros se les reconoció la calidad de asociación con fines no lucrativos, pudieron acupar gratuitamente locales municipales, o bien se garantizó el transporte urbano gratuito a los parados, etc.

Parecía importante desarrollar una verdadera política de comunicación para dar a conocer los problemas con los que se enfrentan los parados y sus posibles soluciones. La publicación de boletines, de folletos, la difusión de películas de vídeo elaborados por grupos de parados fueron medios que se utilizaron con esta perspectiva. Todas estas actividades fueron, en su conjunto, beneficiosas. Contribuyeron a cambiar de modo positivo la imagen que la opinión pública tiene de los parados.

80. Sin embargo, la eficacia de estas prácticas se vio limitada por el número demasiado bajo de empleos que el mercado laboral ofrecía. Así, cierto número de equipos se dedicaron a crear actividades para personas que probablemente se quedaron permanentemente fuera del mercado laboral: creación de empresas, cooperativas de producción o de servicios y empresas intermedias.

81. Como los proyectos eran de pequeñas dimensiones, no es posible evaluar su acción en función del número de los parados más desfavorecidos en su zona de implantación. En cambio, la enseñanza más innovadora que aportan en materia de desempleo es de tipo cualitativo: cómo garantizar una calidad de vida mínima a las personas que a veces deben pasar mucho tiempo al margen del mercado laboral, qué intervenciones sociales activas hay que contemplar. Ponen de manifiesto la importancia de desarrollar políticas nacionales de apoyo de la renta y la necesidad de una garantía de recursos. Suministran ejemplos de la necesidad de adaptar las políticas nacionales de empleo y de la formación profesional a los menos favorecidos.

2. Instituciones de protección social

82. Las acciones de investigación sirvieron, hasta cierto punto, para poner a prueba la eficacia de los sistemas de protección social para los menos favorecidos. En más de la mitad de los casos, los responsables de estas acciones encontraron obstáculos institucionales. Los límites de los sistemas los constituyen tanto la poca cuantía de los subsidios como las condiciones restrictivas de acceso a los mismos. La definición de los posibles beneficiarios de los subsidios no siempre tiene en cuenta las nuevas situaciones de pobreza. Algunas ayudas "marcan" socialmente a los que las piden, otras tienen modalidades de cálculo difíciles de comprender, y otras presentan efectos negativos que conducen a crear nuevas formas de pobreza.

83. En este ámbito, existe en todas partes la necesidad de informar y aconsejar a los potenciales beneficiarios. Al mismo tiempo, los responsables institucionales tienen necesidad de conocer la existencia de las personas en situación de pobreza y los problemas a los que estas personas se ven confrontados. Son, pues, necesarios intermediarios para desempeñar este papel de interfaz cuando se trata de los pobres: garantizar a las poblaciones el acceso a la información, y a las instituciones, el acceso a las poblaciones.

a) Facilitar el acceso de las poblaciones a los servicios y a los derechos sociales.

84. Se emprendieron muchas acciones dentro del marco del programa para dar a conocer a los pobres sus derechos y ayudarles a hacer que se respeten: informaciones difundidas de modo sistemático y general entre ciertos grupos, como familias monoparentales o inmigrados, incluyendo en el caso de estos últimos información sobre las medidas sociales vigentes en su propio país cuando tienen intención de volver a él; consultas personalizadas en permanencias de barrios; asistencia jurídica para ayudar a los solicitantes a llevar su caso ante los tribunales si fuera necesario para hacer respetar ciertos derechos, etc.

b) Mejorar las relaciones entre los servicios y sus usuarios

85. No es seguro que baste con organizar los servicios a nivel local para mejorar las relaciones con los usuarios y para responder a las necesidades específicas de los mismos. Lo que en cambio pareció indispensable casi en

todas partes, es mejorar la coordinación de las acciones emprendidas por las diversas instituciones, ya se trate de instituciones públicas y privadas, dependientes del nivel central o del nivel local, profesionales o de voluntarios. La eficacia se vio incrementada cuando los responsables de las diversas instituciones que intervienen a nivel local se organizaron para armonizar sus modos de hacer y coordinar los medios disponibles.

86. También puede mejorarse la eficacia de los servicios mediante la consulta sistemática de las poblaciones antes de definir políticas o medidas que tiendan a responder a las necesidades de las mismas; la participación de las poblaciones pobres en la organización de la gestión de los servicios constituye una forma avanzada de dicha consulta.

87. La formación del personal de servicios sociales puede plantearse de modo eficaz según las necesidades de las poblaciones pobres, ya se trate de estar en condiciones de proponer una ayuda a personas que tienen poca práctica de lectura o de escritura, o incluso de practicar la lengua de origen de los potenciales solicitantes. De modo más general, debería darse información al personal sobre los problemas que afrontan las diversas poblaciones en situaciones de pobreza.

88. En esta misma línea de actuación, pudieron ponerse en marcha con eficacia acciones de formación a los diversos modos de educación intercultural dirigidas a enseñantes que trabajarán con niños procedentes de familias en dificultades.

Algunos participaron en acciones que permitieron que siguieran acudiendo a la escuela jóvenes que habían interrumpido su escolaridad, para evitar que se quedaran en la calle.

Huelga decir que hay que proscribir con la máxima severidad todo comportamiento racista o sexista por parte del personal de las instituciones sociales, si bien la definición de tales comportamientos puede ser delicada.

c) Instituir prestaciones mejor adaptadas para la lucha contra la pobreza

89. La complejidad de los procedimientos o de las formalidades que hay que cumplir desanima a algunos solicitantes. Habría que realizar un examen periódico de las condiciones de acceso a las ayudas que tuviera como objetivo garantizar la simplificación sistemática del acceso a los derechos.

90. Algunas prestaciones, como los subsidios familiares, podrían seguramente representar un papel más importante en la lucha contra la pobreza.

91. Por lo demás, conviene evitar el llegar a crear una población asistida mantenida en una situación de dependencia de las ayudas financieras y de los asistentes sociales. Con esta perspectiva, pueden preverse con eficacia incentivos financieros para la aceptación de un empleo, pero esto plantea problemas difícilmente conciliables con el mercado, cuyo funcionamiento no deben impedir mediante una competencia desleal, y con el juego combinado de la fiscalidad, de las cotizaciones sociales y del importe de las ayudas otorgadas (sobre todo cuando a estas últimas va adscrita una serie de beneficios).

92. La enseñanza más interesante de los proyectos fue mostrar cómo puede construirse la interfaz entre las medidas y los servicios que el sector público ofrece y los derechohabientes.

También cómo establecer una colaboración entre el sector público y el privado para una ayuda más eficaz a los más desfavorecidos.

3. Familia y comunidad de vecinos

93. Los cambios demográficos y sociales actualmente en curso en nuestras sociedades contribuyen a crear situaciones de aislamiento y de dependencia. El aumento del número de divorcios, así como el desarrollo de la actividad femenina, el aumento del número de ancianos y del porcentaje que representan en la población son evoluciones que han contribuido a modificar la composición de las familias y su capacidad de ocuparse de las personas dependientes.

94. A este respecto, los equipos de investigación reaccionan de modo diferente según las culturas. En algunos países y para algunos equipos, la desinstitucionalización de las personas marginadas es un objetivo prioritario. Hay que evitar los establecimientos para estancias largas o los hospicios, mantener a las personas dependientes a domicilio y desarrollar las relaciones entre estas personas y el resto de la comunidad. Así, algunos equipos experimentaron con éxito las posibilidades existentes de desarrollo a nivel local de las relaciones entre generaciones: la experiencia, las cualificaciones profesionales y la disponibilidad de los jubilados más jóvenes o de las mujeres solas cabeza de familia que no encuentran empleo pueden permitir responder a las necesidades y al aislamiento de ancianos dependientes o de enfermos y minusválidos. Al tomar la responsabilidad de una parte de los cuidados, con la comunidad de vecinos, estos equipos contribuyeron a ayudar a las familias que tienen enfermos a su cargo y a permitir a dichos enfermos abandonar la institución en la que se encontraban. Por otra parte, estos equipos insistieron en el alto coste del mantenimiento a domicilio, situación que no puede ser una solución a los problemas presupuestarios.

95. Como en el caso de los parados, las acciones tendieron a modificar de modo positivo el comportamiento de las personas dependientes y la imagen que de ellos tiene su entorno, dando a dichas personas los medios de controlar su vida, de organizarse entre ellas y de tomar por sí mismas las decisiones que les conciernen.

Por el contrario, otros equipos consideraron excesiva la carga que una persona de edad o un enfermo representan en la casa para las familias, tanto más cuanto que esta carga recae en la mayoría de los casos sobre las mujeres.

96. La aportación más válida de estos proyectos en este ámbito está relacionada con la ampliación del conocimiento sobre la naturaleza y dimensiones de la pobreza y el potencial de recursos de que disponen los más desfavorecidos para ser autónomos, si se sabe valorizar dicho potencial.

4. Desarrollo local, movilización de los recursos locales

97. Muchas acciones de investigación pretendieron experimentar modalidades de acción integrada: acciones que permitieran a las comunidades locales desfavorecidas trabajar juntas y a los voluntarios y a los profesionales iniciar una cooperación activa para combatir la exclusión.

Las acciones del programa pusieron de manifiesto que es posible hacer que participen a la vez las poblaciones, las administraciones y las autoridades locales en la lucha contra la marginación.

Existen métodos que permiten implicar a las poblaciones en la iniciación, la realización y la promoción de actividades económicas, sociales y culturales. Las actividades económicas son con frecuencia fruto de cooperativas o de empresas colectivas que asocian a las poblaciones a la decisión y a la gestión.

A nivel cultural, es el acervo y son las tradiciones locales las que pueden valorizarse y permiten crear actividades correspondientes: valorización de recursos naturales o arqueológicos, por ejemplo. En el ámbito social, han podido crearse o mejorarse servicios o incluso infraestructuras después de consultar a la población: servicios sociales, transportes, comunicaciones, etc.

98. Concretamente, la creación de centros de información y de reunión resultó ser positiva: es la manifestación evidente de la existencia de un proyecto colectivo. La participación de agencias para el desarrollo, de oficinas de empresas se consideró necesaria para impulsar las iniciativas económicas locales garantizando a la vez la preparación técnica. También se puso de manifiesto el deseo de que estas agencias y oficinas puedan constituir expedientes de solicitud de financiación y defenderlos ante los distintos niveles gubernamentales, incluido el de la Comisión de las Comunidades Europeas.

99. Las conclusiones extraídas de la experiencia de los proyectos en los que se trabajó de modo integrado y se estimuló el desarrollo local fueron muy fructuosas para la definición de los principios clave del programa "Pobreza 3".

*
* *
*

100. En su conjunto, las acciones del segundo programa representaron la inmensa ventaja de haber sido llevadas a cabo lo más cerca posible de los pobres e incluso, en algunos casos, por los mismos pobres. Constituyeron la ocasión de poner de manifiesto los disfuncionamientos de nuestras economías y algunas lagunas en las políticas sociales que deberían ponerles remedio. También revelaron la necesidad de acciones que integrasen todas las dimensiones de la pobreza mediante la coordinación de las políticas y las acciones de diversos organismos públicos y privados. Políticas y acciones deben orientarse hacia el desarrollo de la autonomía, con la participación de los beneficiarios. El tercer programa europeo, aprobado en julio de 1989 por el Consejo para una integración de los grupos menos favorecidos - Pobreza 3 - se concibió a la luz de las experiencias del segundo programa para aplicar dichas acciones. Este objetivo ambicioso constituye, efectivamente, la base de la reinserción social y económica de los pobres.

PARTE III - PERSPECTIVAS PARA UNA EUROPA SOLIDARIA

101. La etapa decisiva para la Comunidad que constituye la conclusión del Mercado único no se superará con un éxito real si no se toma en cuenta el fenómeno de la exclusión.

La Comisión considera que la solidaridad implica esfuerzos y acciones ligados al establecimiento del mercado interior.

Esta necesaria tarea es tanto más difícil cuanto que ciertas evoluciones económicas y sociales constituyen un reto para la lucha contra la exclusión. Requiere, pues, la movilización de los diversos niveles de responsabilidad para acciones descentralizadas pero lo más coherentes que sea posible.

I - Algunos aspectos de la evolución económica y social y de la construcción europea constituyen un reto para la lucha contra la exclusión

102. Las evoluciones económicas y sociales en curso y previsibles en los Estados miembros presagian que continúe el desarrollo de situaciones de aislamiento y de exclusión. Al mismo tiempo, la modernización económica que se espera del Mercado único está produciendo evoluciones importantes favorables en términos de crecimiento así como en términos de empleo. Pero esta evolución también podrá llevar consigo, al menos en una primera fase, la exclusión de algunos. Por esto, esta doble evolución corre el riesgo de suscitar una serie de retos en cuanto a la lucha contra la exclusión. ¿Qué respuesta puede aportarse a esto sin comprometer por ello el crecimiento y la mejora del empleo?

A. Respuestas que hay que aportar a las mutaciones económicas y sociales

103. El reto es de dos órdenes, social y demográfico por una parte, económico por otra. Es evidente que no se manifiesta al mismo nivel en todos los Estados miembros, pero sorprende comprobar que se desarrolla siguiendo líneas de fuerza idénticas que conducen todas a un aumento de las situaciones de aislamiento y de pobreza.

En lo que respecta a las mutaciones de orden social y demográfico, la fecundidad y la progresión continua de expectativa de vida modifican la pirámide de edades acentuando el envejecimiento de las poblaciones: el porcentaje de personas de edad (más de 60 años) y muy ancianas (más de 75 años) seguirá aumentando. Ya se ha subrayado, es cierto, que vejez y pobreza ya no estaban sistemáticamente asociadas actualmente; sin embargo, las numerosas personas de edad que habrán conocido largos periodos de desempleo o de empleo precario y mal pagado no se beneficiarán de pensiones de jubilación favorables aun cuando los regímenes de jubilación hayan llegado a su madurez porque no habrán podido cotizar lo suficiente para tener derecho a ello. En los casos en que la protección social todavía está poco desarrollada, hay además un riesgo de que ciertas personas se encuentren insuficientemente protegidas contra las situaciones de exclusión y de pobreza.

Paralelamente, la relajación cada vez más frecuente de las redes de solidaridad familiar y la precarización de la célula familiar inducen situaciones de monoparentalidad y de aislamiento.

En cuanto a las evoluciones económicas, el hecho fundamental que hoy parece previsible es la mejora global del mercado laboral como consecuencia del incremento del crecimiento inducido por el Mercado Único.

Esta evolución, globalmente favorable, no deja por ello de presentar importantes limitaciones que podrán traducirse por un aumento de algunas situaciones de exclusión: efectivamente, por una parte, la reducción del nivel de desempleo sólo podrá ser progresiva; por otra, no beneficiará del mismo modo a todas las categorías; por último, se vera acompañada de una tendencia a la precarización de los empleos.

B. El mercado interior y la lucha contra la exclusión

104. La construcción del Mercado Único europeo es garante de una economía más dinámica, más eficaz y más generadora de empleo, pero corre el riesgo de provocar dos hechos nuevos que pueden constituir otras tantas dificultades para la lucha contra la pobreza.

El primer hecho consiste en la limitación de los márgenes de manobra tradicionalmente empleados por los Estados miembros para garantizar su política social: el aumento de la redistribución de los ingresos mediante la fiscalidad o la parafiscalidad, el recurso al déficit presupuestario del Estado o al de la balanza de pagos, la devaluación competitiva, etc., ya no serán posibles. Estas limitaciones son, en gran medida, queridas y aceptadas, y son una de las condiciones constituyentes a la modernización de Europa, pero pueden, a nivel social, producir dificultades considerables en las adaptaciones a corto plazo.

Existe pues en segundo lugar -como lo han puesto de manifiesto los estudios relativos al mercado interior- un riesgo, al menos a corto plazo, de dificultades incrementadas de precarización y de marginación incrementada de algunas categorías.

105. En estas condiciones complejas es en las que corresponderá a las autoridades nacionales definir una política global y coherente contra la exclusión y a las instituciones comunitarias contribuir a ella.

II - Para una política coherente y global de lucha contra la exclusión

106. Al presentar su contribución a una Europa solidaria, la Comisión tiene conciencia de que su papel debe situarse entre dos extremos:

- el primero consistiría en entrar en los detalles de las acciones que hay que emprender: este enfoque estaría abocado al fracaso, conllevaría gran parte de ilusión y un riesgo importante de tecnocracia; la Comisión no tiene por misión reemplazar a los Estados, y todavía menos a las colectividades descentralizadas;

- El segundo, Inverso, sería abstenerse de toda iniciativa relativa a la lucha contra la pobreza. Tal "abstencionismo" sería peligroso ante el desafío⁽¹⁾ que representa la conclusión del Mercado Interior. Por otra parte, no aportar contribución alguna a este problema crearía el riesgo de desencadenar reacciones extremas o de los grupos sociales, que podrían a su vez comprometer la construcción europea en su conjunto.

107. Por ello, la Comisión propone, entre estos dos extremos, un término medio que se traduce por las orientaciones siguientes:

- estimular y coordinar las reflexiones, las experiencias y las prácticas en materia de lucha contra la exclusión, poner en común sus resultados y contribuir así al desarrollo del debate y de las políticas en la materia;

- desarrollar cierto número de iniciativas que tiendan o contribuyan a la lucha contra la exclusión dentro del marco de las políticas comunitarias.

Estas orientaciones pueden desde ahora apoyarse en las acciones emprendidas en diferentes ámbitos por la Comisión.

Por otra parte, proceden de principios generales.

A. Los principios de una Europa solidaria.

108. Estos principios son tres:

a) El primer principio es el de integración. Es importante promover una política global y coherente en la materia

Es importante velar por no crear procesos de exclusión en los diversos ámbitos de la acción: educación, formación, vivienda, salud, desarrollo regional, etc. Los aspectos relativos a grupos desfavorecidos deberían tomarse en cuenta desde la elaboración de las políticas económicas y sociales generales. Las políticas más específicas relacionadas directamente con la eliminación de situaciones de exclusión, una vez que éstas se hayan comprobado, podrían entonces venir a completar las políticas generales.

b) El segundo principio es el de subsidiariedad: se refiere al papel respectivo de las diversas instancias encargadas de elaborar y de aplicar las políticas. Las acciones emprendidas dentro del marco del segundo programa europeo de lucha contra la pobreza (1985-1989) pusieron de manifiesto el papel irremplazable del nivel local para llevar a cabo eficazmente las acciones en favor de las personas amenazadas de exclusión. En cambio, corresponde a las autoridades nacionales garantizar que se emprendan acciones eficaces en los niveles de base así como crear las condiciones de información, concertación y financiación necesarias para la realización de dichas acciones.

(1) Cf. supra

A nivel comunitario se trata principalmente de promover el intercambio de ideas, de experiencias y de prácticas y de potenciar así una reflexión global sobre las políticas y acciones que haya que llevar a cabo en la lucha contra la pobreza y la exclusión, así como tomar un número limitado de iniciativas para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales dentro de las competencias comunitarias.

c) El tercer principio, estrechamente ligado al segundo, es el de asociación. Sólo trabajando juntos tanto a nivel de elaboración de las políticas como de las distintas medidas o proyectos locales, los agentes de la lucha contra la exclusión: privados (organizaciones de voluntarios, interlocutores sociales, grupos de vecinos, etc.) y públicos - tanto a nivel local como nacional y comunitario - podrán desarrollar este planteamiento integrado y multidimensional, que es el único que puede abordar tanto las causas como los efectos de la pobreza.

B. Las acciones para una Europa solidaria

109. La Comunidad ha tomado ya cierto número de iniciativas relativas a la lucha contra la exclusión.

En primer lugar, en cuanto al compromiso político, la Resolución del Consejo de 29 de septiembre sobre la lucha contra la exclusión social institucionaliza la voluntad del Consejo de desarrollar una política global y coherente en la materia, fundada en la garantía de recursos, y una política de inserción que articule lo económico y lo social.

La Carta de derechos sociales fundamentales de los trabajadores reconoce el derecho de las personas excluidas del mercado laboral y de los ancianos a beneficiarse de recursos y prestaciones suficientes.

En base a esto, el programa de acción aprobado por la Comisión en noviembre de 1989 con respecto a la aplicación de la Carta prevé un instrumento directamente dedicada a la lucha contra la exclusión: una Recomendación sobre criterios comunes relativos a la garantía de recursos y de prestaciones.

Paralelamente, prevé que se prosiga el programa de lucha contra la pobreza.

Este programa, tercero en la materia, constituye el último aspecto - el más visible - de estas iniciativas. De envergadura modesta - y teniendo en cuenta la experiencia de los dos programas precedentes -, tiende a promover - mediante el apoyo y la potenciación de proyectos de envergadura y de acciones innovadoras - modelos de acciones basados en los principios de nivel local, de asociación y de acción multidimensional.

Por otra parte, la Comisión estimula la cooperación con las organizaciones no gubernamentales activas en la materia, en concreto apoyando la constitución de un foro europeo que permita a dichas organizaciones presentar su punto de vista y estimular su diálogo con las instituciones comunitarias.

Por último, el observatorio sobre las políticas de lucha contra la exclusión - actualmente en su fase de viabilidad - debería ser un útil de análisis comparativo y de evaluación de medidas y políticas en la materia, y debería constituir una base de reflexión para estimular el debate político en los niveles adecuados.

110. Por otra parte, una serie de acciones más generales pueden tener un impacto significativo en la lucha contra la exclusión social.

La Comunidad interviene primero masivamente ante los Fondos estructurales. Estos permiten iniciar a gran escala, en concreto en las zonas desfavorecidas, acciones dedicadas a la formación y al empleo, en particular de los jóvenes y de los parados de larga duración.

En este contexto, pueden citarse especialmente las recientes iniciativas comunitarias propuestas por la Comisión, en concreto las que se refieren a los minusválidos y a algunos grupos desfavorecidos: HORIZON.

También es el caso de una serie de iniciativas previstas en el programa de la Comisión con respecto a la aplicación de la Carta de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores. Citemos concretamente los 3 proyectos de directiva relativos a ciertas relaciones de trabajo (Trabajo atípico) respectivamente sobre la base de los artículos 100, 100A y 118A de los tratados, la directiva prevista relativa a la protección de los jóvenes, la recomendación prevista relativa a la convergencia de objetivos en materia de protección social y la recomendación relativa a una garantía de recursos suficientes para los ciudadanos europeos así como el dictamen sobre la remuneración equitativa.

111. Puede subrayarse por otra parte el papel que en la materia pueden representar algunos programas en el ámbito del empleo (como los programas LEDA y ERGO) y de formación, en particular el programa PETRA.

112. Los programas de acción relativos a ciertas categorías vulnerables como el de la igualdad de oportunidades para las mujeres o el programa en favor de los minusválidos (HELIOS) pueden ser especialmente significativos, particularmente en materia de estrategia preventiva de la exclusión.

113. Citemos asimismo los diversos mecanismos de observación, en concreto en el ámbito del empleo (observatorio del empleo), de la protección social (MISSOC), de la política familiar (observatorios sobre las políticas familiares), cuyos análisis pueden contribuir a identificar problemas y medidas relativas a la exclusión y la pobreza.

114. El refuerzo del impacto de estas distintas acciones necesita una armonización incrementada que permita desarrollar las sinergias indispensables. Esto implica el refuerzo de la cooperación entre servicios dentro de la Comisión, en particular mediante el grupo interservicios creado en 1989. Esto implica también que se tenga más en cuenta la dimensión de la lucha contra la exclusión en las acciones realizadas a nivel comunitario o a nivel nacional.

El programa HORIZON será revelador a este respecto, pero también - y, quizá, sobre todo - la promoción de estrategias de convergencia de las políticas, en particular en materia de protección social, así como también las acciones relativas al empleo y a la promoción de programas relativos a ciertas categorías de personas.

115. El planteamiento propuesto en el tercer programa comunitario de lucha contra la pobreza, que subraya la necesidad de desarrollar la asociación entre el conjunto de los agentes implicados, tanto de los sectores públicos como de los privados, y de promover un enfoque multidimensional que evite la dispersión y la incoherencia de las acciones debe, evidentemente, ser aplicado en primer lugar por la Comunidad y la Comisión.

*
* *

116. El conjunto de estas medidas y acciones debe permitir a los distintos responsables establecer contactos con otros interesados para beneficiarse de informaciones que permitan una estrategia más amplia. También debería constituir la base de una reflexión de conjunto sobre la lucha contra la exclusión, pues esta no requiere solamente la aplicación de medios financieros incrementados, sino que exige también, y quizá sobre todo, un esfuerzo mantenido de innovación en los métodos y en las prácticas de las instituciones, así como un trabajo paciente de construcción de asociaciones tanto a nivel local como nacional y comunitario. La pretensión de la Comisión es progresar por la vía de la innovación, de la complementariedad de las políticas y de la asociación, con el fin de alcanzar la integración de todos los ciudadanos europeos en la construcción de una Europa más fuerte económica y políticamente, pero también más justa y más solidaria: una Europa de la solidaridad.

ANEXO 1. ESTADÍSTICAS Y METODOLOGÍA

La medida utilizada en el texto principal para determinar cuáles son los ingresos de pobreza ha sido la comparación con los porcentajes de la media de los gastos de un hogar por equivalente adulto, o "pobreza relativa". Unos coeficientes de equivalente adulto son utilizados para tener en cuenta las diferencias existentes en la medida y composición de los hogares. Dichos coeficientes son los siguientes : primer adulto del hogar : 1, otros adultos : 0,7, niños (de menos de 14 años) : 0,5. Este método presenta la ventaja de la coherencia con la medida utilizada en el informe final del primer programa y el informe provisional del segundo programa. Si bien sería más adecuado establecer comparaciones con la mediana antes que con la media, no es posible calcular la mediana para el año 1975.

La principal crítica que se puede formular a este método es que representa más una medida de las desigualdades que de la pobreza. Dentro del segundo programa se han estudiado otras fórmulas de medición de la pobreza que se exponen más adelante, y cuyas ventajas e inconvenientes también se analizan.

1. POBREZA RELATIVA EN LOS ESTADOS MIEMBROS

A. Las imperfecciones de los datos

Antes de describir otros métodos deben analizarse las imperfecciones de los datos utilizados para aplicar la medida principal. Los cálculos se establecen a partir de estudios de los presupuestos familiares recogidos para otros fines. La utilización de estos datos puede llevar a una valoración de la pobreza por debajo de su dimensión real por las siguientes razones:

- 1) No están incluidas las personas sin hogar, y no se incluye un porcentaje suficiente de nómadas, inmigrantes repatriados, refugiados políticos, inmigrantes ilegales o personas que viven en poblados de chabolas.
- 2) Las cifras no tienen en cuenta a las personas que viven en instituciones muy variadas, personas que suelen ser extremadamente pobres.
- 3) Las cifras se basan en los gastos, que se consideran un sustituto apropiado de los ingresos simplemente porque en algunos países los ingresos declarados en las encuestas sobre los presupuestos familiares son muy inferiores a las cifras reales. Sin embargo, en los hogares pobres los gastos suelen superar a los ingresos, porque es más probable la acumulación de deudas que el ahorro, lo cual resulta particularmente cierto cuando los ingresos son precarios, es decir, que varían de un día a otro.

Por otra parte, resulta difícil medir los gastos a partir de ingresos en especie. En la medida en que este factor se subestima, es posible que se reste importancia a los recursos de los hogares rurales de rentas inferiores, así como tampoco se tiene en cuenta la contribución del trabajo no remunerado, en particular el trabajo de la mujer. Asimismo, las cifras se basan en los hogares más que en las unidades familiares, y debe sobreentenderse que los ingresos se ponen en común y se reparten de forma equitativa dentro del hogar, lo que no es el caso en muchos de ellos. Las mujeres que no ejercen una actividad remunerada pueden encontrarse en situación de desventaja frente a los miembros que aportan un salario.

También debe destacarse que el tamaño de las muestras en Dinamarca y los Países Bajos fue muy reducido, y que el índice de respuesta a la encuesta en el primer país fue muy bajo. Los datos tampoco son comparables entre los países, por diferentes motivos; en primer lugar porque debe partirse del supuesto de que los precios relativos no varían entre los diferentes Estados miembros, y en segundo lugar porque hay que suponer que los gastos necesarios para alcanzar un nivel de vida mínimamente aceptable son iguales. Un ejemplo podría ser la necesidad de calefacción en los climas fríos y la importancia de los refrigeradores en los calientes. Otro ejemplo son las variaciones que experimentan las subvenciones para vivienda social o la existencia de servicios, por ejemplo sanitarios, gratuitos o subvencionados en gran parte y a qué grupos de renta están destinados.

En general, puede decirse que en la apreciación de la pobreza es más probable un error por defecto, debido a que gran número de pobres no están incluidos en las encuestas, que por exceso.

B. Pobreza relativa de los hogares

El cuadro A.1 indica el número de personas con una renta per cápita inferior a la media, cifra de pobreza que permanece bastante estable (49,1 millones en 1980 y 49,6 millones en 1985), lo cual contrasta con el hecho de que la pobreza ha aumentado ligeramente entre los hogares debido al incremento del número de pequeños hogares y el aumento de la pobreza en ellos.

La figura A.1 muestra el porcentaje de distribución geográfica por Estados miembros, en 1985, de hogares que se encuentran por debajo de la renta nacional media per cápita. En dicho año, 23,5% de los hogares pobres de la Comunidad vivían en el Reino Unido, Francia tuvo un 18,3% e Italia un 17,1%.

El cuadro A.2 compara el número de hogares cuyos ingresos son inferiores al 40% y al 50% de la renta media per cápita.

Si bien el número de personas pobres (con ingresos inferiores al 50% de la renta nacional media per cápita) se mantuvo casi estable entre 1980 y 1985, la cifra de hogares pobres se elevó ligeramente.

C. Líneas de pobreza relativa en monedas nacionales

El cuadro A.4 muestra los ingresos mensuales en monedas nacionales en 1980 correspondientes al 40% y al 50% de la renta media per cápita en 1980 para los hogares de un solo adulto y para los de cuatro personas (dos adultos y dos hijos). El cuadro A.5 muestra las cifras correspondientes a 1985.

2. CAMBIOS EN LA POBREZA CON UNA LÍNEA DE POBREZA CONSTANTE

A. Todas las personas

Resulta también interesante analizar la modificación del número de hogares y el número de personas que se encontraban por debajo del 50% de la renta media per cápita cada año, utilizando el mismo nivel de ingresos reales en 1985 y en 1980.

La renta media se incrementó ligeramente en términos reales entre 1980 y 1985 en el conjunto de la Comunidad, pero es importante observar que se produjo un leve descenso de los ingresos reales medios entre esos dos años en Alemania, Portugal y el Reino Unido, y caídas algo más pronunciadas en España, Irlanda y los Países Bajos.

B. Niños, personas de edad y otros

El cuadro A.6 muestra el número de menores de edad que se encontraban por debajo del 50% de la renta nacional media de 1980. Entre 1980 y 1985, el número de niños pobres disminuyó un 3%, pero esta cifra encubre un leve aumento de la incidencia de la pobreza entre los niños. Dicha incidencia fue en 1985 aproximadamente un 50% más elevada que entre la población en edad laboral y casi la misma que entre los ancianos. El descenso del número de menores pobres se debe, en parte, a una disminución del número de familias numerosas. Contrariamente a la tendencia general, se ha producido un incremento notable del número de menores pobres en Irlanda (24%) y Países Bajos (26%) y un incremento más reducido en el Reino Unido (12%) y en Alemania (3,5%).

El cuadro A.7 indica las cifras de niños, ancianos y otras personas cuya renta fue inferior al 50% de la renta media comunitaria per capita en términos reales (precios 1980). Calculado de este modo, el número de pobres disminuyó en 1,2 millones entre los niños pero hubo incrementos en Alemania, Irlanda y los Países Bajos. El número de personas de edad pobres disminuyó en casi 1,5 millones personas, pero se produjeron incrementos en los Países Bajos y en Portugal. Las cifras de pobreza aumentaron ligeramente entre las personas en edad laboral, y aumentaron en España, Irlanda, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido.

3. MODIFICACIONES EN LA DESIGUALDAD DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

A. Todas las personas

La figura A.5 muestra la distribución estimada acumulativa de personas por gastos familiares en 1980 y 1985, en ecus de 1980 para ambos años.

La figura indica que las pautas de gastos se distribuyeron de modo más uniforme en 1985 que en 1980.

B. Niños, ancianos y otras personas

La figura A.6 muestra la distribución cumulativa de niños, ancianos y otros por gastos familiares en 1985.

Dicha figura muestra una desigualdad considerablemente mayor entre niños y ancianos que entre la población en edad laboral.

4. DESIGUALDAD ENTRE ESTADOS MIEMBROS

En la figura A.4 se muestra la renta media per cápita por Estado miembro en 1980 y 1985 (en ecus de 1980 para ambos años), comparada con la renta media per cápita de la Comunidad. La figura muestra que el gasto familiar medio fue, aproximadamente, 2,5 veces más elevado en Dinamarca que en Portugal (la figura no incluye Luxemburgo). Muestra también que Dinamarca alcanzó el mayor aumento de nivel de vida entre 1980 y 1985.

5. POBREZA RELATIVA EN LA COMUNIDAD

El cuadro A.8 muestra el número de personas cuya renta es inferior al 50% de la renta media comunitaria per cápita.

Calculando con este método, en 1985 había en la Comunidad aproximadamente 51 millones de pobres (comparados con 49 millones calculados en relación con la renta media nacional per cápita) y casi 53 millones en 1980 (comparados con 49,6 millones calculados en relación con la renta media nacional per cápita). El mayor número de pobres en 1985 se encontraba en España (12,5 millones). En el Reino Unido había cerca de 9 millones, casi 8 millones en Italia y unos 6,7 millones en Francia. De acuerdo con este cálculo, más de un 69% de la población de Portugal era pobre, así como el 32% de la población española y más de la cuarta parte de la población de Irlanda.

El porcentaje de personas que se hallaban por debajo del 50% de la renta media comunitaria per cápita en la distribución geográfica por Estado miembro en 1985 puede encontrarse en la figura A.8.

Casi un 25% de los "pobres" de la Comunidad se localizaban en España, aproximadamente un 18% en el Reino Unido, más de un 15% en Italia y menos de un 14% en Portugal.

El cuadro A.9 muestra el número de personas que se encontraban por debajo del 40% de la renta media comunitaria per cápita.

Bajando el baremo de pobreza al 40% de la renta media comunitaria, el número de "pobres" se reduce a 30 millones en 1985, de los cuales 7,6 millones eran españoles y aproximadamente 5 millones se repartían entre Italia y Portugal. El cálculo muestra también un ligero incremento de la pobreza entre 1980 y 1985. La incidencia de la pobreza en Portugal sigue siendo del 57% en ambos años.

La figura A.9 muestra la distribución geográfica por Estado miembro de las personas cuyos ingresos fueron inferiores al 40% de la renta media comunitaria en 1985, de donde se desprende que casi la cuarta parte de los pobres de la Comunidad se localizaban en España, el 19% en Portugal, más de un 17% en Italia y un 15,5% en el Reino Unido.

6. POBREZA SUBJETIVA

Se ha afirmado que no deberían ser los "expertos" o gobiernos quienes decidieran en qué consiste la pobreza, sino la población en su totalidad o el sector de población cuyos ingresos son relativamente bajos. Como parte integrante de la investigación realizada por el Primer Programa se efectuaron algunos intentos de aplicar esta fórmula de modo operativo, y desde entonces estos métodos se han extendido a más Estados miembros.

Se han elaborado y contrastado dos métodos algo diferentes de llevarlo a cabo. En el primero, se pide a las familias que calculen la renta mínima que necesitan para vivir en sus circunstancias actuales. El método puesto a punto por el Centro de Política Social de la Universidad de Amberes (el método CSP) identifica el nivel de renta con el que las familias de menos ingresos declaran que experimentarían "cierta dificultad" para llegar a fin de mes y obtiene la media del resultado para hogares de diferente composición. El segundo método, desarrollado en las Universidades de Leyden y Tilburgo (el método SPL), utiliza las respuesta de todos los hogares acerca de qué renta es "apenas suficiente" a partir de una escala de diez puntos. Los resultados de estos métodos para cinco países y dos regiones de dos países se reflejan en el cuadro A.10.

Cuadro A.10

Porcentaje de hogares con pobreza relativa y subjetiva
(Cinco países y dos regiones)

País o región	Año	Inferior a 50%	Método CSP	Método SPL
Bélgica	1985	5,2+	21,7	25,0
Grecia	1988	17,4+	42,6	42,0
Irlanda	1987	17,4+	35,3	32,4
Luxemburgo	1985	—	14,7	23,2
Países Bajos	1985	7,9+	14,2	10,0
Cataluña (España)	1988	15,1*	31,3	37,3
Lorena (Francia)	1985	9,7*	26,6	29,1

+ 1985 - Cifras de Eurostat

* Calculado a partir de pequeñas encuestas regionales de Cataluña (1988) y Lorena (1985)

Comparando estos resultados con los que se obtienen de comparaciones con la renta media per cápita, se destacan los siguientes puntos:

- 1) Los resultados son, en todos los casos, más altos. Gran número de personas con unos ingresos superiores al 50% de la renta media per cápita encuentran dificultades para cubrir sus necesidades, por lo que uno de los autores de la encuesta describe los resultados como una medida de la "inseguridad de la subsistencia", y sólo utiliza el término de "pobreza" para evitar la pesadez de la frase.
- 2) Los resultados denotan una incidencia mucho más alta de la "pobreza" en Lorena que en los Países Bajos, con Bélgica en un lugar intermedio, aunque los tres países tienen un nivel de renta media muy parecido.
- 3) Las dos medidas subjetivas no conducen necesariamente a resultados similares para el mismo país. Por ejemplo, el método CSP obtiene resultados similares para Lorena y Luxemburgo, lo que no sucede con el método SPL.

Analizando los resultados de forma más exhaustiva, se observa otra diferencia apreciable. Los dos métodos subjetivos indican escalas de equivalencia muy bajas, en particular para los niños, y no son coherentes en este aspecto ni entre países ni entre sí. El método SPL presenta escalas de equivalencia bastante grandes para Irlanda, Cataluña y Luxemburgo, mientras que las mismas son pequeñas para los Países Bajos, y en el caso del método CSP pequeñas para Luxemburgo. En varios países, las escalas de equivalencia CSP descienden después del primer hijo, como si el gasto por los hijos no dependiera tanto de su número como de su existencia o inexistencia. Las escalas de equivalencia revisten una importancia fundamental para medir la pobreza. Mientras que los cálculos en términos de renta media per cápita muestran, en casi todos los países, que la pobreza aumenta con el número de hijos, las medidas subjetivas de pobreza no lo indican así en muchos casos, por lo que utilizando las medidas subjetivas los hogares más pequeños (con frecuencia de ancianos, jubilados o encabezados por la mujer) aparecen expuestos a un riesgo mucho mayor de pobreza que cuando se utiliza el patrón objetivo de la proporción de renta per cápita.

Por último, los resultados no son coherentes a lo largo del tiempo, al menos no en el caso de Bélgica, donde se hizo la encuesta en 1985 y 1988. El baremo CSP se eleva a índices que varían entre 3% y 13%, pero el baremo SPL se eleva para todos los hogares con hijos pero disminuye para los demás tipos de hogares hasta un 12%.

Si bien las líneas de pobreza subjetivas tienen un valor en un país concreto en un momento determinado, no parecen idóneas para la comparación entre países o a lo largo del tiempo. Un baremo de pobreza utilizado para las necesidades de la Comunidad debe ser consistente en todos los aspectos y las escalas de equivalencia resultan, hasta ahora, tan inferiores a las utilizadas en las escalas de asistencia social en toda la Comunidad que no son en absoluto creíbles ni aceptables. A través de esta comparación, las escalas de equivalencia utilizadas anteriormente en las comparaciones con la renta per cápita son probablemente demasiado altas.

7. PERCEPCIÓN DE LA POBREZA

Las medidas de percepción de la pobreza se diferencian de las medidas de la pobreza subjetiva en que sólo se tienen en cuenta los hogares que se consideran a sí mismo pobres. El patrón de pobreza viene así fijado por cada hogar que se considera pobre antes que por los cálculos que obtienen la media de la renta mínima con la que pueden subvenir a sus necesidades o que tienen ingresos que consideran "apenas suficientes".

En 1976, 1983 y 1989 la Comisión financió tres estudios de este tipo. Los resultados de los tres estudios se muestran en el cuadro A.9. La columna 1 se refiere a los que se declaran pobres y la columna 2 a los que se sitúan a sí mismos en el siguiente punto hacia arriba sobre la escala de siete puntos.

Las respuestas coinciden aproximadamente con las medidas absolutas de los Estados miembros en cuanto que España, Grecia, Irlanda y Portugal muestran los índices más elevados de percepción de la pobreza y muy pocas personas se perciben a sí mismas como pobres en Luxemburgo. Entre 1976 y 1983 se produjo un incremento en la pobreza percibida, al que siguió un descenso en 1989, aunque sin alcanzar los niveles de 1976, excepto en lo que a Italia se refiere.

Cuadro A.11

Porcentaje de hogares que se consideran a sí mismos
"pobres" (1) o "bastante pobres" (2)
(1976, 1983 y 1989)

Estado Miembro	1976			1983			1989		
	1	2	1+2	1	2	1+2	1	2	1+2
B	1,0	4,0	5,0	1,8	7,1	8,9	0,4	4,5	4,9
DK	1,5	2,7	4,2	0,7	4,1	4,8	2,2	3,4	5,6
D	1,1	3,3	4,4	1,0	4,9	5,9	0,9	3,8	4,7
GR				8,0	12,7	20,7	3,4	10,5	13,9
E							4,2	11,3	15,5
F	1,6	6,0	7,6	8,1*	8,5	11,6	2,8	7,2	10,0
IRL	2,2	4,4	6,6	3,6	11,0	14,6	4,4	8,1	12,5
I	3,0	7,8	10,8	3,6	10,5	14,1	1,5	4,7	6,2
L	1,1	1,1	2,2	1,3	3,0	4,3	0,3	1,7	2,0
NL	1,2	3,2	4,4	2,1	7,2	9,3	1,3	3,7	5,5
P							3,4	9,0	12,4
GB	2,5	6,8	9,3	4,1	7,4	11,5	3,2	6,6	9,8
EUR 9	2,0	5,6	7,6						
EUR 10				2,9	7,8	10,7			
EUR 12							2,3	6,3	8,6

8. EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA

El cuadro A.12 muestra la población de la Comunidad Europea dividida en grupos de edad para 1975, 1985 y las previsiones para el año 2000.

Entre 1975 y 1985 la población menor de 15 años disminuyó en 11,6 millones y la población entre 15 y 24 años aumentó en 5,8 millones. El número de personas entre 65 y 74 años descendió en 1,6 millones y el de las que superaban los 75 años se incrementó en 5,2 millones. La Comunidad ha tenido que encontrar trabajo para seis millones de jóvenes que se incorporaban a la población activa y ha tenido que sustentar a cuatro millones más de personas de edad, la mayor parte de ellas jubiladas. La modificación más destacada es el incremento superior al 37,4% de la población de más de 75 años. En 1985, el 65,7% de este grupo de edad estaba constituido por mujeres.

Cuadro A.12

Estructura de edad de la población comunitaria
(1975, 1985 y previsiones para el 2000)

Grupo de edad	1975	1985	2000
0-14	75,1	63,5	54,1
15-24	46,6	52,7	40,0
25-64	150,1	162,2	178,0
65-74	25,9	24,3	31,6
75 +	13,9	19,1	25,7
TOTAL	311,6	321,8	329,4

Fuente: Eurostat

Se calcula que durante el periodo 1985-1990 la población de la Comunidad habrá aumentado en 7,6 millones. El número de personas menores de 15 años habrá disminuido en 9,4 millones. El descenso de 12,7 millones previsto en la cifra de personas entre 15 y 24 años reviste una importancia crítica. En el año 2000 la población en edad activa de la Comunidad habrá disminuido en 2,6 millones de personas. Estas previsiones no tienen en cuenta la población de Alemania del Este. Durante el mismo periodo, las personas de más de 65 años se incrementarán en 13,9 millones, de las que 6,6 millones tendrán 75 o más años.

9. MODIFICACIONES DEL MERCADO DE TRABAJO

A. Composición de la población activa

El cuadro A.13 muestra los cambios producidos en la población activa entre 1975 y 1985, por grupos de edad y sexo.

Cuadro A.13

Población en edad laboral en los 12 Estados miembros
1975 y 1985
(en millones)

Grupo de edad	Hombres		Mujeres	
	1975	1985	1975	1985
15-24	23,7	26,8	22,9	25,9
25-34	21,6	23,5	20,8	23,0
35-44	20,0	21,2	19,7	20,9
45-54	18,5	19,2	19,9	19,4
55-64	13,5	16,6	16,1	18,9
TOTAL	97,3	107,3	99,4	108,1

Fuente: Encuesta de las fuerzas de trabajo

En lo que hoy constituye la Comunidad, la población en edad laboral ha aumentado en casi 19 millones; este incremento se ha concentrado en la franja más joven de la población, y la mayor parte de esta población ha necesitado un empleo remunerado, que ha sido difícil garantizar en un periodo de crecimiento económico relativamente lento con una competencia muy fuerte, en particular por parte de los países de la cuenca del Pacífico que han experimentado unos índices de crecimiento económico mucho más rápidos.

El cuadro A.14 muestra la distribución de hogares, estableciendo una distinción entre los hogares monoparentales con y sin algún miembro de la familia que desempeñe un trabajo remunerado, y otros hogares sin ningún miembro que perciba un salario, o con uno o más miembros que sí lo perciben.

Cuadro A.14

Hogares cuyo cabeza de familia se halla entre 15 y 65 años
por número de miembros que aportan ingresos
(toda la Comunidad, en millones)

	1985	1987
Hogares monoparentales		
Ningún miembro percibe salario	1,6	1,7
Uno o más miembros perciben salario	4,2	4,3
Demás hogares		
Ningún miembro percibe salario	11,7	12,1
Un miembro percibe salario	31,9	31,9
Dos o más miembros perciben salario	29,3	30,0
TOTAL	78,6	79,9

Fuente: Encuesta de las fuerzas de trabajo

El cuadro muestra que en las familias monoparentales, la mayoría de ellas encabezadas por una mujer, más de dos tercios de los cabezas de familia perciben un salario. También puede constatarse que actualmente existen casi tantos hogares con dos miembros que aportan ingresos como hogares con una sola fuente de ingresos, principalmente a causa de la proporción de mujeres que, al igual que los hombres, desempeñan un trabajo remunerado. En 1987 había casi 14 millones de hogares, cuyo cabeza de familia estaba en edad laboral, que no contaban con ningún miembro que percibiera un salario.

B. Estadísticas del desempleo

En parte como resultado de los cambios estructurales, y en parte a causa de los índices de crecimiento económico relativamente bajo, las cifras oficiales del desempleo fueron considerablemente más elevadas en 1985 que en 1975. El cuadro A.15 muestra el porcentaje de desempleo por cada Estado miembro.

Cuadro A.15

Porcentaje de desempleo por cada Estado miembro
(1975 y 1985)

Estado miembro	Porcentaje de parados		
	1975	1985	1987
Bélgica	3,2	11,3	11,3
Dinamarca	6,8	7,8	6,1
R.F. Alemania	2,9	6,9	6,8
Grecia	—	7,8	7,4
España	—	21,9	20,6
Francia	3,3	10,3	10,7
Irlanda	9,6	18,0	18,1
Italia	3,3	9,2	10,7
Luxemburgo	(0,6)	3,0	2,5
Países Bajos	3,2	10,5	10,0
Portugal	—	8,6	7,4
Reino Unido	4,6	11,5	11,0
TOTAL EUR 12	—	10,7	10,8
EUR 9	3,7	9,6	10,7

Fuente: Encuesta de la población activa

En los primeros nueve Estados miembros de la Comunidad, el desempleo aumentó del 3,7% al 10,7% entre 1975 y 1987. En la Comunidad globalmente se produjo un aumento muy ligero del desempleo entre 1985 y 1987. En 1989 el paro había descendido hasta el 9,0% y las previsiones para 1990 eran de un descenso hasta el 8,7%. En el cuadro A.16 se muestra la duración del periodo de búsqueda de trabajo.

Cuadro A.16

Desempleo según duración del periodo de búsqueda de empleo
(porcentaje del desempleo total)

Estado miembro	Uno o más años			Dos o más años	
	1975	1985	1987	1985	1987
Bélgica	29,7	68,2	74,6	51,5	56,7
Dinamarca	9,4	32,0	29,5	13,3	12,6
R.F. de Alemania	11,8	46,9	48,1	26,7	31,0
Grecia	—	43,4	45,8	19,5	20,4
España	—	57,8*	65,7	—	47,8
Francia	16,3	43,8	49,4	21,8	29,8
Irlanda	19,1	62,2	66,1	41,1	47,0
Italia	33,8	63,6	66,3	38,1	42,2
Luxemburgo	—	(36,8)	(34,2)	(13,8)	(15,6)
Países Bajos	18,6	56,4	45,7	35,7	29,6
Portugal	—	48,4*	56,7	—	35,3
Reino Unido	14,8	48,7	45,2	33,2	30,5
EUR 12	—	53,8*	55,4	—	36,8
EUR 9	18,4	48,5	52,7	29,5	34,1

Fuente: Encuesta de las fuerzas de trabajo

* Los datos de España y Portugal se han obtenido de publicaciones nacionales sobre resultados de la encuesta de la población activa: para España los datos se refieren a la población de 16 o más años, mientras que para Portugal las cifras se refieren a las personas de 10 o más años.

Cuadro A.1

Personas con Ingresos inferiores al 50%
de la renta nacional media per cápita

Cuadro 1: Incidencia de la pobreza comparando los años 1980 y 1985
(la línea de pobreza adoptada es el 50% del equivalente del gasto
nacional medio en los años respectivos)

País	HOGARES				PERSONAS			
	1980		1985		1980		1985	
	%	Abs(000)	%	Abs(000)	%	Abs(000)	%	Abs(000)
Bélgica	6,3	226	5,2	189	7,1	701	5,9	583
Dinamarca	8,0	166	8,0	166	7,9	407	8,0	409
R.F. de Alemania	10,3	2.592	9,2	2.306	10,5	6.448	9,9	6.074
Grecia	20,5	604	17,4	527	21,5	2.073	18,4	1.817
Espana	20,3	2.129	17,8	1.924	20,9	7.829	18,9	7.257
Francia	18,0	3.503	14,8	2.947	19,1	10.313	15,7	8.681
Irlanda	18,5	167	17,4	162	18,4	625	19,5	684
Italia	12,0	2.237	14,7	2.760	14,1	7.941	15,5	8.880
Países Bajos	6,9	345	7,9	403	9,6	1.363	11,4	1.661
Portugal	31,4	906	31,7	948	32,4	3.167	32,7	3.310
Reino Unido	14,1	2.808	18,9	3.790	14,6	8.226	18,2	10.324

Fuente : EUROSTAT

Cuadro A.2

**Hogares cuya renta es inferior al 40% y el 50% de
la renta nacional media per cápita
(en miles)**

	1980		1985	
	Inferior a 40%	Inferior a 50%	Inferior a 40%	Inferior a 50%
Bélgica	70	226	54	189
Dinamarca	72	166	72	166
R.F. de Alemania	1 119	2 592	949	2 306
Grecia	342	604	274	527
España	1 250	2 129	1 065	1 924
Francia	2 009	3 503	1 559	2 947
Irlanda	92	167	84	162
Italia	1 451	2 237	1 628	2 760
Luxemburgo				
Países Bajos	122	345	129	403
Portugal	591	906	621	948
Reino Unido	1 258	2 808	2 120	3 790
TOTAL	8 378	15 682	8 555	16 121

Fuente : EUROSTAT

Cuadro A.3

Evolución del número de hogares cuya renta fue inferior al 50% de la renta media per cápita en cada Estado miembro entre 1975 y 1985 (en millones)

	1975		1980		1985		Evoluc. del %	
	Hogares	%	Hogares	%	Hogares	%	75-85	80-85
Bélgica	0,21	6,6	0,23	6,3	0,19	5,2	- 1,4	- 1,1
Dinamarca	0,33	13,0	0,17	8,0	0,17	8,0	- 5,0	0,0
R.F. de Alemania	1,53	6,6	2,59	10,3	2,31	9,2	2,6	- 1,1
Grecia	-	-	0,60	20,5	0,53	17,4	-	3,1
España	-	-	2,13	20,3	1,92	17,8	-	2,5
Francia	2,63	14,8	3,50	18,0	2,95	14,8	0,0	- 3,2
Irlanda	0,17	23,1	0,17	18,5	0,16	17,4	- 5,7	- 1,1
Italia	3,82	21,8	2,24	12,0	2,76	4,7	- 7,1	2,7
Luxemburgo	0,02	14,6	0,00	-	-	-	-	-
Países Bajos	0,23	4,8	0,34	6,9	0,40	7,9	3,1	1,0
Portugal	-	-	0,91	31,4	0,95	31,7	-	0,3
Reino Unido	1,24	6,3	2,81	14,1	3,79	18,9	15,4	7,6
TOTAL EUROPA 9	10,18	11,4	12,04	-	12,73	-	-	-
TOTAL EUROPA 12	-	-	15,68	14,1	16,12	14,4	-	0,8

Cuadro A.4

1980

Gastos mensuales en unidades de moneda nacional
a precios corrientes, correspondientes al 40% y al 50% de
los gastos medios para hogares de un miembro
y de cuatro miembros (dos adultos + dos hijos)

	40% de la media nacional		50% de la media nacional		50 de la media comunitaria	
	Hogar de 1 pers.	Hogar de 4 pers.	Hogar de 1 pers.	Hogar de 4 pers.	Hogar de 1 pers.	Hogar de 4 pers.
Bélgica	8,374	22,610	10,468	28,263	4,338	11,714
Dinamarca	1,820	4,914	2,275	6,142	940	2,538
R.F. Alemania	513	1,385	641	1,731	288	777
Grecia	6,018	16,248	7,522	20,310	4,288	11,578
España	10,185	27,498	12,731	34,373	7,627	20,593
Francia	1,078	2,911	1,348	3,639	638	1,724
Irlanda	86	232	108	290	57	154
Italia	141,787	382,826	177,234	478,532	90,332	243,897
Luxemburgo	567	1,530	708	1,913	286	772
Países Bajos	3,425	9,248	4,281	11,560	4,025	10,868
Portugal	93	251	116	314	58	158
Reino Unido						

Cuadro A.5

1985

Gastos mensuales en unidades de moneda nacional
a precios corrientes correspondiente al 40% y al 50% de
los gastos medios para hogares de
una persona y de cuatro personas (dos adultos + dos hijos)

	40% de la media nacional		50% de la media nacional		50 de la media comunitaria	
	Hogar de 1 pers.	Hogar de 4 pers.	Hogar de 1 pers.	Hogar de 4 pers.	Hogar de 1 pers.	Hogar de 4 pers.
Bélgica	12,074	32,599	15,092	40,749	6,095	16,457
Dinamarca	2,960	7,991	3,700	9,989	1,376	3,715
R.F. Alemania	610	1,646	762	2,057	348	940
Grecia	16,777	45,297	20,971	56,622	10,965	29,606
España	16,872	45,555	21,090	56,944	13,447	36,306
Francia	1,772	4,784	2,215	5,980	1,009	2,723
Irlanda	145	391	181	489	102	274
Italia	286,713	774,124	358,391	967,655	171,902	464,136
Luxemburgo	673	1,818	842	2,273	350	945
Países Bajos	9,581	25,868	11,976	32,336	11,435	30,875
Portugal	140	377	175	472	83	223
Reino Unido						

Cuadro A.6

Incidencia de la pobreza en los niños y ancianos
Comparación para los años 1980 y 1985
(Línea de pobreza igual a 50% de la media nacional
de los gastos equivalentes al nivel nacional para los años
respectivos)

	Niños				Ancianos			
	1980		1985		1980		1985	
	%	Abs (000)	%	Abs (000)	%	Abs (000)	%	Abs (000)
Bélgica	8.0	158	6.7	126	12.4	175	10.7	144
Dinamarca	8.7	92	9.1	87	18.8	140	20.4	157
R.F. Alemania	11.5	1,244	13.7	1,287	14.3	1,374	14.0	1,263
Grecia	20.7	473	18.9	395	31.2	382	28.2	371
España	22.1	2,124	20.2	1,817	32.9	1,379	23.6	1,080
Francia	20.7	2,453	19.5	2,290	30.4	2,198	21.4	1,513
Irlanda	22.4	231	27.9	286	30.0	109	14.2	54
Italia	16.1	1,972	15.1	1,688	18.6	1,426	20.0	1,447
Luxemburgo	13.1	403	17.7	506	4.2	69	5.2	91
Países Bajos	36.2	901	36.6	880	44.9	504	45.3	545
Portugal	20.1	2,354	24.0	2,642	23.8	1,988	21.7	1,846
Reino Unido								

Cuadro A.7

Incidencia de la pobreza en los niños y ancianos
Comparación para los años 1980 y 1985
(Línea de pobreza igual a 50% de la media comunitaria de los
gastos equivalentes de 1980)

	Niños				Ancianos			
	1980		1985		1980		1985	
	%	Abs (000)	%	Abs (000)	%	Abs (000)	%	Abs (000)
Bélgica	3.1	61	2.1	39	4.7	67	3.3	45
Dinamarca	4.3	45	3.1	29	9.3	69	7.1	54
R.F. Alemania	7.9	852	9.8	919	9.8	942	10.0	902
Grecia	28.1	642	21.6	450	39.9	488	31.2	410
España	32.1	3,088	33.6	3,022	43.9	1,840	39.2	1,790
Francia	17.8	2,110	15.0	1,761	27.1	1,956	17.8	1,252
Irlanda	25.9	266	35.0	359	33.6	122	19.9	75
Luxemburgo	17.1	2,092	13.4	1,504	19.6	1,506	18.0	1,307
Países Bajos	5.0	153	7.1	202	1.6	26	2.1	36
Portugal	70.3	1,751	71.2	1,713	80.3	902	81.0	975
Reino Unido	20.4	2,392	21.0	2,309	24.2	2,018	19.2	1,630
Comunidad	19.7	13,452	19.4	12,307	22.5	9,938	19.6	8,478

Cuadro A.8

**Personas cuyos ingresos fueron inferiores
al 50% de la renta media comunitaria**

	Número de personas (en miles)		Porcentaje de la población total	
	1980	1985	1980	1985
Bélgica	268	182	2,7	1,8
Dinamarca	201	136	3,9	2,7
R.F. Alemania	4 416	4 335	7,2	7,1
Grecia	2 784	2 062	28,9	20,9
España	11 512	12 453	30,8	32,4
Francia	8 997	6 685	16,7	12,1
Irlanda	729	898	21,4	25,6
Italia	8 437	7 912	15,0	13,9
Luxemburgo				
Países Bajos	517	664	3,7	4,6
Portugal	6 701	7 023	68,6	69,5
Reino Unido	8 368	8 944	14,9	15,8
 TOTAL	 52 930	 51 292	 16,8	 15,9

Fuente : EUROSTAT

Cuadro A.9

**Personas cuyos ingresos fueron inferiores
al 40% de la renta media comunitaria**

	Número de personas (en miles)		Porcentaje de la población total	
	1980	1985	1980	1985
Bélgica	76	54	0,8	0,5
Dinamarca	83	56	1,6	1,1
R.F. Alemania	1 821	1 705	3,0	2,8
Grecia	1 636	1 077	17,0	10,9
España	7 578	7 518	18,9	19,7
Francia	4 875	3 413	9,0	6,2
Irlanda	395	506	11,6	14,4
Italia	5 318	4 847	9,4	8,5
Luxemburgo				
Países Bajos	169	186	1,2	1,3
Portugal	5 573	5 879	57,1	58,2
Reino Unido	3 732	4 739	6,6	8,4
TOTAL	30 736	30 040	9,7	9,3

Fuente : EUROSTAT

FIGURA A.0

Distribución de las personas cuyos ingresos fueron inferiores al 50 de la renta nacional media por Estado miembro en 1985

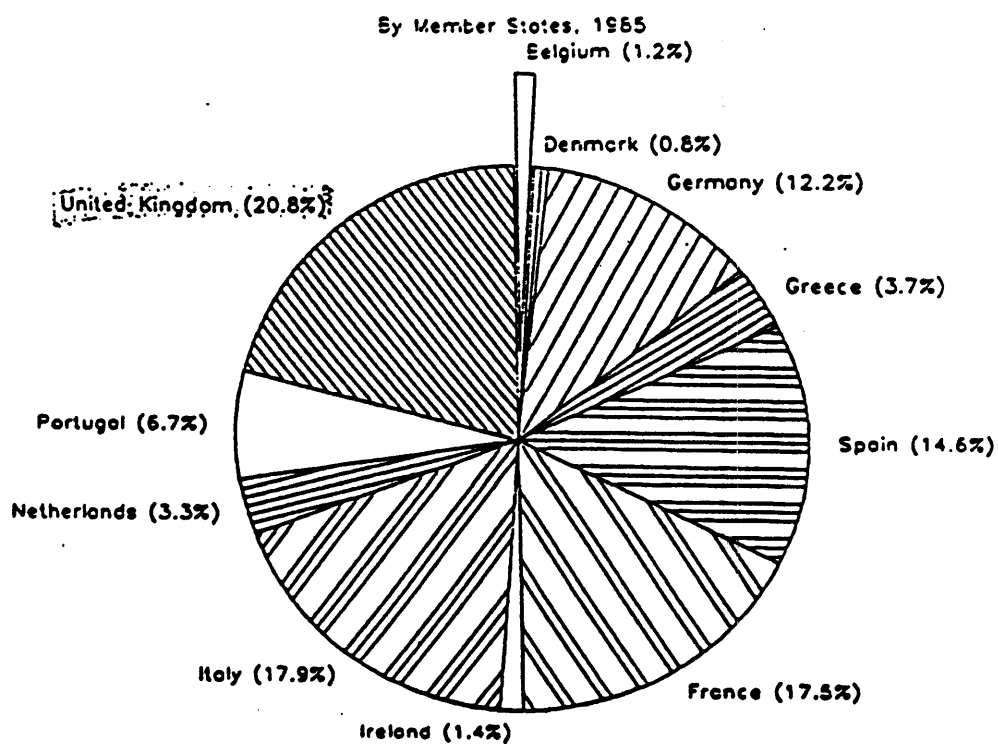


FIGURA A.1

Distribución de hogares cuyos ingresos fueron inferiores
al 50% de la renta nacional media por Estado miembro
en 1985

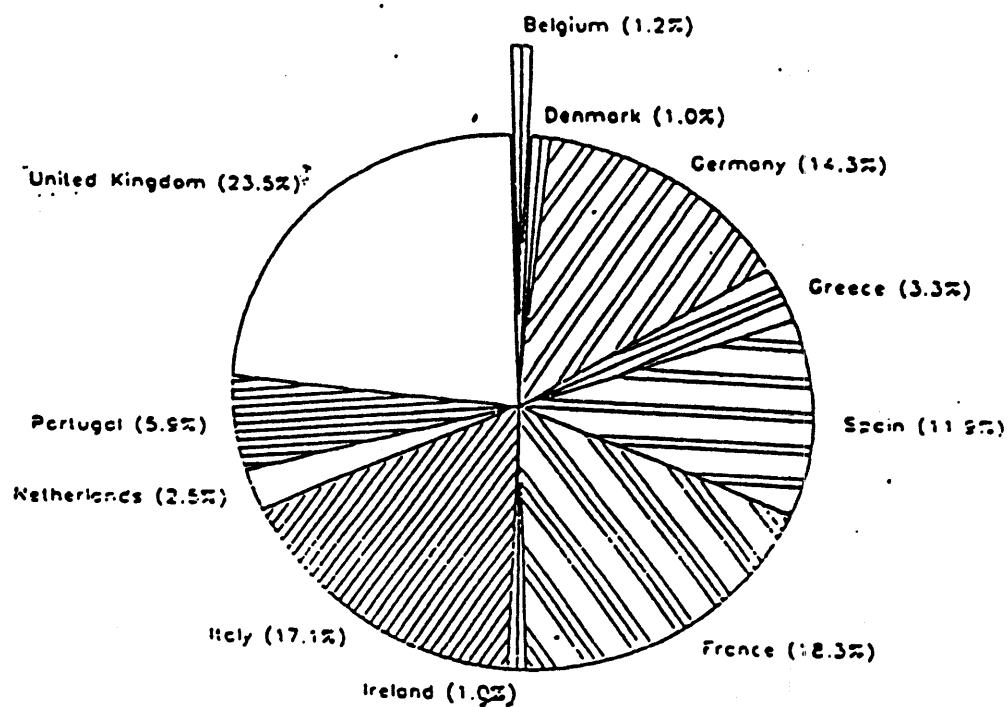


Figura A.4

Gastos familiares medios per cápita
por Estados miembros en 1980 y 1985
(en ecus de 1980 para los años analizados,
comparados con la media comunitaria)

(vertical) Gasto familiar medio (ecus de 1980)
(en miles)

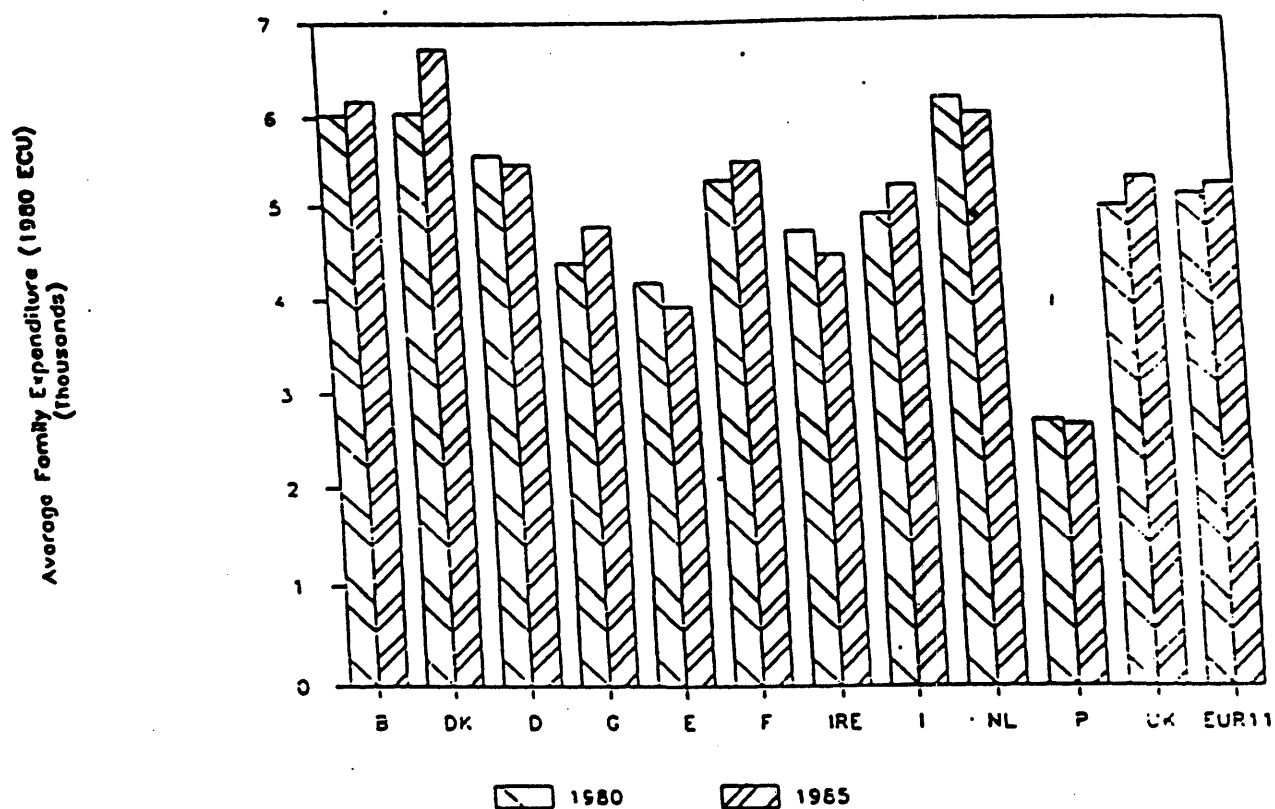


Figura A.5

Distribución de personas, en porcentajes acumulados,
de acuerdo con el importe de los gastos familiares
en 1980 (curva superior) y en 1985 (curva inferior)
en ecus de 1980

(vertical) Porcentaje acumulativo

(horizontal) (miles)

Gastos familiares en ecus de 1980 para ambos años

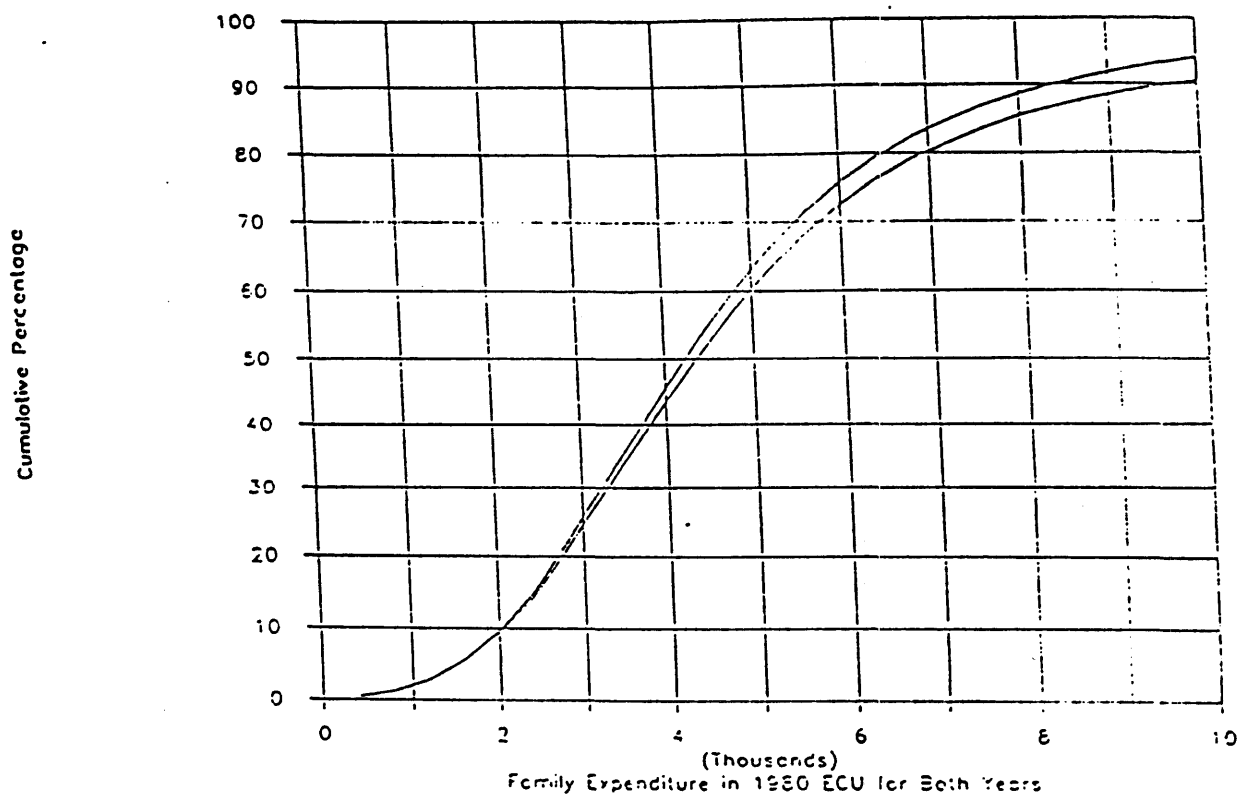


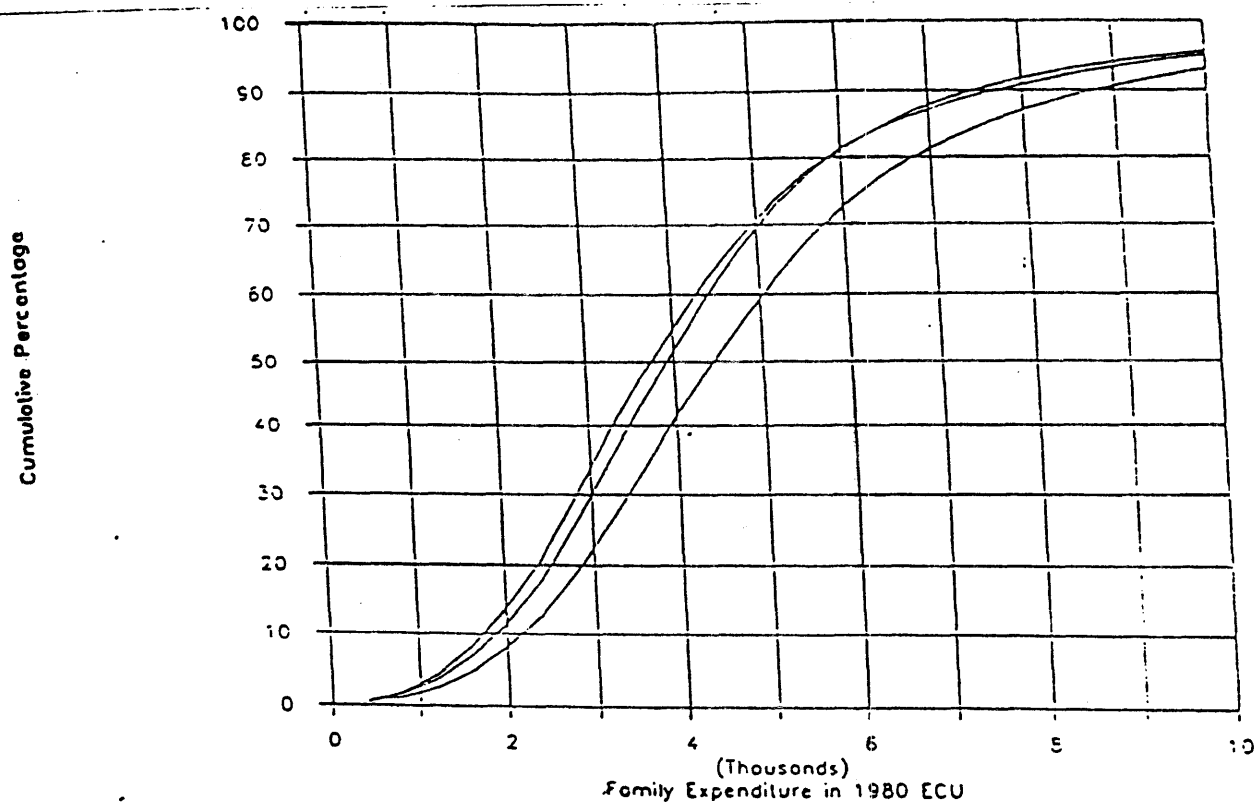
Figura A.6

Distribución en porcentajes acumulados de niños, personas de edad y otros según los importes del gasto familiar en 1980

A 4 000 ecus la curva superior corresponde a las personas de edad
la curva intermedia a los niños
la curva inferior a otros

(vertical) Porcentaje acumulativo

(horizontal) (miles)
Gastos familiares en ecus de 1980



En un principio, el Programa constaba de 66 proyectos de acción e investigación, a los que en el verano de 1987 vinieron a sumarse otros 26 localizados en España y Portugal. Dichos proyectos fueron escogidos por la Comisión Europea, tras una selección preliminar efectuada por los respectivos Gobiernos nacionales, porque parecían presentar ejemplos particularmente interesantes de trabajo en el ámbito de la lucha contra la pobreza. Estos proyectos se han dedicado a los grupos de población particularmente vulnerables a la pobreza: los parados de larga duración, los jóvenes parados, la población de edad, las familias monoparentales, los emigrantes de segunda generación, refugiados y emigrantes retornados, así como varios grupos "marginales" de población, en particular los sin hogar. Muchos de estos proyectos se han ocupado de la pobreza en zonas urbanas desfavorecidas y en zonas rurales depauperadas.

Los proyectos se han llevado a cabo en grupos de trabajo de varias nacionalidades. El objetivo que se pretendía era, en primer lugar, que a través de esta colaboración e intercambio los proyectos ganaran en profundidad y enseñaran nuevos métodos para enfrentarse a la pobreza que pudieran aplicarse posteriormente, y, en segundo lugar, que esta colaboración práctica se plasmara en logros materiales que pudieran ponerse a la disposición de las personas no incluidas en el Programa que se dedican a las actividades de lucha contra la pobreza. La importancia de este programa multinacional radica en que aumenta la capacidad innovadora y la eficacia de cada proyecto, poniendo en común su experiencia colectiva y extrayendo sus implicaciones para la acción a nivel nacional y comunitario.

2. Selección

En julio de 1984 la Comisión presentó al Consejo un proyecto de decisión. Dicha decisión fue aprobada el 19 de diciembre del mismo año. De acuerdo con la Decisión del Consejo, la Comisión elaboró los procedimientos de aplicación necesarios y, durante la primera mitad de 1985, los Gobiernos nacionales solicitaron ofertas de posibles contratistas.

La publicidad dada a la convocatoria de candidaturas para la presentación de proyectos fue diferente de un país a otro, lo que ha hecho que las posibilidades de elección hayan sido muy variadas.

En el verano de 1985 la Comisión seleccionó de entre los proyectos presentados aquellos que poseían un valor técnico suficiente y que podían adaptarse a equipos multinacionales para los "temas" comunes del Programa.

Naturalmente, no sólo la Comisión y los Gobiernos nacionales han abrigado expectativas específicas y pasado por estadios sucesivos en lo que se refiere a los proyectos y el Programa. Otros muchos participantes se han visto implicados, tanto en el desarrollo del trabajo cuanto en la fase de elaboración, como, por ejemplo, grandes organizaciones de voluntarios y sindicatos de estructura nacional e internacional.

El programa no había previsto formalmente una fase de definición inicial, y sin embargo muchos proyectos encontraron grandes dificultades para ponerse en marcha y construir sobre el terreno la estructura prevista en la documentación presentada.

ANEXO 2

ESTRUCTURA DEL SEGUNDO PROGRAMA EUROPEO DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

1. Descripción general

Por decisión de fecha 19 de diciembre de 1984, el Consejo de Ministros lanzó el Segundo Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza (1985-1989). El programa constaba de 91 proyectos locales de acción e investigación, de un Servicio de animación y difusión encargado de la coordinación y evaluación de las actividades emprendidas y de la difusión de los resultados, y de estudios sobre las estadísticas relacionadas con la pobreza. El programa tenía como objetivo aumentar la eficacia de la lucha contra la pobreza y llevar a cabo acciones concretas para ayudar a las personas desfavorecidas, así como determinar los medios más idóneos que permitan hacer frente a las causas de la pobreza y paliar sus efectos en la Comunidad (Decisiones del Consejo de Ministros, 1984, art. 1.1).

Los elementos fundamentales que componen este programa de lucha contra la pobreza, que puede considerarse experimental, son los "91" proyectos de acción e investigación, los ocho temas alrededor de los cuales se han agrupado los proyectos, la coordinación, la evaluación y la difusión, así como la acción transnacional a escala europea.

La relevancia de un tipo concreto de patrocinador no es, naturalmente, la misma en todos los países: la función y los poderes de las organizaciones de voluntarios o del gobierno local, por ejemplo en el ámbito de la asistencia social varían mucho.

5. Personal

Los conocimientos, la experiencia y el entusiasmo del personal contratado para un proyecto constituyen un factor determinante para su dirección y progreso. Las dificultades en la contratación del personal plantearon problemas graves en algunos de los proyectos.

Como se desprende del Cuadro 1, la información de que se dispone para el 85% de los proyectos indica que había aproximadamente 400 personas trabajando a jornada completa: una media de 4,8 por proyecto, y un número similar de personas a jornada parcial.

En el 70% de los proyectos han estado trabajando voluntarios, algunos de forma prolongada. A fin de emplear personal temporal o a jornada parcial, varios de los proyectos han hecho uso de experiencia laboral apoyada por el gobierno y de sistemas de empleo comunitario. En cierto modo, el personal que ha trabajado en estos proyectos ha reflejado los efectos de otros cambios más vastos en el mercado de trabajo, con una mayor proporción de trabajadores, incluidos los del sector público, que trabajan con contratos temporales o de tipo muy precario.

CUADRO 1
CIFRAS DE PERSONAL: 1987-88

	Cifra total	Hombres	Mujeres	Pobres	No pobres
A jornada completa	412	169	243	108	304
A jornada parcial	418	153	265	95	323
Equivalentes a jornada completa	615	242	373	159	456
Voluntarios	2 204				

Nº de proyectos: 91 (Incluidos 5 con múltiples subproyectos)

Si se analizan por separado los datos para cada país se deduce que los proyectos belgas y los daneses han sido, en general, los que han contado con más personal trabajando en ellos, con una media de más de 11 equivalentes de personal a tiempo completo, mientras que los proyectos irlandeses y franceses fueron los que contaron con menos personal, con sólo una media de 3 y 4 equivalentes de personal a tiempo completo, respectivamente. El único proyecto neerlandés contó sólo con dos personas (las cifras no se desglosan por subproyectos). El proyecto de mayores dimensiones en términos de equivalentes de personal a jornada completa fue el Nº 3 (27 personas) de Bélgica.

3. Distribución por países

En su decisión de lanzar un Segundo Programa Europeo contra la Pobreza, el Consejo de Ministros aprobó la propuesta de la Comisión de que los diversos tipos de acción girasen principalmente alrededor de temas comunes a los diferentes Estados miembros.

Deben destacarse los siguientes puntos:

- I. la escasa representación en el programa de los pequeños países del norte;
- II. algunas regiones están totalmente ausentes del programa, a pesar de su elevado índice de pobreza;
- III un único proyecto rural en algunos países, a pesar de la importancia de la pobreza rural en los mismos (desequilibrio hasta cierto punto compensado por la aportación financiera adicional concedida por el Gobierno a proyectos no seleccionados por la Comisión);
- IV. la cuestión de los "marginales" en un principio sólo estaba representada por unos pocos proyectos; la adición de los proyectos ibéricos permitió corregir este desequilibrio, aunque ello se hiciera, podría alegarse, a costa de clasificar de forma inadecuada algunos de los proyectos ibéricos.

4. Patrocinadores

Algunos proyectos constituyen organizaciones autónomas, pero en su mayoría (más de las cuatro quintas partes) han sido "hijos" de organizaciones más amplias que firmaron el contrato con la Comisión y que son, en última instancia, las responsables de las actividades de los proyectos. Naturalmente un proyecto, forme parte o no de una organización más amplia, puede haber tenido un número variable de organizaciones patrocinadoras diferentes que participaron en su creación, muchas de las cuales siguen estando activamente implicadas, formal o informalmente.

En muchos casos, fueron las organizaciones que ya estaban familiarizadas con el trabajo de lucha contra la pobreza las que propusieron los proyectos, aunque en otros casos la existencia del Programa Europeo estimuló la presentación de proyectos por parte de organizaciones relativamente nuevas en el terreno, por ejemplo, los sindicatos. Las organizaciones patrocinadoras, con su tradición, han influido sobre la estrategia del proyecto y, en contrapartida, el proyecto ha resultado significativo para el propio desarrollo del patrocinador.

Entre las diferencias más evidentes se encuentran las siguientes:

- I. los diversos grados de participación de las organizaciones religiosas;
- II. la participación de los gobiernos locales y regionales en otros países;
- III. la participación de voluntarios locales;
- IV. la baja participación de las organizaciones sindicales.

La relevancia de un tipo concreto de patrocinador no es, naturalmente, la misma en todos los países: la función y los poderes de las organizaciones de voluntarios o del gobierno local, por ejemplo en el ámbito de la asistencia social varían mucho.

5. Personal

Los conocimientos, la experiencia y el entusiasmo del personal contratado para un proyecto constituyen un factor determinante para su dirección y progreso. Las dificultades en la contratación del personal plantearon problemas graves en algunos de los proyectos.

Como se desprende del Cuadro 1, la información de que se dispone para el 85% de los proyectos indica que había aproximadamente 400 personas trabajando a jornada completa: una media de 4,8 por proyecto, y un número similar de personas a jornada parcial.

En el 70% de los proyectos han estado trabajando voluntarios, algunos de forma prolongada. A fin de emplear personal temporal o a jornada parcial, varios de los proyectos han hecho uso de experiencia laboral apoyada por el gobierno y de sistemas de empleo comunitario. En cierto modo, el personal que ha trabajado en estos proyectos ha reflejado los efectos de otros cambios más vastos en el mercado de trabajo, con una mayor proporción de trabajadores, incluidos los del sector público, que trabajan con contratos temporales o de tipo muy precario.

CUADRO 1
CIFRAS DE PERSONAL: 1987-88

	Cifra total	Hombres	Mujeres	Pobres	No pobres
A Jornada completa	412	169	243	108	304
A Jornada parcial	418	153	265	95	323
Equivalentes a Jornada completa	615	242	373	159	456
Voluntarios	2 204				

Nº de proyectos: 91 (Incluidos 5 con múltiples subproyectos)

Si se analizan por separado los datos para cada país se deduce que los proyectos belgas y los daneses han sido, en general, los que han contado con más personal trabajando en ellos, con una media de más de 11 equivalentes de personal a tiempo completo, mientras que los proyectos irlandeses y franceses fueron los que contaron con menos personal, con sólo una media de 3 y 4 equivalentes de personal a tiempo completo, respectivamente. El único proyecto neerlandés contó sólo con dos personas (las cifras no se desglosan por subproyectos). El proyecto de mayores dimensiones en términos de equivalentes de personal a jornada completa fue el Nº 3 (27 personas) de Bélgica.

En cuanto a la composición del personal en los diferentes países, Bélgica y Luxemburgo destacan como los únicos países en los que el número de equivalentes de personal a jornada completa del sexo masculino superó al del femenino. Francia, Italia y Luxemburgo fueron los que contaron con menor proporción de personal procedente de los sectores de pobreza; Portugal es el único país en donde la mayoría del personal procedía de dichos sectores desfavorecidos.

Por último, se constatan considerables diferencias en las cifras de voluntarios que los proyectos movilizan regularmente como colaboradores de su trabajo, oscilando entre una media de más de 200 en el caso de los proyectos daneses y neerlandeses y casi ninguno en el caso de Francia y Luxemburgo.

6. Presupuestos

Hubo proyectos de muy diversa envergadura, a juzgar por los presupuestos anuales (en los que se incluyen tanto los fondos europeos como el resto de la financiación). Los cuatro proyectos mayores (localizados en Luxemburgo, España, Bélgica y R.F. de Alemania) fueron unas diez veces más grandes que el menor de todos. Estas diferencias de nivel en los recursos afectan a la capacidad de los proyectos para utilizar estrategias eficaces.

El cuadro 2 resume las demás fuentes de financiación. Un tercio de los proyectos dependieron de una única fuente.

Resulta evidente que en la mayoría de los países todas las instancias de gobierno se hallan bien representadas entre las fuentes de financiación de los proyectos. Sin tener en cuenta a Dinamarca y los Países Bajos, en donde las cifras de los proyectos son muy reducidas, las diferencias más evidentes entre los países son la ausencia de cualquier tipo de financiación gubernamental en los proyectos italianos y la ausencia de financiación oficial regional y local en los proyectos irlandeses.

Cuadro 2
Porcentaje de proyectos en cada país que percibieron
algún tipo de financiación de las fuentes citadas

	B	DA	D	EL	ES	F	IR
Gobierno central	67	50	37	37	87	100	89
Gobierno local	50	0	50	50	50	71	0
Gobierno regional	67	0	37	37	87	57	0
Fondos propios (*)	67	0	50	37	37	71	33
Otros	33	100	12	25	12	43	11

	IT	L	NL	P	UK	EC12
Gobierno central	0	100	100	80	36	62
Gobierno local	62	67	0	20	57	45
Gobierno regional	25	33	100	50	29	45
Fondos propios (*)	50	67	100	30	64	48
Otros	25	33	0	10	50	26

(*) Incluidas donaciones y financiación de organizaciones madre

Nº de proyectos: 92 (Incluidos 5 con subproyectos múltiples).

7. Los ocho grupos temáticos

1. Parados de larga duración. Si bien el desempleo afecta a todos los países comunitarios, su distribución entre localidades y regiones es muy desigual. Castiga especialmente a las zonas industriales tradicionales en las que las políticas nacionales y europeas han impuesto una reimplantación o una reestructuración de las industrias tradicionales o la introducción de nuevas tecnologías. La mayoría de los proyectos de este grupo se localizan en zonas en decadencia económica y social, en donde el índice de paro supera ampliamente la media nacional. Once proyectos figuran con este tema, distribuidos por países de la siguiente forma: Alemania: 3; Irlanda: 1; Italia: 1; Gran Bretaña: 2; España: 4.

Los "proyectos" se dedicaron a la realización de una gran variedad de objetivos, entre ellos el desarrollo económico local, el desarrollo comunitario, la supresión del aislamiento, la sensibilización al carácter político del desempleo, la organización de cursos de perfeccionamiento, la elaboración de métodos que permitan garantizar unos ingresos mínimos vitales y métodos que permitan establecer una relación entre los pobres y el gobierno local. El denominador común de todos estos objetivos era intentar influir sobre la política de empleo y la política social en todos los niveles de decisión para lograr una mejora en el modo de vida de los parados de larga duración.

2. Jóvenes parados. En lo que se refiere a la distribución geográfica, los proyectos de este grupo acusan una dispersión máxima en el seno de la Comunidad, sin lugar a dudas reflejo de la extensión del fenómeno. El grupo constaba de nueve proyectos, localizados en Bélgica, Alemania, Francia, Irlanda, Italia, Gran Bretaña, Luxemburgo, España y Portugal, con la mayor frecuencia en regiones urbanas o semirrurales, cuyos índices de desempleo son, por lo general, más elevados que la media nacional.

Los proyectos partieron de la constatación inicial de que, para los jóvenes desfavorecidos, la cuestión central que se plantea es, por una parte, la de su acceso a un empleo y a unos ingresos decentes que les permitan vivir como los demás y, por otra, su aislamiento de las redes de relaciones sociales que procuran el trabajo. Frente a estos problemas, los proyectos pusieron en práctica diversas fórmulas de formación en el sentido más amplio, y de reinserción profesional, para facilitar el acceso a los empleos existentes o mediante el apoyo a iniciativas de creación de empleos.

3. Personas de edad. ¿Cómo devolver a las personas de edad de sectores desfavorecidos sus lazos con el mundo exterior, sus capacidades para desenvolverse en él y para encontrar respuesta a sus necesidades y a sus aspiraciones? ¿Cómo ofrecerles condiciones de vida materiales y sociales aceptables, más próximas a sus necesidades y sus capacidades objetivas? Los proyectos del grupo "Personas de edad" intentaron aportar respuestas a estas preguntas organizando su acción en dos direcciones principales y complementarias: 1) desinstitucionalización, es decir, mantener a las personas de edad en su entorno cotidiano mientras ellas así lo deseen y en las mejores condiciones; y 2) participación, es decir, reforzar la participación activa de las personas de edad en la vida económica y social. Los doce proyectos de este grupo se repartieron entre siete países: Francia, Italia (2 proyectos), Luxemburgo, Países Bajos, Gran Bretaña (4 proyectos), España (2 proyectos) y Portugal. Entre los resultados obtenidos hay que destacar sobre todo la revalorización de la persona de edad ante sí misma y ante su entorno, el reforzamiento de su pertenencia a un grupo y la inserción en una red social, así como la creación de lazos de ayuda mutua y de solidaridad que puedan contribuir a solucionar las necesidades inmediatas de los miembros del grupo.

4. Familias monoparentales. De los nueve proyectos de este grupo, ocho son del norte de Europa (Dinamarca, Alemania, Francia, Irlanda, Luxemburgo, 3 proyectos en Gran Bretaña) y el noveno es un proyecto portugués que se sumó al grupo en el verano de 1987. Cada vez es mayor el número de padres que educan solos a sus hijos: para algunos de ellos es resultado de una elección, y para muchos otros una opción preferible al matrimonio o a una relación rota. La mayoría de las familias monoparentales están dirigidas por mujeres y las dificultades que encuentran para responder a sus necesidades representan un factor crucial que contribuye a aumentar la pobreza de las mujeres en Europa.

Las discriminaciones de las que pueden ser víctimas todas las mujeres en los terrenos de la educación, la formación y el mercado de trabajo pueden verse incrementadas para las mujeres que educan solas a sus hijos. Los proyectos trabajaron siguiendo los métodos de "auto-ayuda" y de "asistencia". En el primer caso, todo el trabajo de acogida, orientación, apoyo, consulta en materia de derechos sociales, etc., lo realiza el propio grupo de personas que se encuentra en situación de familia monoparental. En el segundo caso, por el contrario, son profesionales los que orientan a la mujer hacia los dispositivos de formación o los empleos intermedios.

Case todos los proyectos dependen de asociaciones sin fin lucrativo, y en todos se reconoció que, por razones de coincidencia de objetivos, es precisa la colaboración con otras organizaciones no lucrativas, con los servicios sociales y con todo tipo de instituciones privadas o públicas relacionadas con el problema de las familias monoparentales.

5. Emigrantes y refugiados. Los aspectos materiales y económicos de la pobreza de los refugiados, los inmigrantes y las minorías étnicas son sólo una parte de un fenómeno mucho más complejo. En un sentido más convencional, la pobreza puede considerarse como un dato revelador del grado de integración o de no integración social y económica de las personas. El objetivo de los proyectos fue lograr una integración o una reintegración psicosocial, política y jurídica óptima, sin actuar en detrimento de la identidad personal y cultural de los individuos. Todos los proyectos intentaron mejorar el potencial de autoorganización de las personas fomentando su participación en el seno de la comunidad de acogida. Doce proyectos pertenecen a este grupo (Bélgica: 2; Dinamarca, Alemania, Grecia: 4; Gran Bretaña, Italia, Portugal: 2). Sus condiciones de actuación fueron muy diversas. En general, desarrollaron una acción profunda a escala local, a fin de establecer relaciones y contactos adecuados con los agentes locales disponibles (ayuntamientos, iglesias, sindicatos, centros de formación, servicios de ayuda social, iniciativas en favor de la creación de empleo, etc.), e intervinieron regularmente de forma directa con las autoridades encargadas de la inmigración, los ministerios de trabajo, las autoridades locales y regionales, etc. En un caso la cooperación fue incluso transnacional, y se establecieron contactos oficiales entre el país de origen y el de acogida. Se utilizaron, con más o menos éxito, diversas estrategias de información y sensibilización. La organización multisectorial de los equipos de trabajo y la intervención de expertos, muy a menudo voluntarios, en los ámbitos jurídico, social, psicosocial, médico, etc., resultaron muy eficaces.

6. Marginales. La marginalidad es un fenómeno complejo que se manifiesta en una pluralidad de situaciones concretas, por lo que los proyectos de este grupo difieren bastante unos de otros. Se distribuyen entre 5 países (Francia, Bélgica, Irlanda, Gran Bretaña, España: 5; Portugal: 3). Los problemas a los que tuvieron que hacer frente pueden resumirse de la siguiente forma: pérdida (o inaccesibilidad) del empleo "normal"; pérdida de los roles sociales y de la identidad cultural; marginación y desvalorización de los espacios en los que se insertan las personas; desocialización, pérdida de la capacidad de mantener un domicilio y recurso más o menos forzado a actividades ilegales. La acción llevada a cabo por los proyectos se orientaba a la vez hacia la reinserción social de las poblaciones objeto del proyecto, a través de la reinserción profesional, y hacia la satisfacción inmediata de las necesidades urgentes de las personas en situación de necesidad que no han podido cambiar las cosas en su raíz. En general, los proyectos completaron la acción asistencial con una acción de promoción, seguida de un esfuerzo de racionalización de los dispositivos de ayuda y de acción social. El trabajo se utilizó como instrumento privilegiado para una política de reinserción social, ya fuera en forma de "trabajo protegido", ya utilizando las posibilidades que ofrecían los mercados de trabajo secundarios (de escasa rentabilidad). Se utilizaron eficazmente las cooperativas de solidaridad social, cuyos miembros pertenecen tanto a una población marginal como a la no marginal.

ANEXO 3

PUBLICACIONES DEL SERVICIO DE ANIMACIÓN Y DIFUSIÓN DEL SEGUNDO PROGRAMA EUROPEO DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Durante los 4 años de aplicación del Segundo Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza, las tres secciones del Servicio de Animación y de Difusión han publicado y difundido tres series diferentes de documentos.

1. Publicaciones de la Sección "Coordinación"

1.1. Informes finales

Se han publicado dos documentos (en francés, inglés y español) como Informes finales sobre el trabajo de la sección "Coordinación" y de los ocho equipos transnacionales.

- J.P. Hiernaux: La lucha contra la pobreza en Europa. Logros y perspectivas de la confrontación transnacional de las experiencias sobre el terreno. Elaborado a partir de las contribuciones de los equipos transnacionales, sus coordinadores y los miembros de la Oficina de Coordinación. Diciembre de 1989.

-J.P. Hiernaux, A. Ganty, M. Silvestre y C. Marques Balsa: La acción transnacional evaluada por los participantes en los proyectos. Diciembre de 1989.

1.2. Síntesis de los equipos transnacionales

En la serie "LOGROS Y PERSPECTIVAS", se ha publicado en dos lenguas (francés e inglés) un folleto que sintetiza los logros y las perspectivas del conjunto del trabajo realizado sobre cada uno de los ocho temas del segundo programa europeo de lucha contra la pobreza:

- Equipo transnacional "Acción urbana integrada" (coordinador y redactor C. Chigot): Acción integrada de desarrollo socioeconómico en las zonas urbanas menos favorecidas. Mayo de 1988, 3ª ed. enero de 1989.

- Equipo transnacional "Acción rural integrada" (coordinador y redactor S. Kennedy): La pobreza en las zonas rurales de Europa. Febrero de 1989.

- Equipo transnacional "Personas de edad" (coordinador S. Greengross, redactor M. Silvestre): Personas de edad y pobreza en Europa. Mayo de 1988.

- Equipo transnacional "Familias monoparentales" (coordinador C. Hartmann-Hirsch, redactores: C. Hartmann-Hirsch y D. Dobblins): La pobreza de las familias monoparentales. Marzo de 1989.

- Equipo transnacional "Jóvenes parados" (coordinador C. Carracillo, Redactor A. Ganty): Formación y reinserción de jóvenes parados marginales. Mayo de 1988.

- Equipo transnacional "Parados de larga duración" (coordinador: A.K. Papantoniu, redactores A.K. Papantoniu y el equipo transnacional): Paro y pobreza. Experiencia de once proyectos. Diciembre de 1989.

- Equipo transnacional "Emigrantes" (Coordinador: P. v.Bethlenfalvy, Redactor: P. v.Bethlenfalvy, en colaboración con D. v.Bethlenfalvy y P. Rösiger): Refugiados, emigrantes, minorías étnicas y gitanos en Europa. Octubre de 1989.

- Equipo transnacional "Marginales" (Coordinador: A. Guilgia, redactores: C. Marques Balsa y A. Guilgia): Acción entre las poblaciones y colectividades marginales. Octubre de 1989.

1.3. Documentos Intertemáticos

La sección de coordinación ha publicado varios documentos sobre cuestiones Intertemáticas o "transversales", dentro de la serie "DOCUMENTOS DE TRABAJO".

- Equipo de coordinación del Programa: La acción transnacional en el Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza. Condiciones, logros y perspectivas (enero de 1986 - junio de 1987). Documento GEI/RPI (en francés, inglés, español y portugués).

- J.P. Hiernaux: Producción y animación en los encuentros de los equipos transnacionales. Septiembre de 1987. Documentos GE-2/IM-1 (en francés e inglés).

1.4. Encuentros transnacionales

Los documentos elaborados en los encuentros transnacionales de los ocho equipos temáticos (informes de síntesis o informes de sesión, notas de problemática) y las notas de trabajo de los equipos transnacionales se han publicado en la serie "DOCUMENTOS DE TRABAJO. Por ejemplo:

- Equipo transnacional "Acción urbana integrada" (Coordinador C. Chigot)

. Pobreza y desarrollo económico local. Encuentro transnacional de Nola 13-17.05.1987. Redactor: F. Euvrard. Marzo de 1988. Documento TR-9a/IU-2A (en francés e inglés).

. Participación de los habitantes y acción integrada de lucha contra la pobreza. Encuentro transnacional de Dublín, 02-07.05.1988. Redactor: C. Jacquier. Septiembre de 1988. Documento TR-31/IU-4 (en francés e inglés).

- Equipo transnacional "Acción rural integrada" (Coordinador: S. Kennedy):

. El diagnóstico y las orientaciones metodicas de la acción rural integrada. Encuentro transnacional de Lovaina, 13-17.01.1988. Redactor C. Marques-Balsa. Marzo de 1988. Documento TR-24/IR-3 (en francés e inglés).

. Las mujeres en medio rural. Encuentro Internacional de Vila de Rei, 16-18.04.1989. Redactor: S. Kennedy. Abril de 1989. Documento TR-39/IR-7 (en francés e inglés).

- Equipo transnacional "Emigrantes y refugiados" (Coordinador: P. v. Bethlenfalvy):

. Aprendizaje de lenguas, cultura, educación y empleo en un contexto de pobreza. Encuentro transnacional de Copenhague, 14-18.12.1987. Redactor: P. v. Bethlenfalvy, en colaboración con F. Peuliche, T. Wedege, I. Boesen, A. Christiansen y D. v. Bethlenfalvy, 1988. Documento TR-35/M14 (en francés e inglés).

. El desarrollo de las comunidades étnicas en medio urbano desfavorecido. Documento TR-36/M1-5 (en francés e inglés).

- Equipo transnacional "Parados de larga duración", Coordinador: G. Mourgelas (1986-1988), A. Papantonlu (1988-1989):

. Las alianzas en la acción a favor de los parados de larga duración, encuentro transnacional de Dublín. Febrero 1988. Redactor C. Marques-Balsa. Marzo 1988. Documentos TR-25a/LT2a (en francés e inglés).

. Informe sobre los proyectos del grupo temático sobre desempleo de larga duración, Encuentro transnacional de Bielefeld, 11-16.11.1989. Informe: P. McGinn. Noviembre de 1989. Documento TR-45/LT-3 (en inglés).

- Equipo transnacional "Marginales/Sin hogar" (coordinador: A. Guiglia):

. Los sin hogar en Europa; experiencias innovadoras en materia de acción sobre el terreno. Informe general del seminario transnacional de Vierset. Redactores: J.P. Hiernaux, D. Neufcoeur, C. Chigot y A. Guiglia. Junio de 1987. Documento TR-11/MA-1 (en francés e inglés).

. Proceso y procedimiento de la acción integrada; de colectividades marginales a comunidades. Encuentro transnacional de Rabo de Peixe, 24-29.10.1988. Redactor C. Marques-Balsa. Febrero de 1989. Documento TR-32/MA-4 (en francés, inglés y portugués).

2. Publicaciones de la sección Evaluación

2.1. Informe final

- El Informe final de la sección de evaluación se publicó en abril de 1990.

G. Room en colaboración con G. Abou Sada, J. Bennington, J. Breda, M.G. Giannichedda, E. Guillén, B. Henningsen, F. Laczko, J. Madelra, D. Mylonakis, S. O'Connell, D. Robbins y C. Whitting: Informe final del equipo de Evaluación del Programa.

Este informe final iba acompañado de once informes nacionales preparados por los evaluadores nacionales de la sección de evaluación.

2.2. Publicaciones generales sobre evaluación:

La sección de evaluación publicó documentos de trabajo sobre cuestiones de metodología de la evaluación en el Programa Europeo:

- G. Room: La evaluación del programa europeo de lucha contra la pobreza. 1988. Documento ESWP 33.

- G. Room, G. Whitting: Criterios para evaluación de los proyectos. 1988. Documento ESWP 34.

- G. Whitting: Medición del coste-eficacia de los proyectos de lucha contra la pobreza. 1989. Documento ESWP 35.

- G. Whitting: Guía de buenas prácticas para la autoevaluación. 1989. Documento ESWP 36.

2.3. Publicaciones sobre contextos nacionales

Durante la primera fase del programa europeo, la sección de evaluación publicó una serie de trabajos, escritos por expertos independientes, sobre el contexto de las situaciones de pobreza y las políticas de lucha contra ella en los diferentes Estados miembros.

- G. Vandenbroucke: Informe sobre el contexto de la pobreza en Bélgica. Septiembre de 1987. Documento ESWP 10.

- P. Abrahamson, J. Henderson, J.P. Henriksen, J.E. Larsen: La pobreza y la política contra la pobreza en Dinamarca en los años 80. Junio de 1987. Documento ESWP 11.

- J. Bolz: La pobreza en la República Federal de Alemania. Julio de 1987. Documento ESWP 12.

- D. Karantinos: La pobreza y la lucha contra la pobreza en Grecia. Junio de 1987. Documento ESWP 13.

- A. Durán, P. López Arribas: La pobreza en España. Junio de 1987. Documento ESWP 14.

- OMINOR: La pobreza en Francia. Diciembre de 1987. Documento ESWP 15.
- P. Kelleher: La pobreza en Irlanda. Julio de 1987. Documento ESWP 16.
- E.M. Brandolini, V. Razzano: La pobreza y la política social en Italia. Julio de 1987. Documento ESWP 17.
- R. Muffels, A. de Vries: La pobreza a debate; estudio sobre la evidencia, la política y la opinión pública sobre la pobreza en los Países Bajos. Julio de 1987. Documento ESWP 18.
- A. Bruto da Costa: Informe sobre el contexto de la pobreza en Portugal. Julio de 1987. Documento ESWP 19.
- C & A Walker: La pobreza en Gran Bretaña. Septiembre de 1987. Documento ESWP 20.

2.4. Publicaciones temáticas

Otra serie de artículos publicados, la serie "Publicaciones temáticas" aborda temas específicos sobre la pobreza:

- R. Lawson: Desempleo, seguridad social y pobreza; comparaciones dentro de Europa. Octubre de 1986. Documento ESWP 21.
- P. Burton, M. Stewart: Pobreza urbana; trabajo sobre un tema del programa europeo de lucha contra la pobreza. Agosto de 1987. Documento ESWP 22.
- M. O'Higgins: Familias monoparentales en la Comunidad europea; cifras y características socioeconómicas. Agosto de 1987. Documento ESWP 23.
- F. Laczko: La pobreza y los ancianos en la Comunidad europea. Enero de 1988. Documento ESWP 24.
- H. Newby: Reestructuración y pobreza rural en Europa. Enero de 1988. Documento ESWP 25.
- T. Ress: La pobreza y los jóvenes parados en Europa. 1988. Documento ESWP 26.
- F. Laczko, J. Bennington, J. Breda: El empleo y el mercado de trabajo. 1989. Documento 37.
- F. Laczko, D. Robbins, M. Giannichedda: La familia y la comunidad local. 1989. Documento ESWP 38.
- G. Whitting, N. Henningsen, J.P. Tricart: Instituciones sociales, protección social. 1989. Documento ESWP 39.
- G. Whitting, S. O'Connell, D. Mylonaki: Desarrollo regional integrada y movilización de los recursos locales. 1989. Documento ESWP 40.

2.5. Publicaciones sobre el contexto comunitario

La última serie de publicaciones, "Publicaciones sobre el contexto comunitario", se ocupa de las estrategias para la lucha contra la pobreza y sus problemas a nivel comunitario:

- E.L. Drury: Políticas de la Comunidad europea y actividades relacionadas con el Segundo Programa Comunitario de Lucha contra la Pobreza. Agosto de 1987. Documento ESWP 30.

- A.B. Philip, J. St Wabe: Disparidades regionales en la Comunidad europea. Agosto de 1987. Documento ESWP 31.

3. Publicaciones de la sección de difusión

3.1. "Descripciones breves"

En 1987 la sección de difusión publicó en inglés y en francés el libro "Proyectos de acción e investigación; breve descripción de los 65 proyectos", primera fuente de información detallada y amplia sobre la totalidad del programa, los proyectos y tareas del servicio de animación y difusión. Tras la ampliación del programa a España y Portugal, en 1989 se publicó una versión revisada, en dos ediciones, con el título: "Segundo programa de las Comunidades europeas para la lucha contra la pobreza: breve descripción de los proyectos", acompañada de un prefacio de la Sra. Vasso Papandreu, miembro de la Comisión.

3.2. Boletín

Con el objeto de proporcionar una información regular y continua a todos los agentes del Programa europeo, la sección de difusión del servicio publicó mensualmente el BOLETÍN DE INFORMACIÓN, en francés e inglés. Dicho Boletín se distribuía a todos los proyectos y colaboradores de las demás secciones, así como a los miembros del grupo de asesoría, miembros del Parlamento Europeo y otras instituciones y organismos europeos destacados. El Boletín tenía una tirada de 400 ejemplares.

3.3. Revista "INTERCAMBIO"

Para la información a un público más amplio, medios de comunicación, agentes de las políticas sociales en los Estados miembros, etc., la sección de difusión publicó trimestralmente la revista "INTERCAMBIO", en inglés, francés, alemán, italiano, español y, durante un periodo de tiempo, también en griego. En los últimos tiempos se distribuían regularmente 400 ejemplares.

3.4. INTERCAMBIO ESPECIAL

Además de la revista trimestral, el servicio publicó algunos números especiales ("INTERCAMBIO ESPECIAL") dedicados a temas concretos del programa, como por ejemplo la asistencia en invierno, los centros de desempleo, la nueva pobreza, la pobreza en la Europa del sur, etc.

3.5. Revista de prensa

Las publicaciones de la prensa sobre el programa en general, o sobre proyectos específicos, se recogieron, volvieron a imprimir y se distribuyeron como fuente de información. En la serie de publicaciones llamada "ACTUALIDADES" se distribuyeron recortes de prensa, y en 1988 se publicó una recopilación de recortes de prensa bajo el título "ECO DE LA PRENSA". En algunos países miembros se publicaron colecciones especiales de artículos.

3.6. Exposición

En 1989 el servicio de difusión organizó una exposición artística y publicó un catálogo "La pobreza en la pintura y la escultura". La exposición estuvo abierta al público en Düsseldorf, Luxemburgo y Bruselas.

3.7. Folletos y prospectos

Como vehículo de información general, el servicio publicó en 1987, 1988 y 1989 folletos generales en las nueve lenguas comunitarias y otros breves opúsculos sobre los proyectos en España (España participa en el segundo programa europeo de lucha contra la pobreza, 1988), Portugal (Portugal participa no segundo programa europeu de luta contra a pobreza, 1988) y R.F. de Alemania (Aktionsforschungsprojekte in der Bundesrepublik Deutschland, 1988 y 1989). Por cada uno de los ocho grupos temáticos del programa se publicó un folleto especial en tres lenguas (Inglés, francés, alemán).

3.8. Carpetas informativas

La sección de difusión recibía diariamente peticiones de información sobre el programa en general, sobre los grupos temáticos y sobre otros aspectos específicos, procedentes de políticos, científicos, organizaciones sociales, periodistas, etc. A fin de poder difundir la información concreta solicitada, el servicio distribuyó carpetas de información sobre temas específicos actualizadas periódicamente (información general, proyectos de los grupos temáticos, proyectos de los Estados miembros, coordinación transnacional, evaluación, etc.).

ISSN 0257-9545

COM(91) 29 final

DOCUMENTOS

ES

05

Nº de catálogo : CB-CO-91-048-ES-C
ISBN 92-77-69260-X

PRECIO DE VENTA	hasta 30 páginas: 3,50 ECU	por cada 10 páginas más: 1,25 ECU
-----------------	----------------------------	-----------------------------------

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas
L-2985 Luxemburgo