



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 10.10.2001
COM(2001) 565 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS
REGIONES**

Proyecto de informe conjunto sobre la integración social

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS
REGIONES**

Proyecto de informe conjunto sobre la integración social

Parte I - La Unión Europea	4
RESUMEN.....	4
Introducción	9
1. Principales tendencias y desafíos	12
2. Planteamientos estratégicos y medidas políticas.....	22
3. Identificación de buenas prácticas y planteamientos innovadores.....	27
3.1 Objetivo 1: Fomento de la participación en el empleo y del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos	27
3.1.1 Fomento de la participación en el empleo.....	27
3.1.2 Fomento del acceso de todos a los recursos, los derechos, los bienes y los servicios.....	33
3.1.2.1 Sistemas de protección social	34
3.1.2.2 La vivienda.....	37
3.1.2.3 La asistencia sanitaria	40
3.1.2.4 Educación, justicia y cultura	43
3.2 Objetivo 2: Prevención de los riesgos de exclusión.....	49
3.2.1 Promover la integración electrónica.....	49
3.2.2 Prevenir los problemas del sobreendeudamiento y de falta de hogar	52
3.2.3. Preservar la solidaridad familiar	55
3.3 Objetivo 3: Actuación en favor de los más vulnerables.....	57
3.3.1 Promover la integración de las personas que se encuentran en situaciones de pobreza persistente.....	57
3.3.2 Eliminar la exclusión social de los niños	60
3.3.3 Promover acciones para zonas afectadas por la exclusión.....	61
3.4 Objetivo 4: Movilización de todos los agentes	63
3.4.1 Promover la participación y expresión de las personas que sufren la exclusión social.....	64
3.4.2 Integración de la lucha contra la exclusión en el conjunto de las políticas.....	64
3.4.3 Promover el diálogo y la colaboración.....	67

4.	Promover la igualdad entre hombres y mujeres.....	69
4.1	La igualdad entre hombres y mujeres al acometer los principales retos.....	69
4.2	Integración de las especificidades de hombres y mujeres en la estrategia global.....	70
4.3	Cómo se trata la situación de hombres y mujeres en los diferentes objetivos	70
4.4	Las especificidades de hombres y mujeres en el proceso de seguimiento, las evaluaciones de impacto y los indicadores	73
5.	Utilización de indicadores en los PNA/int.	73
Parte II – Los Estados miembros.....		77
BÉLGICA.....		78
DINAMARCA		84
ALEMANIA.....		91
GRECIA		98
ESPAÑA		105
FRANCIA		111
IRLANDA.....		118
ITALIA		125
LUXEMBURGO.....		131
PAÍSES BAJOS		137
AUSTRIA.....		144
PORTUGAL.....		150
FINLANDIA		157
SUECIA		164
REINO UNIDO.....		171
Anexo I Indicadores		179
Anexo II Ejemplos de procedimientos idóneos indicados en los planes nacionales de acción contra la pobreza y la exclusión social.....		201

PARTE I - LA UNIÓN EUROPEA

RESUMEN

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

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

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

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

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

El nuevo compromiso - En los Consejos Europeos de Lisboa (marzo de 2000), Niza (diciembre de 2000) y Estocolmo (junio de 2001), los Estados miembros asumieron el compromiso de promover un crecimiento económico sostenible y un empleo de calidad que reduzcan el riesgo de pobreza y de exclusión social y refuercen la cohesión social de la Unión

entre 2001 y 2010. Para apoyar este compromiso, el Consejo fijó objetivos en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Acordó también que los Estados miembros asuman esos objetivos a partir de 2001 en el marco de planes nacionales bienales de acción contra la pobreza y la exclusión social de dos años (PNA/int.). Por otra parte, el Consejo estableció un nuevo método abierto de coordinación que insta a los Estados miembros a trabajar juntos para mejorar la contribución a la integración social de las políticas aplicadas en ámbitos como la protección social, el empleo, la salud, la vivienda y la educación. Los PNA/int. y el desarrollo de indicadores comparables forman el marco para la promoción del intercambio de buenas prácticas y el aprendizaje mutuo a nivel comunitario. A partir de 2002, recibirá el apoyo de un programa quinquena de acción comunitario sobre integración social.

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

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

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

equiparado, y que aproximadamente la mitad habían vivido por debajo de ese umbral durante tres años consecutivos.

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

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

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

Diferentes puntos de partida - Los PNA/int. ponen de manifiesto grandes diferencias entre los sistemas políticos de los Estados miembros. Aquellos que tienen sistemas más desarrollados y consienten un alto gasto social per cápita tienden a satisfacer mejor las necesidades básicas y a mantener el número de personas amenazadas de pobreza muy por debajo de la media de la UE. No es sorprendente que esas notables diferencias entre los sistemas de política social y

los niveles de pobreza hayan conducido a los Estados miembros a adoptar planteamientos bastante diferentes en sus PNA/int. para atajar la pobreza y la exclusión social. Algunos aprovechan la oportunidad para replantearse su estrategia sobre este problema. Otros, especialmente los que disponen de sistemas sociales más desarrollados y donde la pobreza y la exclusión social tienden a limitarse a varios factores de riesgo muy específicos, dan por conocida la contribución clave de sus sistemas sociales y destacan medidas nuevas y mucho más específicas en sus PNA/int. Otro factor que ha influido en el enfoque adoptado por los Estados miembros en sus PNA/int. es la estructura política del país y el reparto de responsabilidades en la lucha contra la exclusión social entre las autoridades centrales, regionales y locales. No obstante, al margen de estas variaciones, la mayoría de los Estados miembros reconocen la necesidad de complementar sus planes nacionales con planteamientos integrados a nivel regional y local.

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

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

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

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

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

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

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

INTRODUCCIÓN

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

La propia aprobación de este informe constituye un logro significativo. Por primera vez un único documento político evalúa los retos comunes para prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión social y promover la integración social desde una perspectiva comunitaria. Dicho documento recoge las estrategias y principales políticas en curso o en preparación en todos los Estados miembros para combatir la pobreza y la exclusión social¹. Es un avance clave en el fortalecimiento de la cooperación política en este ámbito, de cara a promover el enriquecimiento mutuo y la movilización comunitaria a favor de la integración social, preservando las responsabilidades clave de los Estados miembros en los procesos de elaboración y aplicación de las políticas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las grandes diferencias entre los sistemas políticos de los Estados miembros dan lugar a planteamientos respecto a los PNA/int. bastante diferentes. Algunos Estados miembros aprovecharon estos planes para replantearse su política contra la pobreza y la exclusión social o introducir mejoras fundamentales. Otros, especialmente los que cuentan con sistemas

sociales más desarrollados, consideran ya conocida la contribución de sus sistemas sociales universales a la lucha contra la pobreza y destacaron medidas nuevas y más específicas en sus PNA/int.

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

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

Estas serán las próximas etapas del método abierto de coordinación:

- **Etapa 1 (oct. – dic. 2001):** Los Estados miembros, en el marco del Comité de protección social y ulteriormente en el Consejo de Asuntos Sociales, completan el análisis de la Comisión de los PNA/int. Se espera que el Parlamento Europeo contribuya al debate. A continuación, se presentará un informe conjunto al Consejo Europeo de Laeken (Bruselas) que, en principio, determinará las prioridades y los planteamientos que canalizarán los esfuerzos y la cooperación a escala comunitaria durante la aplicación de los primeros PNA/int.
- **Etapa 2 (enero – mayo 2002):** La actividad se centrará en la organización de un proceso de aprendizaje mutuo, apoyado por el nuevo programa de acción

comunitario cuyo inicio está previsto para enero de 2002, y el establecimiento de indicadores sobre integración social acordados conjuntamente que, en principio, serán adoptados por el Consejo antes de finales de 2001.

- **Etapas 3 (el resto de 2002):** Se establecerá un diálogo entre los Estados miembros y la Comisión, en el marco del Comité de protección social; a raíz de la experiencia del primer año de aplicación. El objetivo es que para finales de 2002 se disponga de conclusiones que permitan consolidar los objetivos y reforzar la cooperación de cara a la segunda fase de los PNA/int.

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

1. PRINCIPALES TENDENCIAS Y DESAFÍOS

Principales tendencias

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

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

Las carencias actuales en la cobertura estadística y la evaluación de los cambios en el tiempo aumentan las dificultades para hacerse una idea global de los últimos cambios. El último año sobre el que se dispone de datos relativos a los ingresos en los Estados miembros (y no en todos) es 1997. Ese año, la tasa de pobreza relativa, que se define como la proporción de personas que viven en hogares con ingresos inferiores al 60 % del ingreso medio nacional

equiparado, era del 18 %², *grosso modo* la misma que en 1995. Ello equivale a 60 millones de personas en el conjunto de la UE, de las cuales aproximadamente la mitad habían vivido constantemente por debajo del umbral de la pobreza durante tres años sucesivos (1995-1997).

La utilización de la tasa de pobreza relativa es también un indicador útil del impacto global del sistema de protección social en la distribución de ingresos. El 26 % de la población de la UE habría sufrido pobreza relativa si las transferencias sociales diferentes de las pensiones de jubilación no se hubieran incluido en los ingresos, así como el 41 %, si no se hubieran tenido en cuenta las pensiones de jubilación (véase el cuadro 6).

Aunque la diferencia global entre hombres y mujeres en las tasas de pobreza relativa es pequeña³, resulta bastante significativa en determinados grupos: las personas que viven solas, especialmente las mujeres mayores (la tasa de pobreza relativa de los hombres mayores es del 15 %, y la de las mujeres mayores es del 22 %), así como las familias monoparentales, mayoritariamente encabezadas por mujeres (40 %) (véanse los cuadros 3a y 3c).

La pobreza relativa afecta sensiblemente más a los desempleados, a determinados grupos de edad, como los niños y los jóvenes, a algunos tipos de hogares, como los monoparentales, y a las parejas con muchos hijos. En este informe se utiliza un umbral de pobreza relativa del 60 % al considerar que es el mejor indicador actualmente disponible para establecer comparaciones en materia de pobreza en el conjunto de la UE. No obstante, se admite que un indicador puramente monetario, aun siendo importante, no recoge toda la complejidad y todas las dimensiones de la pobreza y la exclusión social. Los ingresos son sólo una dimensión de la pobreza y la exclusión social. En el conjunto de la Unión un número apreciable de personas parece encontrarse en una situación desfavorable en cuanto a la situación financiera, las necesidades básicas, los bienes de consumo duraderos, la vivienda, la salud, los contactos sociales y la satisfacción general⁴. Una de cada seis personas de la UE (17 %) sufre carencias múltiples en dos de las áreas siguientes, o en todas ellas: situación financiera, necesidades básicas y vivienda.

Aunque las personas de hogares con ingresos bajos sufren carencias no monetarias más frecuentes que el resto de la población, la relación entre los ingresos y las dimensiones no monetarias de la pobreza no es en absoluto sencilla. Un número sustancial de personas que viven por encima del umbral de pobreza relativa puede no estar en disposición de satisfacer al menos una de las necesidades consideradas básicas. Por otro lado, el nivel de vida real de los que viven por debajo del umbral de pobreza relativa está fuertemente condicionado por factores como ser o no propietarios de su vivienda, el estado de salud, la seguridad salarial, la necesidad de cuidados adicionales para las personas de edad avanzada o con discapacidad de la familia, etc. Debe tenerse en cuenta también que los umbrales de pobreza relativa se definen a nivel nacional y varían considerablemente entre los Estados miembros. El valor

² Esta cifra está basada en datos armonizados del Panel de Hogares de la Comunidad Europea (PHCE) de Eurostat.

³ Las diferencias entre hombres y mujeres en el grupo de personas con ingresos bajos no reflejan la percepción actual de las diferencias entre ambos sexos en cuanto a la exposición a la pobreza y la exclusión social. En parte, se explica por el hecho de que los datos relativos a los ingresos se recogen a nivel de la familia y se supone un reparto igual de los ingresos familiares entre los miembros adultos.

⁴ Para el análisis detallado de los indicadores de pobreza no monetarios basados el Panel de Hogares de la Comunidad Europea de 1996, véase el documento «*European social statistics – Income, poverty and social exclusion*», Eurostat 2000.

monetario del umbral de pobreza relativa oscila entre 11 400 EPA (12 060 euros) en Luxemburgo⁵ y 3 800 EPA⁶ (2 870 euros) en Portugal.

También puede ser útil observar la situación con niveles de ingresos superiores e inferiores al umbral de pobreza relativa del 60 %. A este respecto, es destacable que en 1997 la proporción de personas con ingresos inferiores al 70 %, 50 % y 40 % del ingreso medio nacional equiparado era del 25 %, 12 % y 7 %, respectivamente, en el conjunto de la Unión.

Existe una relación bastante clara entre el gasto en protección social y el nivel de pobreza relativa (véanse los gráficos 1 a 4 del anexo estadístico). Los Estados miembros con los sistemas de protección social más desarrollados y los gastos sociales per cápita más elevados (a saber, muy por encima de la media de la UE, 5 532 EPA en 1998), como Luxemburgo, Dinamarca, los Países Bajos, Suecia y Alemania, tienden a cubrir mejor las necesidades básicas y su proporción de personas por debajo del umbral de la pobreza relativa tiende a ser inferior a la media de la UE. Para estos países, el problema de la pobreza y la exclusión social, aunque sigue siendo importante, suele limitarse a un conjunto de factores de riesgo muy específicos. En 1997, las tasas de pobreza relativa más bajas de la UE se registraban en Dinamarca (8 %) Finlandia (9 %), Luxemburgo⁷ y Suecia (12 %).

En cambio, en los Estados miembros en los que los sistemas de protección social están menos desarrollados, históricamente se gasta menos en la protección social y se invierte menos en los servicios públicos, debido en parte a una menor productividad laboral, la pobreza y la exclusión social tienden a ser un problema más extendido y grave. En estos países, la tasa de pobreza relativa tiende a ser más alta, especialmente en Portugal (23 %), el Reino Unido y Grecia (22 %)⁸ —véase el gráfico 1 en el anexo I—. Además, algunos de esos países están viviendo una rápida transición de una sociedad rural a una moderna y sufren la aparición de nuevas formas de exclusión social que coexisten con otras más tradicionales.

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

Principales cambios estructurales

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

⁵ Todos los datos de Luxemburgo se refieren a 1996.

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

⁷ Todos los datos de Luxemburgo se refieren a 1996.

⁸ Cabe destacar que estas cifras no tienen plenamente en cuenta el efecto ecualizador que una alta proporción de viviendas ocupadas por sus propietarios o los ingresos en especie pueden tener en algunos Estados miembros.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cambiar las estructuras familiares y los roles del hombre y la mujer: La tercera edad requiere cada vez más cuidados, pero al margen de este problema las familias cambian con mayor frecuencia debido al aumento de las tasas de separación y la tendencia a desinstitucionalizar la vida familiar⁹. Paralelamente, está aumentando fuertemente la presencia en el mercado de trabajo de la mujer, que tradicionalmente se encargaba, y a menudo sigue encargándose, del cuidado no remunerado de las personas dependientes. La interacción entre todas estas tendencias plantea los problemas esenciales de conciliar la vida laboral y la familiar y ofrecer cuidados adecuados y asequibles a los miembros dependientes de las familias.

Todos los Estados miembros reconocen en diversa medida la existencia de este problema. Se considera positiva la mayor presencia de la mujer en el mercado de trabajo, puesto que significa más igualdad entre hombres y mujeres, más ingresos para las familias, lo que contribuye a combatir la pobreza, y más oportunidades de participar activamente en la sociedad. Ante esta situación, el principal cometido de los servicios y los sistemas será buscar

⁹ COM (2001) «La situación social en la Unión Europea - 2001».

nuevas formas de ayudar a los padres a combinar el trabajo y las responsabilidades familiares y prestar ayuda y apoyo adecuados a las personas vulnerables. En esta dirección se mueven especialmente los Estados miembros como Grecia, España, Italia y Portugal, en los que la familia y la comunidad constituían la principal fuente de apoyo contra la pobreza y la exclusión.

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

Principales factores de riesgo

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

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

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

Empleo de baja calidad o ausencia de carrera laboral: Ocupar un empleo es con diferencia la mejor manera de prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social. Así se refleja claramente en los datos del PHCE, según los cuales sólo un 6 % de la población empleada en la UE vivía por debajo del umbral de pobreza relativa en 1997, frente a un 38 % de los desempleados y un

25 % de las personas inactivas (cuadro 3b). Ahora bien, trabajar de manera intermitente en empleos precarios, mal remunerados, de poca calidad y a menudo a tiempo parcial, puede conducir a una situación de pobreza persistente y un debilitamiento de las relaciones sociales y culturales, así como a la percepción de pensiones inadecuadas en el futuro. Si bien la proporción de «pobres con trabajo» se ha mantenido estable en 1995-1997, el fenómeno se acentuó en algunos Estados miembros (Grecia y Portugal, cuya tasa de trabajadores relativamente pobres es del 11 %).

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

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

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

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

Creecer en una familia vulnerable: Los niños de madres y padres separados, solos, pobres con familia numerosa o desempleados, o de familias que sufren violencia doméstica, se consideran muy expuestos a un riesgo de pobreza y exclusión social. Así se desprende de datos del PHCE que demuestran que las familias de dos adultos y tres niños o más y las monoparentales de al menos un niño sufren las tasa de pobreza relativa más altas de todos los tipos de familias, a saber, 35 % en 1996 y 40 % en 1997, respectivamente (cuadro 3c). En efecto, en la mayoría de los Estados miembros los niños (hasta los 15 años) corren mayor riesgo de pobreza relativa que los adultos. La tasa media comunitaria de pobreza relativa de este grupo era del 25 % en 1997, frente al 13 % de adultos de 25 a 49 años (cuadro 3a). Los jóvenes (16-24 años) también son especialmente vulnerables a la pobreza, ya que un 23 % vive por debajo del umbral de pobreza relativa. Abundan los indicios de que los niños que crecen en la pobreza son propensos a obtener peores resultados escolares, a sufrir más problemas de salud y a gozar de menos posibilidades de participación y desarrollo social, recreativo y cultural. Por otra parte, también corren mayor riesgo de verse involucrados en

comportamientos antisociales o de consumir estupefacientes. Algunos Estados miembros, como Finlandia, Portugal y el Reino Unido destacan especialmente este riesgo en sus PNA/int.

Las discapacidades: La mayoría de los Estados miembros identifican claramente a las personas con discapacidad como un grupo potencialmente expuesto a un riesgo de exclusión social. Ello concuerda con la percepción por el público del problema de las discapacidades: el 97 % de los ciudadanos de la UE considera que debería incrementarse el esfuerzo por integrar a las personas con discapacidad en la sociedad¹⁰. También concuerda con datos fehacientes del PHCE sobre el riesgo de pobreza de las personas enfermas o con alguna discapacidad. No obstante, es sorprendente la ausencia de datos detallados y de indicadores comunes sobre las personas con discapacidad. Sólo Italia, España, Portugal, el Reino Unido y Francia disponen de indicadores claros sobre este grupo, a través de los cuales intentan hacerse una idea real de la situación. Será fundamental disponer de indicadores sobre la integración social de las personas con discapacidad.

Los problemas de salud: Existe un amplio consenso en torno a la idea de que los problemas de salud son al mismo tiempo causa y consecuencia de dificultades socioeconómicas. El estado de salud de la población tiende a ser peor en los grupos con ingresos más bajos. El porcentaje de personas que dicen tener (muy) mala salud fue significativamente superior entre los pobres que en el resto de la población en el conjunto de la UE (13 y 9 % respectivamente¹¹), así como en cada Estado miembro. Finlandia, Suecia, España, Grecia, los Países Bajos, el Reino Unido e Irlanda resaltan en sus PNA/int. la fuerte relación entre, por un lado, la mala salud y, por otro, la pobreza y la exclusión social. Los grupos especialmente vulnerables, como los gitanos y las personas itinerantes, tienen una esperanza de vida baja y niveles de mortalidad infantil elevados. Esta relación depende de varios factores, pero especialmente de la medida en que los factores sociales y medioambientales adversos, que afectan de manera desproporcionada a las personas con ingresos bajos, pueden dificultar las opciones más sanas.

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

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

¹⁰ Resultados de una encuesta eurobarómetro llevada a cabo en 2000.

¹¹ PHCE de 1996, tal como se refleja en la Comunicación «La situación social en la Unión Europea - 2001».

Estados miembros, en particular Austria, Irlanda, Italia, los Países Bajos, el Reino Unido y Finlandia, destacan graves problemas de falta de vivienda y algunos intentan cuantificarlos.

Inmigración, minorías étnicas, racismo y discriminación: La mayoría de los Estados miembros identifican claramente el alto riesgo de exclusión social¹² de las minorías étnicas y los inmigrantes. Algunos, como Dinamarca e Irlanda, destacan la creciente afluencia de inmigrantes y la dificultad de desarrollar servicios y ayudas convenientes que contribuyan a integrarlos socialmente y a construir una sociedad más multicultural e integradora¹³. En muchos de ellos, el aumento en los próximos años de los trabajadores extranjeros, y de las personas que tengan a cargo, dificultará la tarea¹⁴. Algunos países señalan otros factores de discriminación, como la orientación sexual (Alemania). Aunque se reconocen ampliamente estos riesgos se lamenta la ausencia generalizada de datos y de indicadores comunes sobre los integrantes de esos grupos vulnerables. Sólo España, Portugal, Italia y Francia disponen de datos a través de los cuales intentan hacerse una idea real de su situación y las necesidades.

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

Ocho retos fundamentales

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

- (1) *Desarrollar un mercado de trabajo integrador y promover el empleo como derecho y oportunidad para todos:* Todos los Estados miembros reconocen que es importante promover el acceso al empleo, no sólo como vía principal para salir de la pobreza y la exclusión social sino como medio de evitarlas. El reto consiste, pues, en elaborar una serie de políticas promotoras de la aptitud para el empleo que se ajusten a las

¹² La expresión minoría étnica se refiere generalmente a los ciudadanos nacionales de un origen étnico diferente al de la mayoría de la población (p. ej., los inuits en Dinamarca). También puede incluir a ciudadanos de antiguas colonias (p. ej., los portugueses originarios del África negra). Pero también se puede referir a grupos de población inmigrante de origen étnico diferente del de la mayoría de la población (p. ej., los inmigrantes turcos en Alemania).

¹³ Véase también la Decisión del Consejo de 28 de septiembre de 2000 por la que se crea el Fondo Europeo para los Refugiados.

¹⁴ Lo cual pone de manifiesto la importancia de que las políticas comunitarias en materia de inmigración sean receptivas a las necesidades del mercado. Véase la Comunicación COM(2001) 387 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración.

necesidades de las personas. Estas políticas deberían ir acompañadas de la puesta a disposición de oportunidades de empleo adecuadas para las personas con mayores dificultades de integración en el mercado de trabajo, así como de medidas apropiadas y asequibles para conciliar el trabajo y las responsabilidades familiares.

- (2) *Garantizar ingresos y recursos adecuados para vivir dignamente:* El objetivo es garantizar a todos los hombres, mujeres y niños ingresos suficientes para vivir dignamente y participar en la sociedad como miembros de pleno derecho. Para varios Estados miembros, ello implica modificar los sistemas y las políticas de redistribución de los recursos en la sociedad, de manera que las personas que no pueden ganarse la vida o están jubiladas dispongan de recursos acordes con la evolución general del nivel de vida en la sociedad global. También puede ser necesario el desarrollo de planteamientos políticos adecuados para prevenir y atajar el problema del sobreendeudamiento.
- (3) *Luchar contra las carencias educativas:* Para algunos Estados miembros, este reto, que se traduce en un aumento de la inversión en educación, constituye un elemento político clave a largo plazo para prevenir la pobreza y la exclusión social. De acuerdo con las prioridades de los Estados miembros, puede implicar luchar contra las carencias educativas a través de una intervención eficaz orientada a los niños de corta edad (que incluya una asistencia adecuada y global a los alumnos), adaptar el sistema educativo para que los colegios respondan eficazmente a las necesidades y las características de los niños de entornos desfavorecidos, prevenir el abandono escolar (y la reintegración de los que han abandonado el sistema educativo), desarrollar y ampliar el aprendizaje permanente, para que los grupos vulnerables dispongan de oportunidades de educación y formación adaptadas a sus necesidades, mejorar el acceso a las cualificaciones básicas y erradicar el analfabetismo (funcional). También puede suponer reforzar el papel de los centros de formación y educación en el trabajo de promoción de normas y valores como la cohesión social, la igualdad de oportunidades y la ciudadanía activa.
- (4) *Preservar la solidaridad familiar y proteger los derechos de los niños:* Para varios Estados miembros este objetivo consiste en buscar nuevas vías de apoyo a la familia, en todas sus formas, como medio de lucha contra la pobreza y la exclusión social que tenga en cuenta el cambio de funciones del hombre y la mujer en la sociedad. Prestar apoyo y asesoramiento específicos a las familias vulnerables y proteger los derechos de los niños constituyen también objetivos clave en algunos países.
- (5) *Garantizar viviendas adecuadas para todos:* El acceso a una vivienda de calidad y asequible es una necesidad y un derecho básicos. Satisfacer esa necesidad sigue constituyendo un reto significativo en algunos países, como lo sigue siendo el desarrollo de respuestas integradas apropiadas tanto para prevenir como para resolver la falta de viviendas.
- (6) *Garantizar la igualdad de acceso a servicios de alta calidad (en los sectores de la salud, el transporte, lo social, los cuidados, la cultura, el ocio, la asistencia jurídica):* El desarrollo de políticas que garanticen la igualdad de acceso a ese amplio abanico de servicios constituye un importante reto político, especialmente para los Estados miembros que han hecho una escasa inversión en ellos. En ese contexto, sorprende que en muchos PNA/int. sigan sin desarrollarse las dimensiones jurídica, cultural, deportiva y recreativa.

- (7) *Mejorar la oferta de servicios:* La puesta a disposición de servicios sociales no es prerrogativa exclusiva de los ministerios de asuntos sociales sino que concierne también a otros agentes públicos, privados, nacionales y locales. De muchos PNA/int. se desprenden cuatro objetivos. El primero es superar la fragmentación y compartimentación en la elaboración y aplicación de las políticas, tanto a nivel nacional como local. Ello significa favorecer una mayor integración de los diferentes ámbitos políticos y completar los planes nacionales con planteamientos integrados a nivel regional y local. El segundo es abordar la relación entre los niveles nacional, regional y local, especialmente en los países que tienen sólidas estructuras regionales. El tercero es superar el problema de las políticas y los programas que se perciben como lejanos, poco flexibles y receptivos e incomprensibles, y colmar el vacío entre las estructuras democráticas y las personas pobres y excluidas. Por último, el cuarto es animar a todos los agentes a luchar contra la pobreza y la exclusión social y obtener mayor apoyo popular a las políticas y los programas necesarios para construir una sociedad integradora.
- (8) *Regenerar las zonas con carencias múltiples:* Buscar respuestas eficaces al problema de las zonas con penurias múltiples (tanto urbanas como rurales) para reintegrarlas en el proceso económico y social normal es un objetivo que comparten los Estados miembros.

2. PLANTEAMIENTOS ESTRATÉGICOS Y MEDIDAS POLÍTICAS

Promover un planteamiento estratégico e integrado

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

El objetivo de este capítulo es analizar hasta qué punto los Estados miembros han enmarcado adecuadamente sus medidas políticas en un planteamiento estratégico e integrado en sus PNA/int. Para ello, se han analizado tres criterios básicos en los PNA/int.:

1. el análisis y diagnóstico de riesgos y objetivos clave en los PNA/int.;
2. la medida en que los PNA/int. traducen los objetivos comunes en prioridades y objetivos claros y detallados, según las circunstancias nacionales, y
3. la medida en que los PNA/int. superan los planteamientos puramente sectoriales y específicos de ciertos grupos y desarrollan un planteamiento político integrado.

El desarrollo de las estrategias nacionales en los PNA/int. refleja las diferencias entre los Estados miembros en cuanto a:

- la naturaleza del sistema de protección social, el nivel de gasto público en la protección social y su eficacia;

- la percepción de la dimensión de la pobreza y la exclusión social, que en algunos casos se asimila a problemas específicos de los grupos más vulnerables de la sociedad, mientras que en otros se considera perjudicial para la sociedad en su conjunto;
- la medida en que el país ya dispone de una estrategia integrada contra la pobreza que incluya un marco analítico ampliamente consensuado, una serie de prioridades y un procedimiento de seguimiento;
- la estructura política del país, que determinará el reparto de responsabilidades en la lucha contra la pobreza y la exclusión social entre las autoridades centrales, regionales y locales.

Teniendo en cuenta los tres criterios mencionados, los PNA/int. pueden tipificarse de la manera siguiente, de acuerdo con la forma de desarrollar un planteamiento estratégico e integrado para erradicar la pobreza y la exclusión social, sin entrar a analizar el trabajo de cada país.

- Los PNA/int. de **Dinamarca, Francia y los Países Bajos** ofrecen un análisis global de las principales tendencias estructurales y de sus causas subyacentes, a partir del cual identifican sus principales retos para luchar contra la pobreza y la exclusión social. Las respuestas aportadas en esos planes son fundamentalmente proactivas y se integran en un marco que incluye plazos, expectativas y objetivos cuantitativos en un plazo que supera 2003¹⁵. En consecuencia, también se potencian los planteamientos preventivos. Una característica fundamental de esos tres PNA/int. es su enfoque holístico, que facilita el cambio estructural y permite relacionar e integrar las políticas de manera más coherente. No obstante, algunos aspectos podían haberse tratado más a fondo, como la igualdad entre hombres y mujeres en los Países Bajos, la integración en el mercado de trabajo de los inmigrantes, en Dinamarca, y el desarrollo de objetivos y medios financieros específicos en Francia, que deberán articularse a la luz del programa nacional de lucha contra la exclusión social adoptado ulteriormente.
- Los PNA/int. de **Portugal, Finlandia, Suecia y el Reino Unido** se asientan firmemente en un diagnóstico de los objetivos y los riesgos más importantes y ofrecen planteamientos razonablemente coherentes y estratégicos. En sus PNA/int., Finlandia y Suecia engloban fundamentalmente la lucha contra la pobreza y la exclusión social en sus desarrollados sistemas universales de protección social que pretenden mejorar aún más a través de una serie de medidas muy específicas. En los de Portugal y el Reino Unido se insiste especialmente en el diagnóstico y se establecen objetivos cuantitativos ambiciosos¹⁶. En el plan portugués, no obstante, no se han establecido prioridades entre una serie muy amplia de objetivos concretos y no se explica claramente cómo se canalizarán los recursos para alcanzar esos objetivos. El plan británico tiende a concentrarse en una serie de cuestiones

¹⁵ El PNA/int. de los Países Bajos, por ejemplo, incluye el propósito de reducir el analfabetismo de los adultos en un 10 % para 2003, disminuir las deudas problemáticas en un 10 % para 2005, reducir el número de abandonos escolares a la mitad para 2010 y garantizar el pleno acceso al transporte urbano y regional y al transporte ferroviario para 2010 y 2030 respectivamente.

¹⁶ El PNA/int. portugués contiene el compromiso de erradicar la pobreza infantil para 2010 y reducir la tasa de pobreza global en un 50 % y la tasa de pobreza nacional respecto a la media de la UE en un 17 % antes de 2005.

específicas, como la pobreza infantil, los barrios problemáticos, las familias monoparentales y el embarazo de adolescentes, asuntos sobre los cuales define políticas que se aplicarán dentro de un marco global e integrado.

- Los PNA/int. de **Bélgica, Alemania, España, Italia e Irlanda** contienen elementos de una estrategia nacional que se está mejorando para que refleje las nuevas realidades o sea más coherente. El PNA/int. de Bélgica pone de manifiesto que las autoridades regionales y locales recuperan buena parte de la responsabilidad en políticas clave (como por ejemplo, la salud, la educación, la asistencia social, etc.). La ventaja de este planteamiento es que las estrategias pueden reflejar mejor las diferencias locales y mostrarse más receptivas a las necesidades locales. Asimismo, puede facilitar la movilización y participación de todos los agentes. No obstante, también plantea problemas específicos de integración de las políticas locales, nacionales y regionales y de combinación de los objetivos generales que se establecen a nivel nacional y regional. El proceso de desarrollo de un plan global en estas condiciones ha resultado complejo y requiere un periodo de preparación más largo. En ninguno de estos planes se incluyen objetivos globales¹⁷ o se desarrolla una serie global de objetivos regionales o locales. Los PNA/int. de Italia, Bélgica y España contienen secciones especialmente desarrolladas sobre el diagnóstico y los indicadores, que ofrecen una perspectiva y un análisis generales, mientras que el de Alemania hace referencia a un reciente informe nacional sobre la pobreza. España ha movilizado las políticas y los agentes pertinentes, en todos los niveles, como paso preliminar hacia el desarrollo de un planteamiento más estratégico, y varias regiones tienen preparados planes regionales. Además de replantearse todo el proceso de planificación y su enfoque de la política social, Italia ha incluido en su PNA/int. una serie de iniciativas nacionales, sectoriales y regionales emprendidas recientemente en el marco de una reforma global y todas las regiones están desarrollando planes sociales. Los PNA/int. de Bélgica y Alemania se sitúan en el contexto del esfuerzo que están realizando esos países para promover un Estado del bienestar más integrador y activo.

El PNA/int. de Irlanda ilustra una amplia serie de medidas para luchar contra la pobreza que ya están siendo aplicadas en el marco de la *National Anti-Poverty Strategy* (NAPS - Estrategia nacional contra la pobreza) pero no desarrolla su análisis, ni actualiza o reorienta su estrategia, sus prioridades o sus objetivos. Se debe a que se está revisando actualmente la NAPS, lo cual conlleva un amplio proceso de consulta¹⁸.

- Los PNA/int. de **Grecia, Luxemburgo y Austria** ofrecen básicamente un análisis muy sucinto de la situación de la pobreza y la exclusión social y de sus políticas para resolver los problemas clave. El análisis de las tendencias estructurales a más largo plazo y de su motivación intrínseca está menos desarrollado y, en consecuencia, los planes no ofrecen objetivos cuantificados a largo plazo. Los PNA/int. de Austria y Luxemburgo buscan mejorar sus sistemas globales de protección social añadiendo o ampliando medidas, pero estos países han decidido no utilizar estos planes para

¹⁷ Irlanda menciona objetivos globales que figuran en la actual *National Anti-Poverty Strategy* (NAPS) que se modificará próximamente.

¹⁸ Como la revisión no se completará hasta finales de 2001, no fue posible incorporar los resultados en el PNA/int. No obstante, Irlanda se compromete a que esta revisión de la NAPS se lleve a cabo teniendo en cuenta la información de los objetivos de Niza y del proceso del PNA/int. En el futuro, los procesos de la NAPS y el PNA/int. se fusionarán.

desarrollar planteamientos mas estratégicos. El PNA/int. griego, que supone un importante paso adelante, ofrece un análisis de los principales objetivos y problemas y desarrolla un planteamiento pragmático para los dos próximos años centrado en grupos específicos, dentro del contexto más amplio de las reformas económicas, laborales y sociales.

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

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

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

Promover el intercambio de buenas prácticas y planteamientos innovadores

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

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

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

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

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

El tiempo relativamente corto de que han dispuesto los Estados miembros para elaborar este primer PNA/int. ha impedido la formulación de medidas políticas y planteamientos nuevos o innovadores. Las medidas presentadas en todos los PNA/int. se desarrollan básicamente en el contexto de regímenes presupuestarios y legales existentes, por lo que la mayoría de los Estados miembros han concentrado sus esfuerzos en mejorar la coordinación, perfeccionar y combinar las políticas y medidas existentes y promover la cooperación en lugar de poner en marcha nuevas iniciativas o planteamientos políticos de envergadura. Tal propósito ha resultado más fácil para Estados miembros como Dinamarca, los Países Bajos, Suecia y Finlandia, que ya disponen de políticas sociales muy desarrolladas, o Francia, que ha redoblado sus esfuerzos políticos contra la exclusión social a raíz de la evaluación realizada el año pasado de la ley nacional contra la exclusión social de 1998. Por estas razones, los PNA/int. de estos países tienden a ser más progresistas¹⁹. Otros Estados miembros, como Portugal y España, han aprovechado la elaboración de sus PNA/int. para dar más ambición a sus políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, estableciendo objetivos o racionalizando el marco político.

¹⁹ El PNA/int. de Finlandia, aunque no contiene ninguna medida nueva, hace referencia al estudio de una serie de cuestiones con vistas a nuevos avances políticos.

3. IDENTIFICACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS Y PLANTEAMIENTOS INNOVADORES

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

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

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

3.1.1 Fomento de la participación en el empleo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Promoción de un mercado de trabajo más abierto y receptivo

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

- introducir cláusulas o capítulos sociales en los convenios colectivos para emplear y mantener en el mercado de trabajo a las personas con una capacidad de trabajo reducida (Dinamarca) o introducir cuotas de empleo de grupos determinados, como las personas con discapacidad (Alemania, Austria);

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

Creación de itinerarios hacia el empleo

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

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

El desarrollo de medidas eficaces de integración y activación es una tarea compleja y sería útil realizar más estudios comparativos entre los Estados miembros para determinar qué medidas

obtienen mejores resultados en el caso de las personas más alejadas del mercado de trabajo. Las mejores prácticas que se están perfilando parecen indicar que las medidas deben favorecer el apoyo y el desarrollo en lugar de la sanción. Los programas individuales deberían desarrollarse de acuerdo con el principio de la consulta y el acuerdo mutuo tras una minuciosa evaluación de las necesidades y el potencial de las personas. La integración de las personas más alejadas del mercado de trabajo puede llevar tiempo y exigir acciones de preparación y un trabajo de potenciación de la confianza.

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

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

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

Al adoptar un planteamiento más activo para aumentar la empleabilidad de los desempleados de larga duración y las personas que se benefician de la asistencia social durante un largo periodo, los Estados miembros reconocen los retos particulares a que se enfrentan algunos grupos especialmente vulnerables. Se considera que los grupos más vulnerables en el mercado de trabajo son no sólo los desempleados de larga duración sino también los jóvenes, los trabajadores de más edad, las personas con discapacidad²⁰ y los inmigrantes.

En consonancia con los PNA/empl., todos los Estados miembros se comprometen a facilitar el acceso de las mujeres al empleo²¹, con especial atención a las que se encuentran en las situaciones más difíciles, como las madres solas, caso citado por la mayoría de los Estados miembros, las personas con discapacidad (Alemania) y las personas poco cualificadas (España, Francia) o que regresan al mercado de trabajo (Irlanda).

Los jóvenes: Numerosos Estados miembros dan prioridad a los problemas que surgen en el momento de la transición del colegio al trabajo, especialmente en el caso de los alumnos que no completan el ciclo de educación o formación profesional. Algunos países han elaborado programas específicos para facilitar el acceso de los jóvenes al empleo, como el acuerdo para el primer empleo en Bélgica, las actividades profesionales de rehabilitación en Finlandia, el programa *Trace* en Francia, el programa municipal para los jóvenes en Suecia y el programa

²⁰ Las disposiciones destinadas a apoyar la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo se analizan en el apartado 3.3.1.

²¹ Las disposiciones relativas al acceso de las mujeres al mercado de trabajo se abordan en el capítulo 4.

New Deal for Young People en el Reino Unido, consistente en ayudas y formaciones vinculadas al trabajo, obligatorias para los jóvenes al cabo de seis meses de desempleo. Otros países se centran en el desarrollo del sistema de formación profesional como vía alternativa a la formación de base (por ejemplo, Italia está haciendo una reforma de la formación profesional que consiste en la introducción del sistema dual y el desarrollo del aprendizaje y los periodos de prácticas, y Grecia está desarrollando un sistema de colegios de segunda oportunidad para reintegrar a los estudiantes mayores de 18 años en el sistema educativo mediante una enseñanza individualizada). Los países en los que el sistema de formación profesional está ya bien establecido (Alemania, Austria y Luxemburgo) ponen el acento en facilitar la búsqueda de empleo y la permanencia en el mismo, así como en la formación, la asistencia y el asesoramiento para reducir la marginación. En este contexto, cabe resaltar los recursos destinados a incentivar la formación (subsidios de formación).

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

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

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

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

PROGRAMA SPRING, CAMBIO DE AYUDA POR EMPLEO (BÉLGICA)

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

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

servicios de empleo prestan ayuda financiera para la compra de tiempo de trabajo de un empleado en empresas privadas. España expone estudios interesantes llevados a cabo por ONG (La Huertecica y Asociación Candelita).

ITINERARIOS DE EMPLEO PARA MINORÍAS ÉTNICAS (PAÍSES BAJOS)

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

PROGRAMA DE FACILITACIÓN PARA MINORÍAS ÉTNICAS (DINAMARCA)

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

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

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

Promover la conciliación del trabajo con la vida familiar

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

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

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

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

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

Aprovechar el potencial de la economía social

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

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

3.1.2 Fomento del acceso de todos a los recursos, los derechos, los bienes y los servicios

(a) Organizar los **sistemas de protección social**, especialmente de modo que:

- contribuyan a garantizar a todas las personas los recursos necesarios para vivir en condiciones de dignidad humana;
- ayuden a superar los obstáculos para la obtención de un empleo, garantizando que el acceso al empleo se traduzca en unos ingresos mayores y favoreciendo la capacidad de inserción profesional.

(b) Aplicar políticas que tengan por objetivo el acceso de todos a una **vivienda digna y salubre**, así como a los servicios esenciales necesarios, teniendo en cuenta el contexto local, y a una existencia normal en dicha vivienda (electricidad, agua, calefacción, etc.).

(c) Aplicar políticas que tengan por objetivo el acceso de todos a los **cuidados** necesarios para su estado de salud, incluso en caso de dependencia.

(d) Desarrollar prestaciones, servicios o medidas de acompañamiento para las personas que los requieran, que les permitan un acceso efectivo a la **educación, a la justicia y a otros servicios públicos y privados**, como la cultura, el deporte y las actividades recreativas.

3.1.2.1 Sistemas de protección social

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

Ingresos mínimos más adecuados

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

- **Aumentar los niveles absolutos:** En varios Estados miembros los niveles de los ingresos mínimos no han seguido la progresión de los salarios y del coste de la vida. Ello ha dado lugar a una erosión del poder adquisitivo de los ingresos mínimos respecto al poder adquisitivo medio de la sociedad en general. Bélgica ha anunciado su propósito de incrementar el ingreso mínimo garantizado, así como el nivel de las ayudas a los jubilados (al igual que Grecia).
- **Proteger los ingresos mínimos contra los embargos y la erosión de su poder adquisitivo:** Varios Estados miembros (Luxemburgo, Finlandia, Francia, Bélgica) introducen medidas que prohíben o limitan el embargo de los ingresos mínimos, por ejemplo en situaciones de deudas, quiebras o separaciones. Otros adoptan disposiciones relativas a un sistema fiscal más benigno.
- **Orientar más los sistemas de ingresos mínimos a las necesidades de las personas dependientes:** La gran mayoría de los PNA/int. incluyen iniciativas destinadas a aumentar los ingresos mínimos o a combinarlos con otros ingresos para mejorar la condiciones de vida de las personas dependientes, especialmente en el caso de los niños de madres solas. Varios Estados miembros (Países Bajos, Francia, Bélgica, Austria, Suecia) garantizan oportunos pagos de mantenimiento y ponen en marcha planes de apoyo cuando se necesitan (p. ej. anticipos), especialmente para personas solas con hijos.

INGRESO MÍNIMO GARANTIZADO (PORTUGAL)

En Portugal, tienen acceso al ingreso mínimo garantizado (IMG) todas las personas y familias residentes legales con graves problemas económicos, así como todos los jóvenes con responsabilidades familiares y las madres o mujeres embarazadas menores de 18 años. El sistema

está basado en el principio de la solidaridad nacional y sus principales objetivos son: garantizar el acceso a unos ingresos mínimos y a las condiciones de integración a todos los ciudadanos y residentes independientemente de sus cotizaciones anteriores; promover la integración mediante un programa de integración adaptado, desarrollado en consulta con los beneficiarios; garantizar medidas de acompañamiento destinadas a promover la integración y la participación en la sociedad de sus beneficiarios; responsabilizar a los beneficiarios en materia de derechos y responsabilidades, todo ello combinado con políticas activas basadas en la solidaridad. El IMG se aplica mediante una estrecha colaboración entre los gobiernos nacionales y locales, la sociedad civil y los receptores, sobre la base de un contrato que establece compromisos claros de todas las partes.

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

Mejorar el acceso

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

- **Mejorar la admisión:** Los planteamientos más frecuentes (Países Bajos, España, Dinamarca, Finlandia, Francia, Portugal, Austria y Suecia) en este ámbito son: la elaboración o mejora de información «promocional», la sensibilización y la creación o fortalecimiento de sistemas de puesta a disposición; la delegación de la aplicación mediante una cooperación con los responsables regionales y locales; y la promoción de un planteamiento basado en los derechos.
- **Promoción de una cobertura universal:** En todos los Estados miembros el acceso a los ingresos mínimos ya no se reserva exclusivamente a los propios nacionales. La tendencia de la política general consiste en garantizar que todos los residentes «legales» en el territorio del país tengan igualdad de acceso a recursos mínimos adecuados cuando los necesiten²². Bélgica da un paso más y permite acceder a los recursos mínimos a los refugiados, los solicitantes de asilo y los inmigrantes ilegales. Aunque a menudo el nivel de esas prestaciones no es muy elevado, gana terreno el principio de garantizar el derecho a una vida digna a todas las personas de un país, independientemente de su origen, nacionalidad o situación legal. En algunos Estados miembros (Francia, Luxemburgo) se empieza a insistir en el acceso de los jóvenes a los recursos mínimos. Conviene también subrayar que el principio de la cobertura universal en Estados miembros como Dinamarca, Finlandia y Suecia se está aplicando sobre la base de derechos individualizados, mientras que en otros se hace sobre la base de derechos derivados, que generalmente son menos sensibles a las situaciones propias del hombre y la mujer.

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

²²

Salvo en Austria, donde esta prestación está reservada a los nacionales de la UE.

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

Conseguir que trabajar sea rentable y promover la empleabilidad

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

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

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

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

En algunos PNA/int. se pone de relieve que un trabajo no implica necesariamente que se salga de la pobreza: en algunos casos se trata de empleos de baja productividad de la «vieja

economía», especialmente en la agricultura (Portugal, Grecia), y en otros resulta ser una nueva forma de precariedad (Bélgica, Italia, Francia). En cambio, incluso un empleo poco remunerado que aporta un segundo ingreso a una familia puede contribuir a salir de la pobreza. Se expone también una serie de medidas destinadas a realzar la capacidad de atracción del trabajo y a mejorar la protección de las personas en situación precaria en el mercado de trabajo. Esas medidas consisten en:

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

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

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

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

3.1.2.2 La vivienda

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

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

Entre las nuevas formas de alojamiento precario figuran el alquiler de habitaciones amuebladas o de colchones en habitaciones sobrepobladas, la ocupación de edificios,

estaciones y otros espacios públicos y las viviendas informales como las caravanas, las chozas, los barcos y los garajes.

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

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

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

Aumentar la oferta de vivienda o alojamiento a precios asequibles

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

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

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

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

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

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

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

Mejorar el acceso y la protección de los consumidores vulnerables

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

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

Varios Estados miembros ofrecen cobijo a los grupos especialmente vulnerables por medio de centros de acogida para mujeres y niños víctimas de la violencia doméstica (Francia, Alemania y España), planes de vivienda especiales para personas sin hogar (Dinamarca,

Luxemburgo, Grecia, España y Suecia), la prevención de la interrupción del suministro de servicios (Francia), la rehabilitación de viviendas de trabajadores inmigrantes (Francia), el desarrollo de viviendas con servicios de apoyo, a saber, el alojamiento combinado con cuidados y servicios (Dinamarca, Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido), y ayudas a la vivienda para madres solas (Grecia).

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

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

3.1.2.3 La asistencia sanitaria

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

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

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

Desarrollar la prevención sanitaria y promover la educación sanitaria

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

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

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

Servicios generales más asequibles, accesibles y adecuados

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

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

APLICACIÓN DE UNA COBERTURA SANITARIA UNIVERSAL (FRANCIA)

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

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

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

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

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

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

Puesta en marcha de iniciativas para grupos con desventajas específicas

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

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

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

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

ASISTENCIA MÉDICA PARA INMIGRANTES (BAJA SAJONIA - ALEMANIA)

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

3.1.2.4 Educación, justicia y cultura

Educación

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

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

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

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

Se pueden determinar cuatro planteamientos estratégicos que parecen especialmente esperanzadores: una intervención precoz para prevenir las carencias educativas²³, la eliminación de barreras a la participación de los grupos vulnerables, la adopción de medidas integradas contra el abandono escolar y la promoción del aprendizaje permanente y la educación para adultos.

Eliminar las barreras a la participación de los grupos vulnerables en la educación general -
En varios PNA/int., especialmente los de Bélgica, Grecia, Irlanda, los Países Bajos y Francia,

²³ Este planteamiento político se trata en detalle en la sección 3.3.2. (eliminar la exclusión social infantil).

se reconoce que algunos niños y sus familias tienen problemas particulares para acceder a la educación general. Se enumeran varios planteamientos políticos interesantes para mejorar el acceso, entre ellos los siguientes:

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

GARANTIZAR LA IGUALDAD DE ACCESO A LA EDUCACIÓN (GRECIA)

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

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

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

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

Respuestas integradas al problema del abandono escolar - La mayoría de los Estados miembros se muestran muy preocupados por el problema del abandono escolar. En la práctica los alumnos que abandonan la enseñanza pueden dividirse en tres grupos. En un primer grupo figuran los alumnos que aún no tienen la edad de abandonar la enseñanza pero que plantean problemas en cuanto al ausentismo, los resultados y el comportamiento. En el segundo grupo

figuran los que se encuentran en edad escolar pero en la práctica han abandonado el colegio. El tercer grupo incluye a los que han abandonado oficialmente la enseñanza sin apenas cualificaciones y tienen problemas de transición entre el colegio y el trabajo (véase la sección 3.1.1). Se expone un amplio abanico de respuestas políticas para los dos primeros grupos, destinadas a prevenir el abandono escolar y a buscarle soluciones cuando se plantea, así como a promover la reintegración en el sistema escolar. Comprende tanto iniciativas en el ámbito escolar como medidas en el sector de la enseñanza no formal. Entre otras cosas, se persiguen los objetivos siguientes:

- dar mayor cabida en el programa escolar a los conocimientos en el ámbito de la vida y la sociedad,
- formar a los profesores sobre temas relacionados con la pobreza y la exclusión social y sobre la educación intercultural, y desarrollar métodos de enseñanza más innovadores,
- poner mayores recursos a disposición de los colegios en las regiones desfavorecidas o que cuenten con un gran número de alumnos con dificultades,
- mejorar los servicios de asistencia y ayuda psicológica a los alumnos,
- dar respuesta a necesidades más específicas y poner a disposición servicios de instrucción,
- mejorar la seguridad del entorno escolar, crear clubes de actividad postescolar o programas de vacaciones,
- facilitar la transición de la enseñanza primaria a la secundaria y de la enseñanza secundaria inferior a la superior, reducir la exclusión escolar, tomar medidas contra el elevado nivel de ausentismo escolar y mejorar el control y seguimiento de los alumnos que abandonan o corren el peligro de abandonar la enseñanza,
- reforzar la relación entre la familia, el colegio y la comunidad del alumno.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Varios Estados miembros, como Bélgica, los Países Bajos, Finlandia, Suecia e Irlanda, han adoptado planteamientos más específicos destinados en particular a los grupos vulnerables. Se trata de iniciativas como la de permitir a los desempleados acudir a centros de la enseñanza

general, adoptada en Dinamarca. En varios PNA/int. se aborda también el problema de las personas que cumplen una pena de prisión, o ya han sido puestas en libertad, y se menciona la puesta en marcha de un número creciente de proyectos de educación o formación durante el cumplimiento de la pena, o después de la misma, para facilitar la transición a la sociedad. El PNA/int. irlandés da un ejemplo de buena práctica en este ámbito: el Proyecto de probación *Céim ar Céim*, en Moyross.

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

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

INICIATIVA DE EDUCACIÓN PARA ADULTOS (SUECIA)

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

Justicia

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

La igualdad ante la ley y el acceso a la justicia constituyen un derecho fundamental. Cuando surge la necesidad, los ciudadanos deben estar en condiciones de obtener el asesoramiento jurídico que les permita ejercer sus derechos. La ley es, pues, un instrumento esencial para

que las personas puedan ejercer sus derechos fundamentales. El acceso a la justicia puede ser realmente importante para algunos grupos vulnerables, pero también puede plantear problemas. Entre los grupos mencionados en los PNA/int. figuran las minorías étnicas, los inmigrantes, los solicitantes de asilo, las personas que sufren violencia doméstica, las personas con un pasado delictivo, las prostitutas y las personas con ingresos bajos residentes en viviendas de alquiler.

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

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

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

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

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

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

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

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

Cultura

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

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

3.2 Objetivo 2: Prevención de los riesgos de exclusión

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

3.2.1 Promover la integración electrónica

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

La integración electrónica ocupa un **nivel estratégico** en los PNA/int. de los Países Bajos, Portugal y España, que la incluyen entre los principios clave de la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Los PNA/int. de los Países Bajos, Portugal e Irlanda ofrecen el

planteamiento político más global sobre la integración electrónica. Este persigue un doble objetivo: en primer lugar, aprovechar el potencial de integración de las TIC, mediante la creación de nuevas oportunidades de empleo o la mejora o creación de servicios para áreas y grupos desfavorecidos, y, en segundo lugar, garantizar que todo el mundo se beneficie económica y socialmente de las nuevas tecnologías, eliminando las barreras que impiden el acceso a la nueva sociedad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TIC PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (SUECIA)

Durante el periodo 1998-2001 el Instituto sueco para los discapacitados ha desarrollado un programa de desarrollo y de pruebas prácticas de los sistemas de TIC para las personas con discapacidad, con el fin de utilizar estas tecnologías para aumentar su participación e igualdad. Hasta la fecha se han concedido subvenciones a más de 60 proyectos y estudios preliminares de organizaciones de ayuda a las personas con discapacidad y de departamentos de los consejos regionales y las autoridades locales en los cuales participan asociaciones de personas con discapacidad y usuarios. Para cada proyecto se elabora un plan de evaluación y difusión de información. En 2000, por primera vez, un consultor externo realizó una evaluación. El programa consta de cuatro componentes integrados: un plan de aplicación, una campaña de información, un plan para mejorar los conocimientos en TIC de los

usuarios y un estudio de las consecuencias sociales y económicas de las medidas en el ámbito de las TIC. El objetivo del programa es adquirir en el plazo de tres años experiencia documentada sobre la utilización de las TIC en nuevos ámbitos y en beneficio de los grupos desfavorecidos, crear nuevos productos y servicios basados en las TIC diseñados o adaptados para las personas con discapacidad y desarrollar métodos de prueba, formación y utilización en el ámbito de las ayudas y los servicios basados en las TIC. El Fondo sueco de sucesiones asignará a este programa unos 30 millones de coronas a lo largo de esos tres años.

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

3.2.2 Prevenir los problemas del sobreendeudamiento y de falta de hogar²⁴

El sobreendeudamiento

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

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

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

²⁴ La prevención de la exclusión escolar se trata detalladamente en los objetivos 1.2 (garantizar el acceso a la educación) y 3 (erradicar la exclusión social de los niños).

POLÍTICAS PARA COMBATIR EL SOBREENDEUDAMIENTO (ALEMANIA)

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

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

Personas sin hogar

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

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

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

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

- Austria tiene disposiciones especiales de cobijo y alojamiento a nivel local; aplica un planteamiento global (alojamiento + asesoramiento + otros servicios).
- Dinamarca: plan nacional (julio de 2000); responsabilidad de las autoridades locales y regionales; prevención de los atrasos de alquileres; obligación de facilitar alojamiento temporal a las familias necesitadas; paquete global: vivienda + servicios sociales, sanitarios y educativos; presupuesto especial de 200 millones de coronas para el periodo 2000-2003; proyecto relativo a las personas sin hogar y las TIC; asignación de 60 millones de coronas a un programa piloto en 1999-2003 para adaptar la construcción de viviendas a las necesidades de las personas sin hogar.
- Finlandia: programa especial destinado a reducir el número de personas sin hogar para 2004 que incluirá la construcción de 1 200 viviendas para este colectivo (gracias a una asignación prioritaria); servicios de apoyo; planteamiento asociativo con «órganos cooperativos».
- Francia: mejora del uso del número de teléfono de emergencia 115; sólida colaboración con las asociaciones; voluntad de aumentar la capacidad de los centros de acogida y mejorar la calidad de los existentes; política para prevenir y solventar los atrasos de alquileres.
- Alemania: acción orientada a evitar los atrasos de alquileres (principal causa de expulsión); responsabilidad a cargo de los Estados federados.
- Grecia: se ha prestado una ayuda global de carácter especial a las víctimas de terremotos.
- Irlanda: estrategia para atajar el problema de las personas sin hogar (mayo de 2000) basada en un planteamiento global y preventivo; asignación presupuestaria sustancial con aumentos en los próximos cinco años; sólida cooperación con las ONG y las autoridades locales; aumento de la capacidad de los centros de acogida; puesta a disposición de servicios especiales (para alcohólicos y drogadictos); agencia especial para las personas sin hogar en Dublín; preparación de planes de acción local de tres años.
- Luxemburgo: mejora de los servicios actuales de asistencia, asesoramiento y alojamiento; desarrollo de las viviendas subvencionadas; grupo de trabajo/reflexión a nivel nacional para modernizar la legislación sobre los centros de acogida de urgencia y desarrollar las propuestas para mejorar las condiciones de alojamiento de las personas sin hogar.
- Países Bajos: estrategia y planteamiento globales para prevenir las expulsiones y los atrasos de alquileres; planteamiento integrado a nivel local; registro y base de datos globales de todas las personas sin hogar alojadas en los centros de acogida para 2006.
- Portugal: creación de una línea de teléfono de urgencia; compromiso de los centros locales de acción social de ofrecer ayuda a todas las personas sin hogar en el plazo de un año.

- Suecia: participación del Parlamento en la preparación de un paquete de medidas especial desde 1999; presupuesto especial para atajar el problema de las personas sin hogar (10 millones de coronas al año para el periodo 2002-2004).
- Reino Unido: planteamiento estratégico y compromiso de dar alojamiento al menos a dos tercios de las personas que viven en las calles en Inglaterra, y a su totalidad en Escocia y País de Gales. Unidades operativas especiales prepararán y controlarán la aplicación de las medidas. Dedicación de un esfuerzo considerable a la comprensión y el seguimiento de la situación de las personas sin hogar. Iniciativas para las personas sin hogar en Escocia «*Rough Sleepers Initiative*» y en Inglaterra «*Safer Communities Supported Housing Fund*».

RESPUESTA AL PROBLEMA DE LAS PERSONAS SIN HOGAR (FINLANDIA)

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

3.2.3. Preservar la solidaridad familiar

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

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

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

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

- *Promover la estabilidad económica y mejorar las condiciones de vida* a través de un trato favorable de las familias en los regímenes fiscales y de ayuda social (Austria, Alemania, Italia y Luxemburgo), reconocer los diferentes tipos de familia, incluyendo a las parejas homosexuales (Alemania), ayudar a los desempleados y las familias vulnerables a encontrar empleo (Francia) y mantener los subsidios familiares a los padres de niños alojados en centros de acogida para permitir su regreso a casa (Bélgica).

- *Prestar apoyo en los momentos de desintegración familiar y de separación*, para que ello no conduzca a la pobreza, la precariedad y el aislamiento, así como al aumento del número de niños en centros de acogida (Francia). Las medidas incluyen la prestación de servicios de mediación y asesoramiento en los casos de separación, ayuda especial a las víctimas de la violencia doméstica, el aumento del apoyo financiero a las familias monoparentales, la mejora de las disposiciones relativas a las pensiones alimenticias (Austria) y medidas destinadas a garantizar la participación de ambos padres en la educación y el cuidado de los niños (Suecia y Francia).

- *Mejorar los servicios de información, formación, ayuda y asesoramiento*, lo cual ayudará a las familias a reducir y resolver la conflictividad, mejorará la capacidad educativa de los padres, redundará en un mayor apoyo a los niños y el reconocimiento de sus derechos en las familias vulnerables (Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Luxemburgo y Portugal) y contribuirá a la unidad familiar en situaciones difíciles y a mantener a los niños en situaciones familiares estables en lugar de trasladarlos a instituciones de acogida (Italia y Portugal).

- *Promover las iniciativas locales a favor de las familias vulnerables* en las comunidades locales desfavorecidas, como el apoyo en España a las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo de sistemas de apoyo local integrados, o el desarrollo en Irlanda de servicios familiares a nivel local.

- *Promover medidas para conciliar el trabajo y la vida familiar*, como la mejora de la oferta de guarderías y la adopción de disposiciones laborales flexibles (para más información, véanse los capítulos 3.1.1. y 4);

- *Ayudar y animar a las familias a cuidar en casa de los enfermos, las personas con discapacidad y las personas de edad avanzada* mejorando los sistemas de apoyo en las comunidades locales, prestando ayuda y formación a domicilio en materia de cuidados (Austria, Grecia, España, Suecia, Italia e Irlanda) y facilitando ayuda financiera por el coste derivado de la renuncia al trabajo para el cuidado de personas, como la concesión de una prestación para cuidadores (Irlanda) y la desgravación de seguros (Austria).

APLICACIÓN DE PROYECTOS PILOTO DE SERVICIOS FAMILIARES (IRLANDA)

La participación de las comunidades locales es clave para que las familias reciban apoyo cuando lo necesitan. El objetivo de estos proyectos piloto es mejorar el acceso de las familias a los servicios de información en su lugar de residencia desarrollando el concepto del punto de acceso único. Se insiste, pues, en la coordinación entre agencias y la colaboración entre organizaciones gubernamentales y las agencias voluntarias. Existe un programa de apoyo a un pequeño grupo de familias con necesidades complejas, como las madres solas muy jóvenes, otras personas solas con hijos, los cónyuges dependientes en hogares que reciben ayuda social. Los proyectos se basan en un trabajo individualizado con la persona afectada para potenciar su capacidad de mejorar la situación personal y

familiar y aprovechar las oportunidades de formación y empleo. Estos proyectos, que se están llevando a cabo en tres oficinas locales de Waterford, Cork y Finglas, en Dublín, son objeto de una evaluación permanente, y un informe reciente recomienda, entre otras cosas, su integración en la política general. El Gobierno ha aportado 15,24 millones de euros (12 millones de libras irlandesas) a un plan nacional para el desarrollo de los aspectos positivos de los proyectos piloto entre 2000 y 2006. La financiación total del proyecto de servicios familiares asciende a 1,27 millones de euros (1 millón de libras) para 2001.

3.3 Objetivo 3: Actuación en favor de los más vulnerables

(a) Favorecer la integración social de las mujeres y los hombres que, especialmente en razón de su **minusvalía** o de su pertenencia a un grupo social con particulares dificultades de inserción, corran el riesgo de encontrarse en situaciones de pobreza persistente.

(b) Actuar con miras a la eliminación de las situaciones de exclusión social que afecten a los **niños** y darles todas las oportunidades de una buena inserción social.

c) Desarrollar acciones globales destinadas a los **territorios en los que exista exclusión**.

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

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

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

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

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

Es destacable que algunos Estados miembros hayan establecido **objetivos** nacionales de aumento de la integración social de las personas con discapacidad (Suecia, los Países Bajos y Portugal). Otros han repetido los objetivos de aumento del empleo de las personas con discapacidad que figuraban en sus PNA/empl. de 2001 (Suecia, Irlanda, Portugal, Austria, el

Reino Unido y Alemania). No obstante, los PNA/int. no contienen nuevas iniciativas políticas destacables en el ámbito del empleo.

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

- Austria prevé ampliar la integración escolar de los niños con dificultades especiales hasta el noveno año escolar a partir de 2001/02.
- En el Reino Unido, la Ley relativa a la discriminación de las personas con discapacidad de 1995 (*Disability Discrimination Act*) se ha ampliado a la enseñanza.
- En los Países Bajos, desde la entrada en vigor en agosto de 2000 de un programa de financiación individual de los alumnos, los padres tienen la posibilidad de mandar a los niños con discapacidad a un colegio especial o a uno normal. El colegio en cuestión recibe una cantidad de dinero para proceder a adaptaciones especiales para recibir al alumno.
- En Alemania e Italia, los alumnos con discapacidad están integrados en los colegios de educación general para que puedan desarrollar todo su potencial. En función del grado de discapacidad, se les facilita apoyo pedagógico especial.
- España dispone de servicios de apoyo especiales en la enseñanza. Se han desarrollado planes para ampliar los programas de apoyo a las personas con discapacidad auditiva total o parcial en todos los niveles de la enseñanza.

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

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

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

- Austria, donde se concede ayuda especial durante el periodo de transición del colegio al trabajo. Se crearán equipos para promover la integración profesional de las personas con discapacidad que abandonan la enseñanza.

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

- Recientemente, Suecia ha propuesto cambios en el actual sistema de pensiones de invalidez. Estas se sustituirán por prestaciones de enfermedad y se integrarán en el régimen de seguro de enfermedad en lugar del de pensiones de jubilación. Se propone una nueva «prestación por actividad» a los menores de 30 años para animarlos a desarrollar actividades de acuerdo con su capacidad, sin que ello suponga un riesgo para su seguridad financiera.
- Finlandia modificó la Ley nacional sobre pensiones en 1999 para que las pensiones de invalidez pudieran mantenerse en suspenso durante los periodos de empleo y ayudar a sus beneficiarios a integrarse en el mercado de trabajo.
- Austria concede subsidios de integración profesional en forma de pagos temporales de salarios para fomentar la contratación de personas con discapacidad: las pensiones de invalidez se combinarán con medidas de activación para evitar una deriva hacia la exclusión social.
- Dinamarca ha presentado planes de acuerdos laborales flexibles y empleo protegido en combinación con complementos salariales para las personas con discapacidad.
- Luxemburgo ha propuesto recientemente la introducción de cambios en su actual sistema de empleo y remuneración de las personas con discapacidad para mejorar su autonomía.

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

La existencia de un **transporte** accesible es fundamental para la integración social de las personas con discapacidad. Algunos Estados miembros han adoptado iniciativas relativas al acceso al transporte público (Países Bajos, España, Irlanda y Grecia). El PNA/int. de los Países Bajos contiene las medidas más ambiciosas: para que el transporte ferroviario y el

transporte regional en autobús sean plenamente accesibles en 2010 y 2030, respectivamente, el Gobierno está adoptando medidas que afectan al material rodante, las estaciones, los andenes, las paradas de autobús, los horarios, los despachos de billetes y los distribuidores de billetes automáticos. Por otra parte, la Ley relativa al transporte de pasajeros de 2000 establece que el acceso debe constituir un criterio de adjudicación de contratos de transporte por el Gobierno.

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

3.3.2 *Eliminar la exclusión social de los niños*

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

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

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

PROGRAMA «SURE START» (REINO UNIDO)

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

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

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

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

3.3.3 Promover acciones para zonas afectadas por la exclusión

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

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

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

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

- Ayudas financieras especiales para familias con ingresos bajos en zonas desfavorecidas y montañosas en Grecia y Portugal.

- Equiparación del ingreso mínimo y de las ayudas a personas solas con hijos en los DU a los que se practican en Francia metropolitana.
- Reescalonamiento de la deuda para agricultores empobrecidos por causas ajenas a su voluntad en Austria.

Existen numerosos ejemplos interesantes de políticas proactivas:

- Estrategia integrada destinada a estimular la demanda de las viviendas existentes en regiones con poblaciones en descenso (informe «Pidot») en Finlandia.
- En Dinamarca, el Comité urbano formula estrategias urbanas, en el sector de la vivienda y culturales para zonas urbanas y residenciales en las que se concentran problemas de tipo social, de tráfico, cultural y de empleo.
- En Grecia, el programa «Asterias» promueve la creación de redes entre las autoridades locales para reforzar los servicios destinados a los ciudadanos; el programa «Hipócrates» mejora el acceso a los servicios sanitarios en las islas pequeñas.
- En Suecia, se ofrece ayuda especial (4 000 millones de coronas entre 1999 y 2003) a 24 zonas residenciales fuertemente afectadas por la crisis económica y en las que reside una amplia proporción de inmigrantes, basada en la celebración a nivel local de acuerdos con las autoridades metropolitanas.
- En Francia, se ha creado un fondo especial para la reactivación económica de 751 barrios urbanos deprimidos, combinada con medidas de empleo especiales destinadas a los jóvenes.
- En los Países Bajos, se ha elaborado la «política de ciudades grandes 2000» (*Grotestedenbleid*) para las zonas urbanas con carencia (en 30 ciudades medias) sobre la base de objetivos cuantificables.
- En Alemania, el programa «la ciudad social» («*Die soziale Stadt*») busca promover un planteamiento político integrado en las zonas urbanas con carencias; se destinan recursos y medidas adicionales a las personas desfavorecidas.
- En Irlanda, el programa de desarrollo local e integración social («*Local Development/Social Inclusion Programme*»), con un presupuesto de 280 millones de euros para el periodo 2000-2003, está basado en un planteamiento asociativo y se dirige a las regiones con una alta concentración de desempleo, jóvenes en peligro de exclusión social, personas solas con hijos, personas itinerantes y solicitantes de asilo.
- En Portugal, se celebrarán 50 «contratos de desarrollo social urbano» en los próximos dos años con el objetivo de crear ciudades integradoras, y se gestionarán en colaboración con los agentes locales y nacionales, así como públicos y privados;
- En el Reino Unido, el plan de acción estratégico nacional para la renovación de zonas urbanas (*National Strategy Action Plan for Neighbourhood Renewal*), con un presupuesto de aproximadamente 1 000 millones de libras, orientará programas generales más específicamente hacia las zonas con más carencias. El objetivo final es erradicar las desigualdades y desventajas territoriales en un plazo de 10-20 años.

ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA RENOVACIÓN DE BARRIOS (REINO UNIDO)

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

3.4 Objetivo 4: Movilización de todos los agentes

(a) Promover, según las prácticas nacionales, **la participación y la expresión de las personas en situación de exclusión**, particularmente en lo tocante a su situación, a las políticas y a las acciones de las que son destinatarias.

(b) **Velar por la integración de la lucha contra las exclusiones** en el conjunto de las políticas, especialmente:

- movilizándolo conjuntamente a las autoridades a nivel **nacional, regional y local**, cada una dentro de sus competencias respectivas;
- desarrollando procedimientos y estructuras de **coordinación** apropiados;
- adaptando los servicios administrativos y sociales a **las necesidades de las personas** en situación de exclusión y asegurándose de que los agentes sobre el terreno sean sensibles a dichas necesidades.

(c) **Promover el diálogo y la colaboración** entre todos los agentes públicos y privados interesados, especialmente:

- implicando a los **interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de servicios sociales**, cada cual en el marco de sus competencias respectivas en materia de lucha contra las exclusiones;
- fomentando la responsabilidad y la actuación de **todos los ciudadanos** en la lucha contra la pobreza y la exclusión social;
- propiciando la responsabilidad social de las **empresas**.

La movilización de todas las partes pertinentes, según sus ámbitos de competencia, es un factor clave de una estrategia integrada y participativa para combatir la exclusión social y la pobreza: las administraciones de los Estados miembros, las autoridades locales y regionales, las agencias encargadas de combatir la exclusión social, los interlocutores sociales, las organizaciones que ofrecen servicios sociales y las organizaciones no gubernamentales son

todos responsables de la lucha contra la exclusión social. Aunque a menudo no se tienen en cuenta, otros agentes pueden desempeñar una función importante: las universidades, los institutos de investigación, las oficinas estadísticas nacionales, los medios de comunicación y, sobre todo, las propias víctimas de la exclusión social.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Movilización y coordinación a nivel local y regional

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

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

La coordinación entre los diferentes niveles de competencia es imprescindible para garantizar una aplicación adecuada de la estrategia nacional sobre el terreno. Dependiendo de sus sistemas políticos y, en particular, de las competencias de las entidades regionales, los Estados miembros pueden recurrir a sus estructuras descentralizadas (Finlandia, Alemania y Austria), a acuerdos de cooperación *ad hoc* (Bélgica y Grecia) o a una interacción de planes nacionales, regionales y locales (Italia, el Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Francia) para combatir la exclusión social. Se espera un cambio interesante en España, donde todas las

Comunidades Autónomas, así como los ayuntamientos de las ciudades más importantes, elaborarán planes de acción para combatir la exclusión social de aquí a 2003, en sintonía con la estrategia global definida en el plan nacional de acción. Cabe reseñar un ejemplo en la Comunidad Autónoma de Navarra.

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

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

Adaptar los servicios administrativos y sociales

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

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

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

APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LA MEJOR MANERA:

10 PRINCIPIOS BÁSICOS DE POLÍTICAS Y SERVICIOS INTEGRADORES

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

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

Transparencia y responsabilidad: los destinatarios de las políticas, entre los que se

incluyen los usuarios de servicios, deberían tener garantías de claridad y transparencia sobre la toma de decisiones, y disponer de procedimientos claros para rechazar o recurrir las decisiones (por ejemplo, el defensor del pueblo, la carta de derechos).

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

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

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

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

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

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

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

3.4.3 Promover el diálogo y la colaboración

Contar con la participación de los diferentes agentes

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

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

Los Estados miembros reconocen generalmente el valor de la experiencia y los conocimientos de las organizaciones no gubernamentales, entre las que se incluye a las asociaciones voluntarias u otras, en su calidad de portavoces de las personas socialmente excluidas y de servicio social clave en diversos países. La mayoría de los Estados miembros admiten que el sector no gubernamental debe participar en el proceso de elaboración de los PNA/int., mediante la creación o consolidación de mecanismos de consulta y participación eficaces y

globales. Algunos Estados miembros (Bélgica, Francia, Finlandia, los Países Bajos, Irlanda, Italia y Luxemburgo) han avanzado más en este sentido. Aunque todos los Estados miembros han informado y consultado formalmente al sector no gubernamental, a través, entre otras cosas, de los seminarios bilaterales con la Comisión Europea, en pocos PNA/int. se indica en qué medida se han incluido las contribuciones de este sector. La mayoría de los Estados miembros aduce el tiempo relativamente corto de que dispusieron para preparar este primer PNA/int., lo que ha condicionado el proceso de consulta de este sector.

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

Promover la responsabilidad civil de todos los ciudadanos

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

Promover la responsabilidad social de las empresas

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

RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS (DINAMARCA)

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

4. PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Integración de las especificidades de hombres y mujeres en la estrategia global

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

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

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

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

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

problema del precio de esas guarderías para los padres con ingresos bajos (véase el capítulo 3.1).

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

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

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

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

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

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

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

Objetivo 3: Sorprendentemente, dos amplias iniciativas en favor de las mujeres son presentadas como medidas de apoyo a los más vulnerables, la medida igualdad para las mujeres del NDP²⁵ irlandés (*Equality for Women Measure*) y el cuarto plan de acción español para la igualdad entre hombres y mujeres.

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

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

«OLTRE LA STRADA», EMILIA ROMAGNA, ITALIA

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

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

²⁵ *National Development Plan* (Plan de desarrollo nacional).

4.4 Las especificidades de hombres y mujeres en el proceso de seguimiento, las evaluaciones de impacto y los indicadores

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

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

5. UTILIZACIÓN DE INDICADORES EN LOS PNA/INT.

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

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

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

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

- Los que se han centrado en un único objetivo global: reducir los niveles de pobreza (Irlanda), reducir a la mitad el número de beneficiarios de prestaciones sociales (Suecia), aumentar el número de personas empleadas (Dinamarca). El objetivo danés de aumentar el empleo en 100 000 personas para 2010 debe considerarse en el contexto de un país que ya tiene la tasa de empleo más alta de la UE y que ya supera el objetivo europeo del 70 %. En

este contexto, el acceso de estas personas al mercado de trabajo exige resolver sus problemas al margen del propio mercado de trabajo.

- Los que se fijaron una serie de objetivos específicos, ya sean «administrativos» (Países Bajos), sobre resultados concretos (Reino Unido) o una mezcla de ambos (Portugal). En este último caso, en el PNA/int. se indica que en el plazo de un año todas las personas socialmente excluidas recibirán una asistencia personalizada de servicios sociales y la propuesta de un contrato de integración. En términos de planteamiento de objetivos, el enfoque de Portugal, que combina objetivos generales y específicos, parece el más ambicioso.

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

A falta de indicadores definidos y acordados conjuntamente a nivel europeo, los Estados miembros tienden a utilizar **definiciones diferentes** para medir y evaluar los actuales niveles de pobreza y exclusión social. Aunque la mayoría de ellos hace referencia a la tasa de pobreza relativa, algunos se refieren también a indicadores nacionales de pobreza absoluta (Italia, Portugal y el Reino Unido), aunque varía el significado del término «pobreza absoluta»²⁶. El umbral de pobreza relativa se fija en diferentes niveles (50 % o 60 % del ingreso medio), y en los casos de Irlanda y Austria se ajusta en función de información adicional. Grecia e Italia definen la pobreza relativa sobre la base del ingreso y el consumo, y justifican el uso de este último parámetro por la alta proporción de trabajadores por cuenta propia y de personas propietarias de su vivienda, incluso entre las familias pobres.

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

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

Cabe destacar algunos **planteamientos específicos**. El PNA/int. del Reino Unido hace una diferencia entre los indicadores centrados en los aspectos presentes de la pobreza y exclusión social (como la tasa de pobreza) y los indicadores que detectan factores que aumentan el

²⁶ Toma como referencia la cesta de la compra en Italia, y el umbral de pobreza relativa en un momento del tiempo en el Reino Unido. Portugal no da una definición clara de la pobreza absoluta o de la pobreza infantil en su PNA/int.

riesgo de pobreza y exclusión social (como el ausentismo escolar o los embarazos de adolescentes). En el PNA/int. de Italia se identifican indicadores específicos para los grupos vulnerables (por ejemplo, las personas con discapacidad que residen en viviendas con barreras arquitectónicas, las personas de edad avanzada que viven solas y no tienen ningún familiar vivo). Es también interesante constatar que algunos países utilizan específicamente indicadores subjetivos, porque consideran que la percepción de las personas afectadas puede ser tan importante como su situación objetiva (Italia, Bélgica).

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

Indicaciones para futuros avances a nivel de la UE

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

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

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

Por otra parte, hay que reconocer que los indicadores a nivel europeo no deberían limitarse a los ingresos y el empleo, sino que deberían abarcar otras áreas clave para la integración social, como la salud, la vivienda, la educación, la participación social y la situación de determinados grupos vulnerables. En el ámbito de la salud, se establecerá un sistema global de información

sanitaria en el marco del Programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública (ver el COM(2000) 285 final de 16.5.2000) que abarcará la recogida, el análisis y la difusión de información sobre la situación sanitaria, los sistemas sanitarios y los determinantes sanitarios. El desarrollo de fuentes de información sobre la salud de buena calidad y basadas en datos administrativos podría ser un primer paso hacia una cobertura más global, pero en la mayoría de las áreas será insuficiente puesto que la comparabilidad será escasa.

El Comité de protección social creó un grupo de expertos sobre indicadores en enero de 2001 para mejorar los indicadores en el ámbito de la pobreza y la exclusión social, incluidos los que se utilizarán para evaluar las tendencias y seguir los cambios políticos en el marco de los PNA/int., y desarrollar indicadores capaces de ilustrar el papel de la protección social y contribuir al proceso de modernización de los sistemas. Está previsto que el grupo presente un informe a finales de 2001 con vistas a elaborar una lista de indicadores acordados conjuntamente en el ámbito de la pobreza y la exclusión social, a tiempo para el Consejo Europeo de Laeken.

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

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

PARTE II – LOS ESTADOS MIEMBROS

BÉLGICA

Conclusiones

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

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

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

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

1. TENDENCIAS E IMPERATIVOS MÁS IMPORTANTES

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

En 1998, Bélgica gastó el 27,5% del PIB en asistencia social, lo que, en líneas generales, está en consonancia con la media de la UE. Aunque Bélgica tiene un **sistema de protección social** muy desarrollado, en 1997 el 15% de la población vivía en una pobreza relativa (ingresos inferiores al 60% de los ingresos medios). La mitad de ese grupo afronta una pobreza relativa persistente. En particular, los beneficiarios de asistencia social y los desempleados corren un gran riesgo de encontrarse en esa situación. Desde mediados del decenio de 1980, las prestaciones sociales han ido a la zaga del desarrollo de los salarios.

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

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

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

indicadores permitiría una supervisión y una evaluación más precisas de las repercusiones de las medidas en materia de políticas relativas a la integración social. El Gobierno se propone contribuir al compromiso europeo en materia de formulación de un conjunto de indicadores comunes que propicien a la formulación de los futuros PNA/int..

2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES

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

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

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

Perspectiva estratégica a largo plazo

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

Contenido innovador del PNA/int.

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

Planteamiento coordinado e integrado

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

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

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

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

3. MEDIDAS MÁS IMPORTANTES EN MATERIA DE POLÍTICAS RELATIVAS A LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES

Facilitar la participación en el empleo

Se enumera una diversidad de acciones encaminadas a mejorar el acceso al mercado laboral para todos mediante la activación, el fomento de la economía social, los planes de aprendizaje a lo largo de toda la vida, las vías de integración para los jóvenes y los programas de TIC. Otras iniciativas van encaminadas a mejorar el acceso a unos ingresos razonables, a una vivienda decorosa, a los servicios de salud y a la educación. Según el PNA, los hogares con ingresos muy bajos no pueden beneficiarse plenamente de la deducción fiscal correspondiente a los hijos a su cargo, porque su tributación es demasiado baja. Esa deficiencia del sistema fiscal afecta a más del 10% de todos los hogares. Así, pues, a partir del ejercicio fiscal 2001 se va a introducir un crédito impositivo reembolsable correspondiente a los hijos a cargo, como instrumento para mejorar la situación en materia de ingresos y abordar la trampa del desempleo. Pese a la

reciente evolución positiva del empleo, en los diez últimos años el número de personas dependientes de la asistencia social ha aumentado en gran medida a causa de la exclusión del mercado laboral y la erosión de las prestaciones normales de la seguridad social. El programa Spring va encaminado a abordar esas causas estructurales mediante medidas de activación y el aumento de los niveles mínimos de las prestaciones. Aún no ha concluido la ejecución de ese programa. Establece objetivos cuantitativos ambiciosos y un horizonte temporal: se debe reducir el número global de beneficiarios de ingresos mínimos en un tercio en un período de cinco años y se debe aumentar del 5% al 20% el número de beneficiarios objeto de activación. No hay una estrategia integral en materia de TIC, pero se incluyen algunas iniciativas válidas sobre la formación al respecto.

Prevenir los riesgos de exclusión

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

Ayudar a los más vulnerables

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

Movilizar todos los órganos pertinentes

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

4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS

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

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

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

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

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

DINAMARCA

Conclusiones

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

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

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

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

Imperativos futuros El más importante imperativo futuro es el de lograr que tenga éxito el mercado laboral integrador. Se debe verlo en el marco de una fuerza laboral envejecida y del objetivo global a largo plazo de aumentar en 100.000 el número de personas con empleo. Otro imperativo es el de garantizar la integración social, lingüística, cultural y profesional de los refugiados y los inmigrantes. Otro motivo de preocupación se refiere a las personas con múltiples problemas sociales/sanitarios, que constituyen una gran proporción de las personas que acaban careciendo de techo.

1. IMPERATIVOS Y TENDENCIAS MÁS IMPORTANTES

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

Según los datos SEEPROS de EUROSTAT, Dinamarca gasta el 30% del PIB en **protección social**, frente al 27,7% de media de los 15 Estados miembros de la UE (datos correspondientes a 1998). Calculado en estándar de poder adquisitivo (EPA) por habitante, el gasto danés en protección social asciende a 7.098 EPA, muy superior a la media de los 15 Estados miembros de la UE: 5.532 EPA.

Confirma la eficacia del modelo danés de política social el dato de que Dinamarca tiene la tasa más baja de pobreza relativa de la UE. Según los datos armonizados del PHCE (1997), el 8% de la población danesa vivía con ingresos inferiores al 60% de los ingresos nacionales medios. La tasa de personas que vivieron continuamente en la pobreza a lo largo del período 1995-1997 fue del 3% (datos del PHCE).

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

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

- Pese a la considerable reducción del desempleo y al aumento del empleo, **el número de solicitantes de subsidios de subsistencia de larga duración** -es decir, las personas que reciben asistencia monetaria o que son objeto de activación o rehabilitación durante al menos 10 meses del año natural- aumentó de 115.000 en el período 1994-1998 a casi 122.000 en 1999. Según un cálculo aproximado, el 70% (85.000 personas), aproximadamente, de ellas tienen problemas distintos al del desempleo.
- El fomento y la construcción de sociedades integradoras tienen una **dimensión étnica en aumento**. Es importante abrir y adaptar las políticas de formas que garanticen la conversión de la diversidad étnica en aumento en la sociedad en una baza a fin de que no llegue a ser un factor de exclusión y una divisoria social. Los inmigrantes constituyen un porcentaje en aumento de los perceptores de asistencia monetaria de larga duración (el 34% en 1999 frente al 24% en 1994).
- Otro motivo de preocupación se refiere a las **personas con problemas sociales especiales**. Unas 50.000 personas están socialmente marginadas (por ejemplo, unas 14.000 personas que practican el uso indebido de drogas, unas 4.500 personas sin techo y unas 30.000 personas enfermas mentales, que necesitan iniciativas sociales especiales). Se calcula que sólo una pequeña proporción de las personas que practican un uso indebido del alcohol forman parte del grupo de personas socialmente marginadas.

Las tendencias positivas de la economía danesa constituyen una buena base para fortalecer las medidas encaminadas a afrontar esos imperativos y construir una sociedad más integradora y cohesiva. En los 10 próximos años el Gobierno se propone aumentar en 100.000 el número de personas con un puesto de trabajo. Se debe verlo en el marco de una fuerza laboral envejecida en conjunto y que está disminuyendo y se prevé que se reduzca en 40.000 hasta 2010.

2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS PRINCIPALES

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

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

2.1. Perspectiva estratégica a largo plazo

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

2.2. Contenido innovador del PNA/int.

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

Tomando el lugar de trabajo como punto de partida para la prevención de la exclusión y la marginación sociales, las medidas que apoyan la responsabilidad de los interlocutores sociales -el “índice social” y los “balances socioéticos”- representan formas nuevas de crear incentivos positivos para que las empresas acepten una responsabilidad social. Otro elemento innovador es el programa de elaboración de metodología y, en particular, el componente que entraña la preparación de planes de acción locales relativos al mercado laboral integrador.

2.3. Planteamiento coordinado e integrado

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

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

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

3. MEDIDAS MÁS IMPORTANTES EN MATERIA DE POLÍTICAS RELATIVAS A LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES

3.1. Facilitar la participación en el empleo

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

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

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

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

3.3. Prevenir los riesgos de exclusión

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

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

3.4. Ayudar a los más vulnerables

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

3.5. Movilizar todos los órganos pertinentes

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

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

4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS

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

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

La asignación con cargo al FSE para el objetivo 3 del DOCUP asciende a 379 millones de euros, lo que representa el 50% del importe total. En el DOCUP figura una prioridad encaminada a fomentar la igualdad de oportunidades para todos en el acceso al mercado laboral y también se prestará apoyo en el nivel local para facilitar a los grupos desfavorecidos, tales como las minorías étnicas, empleo y oportunidades en materia de formación (la asignación con

cargo al FSE de 105 millones de euros representa el 27% del presupuesto). Otro programa es EQUAL con una asignación con cargo al FSE de 29,9 millones de euros correspondientes al 50% del importe total. El 58%, aproximadamente, se centrará en medidas encaminadas a integrar a las personas que actualmente padecen alguna forma de exclusión del mercado laboral. Pese a la existencia de los programas antes citados, en el PNA/int. no se hace referencia a las posibilidades que ofrecen.

ALEMANIA

Conclusiones

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

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

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

Medidas en materia de políticas El PNA se centra en cuatro prioridades en la lucha contra la pobreza y la exclusión social: integración en el mercado laboral y aptitudes profesionales, conciliación del trabajo y la vida familiar, asistencia para los grupos más vulnerables y mejora de la eficiencia de los planes de asistencia volviéndolos más específicos. El PNA ofrece un panorama del sistema alemán de protección social y se refiere a muchas medidas particulares vigentes y recientemente adoptadas y a otras proyectadas y a los procedimientos idóneos para alcanzar esos objetivos. Se menciona toda una panoplia de sectores de aplicación de políticas y grupos de riesgo, así como la ayuda concreta a ellos destinada, pero no se ofrecen explicaciones de la mayoría de los compromisos generales sobre cómo se plasmarán unas políticas más integradoras en nuevas disposiciones operativas. En general, no figuran objetivos cifrados ni mecanismos de supervisión aptos para calibrar los avances logrados. En el marco de la perspectiva de 10 años puesta de relieve en la Cumbre de Lisboa no se hace referencia a un plan estratégico a más largo plazo.

Imperativos futuros El más importante imperativo futuro es el fomento de políticas integradas en materia de integración social relacionadas con las personas que encuentran problemas para entrar en el mundo laboral abordándolos como cuestiones estructurales y no como meras cuestiones propias de un grupo beneficiario. En la lucha contra la pobreza y la exclusión social, resulta esencial la adopción de medidas comunes por parte de todos los copartícipes pertinentes en las esferas de la educación, la

formación profesional y el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Hay que prestar atención particular a la tasa más elevada de desempleo en los Länder orientales y a sus efectos en la pobreza y la exclusión social.

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

1. IMPERATIVOS Y TENDENCIAS MÁS IMPORTANTES

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

Según los datos SEEPROS, Alemania gasta el 29,3% de su PIB en protección social, frente al 27,7% de media en los 15 Estados miembros de la UE (datos correspondientes a 1998). Calculado como gasto por habitante en estándar de poder adquisitivo (EPA), el gasto alemán en protección social, que asciende a 6.459 EPA, es muy superior a la media en los 15 Estados miembros de la UE, que asciende a 5.532 EPA.

El sistema integral de protección social de Alemania explica en cierta medida por qué, pese a los problemas del mercado laboral, se ha mantenido en un nivel tan bajo la pobreza relativa. Según los datos del Panel de Hogares de la Comunidad Europea (PHCE), en 1997 el 14% de la población vivía con una renta inferior al 60% de la renta media nacional, inferior a la media de la UE, que es del 18%. La tasa de pobreza relativa y persistente era del 8%. Según el estudio de 1998 del instituto alemán de estadísticas (SOEP), en los Länder occidentales el 13,0% de los ciudadanos alemanes, pero el 25,4% de los no ciudadanos, vivían en una pobreza relativa. Esas diferencias de ingresos aumentaron durante el decenio de 1990.

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

Algunos de los imperativos fundamentales son los siguientes:

- La mitad de todos los no alemanes (frente a una cuarta parte de los ciudadanos alemanes) carecen de título alguno de educación o formación profesional. Los

desfases correspondientes a los de edades comprendidas entre los 20 y los 29 años aumentan hasta uno de cada tres de los no alemanes, frente a "sólo" uno de cada doce entre los ciudadanos alemanes.

- Sigue habiendo disparidades regionales en materia de ingresos entre los antiguos y los nuevos Länder alemanes. La Encuesta sobre los Ingresos y el Consumo en Alemania (EVS) de la *Statistische Bundesamt* correspondiente a 1998 revela una tasa de 11% de personas que forman parte de hogares con ingresos inferiores al 60% del umbral nacional medio en los Länder "antiguos", pero del 18,7% en los "nuevos" Länder (12,5% del conjunto en el nivel nacional).
- Además, la Alemania oriental se caracteriza por dificultades específicas, tales como el elevado desempleo estructural y la necesidad de infraestructuras públicas y privadas sólidas.
- En diciembre de 1998, el 3,5% de la población y el 4,0% de los hogares recibieron asistencia social o, dicho de otro modo, "asistencia habitual para sufragar los gastos de subsistencia". Más de una de cada cuatro familias monoparentales (28%) dependen de la asistencia social.

2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS PRINCIPALES

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

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

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

2.1. Perspectiva estratégica a largo plazo

En el primer informe oficial sobre la pobreza y la riqueza se subrayan los riesgos de pobreza relacionados con la situación en materia de empleo, educación y familia. Así, pues, los grupos más vulnerables ante la exclusión social son los desempleados, las personas con escasas aptitudes profesionales, los padres y las madres sin pareja y las familias con tres o más hijos, además de los inmigrantes, incluidos los reasentados. Sin embargo, el PNA podría haberse centrado más en las iniciativas encaminadas a abordar las políticas ministeriales no integradas y fomentar planteamientos territoriales coherentes. Hay que desarrollar más la estrategia para los problemas específicos de los Länder orientales en cuanto a las necesidades en materia de pobreza y exclusión social. En los compromisos generales faltan explicaciones sobre cómo se plasmarán unas políticas más integradoras en nuevas disposiciones operativas. La aplicación de estrategias para prestar más y mejores servicios de guardería siguen siendo imprecisos. Se han formulado pocos compromisos nuevos que superen la perspectiva de dos años del PNA actual (por ejemplo, reforma de las pensiones, legislación sobre la jornada parcial, activación del mercado laboral) y las propuestas sobre la estrategia a medio plazo para los planteamientos integrados están dado sus primeros pasos. La referencia a la perspectiva de 10 años destacada en la Cumbre de Lisboa es insuficiente.

2.2. Contenido innovador del PNA/int.

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

2.3. Planteamiento coordinado e integrado

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

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

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

período 2001-2003, pero en general no se ofrecen subobjetivos cifrados sobre la aplicación del objetivo de igualdad de participación de los inmigrantes en las medidas de formación y capacitación. Se debe abordarlos en la ejecución del PNA/empl. 2002.

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

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

3. MEDIDAS MÁS IMPORTANTES EN MATERIA DE POLÍTICAS RELATIVAS A LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES

3.1. Facilitar la participación en el empleo

El PNA se centra en la mejora de la cooperación entre los SPR y la administración de la asistencia social con vistas a conseguir una asistencia más eficiente para ayudar a las personas a integrarse en el mercado laboral y procedimientos burocráticos más sencillos. Sin embargo, la contribución de las políticas en materia de educación y de aprendizaje a lo largo de toda la vida a ese fin sigue sin estar clara. Para quienes tienen niveles bajos de capacitación o carecen de las decisivas aptitudes básicas y en materia de TI y experimentan la tensión entre el objetivo del empleo a lo largo de toda la vida y la realidad de numerosas interrupciones en sus carreras particulares en el mercado laboral, la respuesta parece seguir estribando en medidas en parte suplementarias y sólo en parte conexas: el riesgo de la “divisoria del aprendizaje” sigue siendo importante. También hay una iniciativa importante para fomentar la integración en el mercado laboral de las personas con discapacidad (“50.000 nuevos puestos de trabajo para los discapacitados”). Se piensa hacer extensivos a toda Alemania los planes que prestan servicios adaptados a las necesidades de las personas discapacitadas mediante la “asistencia en materia de empleo” (*“Arbeitsassistentz”*).

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

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

3.3. Prevenir los riesgos de exclusión

Aparte de las medidas específicas para personas con discapacidades, se hacen pocas propuestas sobre cómo se pueden beneficiar otros grupos desfavorecidos de las campañas de fomento de

las TIC lanzadas en 1999 y 2000. Sobre la prevención del fenómeno de las personas sin techo, el PNA informa sobre la posibilidad del pago temporal del alquiler a los inquilinos con dificultades. Para aumentar la calidad de las recomendaciones dadas por los organismos de asesoramiento en materia de deuda, se están redactando normas de calidad de la formación suplementaria para los encargados del asesoramiento en materia de deuda que se aplicarán en todo el país. Sin embargo, parece importante velar por que se preste el necesario apoyo financiero a esos centros de información.

3.4. Ayudar a los más vulnerables

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

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

3.5. Movilizar todos los órganos pertinentes

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

4. EVALUACIÓN DE LA INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS

En el PNA se subrayan los objetivos generales de aumento de la participación femenina en el mercado laboral y conciliación del trabajo y la vida familiar. Sin embargo, no figura información concreta sobre cómo se propone aumentar la participación femenina en el mercado laboral y como se tendrán en cuenta las necesidades concretas de las personas amenazadas de exclusión en el fomento del trabajo con jornada parcial, servicios de guardería asequibles y de calidad (con jornada completa) o servicios de atención de salud y asistencia a largo plazo para los miembros de la familia.

El PNA se refiere explícitamente a la integración de la igualdad entre los sexos sólo en el marco de la iniciativa *"Soziale Stadt"* ("Ciudad Social") como parte del planteamiento territorial de la lucha contra la exclusión social. Pero en la mayoría de los casos faltan medidas concretas para superar los obstáculos que afrontan las mujeres desfavorecidas. En la ejecución de las medidas en pro de las personas con discapacidades, en el marco de la asistencia social a los niños y los adolescentes y su educación y en relación con los inmigrantes. Sin embargo, en el fomento de la capacitación en materia de TIC se tendrán en cuenta los aspectos relativos a la

igualdad entre los sexos. Sin embargo, al fomentar las aptitudes profesionales en materia de TIC se debe desglosar por categorías profesionales la meta del 40% de participación femenina en todos los sectores al respecto.

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

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

La intervención total con cargo al FSE por parte de los niveles federal y de los Länder asciende a 10.809 millones de euros en relación con el objetivo 3 y a 8.805 millones de euros en relación con el objetivo 1. Las intervenciones con arreglo al objetivo 1 siguen estrechamente la estructura y la orientación principal del DOCUP correspondiente al objetivo 3. Con arreglo al ámbito b) de aplicación de políticas ("*Una sociedad sin exclusión*"), el apoyo del FSE representa el 19,9% (2.107 millones de euros) y el 22,1% (1,29 millones de euros), respectivamente, y se centra en la lucha contra el desempleo de larga duración y la mejora de las posibilidades de consecución de un puesto de trabajo por parte de los grupos vulnerables en el mercado laboral. Además, se va a destinar una proporción del 10% de la asignación total con cargo al FSE en el ámbito e) de aplicación de políticas ("*Mejorar las oportunidades de las mujeres*") a objetivos en materia de integración social.

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

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

GRECIA

Conclusiones

Situación y tendencias En Grecia, una red de seguridad en materia de disposiciones sociales y asistencia social basada en principios uniformes está en proceso de desarrollo gradual. La política social se ha caracterizado primordialmente por las prestaciones monetarias no específicas, pero está cambiando a consecuencia de medidas recientemente adoptadas. En materia de servicios y programas de protección y asistencia social universal sigue existiendo margen para mejorar en relación con la planificación, las estructuras de ejecución y prestación de servicios. Los datos armonizados del PHCE muestran que en 1997 el 22% de la población griega tuvo unos ingresos inferiores al 60% de la media nacional, mientras que el porcentaje de personas que vivieron en la pobreza en el período 1995-97 era del 10,5%.

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

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

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

Imperativos futuros El más importante imperativo futuro es el de la elaboración y la aplicación de políticas específicas para mejorar las intervenciones en el sector de la protección social a favor de todos

los ciudadanos con riesgo de exclusión social y pobreza, con lo que se fomentará su integración social. Otros imperativos importantes son los de fomentar las perspectivas de empleo de los grupos más vulnerables de la población, dada la vinculación entre el desempleo y las situaciones de pobreza y exclusión social, y la necesidad de una importante reforma de las pensiones para salvaguardar su idoneidad y sostenibilidad a largo plazo.

1. IMPERATIVOS Y TENDENCIAS MÁS IMPORTANTES

Según los datos presentados en el PNA/int.²⁷ griego, la tasa de pobreza relativa fue del 17% en 1988, del 18,4% en 1994 y del 17,3 en 1999, lo que indica que, pese al rápido cambio estructural de la economía y la sociedad, se ha mantenido estable la pobreza relativa. Sin embargo, según los datos del PHCE, la tasa de pobreza relativa fue del 22% tanto en 1995 como en 1997.

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

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

Hay que adaptar las formas vigentes de prestación pública de servicios sociales, apoyo y asistencia social en Grecia para que atiendan las necesidades multidimensionales y en aumento en esa esfera. Según los datos SEEPROS de Eurostat, Grecia ha aumentado el gasto en protección social y en 1998 le dedicó el 24,5% de su PIB (media de los 15 Estados miembros de la UE: 27,7%). Calculado en estándar de poder adquisitivo (EPA) por habitante, el gasto en protección social en Grecia, que asciende a 3.139 EPA, es inferior a la media de los 15 Estados miembros de la UE, que asciende a 5.532 EPA, y se debe a sus niveles menores de capacidad productiva. Más de la mitad de los gastos sociales están dedicados a la vejez y a las pensiones de los supervivientes (el 52,6% en comparación con el 45,7% en los 15 Estados miembros de la UE), con lo que quedan relativamente menos recursos para financiar otras transferencias sociales.

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

²⁷ Datos procedentes de la Encuesta nacional sobre gastos de los hogares, basada en la renta disponible y en un nivel de pobreza situado en el 60% de la media nacional.

- Otro imperativo reconocido por el PNA/int. es el de aumentar más la diversidad y la calidad de los servicios de asistencia social, lo que probablemente propicie otros aumentos en su importancia como porcentaje del PIB.
- El PNA/int. insiste mucho en las medidas de las políticas de activación y prevención ya proyectadas o en ejecución con cargo al PNA griego en pro del Empleo. Así, pues, la lucha contra el desempleo y en pro del empleo es un imperativo fundamental del PNA/int. griego.
- Pese a los buenos resultados económicos que sigue presentando desde 1996, Grecia ha de afrontar aún el imperativo de abordar las desigualdades regionales para fortalecer la cohesión social.
- El abandono temprano de la escuela (en particular, los jóvenes con discapacidades "físicas", "mentales" o "sociales"), si bien ha disminuido en los últimos años, sigue siendo un imperativo, dados sus estrechos vínculos con la pobreza intrageneracional.
- *La mejora de las condiciones de vivienda de algunas familias con bajos ingresos sigue necesitando atención especial.*
- Otro motivo de preocupación es la necesidad de una importante reforma de las pensiones. La *reorganización del sistema de seguridad social* reviste la mayor importancia, pues, en vista de la actual situación financiera y de los imperativos futuros de una población que está envejeciendo, es necesaria para salvaguardar la idoneidad permanente de las pensiones a largo plazo.
- Fomento de una sociedad multicultural mediante una integración no conflictiva de los inmigrantes es un imperativo y una prioridad del PNA/int..

2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS PRINCIPALES

El marco estratégico del PNA/int. encaminado a preservar la cohesión social está estructurado en tres ramales: políticas generales, con fuertes influencias en las magnitudes sociales y las relaciones sociales; políticas especializadas, con objetivos particulares e intervenciones independientes; e intervenciones administrativas para ampliar la diversidad de opciones. En ese marco, se proponen tres ajustes en las políticas: a) en relación con las necesidades (la demanda) de una política social para abordar principalmente los nuevos problemas vinculados con el desempleo, la transición a las nuevas condiciones económicas y a las realineaciones mundiales, b) en relación con la aplicación (la oferta) de la política social mediante la adaptación de las estructuras administrativas para que estén al servicio del nuevo papel de la política social y c) para conseguir nuevas formas de abordar la información (indicadores estadísticos e información administrativa). En general, el PNA/int. sigue cuatro direcciones estratégicas: 1) continua expansión macroeconómica, 2) política de empleo encaminada a luchar contra el desempleo y a favorecer la flexibilidad en el mercado laboral (ayudando a las mujeres y a los grupos con bajos ingresos), 3) una serie de reformas en sectores vinculados con la exclusión (salud, asistencia social, educación, seguridad social, administración pública, descentralización) y 4) tres nuevas iniciativas específicas que se adoptarán en enero de 2002.

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

2.1. Perspectiva estratégica a largo plazo

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

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

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

2.2. Contenido innovador del PNA/int.

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

También algunas nuevas medidas presentadas principalmente en relación con los objetivos 2 y 3 se caracterizan por elementos y planteamientos innovadores. Se debe destacar en particular la confección de un mapa de la oferta y la demanda de servicios de asistencia social

en los niveles regional y local, que estará conectado con el sistema integrado de información geográfica sobre la atención de salud y la asistencia social que se va a crear.

2.3. Planteamiento coordinado e integrado

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

3. MEDIDAS MÁS IMPORTANTES EN MATERIA DE POLÍTICAS RELATIVAS A LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES

3.1. Facilitar la participación en el empleo

En el PNA/int. griego figuran gran número de medidas en materia de políticas, distribuidas entre los cuatro objetivos comunes, y con diversas formas, tales como las siguientes: acciones, actos legislativos, reformas proyectadas en diversos ámbitos de aplicación de las políticas, ampliación de las medidas vigentes, prestaciones financieras, etc. El PNA/int. insiste en particular en medidas y acciones al servicio del **objetivo 1.1** "*Facilitar la participación en el empleo*", la inmensa mayoría de las cuales son medidas incluidas ya en el PNA/empl. griego para 2001. Sin embargo, mientras que en el PNA/int. figuran diversas acciones específicas que pueden contribuir a un mayor acceso al mercado laboral para determinados grupos destinatarios, un factor decisivo para su eficacia, dada la escala del problema del desempleo, sería el avance en la reestructuración en gran escala del Instituto Nacional de Empleo, que está en marcha, y el establecimiento de un sistema bien organizado de determinación, información y supervisión de las corrientes de entrada en el desempleo y salida de él. Además, se debe prestar atención particular a las medidas encaminadas a prestar orientación y apoyo social adaptados a las necesidades particulares.

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

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

3.3. Prevenir los riesgos de exclusión

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

3.4. Ayudar a los más vulnerables

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

3.5. Movilizar todos los órganos pertinentes

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

4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS

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

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

En todo el PNA/int. se hacen pocas referencias generales al MCA 2000-2006 y a la iniciativa comunitaria EQUAL y no se ofrecen cifras en el nivel de los objetivos o las medidas relativos a la contribución de los Fondos estructurales o del FSE, en particular. Sin embargo, un gran número de medidas, en particular las relativas a los objetivos 1.1, 2, 3 de Niza y en menor medida las relativas al objetivo 4, entrañan implícitamente la contribución del FSE.

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

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

ESPAÑA

Conclusiones

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

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

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

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

1. IMPERATIVOS Y TENDENCIAS MÁS IMPORTANTES

A lo largo de los 20 últimos años, el sistema español de protección social ha experimentado cambios que representan el paso del sistema tradicional de protección del empleo con cargo a los impuestos a un sistema mixto que también brinda prestaciones de asistencia social con financiación pública. El sistema de protección social se refiere principalmente al subsidio de ingresos mínimos, las prestaciones de protección en materia de salud, desempleo y vejez e integración en el mercado laboral y va camino de adquirir alcance universal. Es importante observar que el de los ingresos mínimos garantizados no es un plan nacional homogéneo, pues existen diferentes sistemas regionales que aportan distintos niveles de prestaciones.

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

Según los datos SEEPROS de Eurostat, España gasta el 21,6% del PIB en protección social, frente al 27,7% por término medio de los 15 Estados miembros de la UE (datos correspondientes a 1998). El gasto por habitante en estándar de poder adquisitivo (EPA) asciende a 3.224 EPA en España, frente a una media en los 15 Estados miembros de la UE de 5.532 EPA. Según los datos armonizados del PHCE (1997), el 19% de la población española vivía con unos ingresos inferiores al 60% de los ingresos medios (tasa de pobreza relativa). La tasa de personas que vivían continuamente en una situación de pobreza permanente en el período 1995-1997 era del 8% (datos del PHCE).

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

Algunos de los imperativos fundamentales son los siguientes:

- Garantizar una asistencia mínima normalizada en todo el territorio nacional, pues la forma como se aborda la integración social difiere en gran medida de una Comunidad Autónoma a otra;
- Garantizar una coordinación más estrecha entre políticas activas de empleo y políticas de integración social;
- Centrarse en los principales grupos vulnerables, tales como las personas sin techo, los inmigrantes y las familias monoparentales, pues en esos grupos se acumulan las

situaciones desfavorecidas, tales como el desempleo, las escasas aptitudes profesionales, las malas condiciones de vivienda, las discapacidades, etc.

- Atender la necesidad de prestar protección social a los jubilados y a los discapacitados.

2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS PRINCIPALES

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

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

2.1. Perspectiva estratégica a largo plazo

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

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

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

2.2. Contenido innovador del PNA/int.

El contenido más innovador del PNA/int. es la movilización de los interesados directos descrita en relación con el objetivo 4. Aunque en relación con los otros objetivos hay una descripción de las iniciativas proyectadas para los dos próximos años, se refieren en general a la mejora de las medidas existentes. Se puede ver la movilización de todos los interesados directos en la esfera

de la integración social como la forma de fomentar la sensibilización sobre esa cuestión concreta y fomentar cambios sistémicos que permitan la formulación de planteamientos más integrados.

2.3. Planteamiento coordinado e integrado

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

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

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

3. MEDIDAS MÁS IMPORTANTES EN MATERIA DE POLÍTICAS RELATIVAS A LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES

3.1. Facilitar la participación en el empleo

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

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

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

asistencia de las enfermedades crónicas, y en el Plan Nacional contra la Droga. Por último, se asigna el 10% a los servicios sociales y la vivienda.

3.3. Prevenir los riesgos de exclusión

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

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

3.4. Ayudar a los más vulnerables

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

3.5. Movilizar todos los organismos pertinentes

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

contra la exclusión de Navarra (1998-2005) se indica cómo puede una Comunidad Autónoma movilizar a los interlocutores regionales para determinar los imperativos por afrontar y formular las medidas operativas.

4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS

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

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

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

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

FRANCIA

Conclusiones

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

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

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

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

1. IMPERATIVOS Y TENDENCIAS MÁS IMPORTANTES

Desde mediados de 1997, la economía francesa ha estado experimentando, pese a una inflexión reciente, una tasa de crecimiento sostenido (el PIB creció el 3,2% en 2000) y una alta tasa de creación de puestos de trabajo (515.000 en 1999, 580.000 en 2000). La tasa de desempleo ha ido disminuyendo desde 1997 (8,7% al final de marzo de 2001), lo que ha beneficiado en particular a los desempleados de larga duración, a las personas de más de 50 años y a los jóvenes. Pese a esas tendencias, el nivel de **desempleo** sigue siendo muy elevado y sobre todo **persisten desigualdades**. Por ejemplo, la tasa de desempleo es de 7,7% en el caso de los hombres, mientras que alcanza el 10,9% en el de las mujeres, hay considerables diferencias entre las regiones, pues el norte y el sur de Francia han de afrontar un desempleo mucho más elevado que el oeste o el centro del país.

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

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

La pobreza y la exclusión están vinculadas principalmente a la ausencia de empleo y las personas que tienen un puesto de trabajo no son inmunes al respecto. Esos “trabajadores pobres” constituyen uno de los grupos más vulnerables ante la pobreza y la exclusión (1,3 millones de personas). Los otros grupos son: los niños menores de 15 años que viven en hogares pobres (950.000 en 2000), los desempleados de larga duración, los jóvenes con aptitudes profesionales insuficientes, las familias numerosas, las familias monoparentales, los solicitantes de asilo y las poblaciones de los barrios de viviendas degradadas o de los Departamentos de Ultramar.

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

2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS PRINCIPALES

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

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

2.1. Perspectiva estratégica a largo plazo

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

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

2.2. Contenido innovador del PNA/int.

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

objetivos del proyecto de legislación sobre la “modernización social”). El Plan de 2001 **subraya la importancia** de que la **acción se centre en los territorios en los que la pobreza y la exclusión son más evidentes.**

2.3. Planteamiento integrado y coordinado

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

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

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

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

3. PRINCIPALES MEDIDAS EN MATERIA DE POLÍTICAS RELATIVAS A LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES

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

El planteamiento adoptado no consiste en crear derechos específicos, reservados sólo a los más desfavorecidos, sino que propone adaptar todas las disposiciones de la legislación general y

formular acciones de seguimiento para velar por su aplicación efectiva. Las medidas entrañan principalmente la orientación de los desempleados y los grupos más alejados del mercado laboral hacia el empleo mediante la validación de aptitudes y títulos profesionales y el establecimiento de tarifas sociales para los servicios públicos basadas en los ingresos reales de las personas. Entre las nuevas medidas figuran la facilitación del acceso a la vivienda, la mejora del sistema de acceso a la atención de salud y sobre todo un esfuerzo importante en relación con los padecimientos psicológicos. En el PNA/int. se proponen también –si bien en menor medida- programas de ayuda para el acceso a la educación, la justicia y la cultura.

3.2. Prevenir los riesgos de exclusión

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

Aunque el Plan no menciona la e-Integración como imperativo importante, sí que enumera una serie de **iniciativas relativas a la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación** (TIC) en la educación (todas las escuelas estarán conectadas a la red Internet antes del fin del curso escolar 2001-2002, diploma de usuario de ordenadores y de la red Internet) y la formación (módulo de iniciación a la red Internet y "certificado de navegación por la red Internet" ofrecidos a los solicitantes de empleo a los que se imparta formación y a los jóvenes que asistan a los centros locales). Se van a crear puntos de acceso público a la red Internet (de aquí a 2003, se abrirán más de 7.000, 2.500 de los cuales habrán firmado una "Carta del ciberespacio público" con vistas a ofrecer formación general para todos en forma de "pasaporte para la red Internet y el sector de comunicación polivalente"). Por último, se acelerará la ejecución del programa "Puntos Cyb").

3.3. Ayudar a los más vulnerables

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

3.4. Movilizar todos los órganos pertinentes

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

4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS

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

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

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

5. PAPEL DEL FSE

En el PNA/int. no se mencionan explícitamente las intervenciones cofinanciadas por el FSE. Sin embargo, **resultan perceptibles los vínculos con la política preventiva aplicada**. El FSE presta un apoyo particular para fortalecer el planteamiento preventivo en el marco del programa del objetivo 3 para el período 2000-2006. En efecto, esas medidas representan el 65,5% del presupuesto nacional total (unos 3.000 millones de euros de contribuciones con cargo al FSE).

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

IRLANDA

Conclusiones

Situación y tendencias fundamentales El año 2000 fue el séptimo de un extraordinario crecimiento económico en Irlanda. El PIB creció un 10,7%, el triple de la media de la UE y superior a los resultados de los años anteriores. Las repercusiones han sido enormes: una reducción del desempleo al 2% y del desempleo de larga duración a menos del 1,7%. Junto con un aumento del empleo, hay una escasez cada vez mayor de mano de obra y de trabajadores especializados. Desde el punto de vista de la pobreza, el panorama es mixto. Utilizando la definición de “pobreza constante”, los niveles de pobreza entre los adultos se redujeron del 15% en 1994 al 8% en 1998, mientras que los niveles de pobreza infantil quedaron reducidos al 12% en el mismo período. Pero existe una disparidad cada vez mayor en materia de ingresos. En 1997, el 20% de la población vivía en una pobreza relativa (ingresos inferiores al 60% de la media). En el PNA/int. figura poca información sobre las tendencias y pocos datos sobre la pobreza, tales como el riesgo de pobreza por zona geográfica o grupos concretos. No hay un análisis del problema ni se determinan los grupos vulnerables de forma sistemática. Se deben desarrollar mejor las cuestiones relativas a la salud, la privación social, el transporte y la vivienda, si bien se establecen objetivos amplios en relación con algunos aspectos.

Planteamiento estratégico La necesidad de abordar la pobreza está claramente reconocida: las políticas de integración social ascienden a 10.000 millones de euros y la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, que sustenta el PNA/int., fue establecida en 1997. Dicha Estrategia de Lucha contra la Pobreza (y, por tanto, el planteamiento estratégico de la pobreza en Irlanda) cuenta con un programa a largo plazo (10 años) y se compone de objetivos concretos que comprenden determinados sectores programáticos y grupos. Se considera el empleo y el acceso a puestos de trabajo para todos fundamental para salir de la exclusión social. Se han establecido una infraestructura administrativa y procedimientos y mecanismos de supervisión (muchos de ellos nuevos, cuando se adoptaron) para hacer avanzar la estrategia. Particular importancia reviste la integración de los objetivos y los principios en planes nacionales financieros y de desarrollo. Existe el compromiso de revisar y mejorar la Estrategia de Lucha contra la Pobreza y ahora está en marcha un examen de gran alcance. Ni el análisis que sustenta la Estrategia ni ninguna de las evaluaciones recientes de ella están reflejados adecuadamente en el Plan Nacional de Acción contra la Pobreza. No se determina como cuestión específica la integración de la igualdad entre los sexos.

Se espera que en el examen de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, una vez concluido, figure un análisis y una respuesta estratégica en materia de políticas sobre el problema de la exclusión social. No figura en el PNA/int., que carece de una dimensión estratégica y de objetivo y evaluación algunos de la estrategia en marcha.

Medidas en materia de políticas Irlanda está actuando en relación con los cuatro objetivos, en particular facilitando el acceso al empleo y mejorando los niveles educativos. Se establecen medidas específicas en materia de empleo y personas discapacitadas y se destaca el valor de la educación a lo largo de toda la vida. Dos de las cuestiones planteadas se refieren a la importancia de la familia y de las medidas para abordar la situación de las personas sin techo. Se reconoce la necesidad de una infraestructura eficaz en materia de asistencia social para los niños y los ancianos y la pobreza infantil es un objeto de atención fundamental del PNA/int.. En general se valora la participación y la contribución de los interesados directos y, al parecer, se está trabajando para que participen aún más en la Estrategia de Lucha contra la Pobreza. Sin embargo, su participación en el proceso actual del PNA/int. resulta deficiente, si bien se abordará en el futuro.

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

1. IMPERATIVOS Y TENDENCIAS MÁS IMPORTANTES

El año 2000 fue el séptimo de un crecimiento económico extraordinario en Irlanda. El PIB creció un 10,7%, el triple de la media de la UE y superior a los resultados de los años anteriores. Con ello, aumentó la escasez de mano de obra y de trabajadores especializados. Esas repercusiones son importantes; la más notable es la reducción del desempleo al 4,2% y del desempleo de larga duración al 1,7% y un aumento del empleo. La tendencia indica un crecimiento continuo, pero a un ritmo menor (en 2001 se prevé un aumento del 6,7% del PIB). En materia de pobreza ese panorama es mixto. Partiendo de la definición nacional de “pobreza constante”, los niveles de pobreza entre los adultos se redujeron del 15% en 1994 al 8% en 1998, mientras que los niveles de pobreza infantil en el mismo período quedaron reducidos al 12%. Pero existen unas diferencias de ingresos cada vez mayores (cuyos motivos no aparecen examinados en el PNA/int); según los datos del PHCE, en 1997 el 20% de la población tenía ingresos inferiores al 60% de la media. Irlanda gastó sólo el 16% del PIB en protección social en 1998 (la cifra más baja de la Unión), lo que en parte es atribuible a su proporción relativamente baja de personas de edad. Sin embargo, semejante nivel de gasto social no deja de representar un imperativo particular para Irlanda.

Sin embargo, la de los bajos ingresos es sólo una de las dimensiones de la pobreza y, para apreciar y analizar ese fenómeno con mayor precisión, es necesario tener en cuenta otros aspectos igualmente pertinentes, tales como el acceso al empleo, la vivienda, la atención de salud y el grado de satisfacción de las necesidades básicas. No obstante, el PNA/int. facilita poca información sobre las tendencias de la pobreza. Cuando lo hace, no va desglosada en categorías como las de riesgos de pobreza por zona geográfica o relacionados con grupos más vulnerables. Es posible deducir algunos de los problemas, tales como la privación rural, que parece ser endémica. Se reconoce la desigualdad en el acceso a la salud, pero no se ofrecen los datos correspondientes. Se abordan los derechos humanos principalmente en la Ley de Igualdad, pero no hay referencia concreta alguna a los derechos sociales y poca referencia a la ciudadanía. En esta fase del examen de la Estrategia Nacional contra la Pobreza, el PNA/int. determina los imperativos futuros en términos generales y no en forma de objetivos concretos. El objetivo principal del Gobierno irlandés es el de mantener una tasa sostenible de crecimiento económico y aumento del empleo, al tiempo que aborda la exclusión social, la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, del PNA/int. se puede inferir que, para abordar eficazmente la exclusión social, las políticas deberán abordar los siguientes aspectos: la prestación de servicios (de salud, vivienda y transportes) para quienes tienen ingresos bajos; la privación rural y urbana y el establecimiento de una infraestructura de asistencia social (en particular, para niños y

ancianos). También deberá centrarse en las cada vez mayores desigualdades de ingresos, la integración de los refugiados y los migrantes y la independencia y el bienestar de las mujeres. También habrá que establecer objetivos en materia de oportunidades de empleo para los excluidos y aumentar los logros educativos y los niveles de alfabetización. Para ello, serán necesarios mejores datos, en particular sobre los grupos marginales, y una coordinación en el nivel local.

2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS PRINCIPALES

Hace mucho que se reconoce en Irlanda la necesidad de abordar la pobreza mediante la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, que comprende políticas que ascienden a unos 10.000 millones de euros. La Estrategia, establecida en 1997, se centra en el empleo como vía principal para salir de la exclusión. El apoyo estructural a la Estrategia comprende, entre otras cosas, el fortalecimiento de la legislación (en particular, la relativa a la igualdad) y un planteamiento de cooperación, en particular el Acuerdo Nacional de Cooperación. Dicha Estrategia constituye el núcleo del PNA/int. y de su planteamiento estratégico: cuenta con un programa a largo plazo (10 años) y se compone de objetivos concretos que comprenden determinados sectores programáticos, lo que refuerza un planteamiento basado en los grupos destinatarios. Se han establecido una infraestructura administrativa y procedimientos y mecanismos de supervisión (muchos de ellos nuevos, cuando se adoptaron) para hacer avanzar la estrategia. Particular importancia reviste que se hayan integrado los objetivos y los principios en planes nacionales financieros y de desarrollo. Existe el compromiso de revisar y mejorar la Estrategia de Lucha contra la Pobreza y ahora está en marcha un examen de gran alcance.

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

2.1. Perspectiva estratégica a largo plazo

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

2.2. Contenido innovador del PNA/int.

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

2.3. Planteamiento coordinado e integrado

El proceso de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza se basa en un planteamiento interministerial y multiinstitucional. Los interlocutores sociales, las ONG, los grupos de voluntarios y de la comunidad participan en la formulación de políticas y en la estrategia y están llevando a cabo una labor para fortalecerla. En el examen de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza participan todos los interesados directos pertinentes de forma positiva y elocuente. La participación en el proceso del PNA/int. es menos clara. Se han organizado conferencias para que los grupos pudieran hacer aportaciones, pero la opinión de los interesados directos, ha sido menos participativo que otros procesos estratégicos y no se han tenido en cuenta sus contribuciones. Se ha formulado el compromiso de una participación plena en los futuros PNA/int.. Con el programa "Protección contra la pobreza" se ha ensayado un planteamiento integral. Se trata de un intento radical de velar por que todas las políticas estatales tengan en cuenta sus repercusiones para quienes viven en la pobreza. El programa "Protección contra la pobreza" va encaminado a aportar un planteamiento sistemático a los encargados de la formulación de políticas a la hora de abordar las repercusiones de sus políticas -en particular en la fase de formulación- en quienes viven en la pobreza. Hasta la fecha, ese concepto sigue siendo sólido, pero la ejecución requiere una labor suplementaria. Se debe fortalecer más ese planteamiento y hacerlo extensivo al nivel local, después de que se haya hecho un examen de sus repercusiones.

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

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

3. MEDIDAS MÁS IMPORTANTES EN MATERIA DE POLÍTICAS RELATIVAS A LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES

3.1. Facilitar la participación en el empleo

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

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

En el PNA/int. se plantean cuestiones relativas a la protección social y los ingresos mínimos. Para situar las condiciones al respecto en su marco, hemos de decir que Irlanda dedica a protección social la menor proporción del PIB de todos los Estados miembros (el 16,1%, frente al 27,7% de media). Pero ahora existe el compromiso de aumentar toda la asistencia social. Más concretamente, existe el compromiso de aumentar las prestaciones relativas a los niños y existe el objetivo de un pago mínimo de 100 libras irlandesas a la semana en concepto de asistencia social. Está previsto eliminar de la red fiscal a quienes tienen salarios bajos y determinar un umbral de idoneidad en materia de ingresos. En cuanto a la salud, se reconoce que el acceso a ella es desigual en Irlanda. En el Programa en pro de la Prosperidad y la Justicia se han establecido objetivos, pero no metas. En materia de transportes, la mejora de los servicios para que los discapacitados tengan acceso a ellos es integral, incluidos taxis, autobuses y trenes. Aunque no se ponga de relieve, esos cambios beneficiarán a otros (padres con niños pequeños o ancianos). Pero no se especifica cómo se atenderán las necesidades en materia de transporte de otras personas socialmente excluidas, en particular en las zonas rurales. No se plantean otras cuestiones conexas, como las del acceso a la justicia, al esparcimiento y a las artes. Sin embargo, hay varias iniciativas encaminadas a abordar la violencia doméstica, incluido el Comité Directivo Nacional de Mujeres contra la Violencia y MOVE y Primer Contacto, proyectos experimentales destinados a los posibles perpetradores de violencia.

3.3. Prevenir los riesgos de exclusión

Se calcula que la demanda de **viviendas** asciende a 500.000 nuevas viviendas para los diez próximos años. En el PNA/int. no se establecen metas para lograrlo y no se explican las

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

3.4. Ayudar a los más vulnerables

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

3.5. Movilizar todos los órganos pertinentes

Los interesados directos participan en el programa relativo a la integración social. La infraestructura consultiva es sólida, mientras que ahora resulta evidente una mayor delegación de atribuciones en los niveles regional y local, incluidas cierta delegación del Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza en las Asambleas Regionales, la creación de los Consejos de Desarrollo Municipales y de Condado y la participación en aumento de las administraciones locales. El recién creado Comité Coordinador en materia de

Igualdad de Oportunidades e Integración Social parte de una gran diversidad de organizaciones (incluidos los interlocutores sociales y las ONG) y una de sus tareas es la de determinar formas de fomentar la igualdad y la integración social como elemento fundamental de la política estatal. Un reciente Libro Blanco sobre "El apoyo a la actividad voluntaria" establece un marco para fortalecer los mecanismos de consulta previstos como parte del examen de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza. En el caso del PNA/int. se celebraron conferencias para recoger opiniones, pero ese proceso es menos integrador que otros.

4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS

No hay un análisis de la cuestión de la igualdad entre los sexos en relación con los imperativos principales, pero está en marcha una labor para abordar la pobreza de las mujeres, por mediación, entre otras cosas, del examen de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza. Estructuralmente, existe el Servicio de Igualdad entre los Sexos, dependiente del Departamento de Justicia, Igualdad y Reforma Legislativa y está prevista la creación de un Servicio de Igualdad entre los Sexos en la Educación. La nueva estructura en pro de la igualdad comprende nueve formas de igualdad, con las que se substituye la atención antes dedicada en exclusiva a la cuestión de la igualdad entre los sexos. No se conocen las repercusiones de ese cambio. En relación con la protección social, se aborda parcialmente la cuestión de la igualdad entre los sexos, pero la decisiva reforma de los sistemas de **pensiones** y de seguridad social es lenta desde la perspectiva de la igualdad entre los sexos. En relación con el acceso a los servicios no se aborda la cuestión de la igualdad entre los sexos.

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

La inversión correspondiente al programa operativo nacional Empleo y Formación de los Recursos Humanos asciende a más de 12.500 millones de euros. La contribución del FSE a dicho programa asciende a más de 900 millones de euros, es decir, el 85% de toda la contribución del FSE. Además, el FSE contribuye a los dos programas operativos regionales, en los que las medidas con cargo al FSE se refieren a las guarderías y al programa operativo PEACE II, en el que se recurre al FSE para apoyar las acciones en materia de integración social y empleabilidad. Aunque el importe con cargo al FSE asignado a la esfera de la política de integración social es relativamente modesto (el 12%, aproximadamente, de los 1.056 millones de euros disponibles), el FSE presta un apoyo considerable mediante los ámbitos A y C de aplicación de las políticas en pro de los grupos con riesgo de exclusión.

ITALIA

Conclusiones

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

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

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

Imperativos futuros: El imperativo más importantes es el del desarrollo del sur del país, que es, por lo demás, una prioridad de las políticas estructurales de Italia. Para ello, se debe hacer una intervención estratégica. La asistencia a los jóvenes y a las personas de edad a cargo constituye también un imperativo importante. El problema de la pobreza, claramente determinado en el diagnóstico y considerado uno de los cinco objetivos del PSN sigue siendo un imperativo que no se ha afrontado aún con medidas específicas, aparte del plan de ingresos mínimos (que aún se encuentra en fase de

experimentación). En el nivel institucional, el principal imperativo es la coordinación de la planificación nacional, tanto entre los diversos planes sectoriales como entre el nivel nacional y los planes regionales. El seguimiento y la evaluación (por parte del Observatorio de las Políticas Sociales) y la capacidad de las autoridades regionales para asumir las competencias que se les han transferido, son otros aspectos que se deben seguir detenidamente.

1. IMPERATIVOS Y TENDENCIAS MÁS IMPORTANTES

En el PNA se analiza la **pobreza** de forma muy metódica, aplicando los conceptos de pobreza **relativa** (a partir de un umbral que tiene en cuenta el nivel de gastos) y **pobreza absoluta** (en relación con una cesta de consumo mínimo en materia de bienes y servicios). Según los datos nacionales, en 1999 la pobreza relativa afectó a casi el 12% de los hogares (unos 7.508 millones de personas), el 65,9% de las cuales viven en el Sur. El 4,9% de los hogares (1,038 millones de personas) se encontraban en una situación de pobreza absoluta (el 11% en el Sur, frente al 1,4% en el Norte). En 1997, según los datos del PHCE sobre la pobreza en **relación con la renta** (metodología Eurostat), el 19% de la población italiana vivía por debajo del 60% de los ingresos medios, el 34,7% de ellos en el Sur, el 9% en el Norte y el 19% en el centro. La distribución de la renta es también desigual dentro de esas zonas geográficas, lo que aumenta las diferencias en cohesión social. Se tiene en cuenta el **riesgo de pobreza** en relación con la renta y se determinan las principales categorías de personas afectadas por dicho riesgo (por ejemplo, familias numerosas, jóvenes y personas de edad a cargo). Se observa que la pobreza aumenta en función del número de hijos menores en el hogar.

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

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

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

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

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

2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS PRINCIPALES

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

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

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

2.1. Perspectiva estratégica a largo plazo

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

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

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

2.2. Planteamiento coordinado e integrado

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

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

2.3. Contenido innovador del PNA/int.

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

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

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

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

3. MEDIDAS MÁS IMPORTANTES EN MATERIA DE POLÍTICAS RELATIVAS A LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES

3.1. Facilitar la participación en el empleo

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

3.2. Prevenir los riesgos de exclusión social

En este marco se enumeran tres tipos de iniciativas: las medidas para remediar el fracaso escolar y el abandono temprano de la escuela, las medidas para apoyar la red de la solidaridad familiar y la aprobación de un plan nacional para la **nueva economía**, que comprende, entre otras cosas, planes de formación, la distribución de ordenadores y el fomento de la utilización de la red Internet por los jóvenes. Aparte de ese plan (que beneficiará a 600.000 estudiantes en el período 2001-2002 con un costo de 90 millones de euros), las otras acciones mencionadas no van acompañadas de objetivos cifrados.

3.3. Ayudar a los más vulnerables

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

3.4. Movilizar todos los órganos pertinentes

La propia naturaleza de la reforma en curso se basa en un planteamiento de cooperación que requiere un papel activo por parte de los diferentes interesados directos en sus niveles de

competencia. La organización de la participación activa del sector privado y de las asociaciones, las ONG y los interlocutores sociales debe correr a cargo de las autoridades regionales. Los ciudadanos, como beneficiarios de los servicios y como consumidores que son, deben desempeñar también un papel más activo.

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

4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS

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

5. PAPEL DEL FSE

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

LUXEMBURGO

Conclusiones

Situación y tendencias. Luxemburgo goza de una economía con resultados excelentes y un nivel de vida elevado. Su política social es generosa y en 1998 el gasto total en protección social por habitante y año ascendió a 9.258 EPA, lo que sitúa ese país en primer lugar entre los Estados miembros de la Unión. La encuesta de Eurostat sobre la renta de los hogares de 1996 indicaba una tasa de pobreza relativa del 12% a partir de una renta nacional media de 2.200 euros al mes por persona en ese país (después de las transferencias sociales), lo que demuestra la eficacia relativa del sistema de protección social de Luxemburgo para reducir substancialmente la pobreza. La política aplicada sigue encontrando dificultades respecto de los desempleados de edad avanzada, los solicitantes de empleo con escasas aptitudes profesionales, las familias monoparentales y otros grupos de personas desfavorecidas, incluidos los recién llegados que han huido de sus regiones de origen.

Planteamiento estratégico. Conforme a la nueva estrategia común, Luxemburgo se propone **continuar** aplicando una política decidida a favor de un **Estado social activo**, sin considerar que deba introducir reformas substanciales. El sistema social luxemburgués pretende ser **universal**. De este primer PNA/int. se desprenden tres grandes tendencias: garantizar un nivel suficiente de renta para todos, fortalecer la integración en el mundo del trabajo como medio de lucha duradera contra la pobreza y la exclusión social y prevenir mejor las posibles situaciones de crisis. En el plan se propone también el desarrollo de la coordinación y el seguimiento de las políticas relativas a esas esferas.

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

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

1. IMPERATIVOS MÁS IMPORTANTES

Un fuerte crecimiento económico (8,5%), una política de empleo preventiva y activa y servicios de empleo personalizados son factores que explican una casi ausencia de desempleo (2,4%). Pese a una situación económica envidiable y a una política social a un tiempo universal y generosa (en 1998 el gasto total en materia de protección social en Luxemburgo representó 9.258 PPA²⁸ por habitante, lo que sitúa a ese país en el primer lugar de la Unión Europea), **la encuesta Eurostat de 1996** sobre la renta de los hogares en Europa mostró que el 12% de la población de Luxemburgo tenía una renta neta inferior al 60% de la renta nacional media (es decir, 2.200 euros al mes por habitante). Según los datos nacionales, el 5% de la población dispone de menos de 1.000 euros de renta mensual, porcentaje que ha seguido siendo globalmente estable desde hace varios años, lo que demuestra la eficacia del sistema vigente de transferencias sociales para reducir en gran medida los efectos de la pobreza.

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

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

El aumento del número de **viviendas** sociales (+7,5%) y de las viviendas de alquiler subvencionadas sigue siendo insuficiente para atender las necesidades de la población con bajos salarios, problema que podría agravarse en vista de la rápida expansión del mercado inmobiliario.

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

Aunque las políticas aplicadas han mantenido bajo control el problema de la pobreza e incluso han mejorado ligeramente la situación (disminución de 1,7% de beneficiarios de la RMG de 1998 a 1999), Luxemburgo sigue afrontando dificultades en relación con los desempleados de edad avanzada, los solicitantes de empleo con escasas aptitudes profesionales, las familias monoparentales, los millares de recién llegados al país (indocumentados, refugiados, solicitantes de asilo, inmigrantes ilegales, etc.) y otros diversos grupos marginados (discapacitados sociales, toxicómanos, alcohólicos, ex presos, etc.).

²⁸

PPA = paridad de poder adquisitivo.

2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS PRINCIPALES

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

2.1. Perspectiva estratégica a largo plazo

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

2.2. Contenido innovador del PNA/int.

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

2.3. Planteamiento coordinado e integrado

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

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

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

3. MEDIDAS MÁS IMPORTANTES EN MATERIA DE POLITICAS RELATIVAS A LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES

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

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

3.2. Prevenir los riesgos de exclusión

En términos absolutos, la amplitud de la exclusión puede parecer marginal. Se manifiesta en un aumento de los desempleados de larga duración, mayor número de solicitantes de empleo de edad avanzada y la estabilidad en el número de beneficiarios de la RMG (9.000 personas, es decir, el 2% de la población), jóvenes que abandonan la escuela sin obtener títulos, personas con múltiples discapacidades personales, personas discapacitadas y otras personas a cargo.

La reciente ley de 8 de diciembre de 2000 relativa a las medidas para prevenir y abordar el **endeudamiento excesivo** forma parte de esa óptica de prevención encaminada a acabar con ese círculo vicioso. Otras medidas muy concretas (a la vez preventivas y curativas) con efectos tangibles más inmediatos son las de política social y familiar (aumento de las prestaciones familiares, reducción de la imposición fiscal a las rentas bajas, aumento de las exoneraciones de las pensiones complementarias, exención del impuesto de sucesiones correspondiente a la vivienda por los beneficiarios de la RMG), además de otras medidas reglamentarias para ayudar a quienes tienen ingresos modestos (umbral de embargos, armonización de los mínimos sociales, comisión de mediación, fondo para el saneamiento del endeudamiento excesivo), la creación de un servicio de emergencia social, medidas concretas de formación o reintegración

en el empleo para los beneficiarios de la RMG, medidas encaminadas a paliar el fracaso escolar o la exclusión cultural, educación y socialización precoz y voluntaria en el parvulario, clases de alfabetización en francés y creación de un centro para ayudar a los jóvenes que han abandonado la escuela a hacer la transición a la vida laboral. El plan hace sólo una referencia de pasada a la e-Integración como imperativo importante que afrontar de aquí a 2003.

3.3. Ayudar a los más vulnerables

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

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

3.4. Movilizar a todos los interesados directos

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

4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS

El Gobierno se propone integrar sistemáticamente la igualdad entre los hombres y las mujeres en todos los procedimientos y políticas. Además, el PNA propone la prosecución de acciones positivas encaminadas a la integración profesional y social de las mujeres, incluida la creación de estructuras locales de acompañamiento para ayudar a las mujeres a reintegrarse en el mercado laboral y en la sociedad. Algunas medidas se refieren más concretamente a las mujeres, tales como la creación de plazas de guardería, el reparto de los derechos de pensión entre las mujeres y los hombres y la legislación en materia de pensiones de jubilación (sistema

de "cómputo", conforme al cual la permanencia de uno de los padres en el hogar para criar a un hijo representa siete años de cotización para la pensión de jubilación).

Sin embargo, la proporción relativa de mujeres a cargo de la asistencia social o que reciben el salario mínimo habría requerido un examen más a fondo del fomento de la igualdad entre los sexos en las diferentes políticas.

Al tenerse en cuenta la dimensión de la igualdad entre los sexos, se plantea la cuestión de la necesidad de un planteamiento integrado de los diversos instrumentos de intervención, indicadores de supervisión apropiados y atención más centrada en las mujeres y los niños de los medios más pobres.

5. PAPEL DEL FSE

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

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

PAÍSES BAJOS

Conclusiones

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

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

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

Imperativos futuros El imperativo principal para los Países Bajos será el de combinar su política de rentas, que garantiza una renta mínima relativamente alta, con una política de activación que recompensa financieramente a las personas que abandonan el sistema de subsidios para ocupar un

puesto de trabajo remunerado. Otro imperativo difícil lo constituye la reintegración de las personas que actualmente reciben un subsidio por discapacidad laboral, pero que pueden trabajar. También es necesaria más prevención para reducir la afluencia al plan para los discapacitados. El envejecimiento de la población aumentará la demanda de atención de salud. Hay que abordar el problema de las actuales listas de espera. La proporción en aumento de personas de origen étnico requiere una ejecución adecuada de los programas de integración. Aunque las cifras muestran que están disminuyendo las desventajas en materia de aprendizaje, las medidas encaminadas a abordarlas deben ser sostenidas desde el comienzo mismo.

1. IMPERATIVOS Y TENDENCIAS MÁS IMPORTANTES

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

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

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

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

Los Países Bajos tienen la mayor proporción de viviendas sociales de alquiler de la UE, lo que brinda posibilidades de elección incluso a quienes tienen la peor situación económica. Las subvenciones de la vivienda han propiciado que la proporción neta de la renta dedicada al alquiler se redujera en los últimos años. En materia de educación, los niños de minorías étnicas padecen con frecuencia una considerable desventaja en materia de idioma y desarrollo. Entre 1991 y 1999, el número de escuelas primarias con una gran concentración de niños desfavorecidos se redujo del 19% al 8%. También se aborda con éxito el abandono prematuro de la escuela, lo que ha propiciado una reducción de 26.600 escolares en 1998 a 21.800 en 2000. Los sectores de la salud y la asistencia a los jóvenes afrontan el problema de las listas de espera, pues la oferta no da abasto para satisfacer la demanda. Estudios recientes sobre las diferencias socioeconómicas en las condiciones de salud revelan que las personas con un nivel

educativo bajo pasan por término medio 12 años menos de buena salud y viven por término medio 3,5 años menos que las personas con educación superior. El acceso a la red Internet es bueno, pero se pueda mejorar para los más vulnerables. Se organizan programas de integración obligatoria para todos los recién llegados. Se adoptan medidas para las numerosas personas que llegaron en épocas anteriores y se encuentran aún en una situación desfavorecida. Por último, las personas con rentas bajas suelen concentrarse en los mismos barrios de las grandes ciudades, lo que contribuye a la segregación económica y social.

2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS PRINCIPALES

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

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

En tercer lugar, también se lucha contra la pobreza y la exclusión social *ofreciendo servicios asequibles*. La política neerlandesa en materia de vivienda en el nivel local permite a las personas elegir y alquilar un hogar de calidad. En materia de educación, el objetivo es el de reducir las desventajas en materia de desarrollo de los niños y se establece un objetivo consistente en reducir a la mitad el abandono temprano de la escuela en 2010. En materia de atención de salud, se podría elaborar más profundamente la estrategia para abordar el problema de las listas de espera, en particular a la luz del envejecimiento de la población. Respecto de las diferencias socioeconómicas en materia de salud, el Gobierno quiere reducir en un 25% el número de años de mala salud en la vida de las personas con una situación socioeconómica baja de aquí a 2020. La combinación neerlandesa de políticas en materia de TIC va encaminada a

fomentar el acceso a la red Internet y los conocimientos y las aptitudes en materia de TIC. Se están fijando los objetivos a corto plazo para la conexión a la red Internet de las escuelas, las bibliotecas públicas y los servicios municipales. Se fomenta la integración social de los inmigrantes mediante un programa de integración para todos los recién llegados y de activación social para los que llegaron en épocas anteriores.

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

2.1. Perspectiva estratégica a largo plazo

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

2.2. Contenido innovador del PNA/int.

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

2.3. Planteamiento coordinado e integrado

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

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

El PNA/empl. se centra en los aspectos relativos al mercado laboral, mientras que el PNA/int. se centra en otros aspectos de la política social. Se repite brevemente la estrategia en materia de

mercado laboral del PNA/empl., porque es el pilar relativo a la reintegración y a la activación de la estrategia neerlandesa contra la pobreza y la exclusión social. Pero el PNA/int. tiene tres pilares suplementarios que constituyen la mayor parte del informe. Tanto en el PNA/empl. como el PNA/int. figuran referencias mutuas explícitas del uno al otro y viceversa.

3. MEDIDAS MÁS IMPORTANTES EN MATERIA DE POLÍTICAS RELATIVAS A LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES

3.1. Facilitar la participación en el empleo

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

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

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

3.3. Prevenir los riesgos de exclusión

Se puede ver el planteamiento preventivo en materia de educación, esfera en la que se abordan las desventajas en materia de aprendizaje mediante su determinación, su cura y su prevención tempranas. El abandono temprano de la escuela es otra esfera principal de intervención. Se están mejorando las oportunidades educativas de los alumnos desfavorecidos con recursos y apoyos suplementarios para las escuelas que brindan oportunidades educativas especiales. El objetivo es el de aumentar la calidad de la educación y los resultados de los alumnos. En diversos municipios se crearon "escuelas para todo" encaminadas a combinar las actividades escolares normales con la atención a los niños fuera del horario escolar, con lo que se permite la conciliación del trabajo y la vida familiar. El Gobierno ha reservado fondos suplementarios para el "Plan de Acción de escolarización obligatoria" y el "Plan de Acción para luchar contra el abandono temprano de la escuela". En el sector de la asistencia, se ha atribuido a las administraciones locales un papel más preventivo y coordinador mediante la modificación de la

Ley de Salud Pública (Prevención), que debe permitirles reducir más eficazmente las diferencias en materia de salud inducidas por factores socioeconómicos.

3.4. Ayudar a los más vulnerables

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

3.5. Movilizar todos los órganos pertinentes

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

4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS

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

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

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

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

AUSTRIA

Conclusiones

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

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

Planteamiento estratégico Según las autoridades austríacas, el marco austríaco en materia de políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social se basa en una política integrada en materia de economía, empleo y asistencia social. En el PNA/int. se ofrece un catálogo completo de las medidas vigentes, que han contribuido en gran medida a la favorable situación de Austria. En relación con el planteamiento estratégico global, está previsto lanzar investigaciones para determinar los factores de riesgo futuros que propician la pobreza y la exclusión social. Las metas cifradas que ahora se presentan basadas en los resultados esperados, indicadores para supervisar esa intervención y calendarios para la ejecución no están suficientemente detalladas. Se debe desarrollar más la integración de la política educativa en el marco global en materia de políticas y su contribución concreta a las metas de cada una de las políticas.

Medidas en materia de políticas Austria está abordando los cuatro objetivos con una gran insistencia en las medidas en materia de empleo y de prestaciones para las familias en general. Sin embargo, el PNA/int. se basa en las medidas vigentes y presenta algunas novedades en materia de políticas (por ejemplo, seguros de vejez para mujeres, discapacitados, pobreza familiar). En el PNA no se abordan los problemas de algunos grupos que afrontan dificultades muy graves para el acceso al mercado laboral o exclusión de las prestaciones sociales (tales como los inmigrantes procedentes de países de fuera de la UE).

Imperativos futuros El imperativo principal es el de formular una estrategia integrada e integral de lucha contra la pobreza y la exclusión social, sin dejar de basarse en el muy desarrollado sistema social vigente. Entrañaría la fijación de metas, la determinación de calendarios claros y el fomento de un conjunto de medidas que aborden los desfases descubiertos. Los compromisos generales en materia de supervisión y evaluación deben plasmarse en disposiciones operativas en el marco de la ejecución del PNA/int.. También serán necesarias medidas para reducir la complejidad del sistema administrativo,

vinculada con el reparto de competencias entre el Estado federal y las provincias y entre los diversos servicios administrativos (por ejemplo, servicios centralizados).
--

1. IMPERATIVOS Y TENDENCIAS MÁS IMPORTANTES

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

En conjunto, la incidencia de la pobreza relativa en Austria es una cuarta parte inferior a la media de la UE. La base principal de la protección social es un plan integral de seguridad social obligatoria para todas las personas activas y las personas a su cargo no activas (cónyuges e hijos). Una segunda red de seguridad con control de los recursos –el sistema de asistencia social (*Sozialhilfe*)– es competencia de los nueve Länder y da derecho a los ciudadanos de la UE a acogerse a la asistencia social.

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

Según los datos SEEPROS de Eurostat, Austria gasta el 28,4% del PIB en protección social, frente al 27,7% de media en la UE (datos de 1998). Calculado en estándar de poder adquisitivo (EPA) por habitante, el gasto austríaco en protección social asciende a 6.297 EPA, el 15%, aproximadamente, por encima de la media de la UE, que asciende a 5.532 EPA.

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

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

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

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

2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS PRINCIPALES

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

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

2.1. Perspectiva estratégica a largo plazo

Aunque en el PNA/int. figura una lista completa de las medidas vigentes, es necesario evaluarlas o reevaluarlas en función de la evolución de la situación o de las nuevas necesidades. En el PNA/int. se mencionan algunos aspectos a largo plazo que tendrían un importante efecto preventivo en la reducción de la exclusión social, pero resultan imprecisos (por ejemplo, se menciona el problema de las mujeres sin una pensión de jubilación como una cuestión que el Gobierno se propone abordar en el futuro). Se debe desarrollar más la integración de la política educativa en el marco global de políticas y su contribución específica a las metas de cada una de las políticas.

2.2. Contenido innovador del PNA/int.

Se puede mencionar el Grupo de Trabajo (*Beirat*) para la formulación y la ejecución del PNA/int. como una innovación al respecto. Es importante que el Gobierno se proponga abordar

el problema de las mujeres sin pensión de jubilación. Una medida concreta es la de calcular determinado número de períodos de cuidado de los hijos que contribuya al número de años necesario para recibir una pensión de jubilación. Aunque están por evaluar los efectos en el mercado laboral del nuevo subsidio de gastos de guardería (*“Kinderbetreuungsgeld”*), presenta algunos elementos notables y positivos, como el considerable aumento de los ingresos suplementarios (*Zuverdienstgrenze*) o los períodos computados como contribuciones no sólo para poder acogerse a él, sino también para el cómputo de la pensión.

2.3. Planteamiento coordinado e integrado

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

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

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

Se hace referencia a la coherencia entre el PNA/int. y el PNA/empl.. El PNA/empl. establece varios objetivos y medidas que se reproducen en el PNA/int.. En el PNA/empl. se han puesto de relieve también las desventajas que afrontan los inmigrantes en relación con el mercado laboral. Se menciona la integración de los inmigrantes como una de las prioridades del PNA/int.. Sin embargo, siguen siendo imprecisas las medidas concretas o la indicación de cómo se alcanzará ese objetivo.

3. MEDIDAS MÁS IMPORTANTES EN MATERIA DE POLÍTICAS RELATIVAS A LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES

3.1. Facilitar la participación en el empleo

El PNA hace hincapié en los objetivos en materia de empleo. Hasta cierto punto, el PNA/int. remite a elementos formulados en el PNA/empl., lo que está en consonancia con las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa respecto de la meta consistente a facilitar la participación en el empleo. Sin embargo, no se mencionan algunos grupos que afrontan problemas graves en materia de empleo, tales como los inmigrantes procedentes de países de fuera de la UE, para quienes no se están adoptando medidas con vistas a armonizar el permiso de residencia y el permiso de empleo. Se mencionan algunas iniciativas interesantes de formación en materia de TI destinadas a mujeres. Poco se dice sobre cómo la sociedad basada en el conocimiento y las iniciativas en materia de e-Aprendizaje abordarán el problema de la “divisoria en materia de aprendizaje” ni cuáles son las características concretas previstas para atender las necesidades de los desfavorecidos.

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

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

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

3.3. Prevenir los riesgos de la exclusión social

En el PNA/int. se mencionan tres sectores en materia de políticas que deben servir para prevenir el riesgo de exclusión. La utilización de la tecnología de la información, medidas para apoyar la solidaridad dentro de las familias y otros grupos primordiales y ayudar a quienes padecen situaciones concretas de necesidad. Además de las –medidas específicas para personas con discapacidades, en el PNA/int. se menciona un planteamiento innovador en el nivel regional (por ejemplo, Viena) para prevenir el fenómeno de las personas sin techo. Se deben examinar más detenidamente las perspectivas de cambios y mejoras a largo plazo, que contribuirían a resolver los problemas existentes en algunos sectores restantes (por ejemplo, la privación a los inmigrantes de ciertas medidas innovadoras en materia de prestaciones sociales para las personas o la falta de medidas en materia de políticas activas sobre el mercado laboral para quienes no son empleables en el mercado laboral “primero o principal”).

3.4. Ayudar a los más vulnerables

En el PNA/int. figura una lista completa de los grupos más vulnerables. Medidas notables son las de los fondos suplementarios para personas con una discapacidad ("*Behindertenmilliarde*") y del subsidio en materia de guardería, concebido como prestación universal sin necesidad de que los beneficiarios estén asegurados. Sin embargo, en el PNA/int. no se especifica qué medidas concretas están proyectadas para otros grupos especiales en el futuro. Sólo hay algunos compromisos que trascienden la perspectiva de dos años del PNA actual (discapacidad, padres y madres sin pareja, personas de edad y abandono temprano de la escuela) y resulta difícil de determinar un marco estratégico para los planteamientos integrados y las reformas estructurales. El PNA/int. hace referencia a la dimensión rural de la pobreza y se anuncian varias propuestas para mejorar las infraestructuras en las zonas rurales.

3.5. Movilizar todos los órganos pertinentes

El Gobierno federal declaró en el PNA/int. que se habían organizado consultas con todos los interesados directos pertinentes. Sin embargo, algunos de ellos han expresado su preocupación por el proceso y desean un mayor reconocimiento de sus contribuciones. En el PNA/int. faltan referencias a la movilización de los organismos que se ocupan de la igualdad entre los sexos.

No obstante, el PNA/int. ofrece una base institucional para establecer el diálogo entre los diferentes interesados directos y los grupos institucionales en el marco de la ejecución del PNA/int. y la preparación del próximo ejercicio.

4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS

El PNA/int. reproduce los objetivos generales con vistas a aumentar la participación femenina en el mercado laboral y conciliar el trabajo y la vida familiar. Sin embargo, en todo el PNA resultan insuficientes un planteamiento coherente de la integración de la igualdad entre los sexos y las indicaciones sobre cómo se abordarán los problemas específicos de las mujeres desfavorecidas. Hay escasas referencias al problema concreto de la pobreza femenina.

Si bien el “*Kinderbetreuungsgeld*” podría aliviar la pobreza en algunos casos, en otros habrá que evaluar más detenidamente las repercusiones en materia de igualdad entre los sexos para determinar si desanima a las mujeres (en particular, las que tienen ingresos bajos y escasas aptitudes profesionales) respecto de la reintegración en el mercado laboral, una vez concluido el período de cuidado de los hijos.

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

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

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

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

De los 1.147 millones de euros para el programa relativo al objetivo 3, se dedican 219 millones de euros al ámbito 2 de aplicación de políticas (integración social). En el objetivo 1, Burgenland, están proyectados 4,5 millones de euros para la integración social. En otros ámbitos de aplicación de políticas se esperan efectos positivos para luchar contra la pobreza.

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

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

PORTUGAL

Conclusiones

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

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

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

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

efectiva de los interesados indirectos, en particular los interlocutores sociales y los destinatarios de las acciones.

1. IMPERATIVOS Y TENDENCIAS MÁS IMPORTANTES

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

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

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

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

2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS PRINCIPALES

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

Así, los principales objetivos del PNA son los siguientes:

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

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

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

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

2.1. Perspectiva estratégica a largo plazo

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

- la aplicación del principio de la inclusión de la integración social para hacer de la lucha contra la exclusión parte integral de las políticas sectoriales distintas de la política social;
- en el PNA se abordan los múltiples aspectos relativos a la participación en la vida económica, en particular la formación, las aptitudes profesionales, la educación, el empleo y el aprendizaje a lo largo de toda la vida en el marco de la sociedad del conocimiento. Conviene tener en cuenta también el deseo de situar la erradicación de los factores estructurales de exclusión en el núcleo de políticas económicas;

- el desarrollo de los sistemas de protección social es un aspecto fundamental de la estrategia; pese a las limitaciones presupuestarias que la acompañan, prosigue la reforma del sistema de solidaridad y seguridad social (basada en los principios de justicia, equidad, solidaridad y discriminación positiva);
- una estrategia de desarrollo integrado abarca las dos ubicaciones territoriales de la exclusión (comunidades rurales y barrios urbanos degradados).

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

2.2. Contenido innovador del PNA/int.

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

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

2.3. Planteamiento coordinado e integrado

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

El PNA dispone lo siguiente: la movilización conjunta de las administraciones nacionales, regionales y locales (las administraciones regionales desempeñan sólo un papel de coordinación); las cooperaciones institucionales (Comisión de Seguimiento Interministerial para la articulación de las diferentes políticas sectoriales y la inclusión de la integración social y Comisión Operativa del Ministerio de Trabajo para la preparación del PNA y su seguimiento);

la adaptación de los servicios administrativos y sociales a las necesidades de los interesados directos locales (por ejemplo: oficinas de solidaridad y seguridad social); la participación de los interlocutores sociales (que debe mejorar), las ONG y las instituciones de servicios sociales; la responsabilización de los ciudadanos y las empresas (por ejemplo: ampliación de la Red Portuguesa de Empresas).

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

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

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

3. MEDIDAS MÁS IMPORTANTES EN MATERIA DE POLÍTICAS RELATIVAS A LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES

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

3.1. Facilitar la participación en el empleo

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

3.2. Prevenir los riesgos de exclusión

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

3.3. Ayudar a los más vulnerables

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

3.4. Movilizar todos los órganos pertinentes

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

4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS

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

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

embargo, son necesarias medidas suplementarias con vistas a movilizar las organizaciones de mujeres o los órganos que representan los intereses de las mujeres o ambos.

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

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

Los recursos asignados a Portugal por los Fondos estructurales con arreglo al objetivo 1 son considerables: la contribución del FSE representa el 22% (4.370 millones de euros) de esa ayuda, el 16%, aproximadamente, de la cual va destinado concretamente a la esfera de la integración social (lo que constituye un aumento respecto del MCA II). Otro elemento es la contribución indirecta de las otras esferas de asistencia del FSE (políticas activas del mercado laboral y aprendizaje a lo largo de toda la vida). Otros aspectos del MCA III dignos de mención son los programas "Empleo, formación y desarrollo social" (la mayor prioridad desde el punto de vista financiero es el desarrollo social), "Educación" (medidas para prevenir el abandono de la escuela, mejora de los niveles de formación, instrucción de adultos), "Sociedad de la información" (adquisición de competencia en materia de TIC, lucha contra la infoexclusión) y "Salud" (una de las prioridades es la mejora del acceso a la atención de salud de calidad).

FINLANDIA

Conclusiones

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

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

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

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

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

Imperativos futuros Los imperativos principales son, entre otros, los de desarrollar el sistema de protección de tal modo, que valga siempre la pena, financieramente, aceptar un trabajo; prevenir la acumulación de problemas en relación, por ejemplo, con los desempleados de larga duración, las personas con problemas mentales o de toxicomanía, los excesivamente endeudados y sus familias; centrar el apoyo en las personas que se encuentran en las situaciones más vulnerables; mejorar la cooperación entre los diversos agentes que se ocupan de la prevención de la exclusión social y la

pobreza; y abordar las diferencias regionales con vistas a mantener los mismos niveles de servicios sociales en todo el país.

1. IMPERATIVOS Y TENDENCIAS MÁS IMPORTANTES

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

A consecuencia de las decisiones economizadoras adoptadas a consecuencia de la depresión de comienzos del decenio de 1990 y un período relativamente largo de crecimiento económico posterior, la proporción del PIB dedicada al gasto social ha llegado a ser en Finlandia inferior a la media de la UE. Según los datos SEEPROS de Eurostat, Finlandia gasta el 27,2% del PIB en protección social, frente al 27,7% de media en los 15 Estados miembros de la UE (datos de 1998). Calculado en estándar de poder adquisitivo (EPA) por habitante, el gasto finlandés en protección social asciende a 5.181 EPA, casi igual a la media de los 15 Estados miembros de la UE, que asciende a 5.379 EPA (datos correspondientes a 1997). Los datos armonizados del PHCE revelan que en 1997 el 9% de la población finlandesa (el 18% en los 15 Estados miembros de la UE) vivía con una renta inferior al 60% de la media nacional. Los jóvenes, los desempleados, las personas "inactivas de otra índole" y las familias monoparentales solían presentar el mayor riesgo de pobreza en materia de renta.

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

- Las fuentes nacionales indican que el número de personas que padecen exclusión social grave oscila entre 30.000 y 60.000, es decir, el 0,6%-1,2% de los finlandeses.
- El elevado desempleo, en particular el desempleo de larga duración (tasa de desempleo de larga duración: 2,8%), sigue siendo el problema social más importante de Finlandia.
- Entre los mayores factores de riesgo que propician la exclusión social figuran los siguientes: la exclusión económica o financiera; los problemas de salud; la exclusión del mercado laboral; la exclusión del mercado de la vivienda; la exclusión de la educación o un bajo nivel de instrucción; y otros tipos de exclusión, tales como la delincuencia, las toxicomanías, la exclusión cultural, etc.

- Las diferencias territoriales merecen atención.
- La exclusión es con frecuencia resultado de la acumulación de muchos problemas. Un imperativo fundamental es el de prevenir la acumulación simultánea de deficiencias en materia de recursos.

2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS PRINCIPALES

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

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

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

2.1. Perspectiva estratégica a largo plazo

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

2.2. Contenido innovador del PNA/int.

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

2.3. Planteamiento coordinado e integrado

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

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

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

3. MEDIDAS EN MATERIA DE POLÍTICAS RELATIVAS A LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES

3.1. Facilitar la participación en el empleo

A consecuencia de los cambios habidos en el mercado laboral, la demanda del mercado se centra principalmente en personas muy instruidas y con muchas aptitudes profesionales. Es importante garantizar una oferta adecuada de mano de obra. Se han eliminado los obstáculos al

empleo suprimiendo los desincentivos inherentes al sistema de deducciones impositivas. Se han creado nuevos tipos de servicios y diversos tipos de trabajo subvencionado para fomentar el empleo de las personas menos instruidas y con menos aptitudes profesionales. La rehabilitación para el trabajo y cualesquiera medidas de apoyo conexas encaminadas a aumentar el control de su vida por parte de las personas son los métodos fundamentales determinados por el PNA/int. para poner fin a la exclusión social.

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

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

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

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

3.3. Prevenir los riesgos de exclusión

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

3.4. Ayudar a los más vulnerables

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

3.5. Movilizar todos los órganos pertinentes

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

4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS

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

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

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

el 20%, aproximadamente, de la financiación pública total para los programas del FSE en Finlandia.

SUECIA

Conclusiones

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

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

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

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

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

1. IMPERATIVOS MÁS IMPORTANTES

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

Según los datos SEEPROS de Eurostat, en 1998 Suecia gastó el 33,3% de su PIB en **protección social**, el porcentaje mayor de entre los Estados miembros de la UE (la media de la UE asciende al 27,7). El proyecto de ley de presupuestos para 2001 indica que el porcentaje de las personas relativamente pobres (las que viven con una renta inferior al 50% de la renta media) aumentaron en tendencia del 7,2% al 9,1% entre 1991 y 1998²⁹. Conforme a los datos armonizados del PHCE, la tasa de pobreza relativa (calculada como el 60% de la media nacional) fue del 12% en 1997.

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

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

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

- Aunque el sistema sueco de seguridad social pudo afrontar el problema de la recesión económica y prevenir su conversión en una crisis de la asistencia social, algunos grupos como **los jóvenes, los inmigrantes y los padres y las madres sin pareja** se vieron más afectados que otros. El problema estriba en cómo compensar a dichos grupos.

²⁹ Durante el mismo período, la tasa de pobreza relativa, calculada conforme a la renta disponible de los hogares por unidad de consumo y a partir de los datos nacionales, se redujo hasta el 3,9%.

- También constituye un imperativo la mejora de la situación de los **más vulnerables**. Pese a la falta de datos disponibles, hay indicios de que la situación de los más vulnerables se ha deteriorado en varios aspectos, es decir, los niños en riesgo, quienes hacen uso indebido del alcohol y las drogas, las personas sin techo y las que viven en viviendas atestadas, los delincuentes y las prostitutas. Se debe prestar más atención también a las necesidades de los desempleados de larga duración, los discapacitados, los ancianos y las personas nacidas fuera de Suecia.
- Aunque hay sólo diferencias regionales menores en la renta disponible, durante el decenio de 1990 continuó el proceso de **segregación socioeconómica y étnica**. Sin embargo, la tendencia no es dramática ni nítida en todos los sentidos. La segregación étnica es particularmente marcada.

2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS PRINCIPALES

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

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

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

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

2.1. Perspectiva estratégica a largo plazo

Dada la política de pleno empleo con un sistema social universal complementado por planes basados en la renta, los planteamientos estratégicos y la selección de los objetivos fundamentales son correctos. Cuando no se puede determinar claramente la pobreza o la exclusión social, es acertado fortalecer la asistencia social para todos. Si el crecimiento

económico sigue siendo el previsto, se alcanzarán los objetivos a largo plazo. Fortaleciendo el marco de la política de asistencia social, se abordarán los posibles problemas causados por un menor crecimiento.

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

2.2. Contenido innovador del PNA/int.

El aspecto principal de las políticas suecas contra la pobreza y la exclusión social es el sistema social universal antes descrito, que constituye una base sólida para abolir las fuentes principales de esos problemas sociales. Sin embargo, siguen siendo necesarias medidas específicas destinadas a casos o grupos especiales, que dejen algún margen para una mayor innovación.

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

2.3. Planteamiento coordinado e integrado

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

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

Suecia resolvió el problema de la compatibilidad y la coordinación del PNA/empl. adjuntándolo como Anexo 1 al PNA/int.. En el PNA/int. no se han examinado adecuadamente las posibilidades de la política de empleo para el sistema de asistencia social ni tampoco la vinculación de la política social con el PNA/empl.. Aunque parece haber coordinación en el

nivel de las políticas entre los dos aspectos del Estado del bienestar sueco, no resulta claro en el PNA/int.

3. MEDIDAS MÁS IMPORTANTES EN MATERIA DE POLÍTICAS RELATIVAS A LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES

3.1. Facilitar la participación en el empleo

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

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

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

3.3. Prevenir los riesgos de exclusión

Uno de los objetivos principales del Gobierno es el de fortalecer la protección de los grupos con riesgo de exclusión social por cualquier razón. Se va a analizar anualmente la situación para permitir el fortalecimiento de medidas específicas. El PNA/int. presenta numerosos planes y medidas a ese respecto, tales como el plan nacional de acción contra el racismo, la xenofobia, la homofobia y la discriminación, recientemente presentado con vistas a ampliar las posibilidades de promulgación de una legislación general contra la discriminación. Las medidas

en pro de la e-Integración se centran en las posibilidades que ofrecen las TIC a las personas discapacitadas, mientras que no se informa de iniciativas en pro de la alfabetización digital de los grupos desfavorecidos o del acceso a las TIC de las personas de edad.

3.4. Ayudar a los más vulnerables

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

3.5. Movilizar todos los órganos pertinentes

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

4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS

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

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

La cofinanciación total con cargo al FSE para el período 2000-2006 correspondiente al objetivo 3 asciende a 2.780 millones de euros; la correspondiente al objetivo 1, a 44 millones de euros; y la correspondiente a EQUAL, a 172,4 millones de euros, incluidas la financiación con cargo al

FSE y la pública y la privada. El 14,5% de los programas correspondientes a los objetivos 3 y 1 va destinado a la igualdad de oportunidades. EQUAL contribuye enteramente a la lucha contra la discriminación. Pese a esos programas, el papel del FSE es prácticamente inexistente en el PNA/int.. Se lo menciona sólo en referencia al PNA/empl. y en éste al capítulo que describe las actividades del FSE en Suecia. No hay un examen de las formas como los programas con cargo al FSE podrían contribuir a la política social sueca.

REINO UNIDO

Conclusiones

Situación y tendencias principales Unos resultados económicos excelentes han propiciado niveles de empleo y bajos niveles de desempleo y desempleo de larga duración sin precedentes. Pese a ello, han persistido las desigualdades en materia de renta. El Reino Unido tuvo una tasa de pobreza relativa del 22% en 1997³⁰ (renta inferior al 60% de la media nacional). Uno de cada tres niños viven en familias situadas por debajo de ese umbral de la pobreza. Casi dos millones de niños viven en hogares ninguno de cuyos miembros trabaja. La falta de trabajo se concentra en grupos sociales y zonas geográficas particulares. Hay varios grupos particularmente vulnerables ante la exclusión social: niños internados en centros de acogida, personas sin techo, padres y madres adolescentes y sin pareja, ciertas minorías étnicas, los enfermos mentales y los discapacitados. Las mujeres constituyen una mayor proporción de adultos en la pobreza. La persistencia de la pobreza indica que muchos pensionistas no pudieron constituirse una segunda pensión decorosa y ahora viven en la pobreza. Un imperativo importante es la concentración de pobreza en zonas geográficas (zonas urbanas deprimidas, urbanizaciones sociales y algunas zonas rurales) que padecen problemas interrelacionados de exclusión social.

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

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

³⁰ El 18% en 1996. El aumento se debe a una interrupción de la serie estadística de los datos del PHCE correspondientes al Reino Unido.

sus circunstancias locales concretas. Sin embargo, en el nivel nacional las ONG y los dos principales interlocutores sociales participan menos estrechamente.

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

1. IMPERATIVOS Y TENDENCIAS

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

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

Las mujeres constituyen una proporción mayor de los adultos sumidos en la pobreza. Uno de los imperativos más importantes por abordar es el del número de niños que viven en la pobreza. No es sólo un problema de simples números, sino que, además, puede resultar agravado con el sucederse de las generaciones, al criarse los niños en una situación de pobreza persistente. Uno, aproximadamente, de cada tres niños vivía en un hogar cuya renta era inferior al 60% de la media nacional en el período 1998/99. Parte de la explicación radica en el número de niños que viven en hogares en los que nadie trabaja. El número de hogares "sin trabajo" se ha duplicado desde 1979. Casi dos millones de niños vivían en esos hogares en 2000 (casi el 16% de todos los niños) y 800.000 se criaban en familias en las que los dos padres llevaban más de cinco años recibiendo prestaciones de desempleo.

El problema de la falta de empleo puede resultar exacerbado por una falta de incentivación para trabajar causada por la relación entre los bajos salarios y la pérdida de las prestaciones. La reciente introducción de descuentos impositivos para ayudar a las personas con salarios bajos ha de contribuir a aliviar esa situación. La falta de trabajo se concentra en grupos sociales, zonas geográficas y hogares. Los jóvenes de edades comprendidas entre los 16 y los 18 años que ni estudian ni trabajan, los padres o las madres sin pareja (el número mayor de la UE), ciertas

minorías étnicas, los discapacitados y quienes carecen de aptitudes profesionales corren mayor riesgo de pobreza y exclusión. Particularmente vulnerables a la exclusión son los niños internados en centros de acogida, las madres adolescentes y quienes padecen problemas por el uso indebido de drogas, la falta de techo y enfermedades mentales. En el período 1998-99, una de cada cuatro personas de edad vivía en un hogar con bajos ingresos. La persistencia de esa pobreza significa que muchas de esas personas no consiguieron constituirse segundas pensiones decorosas. Otro problema que afronta el Reino Unido es el de la concentración de pobreza en zonas geográficas (zonas urbanas degradadas, urbanizaciones de viviendas de alquiler subvencionadas y algunas zonas rurales). Dichas zonas padecen múltiples problemas interrelacionados de elevadas tasas de desempleo y mortalidad, divisiones étnicas, niveles elevados de delincuencia y acceso deficiente a servicios de calidad (vivienda, educación y atención de salud).

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

2. PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO Y OBJETIVOS PRINCIPALES

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

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

2.1. Perspectiva estratégica a largo plazo

Hay diversos objetivos coherentes con la tarea de abordar los imperativos más importantes del Reino Unido. Dada la compleja y multidimensional naturaleza del problema, la estrategia adopta necesariamente un planteamiento a largo plazo. Hay diversos objetivos bien determinados y a largo plazo (2020), con subobjetivos correspondientes a grupos o zonas específicos y objetivos intermedios para supervisar los avances logrados.

2.2. Contenido innovador del PNA/int.

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

2.3. Planteamiento coordinado e integrado

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

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

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

3. MEDIDAS MÁS IMPORTANTES EN MATERIA DE POLÍTICAS RELATIVAS A LOS CUATRO OBJETIVOS COMUNES

3.1. Facilitar la participación en el empleo

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

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

Diversas políticas abordan las variaciones en calidad y acceso a esos servicios. Sin embargo, el PNA/int ofrece una limitada diversidad de ejemplos del planteamiento del Reino Unido para garantizar el acceso a los servicios, sin referencia al acceso a los servicios jurídicos, deportivos o culturales. Servicios innovadores de aprendizaje a lo largo de toda la vida van encaminados a atraer a las personas tradicionalmente no aptas para emprender un aprendizaje o no deseosas de hacerlo. En el plan no aparecen bien ilustradas las políticas en pro de la e-Integración, con algunas excepciones notables. El objetivo de los centros denominados "El Reino Unido en línea" es el de contribuir a desarrollar las aptitudes en materia de TIC y abordar el riesgo de exclusión de los grupos que se encuentran en el lado desfavorecido de la divisoria digital. "*Learndirect*" ofrece aprendizaje mediante sitios de la red Internet y más de 1.000 centros en todo el Reino Unido para que resulte accesible a todos. El acceso a una vivienda decorosa es una preocupación particular en el Reino Unido. En 1996 el 40% de los hogares del sector social y el 29% de los del sector privado de Inglaterra incumplían los niveles establecidos de vivienda decorosa. El reciente Libro Verde "Cómo avanzar en materia de vivienda" expone la estrategia para mejorar su calidad en Inglaterra, respaldada por una inversión suplementaria de 1.800 millones de libras. En Gales la Asamblea Nacional celebró consultas recientemente sobre propuestas para una Estrategia Nacional de la Vivienda "*Hogares mejores para los ciudadanos de Gales*". En Escocia la reciente Ley de la Vivienda concede a las autoridades locales mayores competencias para abordar las necesidades en materia de vivienda y contribuir a aliviar la situación de las personas sin techo. El Reino Unido ofrece acceso universal a los servicios de atención de salud mediante el Servicio Nacional de la Salud. El plan decenal de dicho Servicio establece reformas para mejorar los servicios de salud y velar por que aborden las desigualdades en materia de salud en Inglaterra.

3.3. Prevenir los riesgos de exclusión

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

3.4. Ayudar a los más vulnerables

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

El elemento fundamental de las iniciativas para las personas en edad de trabajar es conseguir que trabajen. Se destina un apoyo suplementario para quienes padecen problemas resultantes del uso indebido de drogas, la falta de techo o la salud mental. Por lo que se refiere al apoyo a personas de edad vulnerables, el objetivo es el de facilitar unos ingresos mínimos decorosos y mejorar el acceso a los servicios y su calidad, en particular de salud, asistencia social y

vivienda, y abordar el miedo a la delincuencia. En el PNA se examinan las políticas destinadas a barrios correspondientes al objetivo 4 para ilustrar el intenso componente de cooperación que caracteriza los planteamientos de esas políticas. Sin embargo, el Reino Unido tiene un intenso planteamiento territorial para abordar la exclusión. En Gales, *Communities First* prestará apoyo específico a las comunidades más desfavorecidas. En la *Estrategia Nacional de Renovación de Barrios* se expone la intención del Gobierno de reducir el desfase entre las zonas desfavorecidas y el resto de Inglaterra. Con frecuencia se ejecutan las políticas en el nivel local y van encaminadas a abordar importantes problemas interrelacionados de zonas desfavorecidas. Su ambicioso objetivo consiste en que dentro de 10-20 años nadie resulte gravemente desfavorecido por el lugar en que viva. Un elemento fundamental de la estrategia consiste en “encauzar” los programas generales para que se centren en las zonas más desfavorecidas. El *Fondo para la renovación de barrios* aporta recursos suplementarios para 88 de las zonas más desfavorecidas dependientes de la administración local. Veintiséis *Zonas de acción en materia de salud* en toda Inglaterra van encaminadas a reducir las desigualdades en materia de salud en las zonas desfavorecidas. Las administraciones a las que se han traspasado competencias siguen planteamientos similares. En Escocia, el programa *Colaboración para la integración social* fomenta la integración en los barrios que padecen múltiples desventajas.

3.5. Movilizar todos los órganos pertinentes

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

4. INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS

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

considerados grupos particularmente vulnerables. Pocos de los indicadores que figuran en el PAN/int estaban desglosados por sexo, pese a que se podría haberlo hecho fácilmente con muchos de los indicadores y los objetivos. Escocia presenta un desglose más completo de sus indicadores.

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

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

Anexo I
Indicadores

LISTA DE INDICADORES UTILIZADOS EN EL INFORME CONJUNTO SOBRE LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE 2001

	Indicador	Definición	Fuente de los datos + años
1.	Índice de desigualdad de ingresos S80/S20	Relación entre el 20 % de ingresos más altos del reparto de ingresos y el 20 % de ingresos más bajos.	PHCE (1995, 1996, 1997)
2.	Coeficiente Gini	Relación entre las partes acumulativas de población distribuida según el nivel de ingresos y las partes acumulativas del total de sus ingresos (calculados en Newcronos).	PHCE (1995, 1996, 1997)
3a	Tasa de pobreza relativa después de las transferencias desglosada por edad y sexo	Personas que viven en familias con ingresos inferiores al 60 % del ingreso medio nacional equiparado. Los grupos de edad son: 1.0-15, 2.16-24, 3.25-49, 4.50-64, 5. 65+. Desglose por sexo para todos los grupos de edad + total	PHCE (1995, 1996, 1997)
3b	Tasa de pobreza relativa después de las transferencias desglosada según las categorías de actividad más frecuentes	Personas de al menos 16 años que viven en hogares con un ingreso inferior al 60 % del ingreso medio nacional equiparado. Categorías de actividades más frecuentes: 1. empleado por cuenta ajena, 2. empleado por cuenta propia, 3. desempleado, 4. jubilado, 5. inactivos-otros. Desglose por sexo para todas las categorías + total	PHCE (1995, 1996, 1997)
3c	Tasa de pobreza relativa tras las transferencias desglosada por tipo de hogar	Personas de al menos 16 años que viven en hogares con un ingreso inferior al 60 % del ingreso medio nacional equiparado. 1. hogar de 1 persona, menor de 30 años 2. hogar de 1 persona, de entre 30 y 64 años 3. hogar de 1 persona, de al menos 65 años 4. 2 adultos sin hijos a cargo; al menos uno de ellos de 65 años o más 5. 2 adultos sin hijos a cargo; ambos menores de 65 años 6. otros hogares sin hijos a cargo	PHCE (1995, 1996, 1997)

		7. persona solas, con al menos un hijo a cargo 8. 2 adultos, con 1 hijo a cargo 9. 2 adultos, con 2 hijos a cargo 10. 2 adultos, con al menos 3 hijos a cargo 11. otros hogares con hijos a cargo 12. Total	
4.	Reparto en torno al umbral de la pobreza	Personas de hogares cuyo ingreso es inferior al 40, 50 y 70 % del ingreso medio nacional equiparado.	PHCE (1995, 1996, 1997)
5.	Tasa de pobreza relativa en un momento del tiempo	1995X: tasa de pobreza relativa, utilizando el 60 % de la media de 1995 multiplicada por el factor inflación de 1994/95. 1996: tasa de pobreza relativa, utilizando el 60 % de la media de 1996. 1996X: tasa de pobreza relativa, utilizando el 60 % de la media de 1995 multiplicada por el factor inflación de 1994/96. 1997: umbral de pobreza relativa, utilizando el 60 % de la media de 1997.	PHCE (1995, 1996, 1997)
6.	Tasa de pobreza relativa antes de las transferencias	1. Ingreso original 2. Ingreso original + vejez + supervivencia (=definición anterior de «antes de las transferencias»). Desglose por sexo + total	PHCE (1995, 1996, 1997)
7.	Persistencia de la pobreza relativa	Personas que viven en hogares con un ingreso inferior al 60 % de la media nacional equiparada de tres años consecutivos. Desglose por sexo + total	PHCE (1995, 1996, 1997)
8.	Cohesión social	Coefficiente de variación de las tasas de empleo en el nivel NUTS 2.	EPA (1995, 1997, 2000)
9.	Tasa de desempleo de larga duración	Proporción de desempleados de larga duración (>12 meses.; def. OIT) respecto a la población activa; desglose por sexo + total	EPA (1995, 1997, 2000)
10.	Proporción de desempleados de larga	Proporción de desempleados de larga duración (>12 meses.; def. OIT) respecto a la población desempleada; desglose por sexo +	EPA (1995, 1997, 2000)

	duración	total	
11.	Tasa de desempleo de muy larga duración	Proporción de desempleados de muy larga duración (>24 meses.; def. OIT) respecto a la población activa; desglose por sexo + total	EPA (1995, 1997, 2000)
12.	Personas que ha abandonado el colegio y no reciben enseñanza ni formación	Porción de la población total de 18-24 años que han alcanzado el nivel 2 CINE, o un nivel inferior, y no reciben enseñanza ni formación.	EPA 2001

1. Índice de reparto S80/S20

	1995	1996	1997
B	6,4	5,8	5,5
DK	2,9	2,8	2,7
D	5,7	5,3	4,7
EL	6,5	6,4	6,8
E	6,2	7,0	6,7
F	4,8	4,8	5,0
IRL	5,8	5,7	5,4
I	6,1	5,9	6,0
L	4,8	4,6	:
NL	4,7	4,9	4,6
A	4,3	4,1	3,9
P	7,6	7,1	7,4
FIN	:	2,7	3,0
S	:	:	3,4
UK	6,0	6,0	7,4
EU15T	5,7	5,6	5,7

Fuente: Eurostat, PHCE

Nota: Para UK hay un interrupción en la serie entre 1996 y 1997. Hasta 1996, se utilizaba el PHCE para los cálculos. A partir de 1997 se utiliza el panel nacional convertido al formato del PHCE.

2. Coeficiente de Gini

	1995	1996	1997
B	37	34	34
DK	22	22	21
D	31	30	29
EL	35	34	35
E	34	35	35
F	30	29	30
IRL	34	34	33
I	33	32	32
L	29	28	:
NL	29	31	28
A	28	26	25
P	38	37	38
FIN	:	22	23
S	:	:	23
UK	34	34	34
EU15T	32	32	31

Fuente: Eurostat, PHCE.

Nota: a propósito de la interrupción en la serie de UK, véase el cuadro 1.

3a. Tasa de pobreza relativa por grupo de edad y sexo (60 % del ingreso medio equiparado)

Sexo	Edad	B			DK			D			EL			E		
		1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Total	Total	17	16	15	12	10	8	17	16	14	22	21	22	20	19	19
H	Total	17	15	13	11	8	7	15	14	13	21	21	22	20	19	19
M	Total	18	18	16	12	11	9	19	17	15	23	21	22	20	19	19
Total	0 - 15	19	21	15	9	5	3	23	22	24	19	20	21	24	24	25
H	0 - 15	18	21	13	12	4	3	22	22	26	19	21	23	24	22	23
M	0 - 15	20	20	17	6	6	4	23	21	21	19	19	19	25	26	27
Total	16 - 24	24	22	23	20	17	14	20	21	17	23	23	22	23	24	23
H	16 - 24	26	20	20	23	17	15	19	18	15	23	24	25	23	26	22
M	16 - 24	21	24	26	18	17	13	21	23	20	22	23	20	24	22	24
Total	25 - 49	12	12	10	7	6	4	14	13	10	15	15	16	17	17	18
H	25 - 49	10	9	8	6	5	5	12	12	9	14	15	16	17	16	17
M	25 - 49	14	14	12	7	6	4	17	14	11	16	15	16	18	18	18
Total	50 - 64	18	13	14	6	6	5	17	12	13	24	20	24	19	18	17
H	50 - 64	18	13	15	5	5	5	17	11	11	21	18	21	19	18	17
M	50 - 64	17	12	14	7	6	5	17	14	14	26	22	26	19	18	17
Total	65+	24	21	22	27	24	22	17	16	14	36	33	35	15	14	15
H	65+	24	18	22	23	21	19	10	11	8	35	32	34	16	15	15
M	65+	25	24	21	29	26	25	21	19	18	36	35	36	15	14	14

Sexo	Edad	F			IRL			I			L			NL		
		1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Total	Total	17	17	17	19	19	20	20	20	19	12	12	:	11	12	13
H	Total	16	17	17	18	18	19	19	19	19	11	12	:	11	12	12
M	Total	17	18	17	20	20	21	20	20	20	13	12	:	12	13	14
Total	0 - 15	20	22	24	27	26	28	24	24	24	16	17	:	13	15	13
H	0 - 15	20	23	27	27	25	28	25	24	25	16	22	:	12	15	13
M	0 - 15	19	21	21	28	28	27	23	23	23	17	12	:	13	15	13
Total	16 - 24	27	28	30	19	19	21	28	28	26	12	18	:	24	27	24
H	16 - 24	24	25	28	17	18	20	27	25	26	11	16	:	21	26	24
M	16 - 24	29	32	32	21	20	22	30	30	27	14	20	:	27	27	24
Total	25 - 49	12	12	11	15	15	15	17	17	18	10	9	:	9	10	9
H	25 - 49	11	12	11	14	14	15	16	16	17	10	8	:	8	9	8
M	25 - 49	12	13	12	16	17	16	18	18	19	11	10	:	10	11	10
Total	50 - 64	14	14	14	14	13	14	18	17	17	11	10	:	8	8	6
H	50 - 64	13	16	16	16	15	15	17	17	17	11	9	:	7	7	5
M	50 - 64	14	13	12	12	12	12	18	18	16	11	11	:	8	8	7
Total	65+	18	17	17	20	21	25	16	17	16	12	9	:	8	8	:
H	65+	17	15	14	13	14	18	14	13	13	9	8	:	8	8	:
M	65+	20	19	19	25	26	30	18	20	17	14	9	:	8	7	:

Sexo	Edad	A			P			FIN			S			UK			EU15T	
		1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996
Total	Total	13	14	13	23	22	23	:	8	9	:	:	12	22	18	22	18	17
H	Total	12	12	12	22	21	22	:	8	8	:	:	12	20	16	20	17	16
M	Total	15	16	15	25	23	25	:	8	9	:	:	11	23	20	25	19	18
Total	0 - 15	16	18	16	26	25	29	:	5	7	:	:	10	31	26	39	23	22
H	0 - 15	15	18	15	25	25	29	:	5	6	:	:	10	30	25	37	23	22
M	0 - 15	17	19	16	28	26	30	:	5	7	:	:	10	31	28	42	23	22
Total	16 - 24	13	14	12	19	18	21	:	19	19	:	:	22	21	19	25	23	23
H	16 - 24	11	12	14	18	16	20	:	20	18	:	:	20	21	16	26	22	21
M	16 - 24	15	15	10	21	20	22	:	19	19	:	:	24	22	22	25	24	25
Total	25 - 49	11	11	10	17	16	17	:	5	7	:	:	12	16	12	14	15	14
H	25 - 49	11	10	9	16	15	15	:	5	8	:	:	14	14	11	12	13	13
M	25 - 49	12	12	11	17	17	18	:	5	7	:	:	10	18	14	16	16	15
Total	50 - 64	10	11	10	24	22	21	:	7	6	:	:	7	14	13	12	16	14
H	50 - 64	9	9	8	21	21	19	:	9	5	:	:	7	13	11	13	15	14
M	50 - 64	10	13	12	27	23	23	:	5	6	:	:	7	14	15	12	16	15
Total	65+	20	21	22	39	37	37	:	12	9	:	:	9	32	25	29	21	19
H	65+	15	16	16	38	36	34	:	6	5	:	:	8	28	22	22	17	16
M	65+	23	24	25	40	38	39	:	16	12	:	:	10	36	27	34	23	21

Fuente: Eurostat, PHCE

Las cifras de los desgloses por sexo en los hogares de varias personas se basan en un reparto igual de los ingresos entre sus componentes.

* En el grupo de edad 18-24 años muchas personas son estudiantes a plena dedicación. En algunos Estados miembros estas personas viven principal o parcialmente de ingresos en especie transferidos por sus padres o familia. Los ingresos en especie no forman parte del concepto de ingreso utilizado en este estudio y la tasa de pobreza de estas personas puede estar sobreestimada.

Nota: a propósito de la interrupción en la serie de UK, véase el cuadro 1.

3b. Tasa de pobreza relativa por sexo y actividad más frecuente (60 % del ingreso medio equiparado)

Actividad más frecuente	Sexo	B			DK			D			EL			E		
		1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
TOTAL	Total	17	15	15	12	10	9	16	14	12	23	21	23	18	18	18
TOTAL	H	16	13	12	11	9	8	13	11	10	22	20	22	18	18	18
TOTAL	M	18	17	16	13	12	10	18	16	15	24	21	24	18	18	18
Empleados - no autónomos	Total	4	3	4	4	3	3	8	7	6	10	11	11	7	6	7
Empleados - no autónomos	H	4	3	4	3	2	2	7	7	5	8	10	10	8	7	7
Empleados - no autónomos	M	4	4	3	5	3	3	8	7	6	12	12	13	5	6	5
Autónomos	Total	17	18	15	20	15	13	10	7	5	24	22	23	23	30	27
Autónomos	H	19	17	16	22	16	18	7	3	4	25	23	24	23	31	28
Autónomos	M	12	19	12	16	12	20	14	14	8	23	19	18	21	27	24
Desempleados	Total	35	30	29	10	8	4	40	39	35	34	28	38	38	34	36
Desempleados	H	46	39	34	13	12	6	42	45	39	44	37	45	42	39	41
Desempleados	M	27	24	26	9	5	3	37	32	32	28	23	34	34	28	30
Jubilados	Total	20	17	18	24	21	18	20	17	15	34	31	36	12	11	13
Jubilados	H	21	15	18	22	19	16	17	13	12	32	29	32	15	14	15
Jubilados	M	20	19	18	26	22	20	22	19	18	37	36	40	6	6	7
Inactivos - otros	Total	28	26	24	24	26	21	27	25	23	25	22	24	22	21	21
Inactivos - otros	H	31	26	21	30	27	24	26	26	24	30	24	29	22	22	21
Inactivos - otros	M	27	25	25	21	25	19	27	25	22	24	22	23	22	21	21

Actividad más frecuente	Sexo	F			IRL			I			L			NL		
		1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
TOTAL	Total	15	16	16	16	17	18	19	18	18	11	10	:	11	12	13
TOTAL	H	14	15	14	14	15	17	18	17	17	10	9	:	10	11	12
TOTAL	M	16	17	17	18	19	20	20	20	18	12	11	:	12	13	14
Empleados - no autónomos	Total	7	7	6	3	4	5	8	8	7	7	5	:	6	6	5
Empleados - no autónomos	H	7	7	7	4	5	6	9	9	8	7	6	:	6	6	5
Empleados - no autónomos	M	6	6	5	2	3	4	6	5	6	9	5	:	6	7	6
Autónomos	Total	15	16	17	14	13	13	22	19	24	12	12	:	18	18	17
Autónomos	H	15	16	18	14	14	12	23	20	26	13	8	:	20	19	17
Autónomos	M	14	14	16	9	7	15	19	16	17	:	:	:	12	15	16
Desempleados	Total	36	43	38	35	39	44	48	48	47	:	:	:	20	23	19
Desempleados	H	43	52	42	39	42	47	52	54	52	:	:	:	24	29	20
Desempleados	M	31	36	33	21	28	33	43	41	40	:	:	:	19	21	18
Jubilados	Total	17	17	15	18	17	22	15	13	13	12	11	:	6	:	:
Jubilados	H	15	15	14	17	16	20	14	14	13	10	10	:	6	:	:
Jubilados	M	18	18	17	20	19	30	15	13	12	15	12	:	9	:	:
Inactivos - otros	Total	28	28	31	24	26	27	25	26	24	15	15	:	15	15	21
Inactivos - otros	H	29	26	28	20	24	29	24	21	21	18	18	:	18	17	23
Inactivos - otros	M	28	29	32	25	27	27	26	27	24	14	14	:	14	15	19

Actividad más frecuente	Sexo	A			P			FIN			S			UK		
		1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
TOTAL	Total	13	13	13	23	22	22	:	9	8	:	:	:	19	16	17
TOTAL	H	11	11	11	21	20	20	:	8	8	:	:	:	17	14	15
TOTAL	M	15	15	15	25	23	25	:	9	9	:	:	:	21	18	20
Empleados - no autónomos	Total	6	6	5	10	10	11	:	2	2	:	:	:	6	6	5
Empleados - no autónomos	H	6	6	4	11	10	10	:	2	2	:	:	:	6	4	3
Empleados - no autónomos	M	7	6	6	10	10	12	:	2	2	:	:	:	7	8	7
Autónomos	Total	23	20	25	35	34	32	:	15	13	:	:	:	20	14	15
Autónomos	H	26	22	27	30	30	30	:	15	11	:	:	:	20	16	15
Autónomos	M	19	16	22	43	41	36	:	15	15	:	:	:	20	7	14
Desempleados	Total	34	31	31	31	29	34	:	17	19	:	:	:	54	48	49
Desempleados	H	37	34	36	41	29	42	:	20	23	:	:	:	55	50	53
Desempleados	M	29	28	25	23	29	28	:	14	15	:	:	:	50	44	37
Jubilados	Total	14	16	16	35	32	33	:	10	7	:	:	:	30	24	29
Jubilados	H	12	14	14	36	33	31	:	6	3	:	:	:	27	21	23
Jubilados	M	17	19	17	35	32	34	:	13	10	:	:	:	33	26	34
Inactivos - otros	Total	21	24	21	28	27	28	:	18	18	:	:	:	32	27	31
Inactivos - otros	H	21	20	21	19	27	23	:	21	22	:	:	:	30	26	34
Inactivos - otros	M	22	24	21	30	27	30	:	16	15	:	:	:	33	28	29

Actividad más frecuente	Sexo	EU15T		
		1995	1996	1997
TOTAL	Total	17	16	16
TOTAL	H	16	14	14
TOTAL	M	19	17	17
Empleados - no autónomos	Total	7	7	6
Empleados - no autónomos	H	7	7	6
Empleados - no autónomos	M	7	7	6
Autónomos	Total	18	16	17
Autónomos	H	18	16	17
Autónomos	M	18	16	15
Desempleados	Total	40	40	38
Desempleados	H	45	45	43
Desempleados	M	36	34	32
Jubilados	Total	20	17	18
Jubilados	H	18	15	15
Jubilados	M	20	18	19
Inactivos - otros	Total	26	25	25
Inactivos - otros	H	26	24	25
Inactivos - otros	M	26	25	25

Fuente: Eurostat, PHCE.

Las cifras de los desgloses por sexo en los hogares de varias personas se basan en un reparto igual de los ingresos entre sus componentes.

Las cifras cubren a las personas de 16 años o más.

* La variable sobre la actividad más frecuente no está disponible en el PHCE de NL. Las cifras facilitadas proceden de información comparativa.

Nota: a propósito de la interrupción en la serie de UK, véase el cuadro 1.

u: datos no fidedignos.

3c. Tasa de pobreza relativa por tipo de hogar (60 % del ingreso medio equiparado)

		Total	hogar de 1 persona, total	h. de 1 persona, hombre	h. de 1 persona, mujer	h. de 1 persona menor de 30 años	h. de 1 persona de entre 30 y 64 años	h. de 1 persona mayor de 65 años
B	1995	17	23	20	25	33	18	26
	1996	16	21	11	27	26	15	25
	1997	15	20	15	23	27u	15	23
DK	1995	12	27	22	32	43	11	35
	1996	10	25	19	30	42	11	29
	1997	8	24	20	27	47	9	26
D	1995	17	26	21	29	40	19	27
	1996	16	21	17	24	34	15	25
	1997	14	24	19	27	34	20	25
EL	1995	22	32	22	36	25	20	41
	1996	21	25	20	30	24u	13	33
	1997	22	29	18	35	34	15	36
E	1995	20	14	14	14	16u	18	12
	1996	19	11	11	11	21u	16	8
	1997	19	11	11	12	32u	14	8
F	1995	17	24	24	24	40	16	25
	1996	17	24	23	24	41	15	25
	1997	17	20	18	21	32	11	25
IRL	1995	19	36	29	42	16	30	46
	1996	19	37	30	43	21	29	48
	1997	20	43	34	51	17	32	58
I	1995	20	23	15	27	15u	14	29
	1996	20	23	14	27	27u	13	28
	1997	19	21	16	23	26u	16	23
L	1995	12	13	6	18	12u	9	18
	1996	12	12	5	17	13u	11	13
	1997	:	:	:	:	:	:	:
NL	1995	11	18	18	17	50	7	8
	1996	12	19	20	18	53	8	7
	1997	13	22	22	22	53	5	:
A	1995	13	25	18	29	29	18	30
	1996	14	27	18	31	34	19	31
	1997	13	27	19	31	29	19	33
P	1995	23	49	45	51	:	34	58
	1996	22	47	42	49	:	34	55
	1997	23	43	34	46	18u	29	51
FIN	1995	:	:	:	:	:	:	:
	1996	8	23	23	24	48	14	25
	1997	9	20	19	20	43	12	17
S	1995	:	:	:	:	:	:	:
	1996	:	:	:	:	:	:	:
	1997	12	23	26	20	46	18	11
UK	1995	22	32	26	36	30	21	40
	1996	18	27	20	31	29	18	33
	1997	22	35	24	41	42	17	47
EU15T	1995	18	25	21	28	30	18	29
	1996	17	23	18	25	31	16	26
	1997	18	24	19	27	34	16	28

		2 adultos, sin hijos a cargo, (al menos uno mayor de 65 años)	2 adultos, sin hijos a cargo, (ambos mayores de 65 años)	Otros hogares sin hijos a cargo	Persona sola con al menos 1 hijo a cargo	2 adultos con 1 hijo a cargo	2 adultos con 2 hijos a cargo	2 adultos con 3 o más hijos a cargo	Otros hogares con hijos a cargo
B	1995	23	12	8	34	10	14	22	23
	1996	18	8	5	30		14	25	24
	1997	20	10	6	30	7	12	18	23
DK	1995	19	4	6	9	4	3	15	19
	1996	19	4	7	7	3	2	13	5
	1997	17	3	3	9	0	3	6	0
D	1995	10	13	11	53	12	14	32	16
	1996	11	9	7	55	13	11	38	12
	1997	8	8	5	48	8	12	.	6
EL	1995	39	17	18	23	12	17	16	26
	1996	35	13	15	26	10	17	20	32
	1997	36	17	16	24	13	14	26	37
E	1995	19	13	13	38	15	18	31	26
	1996	18	15	12	36	14	17	36	24
	1997	18	14	12	30	14	21	33	24
F	1995	16	11	9	29	9	8	28	26
	1996	14	11	8	31	8	9	34	30
	1997	14	10	10	.	7	8	30	28
IRL	1995	8	6	5	52	7	15	34	16
	1996	10	7	4	52	11	16	33	18
	1997	9	7	4	40	14	12	38	20
I	1995	12	8	14	23	14	18	42	31
	1996	13	9	15	19	13	19	40	32
	1997	14	11	14	25	15	21	34	29
L	1995	12	8	5	27u	11	9	30	11
	1996	9	10	2	27u	8	9	23	17
	1997	.	.	.	.	.	.	.	.
NL	1995	8	6	9	30	11	9	16	15
	1996	8	6	7	45	9	9	18	17
	1997	.	6	6	40	7	6	17	16
A	1995	18	7	6	40	12	8	24	13
	1996	15	8	5	32	10	11	31	17
	1997	18	6	6	28	11	9	26	12
P	1995	42	22	15	34	13	17	45	23
	1996	38	18	14	32	16	16	40	21
	1997	40	19	14	40	12	13	58	28
FIN	1995	.	.	.	.	.	.	.	.
	1996	4	5	6	9	3	3	5	11
	1997	4	8	4	9	5	4	9	4
S	1995	.	.	.	.	.	.	.	.
	1996	.	.	.	.	.	.	.	.
	1997	4	7	35u	16	6	7	12	44u
UK	1995	28	8	6	59	13	19	38	26
	1996	20	7	5	49	11	16	36	19
	1997	17	7	7	41	12	16	.	16
EU15T	1995	17	11	11	40	12	15	32	23
	1996	15	10	9	38	11	14	35	22
	1997	15	9	9	40	10	14	.	20

Fuente: Eurostat, PHCE.

Las cifras de los desgloses por sexo en los hogares de varias personas se basan en un reparto igual de los ingresos entre sus componentes.

Nota: a propósito de la interrupción en la serie de UK, véase el cuadro 1.

u: datos no fidedignos.

4. Reparto en torno al umbral de pobreza relativa

(40 %, 50 %, 60 % y 70 % del ingreso medio equiparado)

		40 % de la media	50 % de la media	60 % de la media	70 % de la media
B	1995	6	10	17	26
	1996	6	10	16	24
	1997	6	10	15	23
DK	1995	2	4	12	19
	1996	2	5	10	17
	1997	2	4	8	16
D	1995	8	11	17	24
	1996	6	9	16	22
	1997	4	8	14	21
EL	1995	10	16	22	29
	1996	9	15	21	27
	1997	11	16	22	29
E	1995	8	12	20	27
	1996	9	13	19	25
	1997	9	13	19	25
F	1995	5	9	17	25
	1996	4	10	17	25
	1997	4	11	17	25
IRL	1995	3	8	19	29
	1996	3	8	19	29
	1997	2	10	20	29
I	1995	8	13	20	27
	1996	8	13	20	26
	1997	9	13	19	27
L	1995	4	7	12	21
	1996	3	6	12	20
	1997	:	:	:	:
NL	1995	5	7	11	20
	1996	5	8	12	21
	1997	6	9	13	22
A	1995	4	7	13	21
	1996	4	7	14	22
	1997	4	8	13	21
P	1995	10	17	23	30
	1996	9	15	22	29
	1997	9	15	23	30
FIN	1995	:	:	:	:
	1996	2	4	8	16
	1997	2	3	9	17
S	1995	:	:	:	:
	1996	:	:	:	:
	1997	4	7	12	20
UK	1995	6	13	22	30
	1996	6	12	18	26
	1997	11	16	22	29
EU15T	1995	7	11	18	26
	1996	6	11	17	25
	1997	7	12	18	25

Fuente: Eurostat, PHCE.

Nota: a propósito de la interrupción en la serie de UK, véase el cuadro 1.

5. Tasa de pobreza relativa en un momento del tiempo, en %

	1995	1995x	1996	1996x	1997
B	17	16	16	14	15
DK	12	11	10	8	8
D	17	15	16	13	14
EL	22	21	21	22	22
E	20	20	19	19	19
F	17	17	17	18	17
IRL	19	17	19	14	20
I	20	19	20	20	19
L	:	:	:	:	:
NL	11	12	12	12	13
A	13	14	14	14	13
P	23	22	22	22	23
FIN	:	:	8	:	9
S	:	:	:	:	12
UK	20	23	21	20	22
EU15T	18	17	17	17	18

Fuente: Eurostat, PHCE.

Nota: a propósito de la interrupción en la serie de UK, véase el cuadro 1.

6. Tasa de pobreza relativa antes de las transferencias por sexo (incluyendo y excluyendo las pensiones de jubilación) (60 % del ingreso medio equiparado)

	Incluyendo las pensiones de jubilación en las transferencias								
	1995			1996			1997		
	Total	H	M	Total	H	M	total	H	M
B	29	28	30	28	27	29	28	27	29
DK	31	30	33	31	29	32	29	27	31
D	24	22	25	23	22	24	22	21	23
EL	23	22	24	23	22	23	24	23	24
E	27	28	27	26	26	26	28	28	28
F	28	27	28	28	27	29	28	28	28
IRL	34	33	36	33	32	34	34	32	35
I	23	22	23	22	21	23	22	21	22
L	25	25	26	26	25	26	:	:	:
NL	25	24	25	24	24	24	26	25	26
A	25	23	27	25	22	28	25	23	27
P	28	26	30	28	27	29	29	27	30
FIN	:	:	:	32	30	33	34	33	35
S	:	:	:	:	:	:	29	26	30
UK	33	30	36	30	27	33	33	31	36
EU15T	27	25	28	26	25	27	26	25	27

	Excluyendo las pensiones de jubilación de las transferencias								
	1995			1996			1997		
	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
B	45	42	48	46	42	49	46	43	49
DK	40	37	42	40	37	43	38	35	41
D	39	34	43	38	34	42	38	35	42
EL	38	36	40	37	37	37	38	36	39
E	41	39	43	42	40	43	42	41	44
F	40	38	42	41	38	43	41	39	43
IRL	42	40	44	42	40	43	40	39	42
I	40	38	42	41	38	44	42	40	45
L	41	38	43	42	40	44	:	:	:
NL	38	36	41	38	36	41	37	34	40
A	42	37	46	40	36	44	40	36	43
P	38	35	40	38	36	40	39	36	41
FIN	:	:	:	38	36	40	39	38	41
S	:	:	:	:	:	:	45	41	48
UK	42	38	45	39	35	43	43	39	46
EU15T	40	37	43	40	37	43	41	38	44

Fuente: Eurostat, PHCE

Las cifras de los desgloses por sexo en los hogares de varias personas se basan en un reparto igual de los ingresos entre sus componentes.

Nota: a propósito de la interrupción en la serie de UK, véase el cuadro 1.

7. Persistencia de la pobreza relativa durante 3 años consecutivos **(1997, 1996, 1995)** **(60 % del ingreso medio equiparado)**

	Total	Male	Female
B	8	7	9
DK	3	3	3
D	8	7	9
EL	11	10	12
E	8	8	8
F	11	11	10
IRL	11	10	11
I	8	8	9
L	:	:	:
NL	4	5	4
A	5	5	6
P	15	14	16
FIN	:	:	:
S	:	:	:
UK	10	8	11
EU15T	9	8	9

Fuente: Eurostat, PHCE (1995, 1996, 1997).

Las cifras de los desgloses por sexo en los hogares de varias personas se basan en un reparto igual de los ingresos entre sus componentes.

Nota: a propósito de la interrupción en la serie de UK, véase el cuadro 1.

8. Coeficiente de variación - Tasa de desempleo (en %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	8,1	7,7	7,5	7,5	7,6	8,0
D	5,9	5,8	5,5	5,6	5,8	5,9
EL	9,0	10,1	9,1	7,3	7,3	7,3
E	10,7	10,6	10,9	11,2	10,9	10,8
F*	6,9	7,0	7,1	7,2	7,1	6,9
I	16,3	17,5	17,2	16,5	17,2	17,1
NL	3,1	3,5	3,2	3,1	2,7	2,1
A	3,2	3,2	2,8	2,6	1,7	3,0
P	6,3	8,1	9,6	7,4	7,5	8,2
FIN	7,1	7,2	7,2	7,3	7,5	7,1
S	:	4,3	3,2	4,2	4,4	4,7
UK	5,4	6,5	6,4	7,4	8,0	7,8

9. Tasa de desempleo de larga duración

	Número total de desempleados de larga duración/ población activa total					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	5,8	5,8	5,4	5,7	5,2	3,8
DK	2,0	1,8	1,5	1,3	1,0	1,0
D	3,9	4,2	4,9	5,0	4,5	4,0
EL	4,6	5,4	5,3	5,9	6,5	:
E	12,4	11,8	10,8	9,4	7,3	5,9
FR	4,7	4,7	5,0	5,0	4,7	3,8
IRL	7,2	6,9	5,7	:	2,8	1,7
I	7,4	7,9	8,1	7,1	7,1	6,4
L	0,7	0,9	0,9	0,9	0,8	0,6
NL	3,1	3,0	2,5	1,9	1,4	0,8
A	1,2	1,4	1,5	1,6	1,5	1,0
P	3,4	3,6	3,5	2,1	1,9	1,7
FIN	5,5	5,1	4,4	3,6	2,6	2,8
S	1,8	2,9	3,5	3,3	2,2	1,3
UK	3,8	3,3	2,7	2,0	1,8	1,5
EU-15	5,2	5,2	5,2	:	4,3	3,6

Hombres	Número total de desempleados de larga duración/ población activa total					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	4,5	4,4	4,2	4,5	4,5	31,0
DK	1,8	1,6	1,2	0,9	0,9	0,9
D	3,2	3,6	4,3	4,5	4,2	3,7
EL	2,6	2,8	2,8	3,1	3,7	:
E	8,8	8,1	7,5	6,1	4,4	3,5
F	3,9	3,8	4,2	4,3	3,9	3,0
IRL	7,8	7,5	6,4	:	3,2	2,1
I	5,7	6,1	6,4	5,6	5,4	4,9
L	0,5	0,7	0,6	0,7	0,7	0,5
NL	2,9	2,6	1,9	1,5	1,1	0,7
A	1,0	1,2	1,4	1,5	1,3	1,0
P	3,0	3,1	3,0	1,6	1,6	1,4
FIN	6,3	5,6	4,6	4,2	2,6	2,8
S	2,3	3,5	3,8	3,9	2,7	1,4
UK	5,0	4,4	3,6	2,6	2,3	2,0
EU-15	4,5	4,5	4,5	:	3,6	3,0

Mujeres	Número total de desempleadas de larga duración/ población activa total					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	7,7	7,8	7,1	7,4	6,2	4,8
DK	2,1	2,1	1,8	1,8	1,2	1,2
D	4,9	4,9	5,6	5,7	4,9	4,3
EL	7,9	9,6	9,2	10,1	10,7	:
E	18,2	17,5	16,1	14,4	11,6	9,5
F	5,8	5,8	5,9	5,9	5,5	4,7
IRL	6,1	5,9	4,6	:	2,1	1,0
I	10,3	11,0	11,0	9,6	9,8	8,8
L	0,9	1,2	1,3	1,1	0,9	0,6
NL	3,4	3,5	3,2	2,3	1,7	1,1
A	1,5	1,5	1,5	1,8	1,7	1,0
P	4,0	4,3	4,1	2,6	2,2	2,0
FIN	4,6	4,5	4,1	3,1	2,6	2,7
S	1,3	2,2	3,1	2,7	1,6	1,1
UK	2,2	1,8	1,6	1,3	1,1	0,9
EU-15	6,1	6,2	6,2	:	5,2	4,4

10. Proporción de desempleo de larga duración

	Número total de desempleados de larga duración/ número total de desempleados					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	62,4	61,3	60,5	61,7	60,5	54,3
DK	27,9	26,5	27,0	26,7	20,3	21,3
D	48,3	47,2	49,2	51,5	50,8	50,6
EL	50,9	56,3	55,4	54,5	55,3	0,0
E	54,6	52,8	51,7	49,7	46,3	41,8
F	39,9	38,0	39,2	41,6	38,7	40,0
IRL	60,1	58,6	55,6	:	48,3	40,5
I	62,9	65,1	65,6	58,9	60,6	61,0
L	22,4	27,6	34,6	31,3	32,3	25,0
NL	43,6	46,0	44,9	42,4	37,7	29,6
A	27,0	25,6	28,3	29,2	31,2	27,0
P	48,7	49,9	53,4	44,1	40,9	40,5
FIN	32,3	32,8	29,2	27,6	22,3	28,6
S	20,4	30,0	33,9	37,4	29,1	22,0
UK	43,5	39,8	38,6	32,6	29,6	27,3
EU-15	48,6	47,9	48,5	:	45,6	43,9

11. Tasa de desempleados de muy larga duración

Total	Número total de desempleados de muy larga duración/ Población activa total.					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	3,8	3,8	3,7	4,1	3,8	2,7
DK	0,8	0,8	0,6	0,6	0,5	0,3
D	2,2	2,5	3,0	3,1	2,9	2,6
EL	2,5	3,2	3,1	3,8	3,9	3,6
E	8,1	7,7	7,1	6,2	4,8	3,8
F	2,4	2,6	2,6	2,7	2,7	2,3
IRL	5,1	4,7	3,8	:	1,9	:
I	4,9	5,5	5,6	4,9	5,0	4,8
L	0,3	0,4	0,2	0,3	0,5	0,2
NL	2,0	1,9	1,5	1,2	0,8	0,5
A	0,6	0,7	0,7	0,9	0,7	0,8
P	1,4	1,7	1,9	1,2	0,9	0,9
FIN	2,9	2,9	2,6	2,0	1,5	1,3
S	0,0	0,0	0,1	:	:	:
UK	2,4	2,1	1,8	1,3	1,1	0,9
EU-15	3,1	3,2	3,2	:	2,7	:

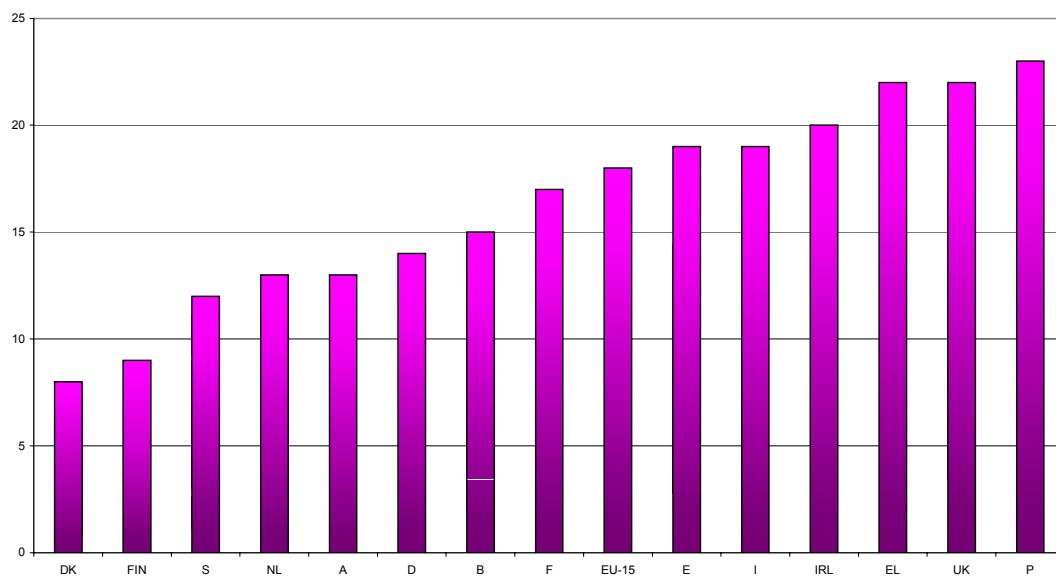
Hombres	Número total de desempleados de muy larga duración/ población activa total					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	2,7	2,8	2,8	3,2	3,0	2,1
DK	0,6	0,7	0,5	0,4	0,4	0,3
D	1,7	2,1	2,5	2,6	2,6	2,3
EL	1,4	1,5	1,6	1,9	2,1	2,1
E	5,4	5,0	4,6	3,8	2,8	2,2
F	1,9	2,1	2,1	2,3	2,2	1,8
IRL	5,9	5,5	4,5	:	2,3	:
I	3,8	4,3	4,4	3,9	3,9	3,7
L	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,1
NL	1,9	1,7	1,2	1,1	0,7	0,4
A	0,6	0,7	0,8	0,8	0,7	0,9
P	1,2	1,4	1,5	1,0	0,7	0,8
FIN	3,5	3,4	2,8	2,4	1,6	1,5
S	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
UK	3,3	3,0	2,5	1,8	1,5	1,2
EU-15	2,7	2,8	2,7	:	2,3	:

Mujeres	Número total de desempleadas de muy larga duración/ población activa total					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	5,3	5,3	4,8	5,3	4,8	3,4
DK	1,0	0,9	0,8	0,9	0,6	0,4
D	3,0	3,1	3,6	3,6	3,2	2,9
EL	4,4	5,8	5,6	6,7	6,5	5,9
E	12,5	11,9	10,9	10,0	7,9	6,2
F	2,9	3,2	3,1	3,2	3,2	2,8
IRL	3,7	3,6	2,7	:	1,2	:
I	6,8	7,4	7,4	6,4	6,7	6,4
L	0,4	0,5	0,2	0,4	0,6	0,3
NL	2,1	2,1	1,8	1,3	0,9	0,7
A	0,7	0,7	0,7	0,9	0,7	0,7
P	1,7	2,1	2,2	1,5	1,2	1,1
FIN	2,3	2,4	2,4	1,5	1,4	1,1
S	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
UK	1,2	0,9	0,9	0,7	0,6	0,5
EU-15	3,7	3,9	3,8	:	3,3	:

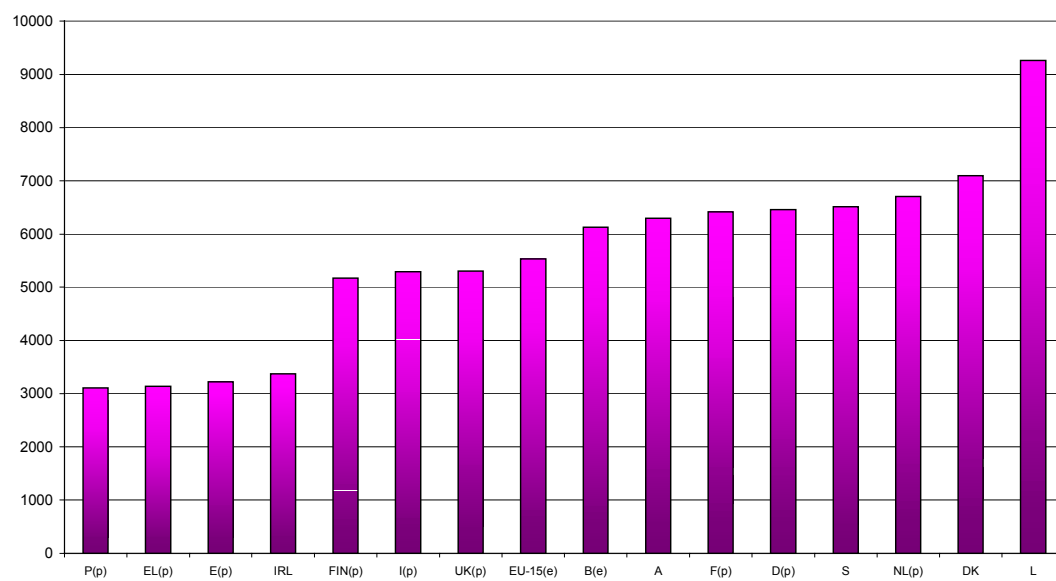
12. Tasa de abandono escolar por sexo (edad 18-24)

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
B	H	16,6	14,7	14,2	16,7	17,7	14,8
	M	13,5	11,0	11,2	12,3	12,7	10,2
	Total	15,1	12,8	12,7	14,5	15,2	12,5
DK	H	5,2	12,2	11,0	9,5	14,2	13,4
	M	6,9	12,1	10,3	10,0	9,1	9,9
	Total	6,1	12,1	10,7	9,8	11,6	11,7
D	H	9,7	12,5	12,3	:	14,2	14,6
	M	11,4	14,2	13,5	:	15,6	15,2
	Total	10,6	13,3	12,9	:	14,9	14,9
EL	H	26,6	24,2	23,7	24,6	21,2	21,8
	M	18,8	17,8	16,7	15,5	14,8	12,9
	Total	22,7	21,0	20,2	20,1	18,0	17,4
E	H	38,1	36,4	35,0	34,8	34,7	33,7
	M	28,4	25,3	24,5	23,7	23,0	22,4
	Total	33,3	30,9	29,8	29,2	28,9	28,1
F	H	16,8	17,0	15,4	16,2	16,0	14,8
	M	14,2	13,7	13,0	13,7	13,5	11,8
	Total	15,5	15,3	14,2	14,9	14,7	13,3
IRL	H	25,7	23,5	22,6	:	:	:
	M	17,1	14,2	15,1	:	:	:
	Total	21,4	18,8	18,8	:	:	:
I	H	35,8	34,9	33,7	32,3	30,3	32,4
	M	29,1	27,7	26,2	24,5	24,2	25,6
	Total	32,4	31,3	29,9	28,4	27,2	29,0
L	H	32,9	32,8	30,9	:	18,9	15,9
	M	33,9	37,9	30,5	:	19,4	17,6
	Total	33,4	35,3	30,7	:	19,1	16,8
NL	H	:	18,1	16,8	17,0	17,5	17,5
	M	:	17,1	15,2	14,0	14,9	15,9
	Total	:	17,6	16,0	15,5	16,2	16,7
A	H	9,9	9,2	9,0	:	:	:
	M	17,3	14,9	12,5	:	:	:
	Total	13,6	12,0	10,8	:	:	:
P	H	47,1	45,6	46,8	51,7	51,3	50,6
	M	35,5	34,4	34,4	42,0	39,6	35,6
	Total	41,3	40,0	40,6	46,9	45,5	43,1
FIN	H	15,1	11,4	9,1	8,6	12,0	12,5
	M	10,5	10,8	7,0	7,2	7,9	7,2
	Total	12,8	11,1	8,1	7,9	10,0	9,8
S	H	:	9,0	7,3	:	7,7	9,2
	M	:	6,0	6,2	:	6,1	6,2
	Total	:	7,5	6,7	:	6,9	7,7
UK	H	4,2	4,8	5,5	:	7,3	6,5
	M	5,1	6,4	6,0	:	7,0	7,1
	Total	4,7	5,6	5,8	:	7,1	6,8
EU15T	H	23,2	22,6	21,8	27,0	20,9	20,7
	M	19,4	18,6	17,8	20,2	16,9	16,4
	Total	21,3	20,6	19,8	23,6	18,9	18,5

1. Tasas de pobreza relativa* 1997



2. Gasto en protección social per cápita (EPA), 1998



3. Porcentaje del PIB dedicado a la protección social, 1998

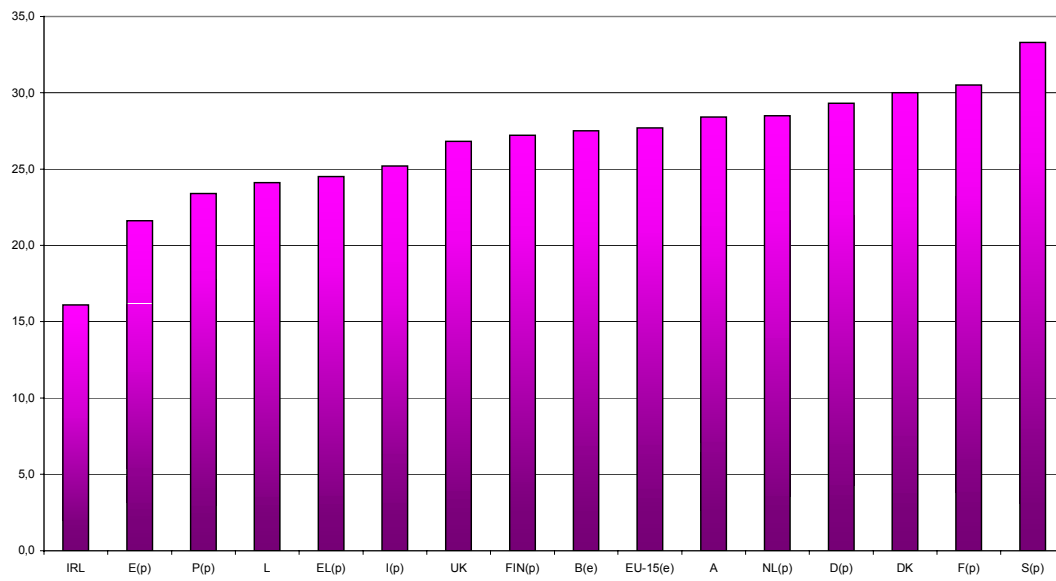
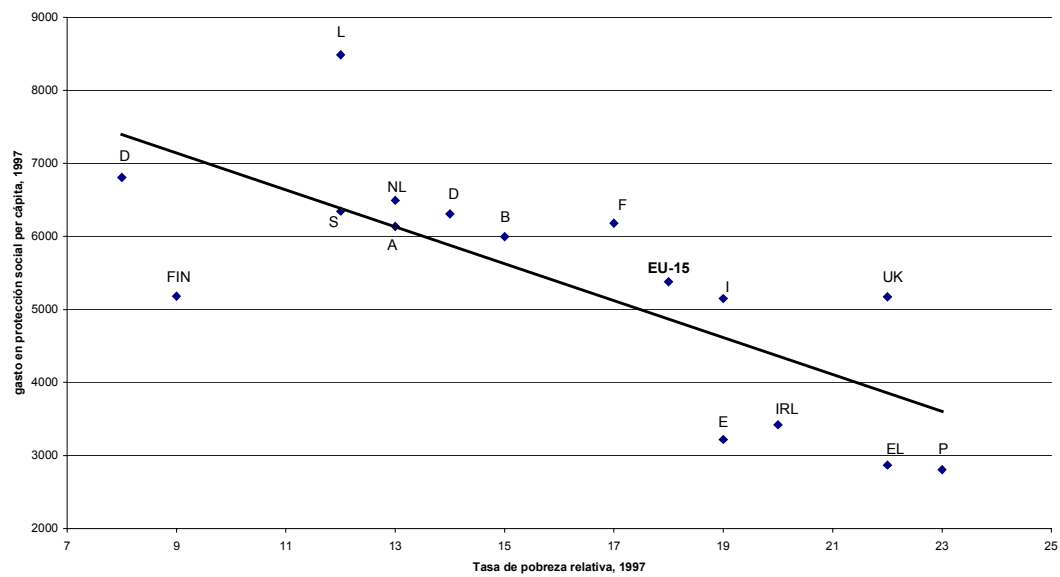


GRÁFICO 4 - Relación entre pobreza relativa y gasto social per cápita (EPA) 1997



Ejemplos de indicadores utilizados en los PNA/int.:

Sobre el empleo

- tiempo parcial involuntario (F)
- tasa de activación (indicador EMCO) (F)
- tasas de empleo de mujeres con y sin hijos (I)
- % de personas que no pueden trabajar porque tienen que cuidar de hijos u otras personas dependientes (SILC) (F)
- % de la población que participa en trabajos voluntarios (NL)
- tasas de empleo de grupos desfavorecidos (personas con discapacidad, personas solas con hijos, minorías étnicas, 50+) (UK)
- hogares con dos o más miembros desempleados (I)

Sobre el acceso a los recursos mínimos

- percepción de la pobreza (I, B)
- proporción de personas de entre 18 y 65 años que reciben una ayuda social durante al menos 6 meses al año (DK)
- proporción de personas que durante los 3 últimos años han estado al menos un 80 % del tiempo desempleados, en activación, de baja por formación o estudios, recibiendo ayuda financiera, en rehabilitación o recibiendo un subsidio de enfermedad (DK)

Sobre las condiciones de vida

- indicadores sobre las condiciones de vida (privación acumulativa no monetaria) (F)

Sobre la vivienda

- indicadores sobre la vivienda (existencia de servicios - todos por separado) (F)
- superpoblación (F)
- costes de la vivienda (F)
- número de personas sin hogar / número de personas en centros de acogida (F, NL, FIN)

Sobre la salud

- renuncia a gastos médicos por razones financieras (F, B)
- % de personas que limitan sus actividades diarias debido a una enfermedad / discapacidad (B, F)
- % de personas con discapacidad que viven solas (I)

- Porción de personas con discapacidad de entre 16 y 64 años que trabajan (I)
- Tasas de adultos fumadores (UK)

Sobre la educación / formación

- % de analfabetismo funcional (B)
- % del presupuesto familiar dedicado a la educación (B)
- ausentismo escolar (UK, E)
- relación entre el nivel educativo de los padres y el de los hijos (B)

Sobre el acceso a los servicios

- % de personas que viven a menos de 10 minutos a pie del transporte público (F)

Sobre la participación social / cultural

- % de personas que han asistido a un espectáculo (teatro, cine) en el último mes (F)
- participación cultural en los últimos 12 meses (F)
- deporte practicado en los últimos 12 meses (F)
- % de hogares que pueden costear una semana de vacaciones fuera de su casa (F)

Sobre el acceso a las nuevas tecnologías

- proporción de personas que utilizan un ordenador por categoría de ingresos
- proporción de personas que utilizan Internet por categoría de ingresos

Sobre el endeudamiento

- % de personas con deudas (graves) (NL, B, FIN)

Sobre los niños

- % de niños que viven en hogares con ingresos inferiores al umbral de la pobreza (I, P, UK)
- % de niños que viven en hogares de desempleados (B, UK)
- niños que viven en hogares de desempleado en edad de trabajar (UK)
- niños que viven en casas que no cumplen las normas de dignidad establecidas (UK)
- número de niños que viven en alojamiento temporal (UK, FIN)
- % de niños institucionalizados (F, FIN)

Sobre las personas de edad

- % de personas de edad que viven solos

- % de personas de edad aisladas (porcentaje de personas de al menos 65 años que viven solas y no tienen hijos ni hermanos) (I)
- % de personas de edad que viven por debajo del umbral de la pobreza (I, UK)
- proporción de personas de edad que viven en viviendas que no cumplen las normas de dignidad establecidas (UK)
- proporción de personas de edad que reciben ayuda para vivir de manera independiente (UK)
- proporción de personas de edad cuyas vidas se ven afectadas por el miedo a la delincuencia (UK)

Sobre los grupos específicos

- presos (media de un día particular) (FIN)
- reintegración de los presos (F, B)
- incidencia del abuso de alcohol (FIN, E)
- incidencia del abuso de drogas (UK, FIN)
- tasas de robo doméstico (UK)
- delitos violentos (por 100 000 afectados) (FIN)
- suicidios (FIN)

Sobre las diferencias regionales

- proporción de estudiantes de regiones infrarrepresentadas y desfavorecidas en la enseñanza superior, respecto a la población estudiantil de la enseñanza superior (Escocia)
- Los Países Bajos han incluido un ejemplo de paquete de indicadores y objetivos locales para una localidad específica (Haarlem)

ANEXO II

EJEMPLOS DE PROCEDIMIENTOS IDÓNEOS INDICADOS EN LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

- 1. EMPLEO**
- 2. INGRESOS MÍNIMOS / RED DE SEGURIDAD SOCIAL**
- 3. ATENCIÓN DE SALUD**
- 4. VIVIENDA**
- 5. EDUCACIÓN**
- 6. JUSTICIA**
- 7. E-INTEGRACIÓN (TCI)**
- 8. CULTURA, DEPORTES, OCIO**
- 9. ENDEUDAMIENTO**
- 10. PERSONAS SIN TECHO**
- 11. DIMENSIÓN TERRITORIAL / REGIONAL**
- 12. SOLIDARIDAD FAMILIAR / NIÑOS**
- 13. AYUDAR A LOS MÁS VULNERABLES**
- 14. MOVILIZAR A LOS INTERESADOS DIRECTOS**

1. Empleo

<i>Estado miembro</i>	<i>Título de la medida</i>	<i>Resumen</i>
A	1. Apoyo al empleo	Proyecto destinado a prestar orientación y ayuda a los discapacitados y ofrecer a los empleadores diversas formas de asistencia para velar por que los trabajadores discapacitados puedan desarrollar plenamente sus posibilidades.
BE	1. Plan Rosetta	El plan obliga a las empresas a contratar determinado porcentaje de adolescentes menores de 25 años.
DA	1. Programa de desarrollo metodológico	Proyecto que se lanzará al final de 2001 para formular nuevos y mejores métodos de labor social práctica, aumentar la calidad de la labor social y lograr una mayor sensibilización.
	2. Tipos de puestos de trabajo para personas con aptitudes marcadamente individuales	Proyecto experimental trienal que se lanzará en 2001 para recoger y difundir los conocimientos y las ideas existentes que pueden brindar inspiración para actividades locales en materia de creación de puestos de trabajo.
	3. Aumento del conocimiento de las medidas locales relativas al mercado laboral	Importante campaña de información iniciada en colaboración con el Consejo Social y que se lanzará en 2001.
	4. Evaluación de los efectos	Proyecto para permitir la supervisión local de las medidas en materia de política del mercado laboral.
	5. Proyecto relativo a la juventud	Proyecto modelo (1999-2002) para que las autoridades locales apoyen la integración de jóvenes de grupos vulnerables en los programas de formación y educación y en el mercado laboral.
	6. Proyecto de rehabilitación en el trabajo para grupos vulnerables	Programa para formular proyectos individuales de reintegración de personas en el mercado laboral.

DE	1. "Plan de cursos" para luchar contra el desempleo de larga duración - Brandenburgo	Plan introducido en Brandenburgo en 1993 para alentar a los desempleados de larga duración a tomar la iniciativa para reintegrarse en el mercado laboral.
	2. Empleo temporal de beneficiarios de la asistencia social para realizar trabajos que beneficien a la comunidad - Baviera	Utilización del trabajo temporal como medio para que los beneficiarios de la asistencia social se reintegren en el mercado laboral.
	3. El trabajo tiene que tener su compensación Prestación suplementaria destinada a los niños para evitar la dependencia de la asistencia social – Renania Palatinado.	Programa lanzado en mayo de 2000 para determinar cómo se puede aumentar la disposición de los beneficiarios de asistencia social con hijos a aceptar puestos de trabajo remunerados.
FR	1. Trace – Vías para conseguir empleo	Programa en curso para fomentar la intervención temprana y adaptada con vistas a ayudar a los solicitantes de empleo y prevenir el desempleo de jóvenes y adultos.
	2. Ayuda para desempleados que creen o rescaten empresas	Medidas sociales y fiscales para prestar orientación y ayuda financiera a los empresarios.
I	1. Moriana – Municipios de Milán y Turín y provincias de Nápoles y Génova.	Nuevos puestos de trabajo para jóvenes socialmente excluidos. El proyecto va encaminado a la inserción de jóvenes en el empleo mediante puestos de trabajo de la nueva economía y la creación de centros para agrupar microempresas de trabajadores autónomos.
NL	1. Vías para conseguir empleo destinadas a minorías	Acuerdo-marco alcanzado en junio de 2000 entre el Gobierno y varias grandes empresas para mejorar la participación en el mercado laboral y la integración de las minorías étnicas.
	2. Activación de los talentos	Diversos proyectos locales encaminados a activar a las personas muy alejadas del mercado laboral y socialmente aisladas mediante trabajo voluntario,

		empleo protegido, cursos de formación profesional y puestos de trabajo subvencionados.
PT	1. Horizontes 2000	Programa para prestar orientación individual y proponer formación y puestos de trabajo idóneos para los desempleados.
SV	1. Oportunidades reales para combinar la paternidad y el trabajo	Sistema combinado de prestaciones familiares y servicios de guardería para facilitar más a los padres la combinación de la paternidad con el trabajo.

2. Ingresos mínimos / Red de seguridad social

<i>Estado miembro</i>	<i>Título de la medida</i>	<i>Resumen</i>
A	1. Integración de trabajadores atípicos en el sistema social	Fomento de la cobertura social para velar por que todas las personas económicamente activas tengan seguridad social o se les brinde la oportunidad de adherirse a un plan en condiciones favorables.
	2. Pensión mínima con control de los recursos	Prestación de una pensión mínima que adopte la forma de pagos compensatorios a las personas que hayan estado aseguradas por un período breve o con salarios bajos.
EL	1. EKAS – Apoyo específico en materia de ingresos para pensionistas	Suplemento de solidaridad social para los pensionistas creado en 1996 con vistas a brindar prestaciones suplementarias a pensionistas muy necesitados.
I	1. Subsidio de renta mínima – 237 municipios de toda Italia.	Experimento para introducir un plan de renta mínima, destinado a personas y familias situados por debajo del umbral de la pobreza y acompañado de medidas de activación.
PT	1. Renta mínima garantizada	Medida para garantizar una renta mínima a todos los ciudadanos con necesidades financieras.

3. Atención de salud

<i>Estado miembro</i>	<i>Título de la medida</i>	<i>Resumen</i>
BE	1. Cantidad máxima de gastos de salud	Reforma del sistema de atención de salud para velar por que las familias con bajos ingresos no paguen más que una cantidad máxima anual en relación con la salud.
DA	1. INTEGRA – Proyecto de vuelta a la vida	Proyecto de colaboración entre las autoridades locales de Odense y Frederica y la Comisión Europea con vistas a la formación de nuevos recursos humanos y aptitudes como primer paso para la rehabilitación funcional y social de grupos marginados o personas que hacen un uso indebido de drogas.
DE	1. Atención médica para las personas sin techo – Berlín	Programa integrado encaminado a prestar servicios de extensión para las personas sin techo (por ejemplo, cirugía móvil y consultas de médicos).
	2. Atención médica para los migrantes – Baja Sajonia	Programa para prestar servicios de salud y asesoramiento con vistas a atender las necesidades de los migrantes eliminando los obstáculos lingüísticos y culturales.
FR	1. Cobertura universal de la atención de salud	Reforma del sistema de atención de salud aplicada en 1999 para hacer posible que todo el mundo forme parte del sistema de seguridad social y para sufragar todos los gastos de los más pobres que excedan los comprendidos en el plan básico.

4. Vivienda

<i>Estado miembro</i>	<i>Título de la medida</i>	<i>Resumen</i>
BE	1 Ley federal de la vivienda	Ley federal aprobada en 1997 que establece las condiciones mínimas que debe reunir un edificio para ser alquilado, tales como prescripciones elementales en materia de seguridad, instalaciones eléctricas, agua corriente y xxx.

ES	1. Plan para el centro histórico - Zaragoza	Plan para mantener a la población actual y atraer nuevos habitantes en el centro histórico de Zaragoza.
FR	1. Loca-Pass: Ayuda para que los jóvenes tengan acceso a la vivienda	Plan destinado a jóvenes de menos de 30 años de edad que busquen alojamiento para facilitarles una garantía financiera y un adelanto.
NL	1. "EOS": modernización del subsidio de la vivienda	Programa estatal encaminado a mejorar la eficiencia, la adaptación a las necesidades de los beneficiarios y la información sobre los subsidios de la vivienda.
	2. Plan de Inversion Social: Overtoomse Veld Noord en Amsterdam	Plataforma consultiva compuesta de representantes de la administración local, asociaciones relativas a la vivienda y empresas locales para mejorar la vivienda local y la política urbana.

5. Educación

<i>Estado miembro</i>	<i>Título de la medida</i>	<i>Resumen</i>
BE	1. Reducir el costo de la educación	Diversas iniciativas encaminadas a aumentar el apoyo financiero a las familias y a los niños más necesitados.
DA	1. Aprendizaje lúdico de idiomas – integración de niños bilingües en los servicios de guardería y en las escuelas.	Proyecto dirigido por la administración local de Alberstlund y centrado en el desarrollo lingüístico para niños daneses y bilingües.
DE	1. Modelo "Rath" – Renania Septentrional Westfalia	Conjunto de medidas de reinserción para reducir el número de jóvenes que abandonan la escuela.
	2. Cursos de integración para fomentar las aptitudes lingüísticas y sociales – Hamburgo	Programa destinado a mejorar los conocimientos de alemán por parte de adolescentes y jóvenes migrantes.

I	1. Chance – Municipio de Nápoles	Destinado a niños de edades comprendidas entre los 13 y los 15 años. Reintegrar socialmente a quienes han abandonado la escuela prematuramente y devolverlos al sistema educativo.
	2. Socialización y creatividad entre los jóvenes – 27 municipios del centro/norte de Italia	Formación para jóvenes socialmente excluidos mediante la socialización y la creatividad y fomentando la creación de cooperativas.
IRL	1. Proyecto Paso a Paso – Comité Juvenil de Watterford	Proyecto encaminado a mejorar las aptitudes personales y educativas de los jóvenes desempleados para aumentar sus posibilidades de conseguir un puesto de trabajo.
	2. Centro de enseñanza a distancia <i>Colaiste ide</i> – Ciudad de Dublín	Centro creado en 1994 para impartir enseñanza flexible y de calidad a los desempleados, los padres y las madres sin pareja, los padres que permanecen en el hogar y quienes necesitan flexibilidad en su educación.
	3. Proyecto Moyross (Paso a paso) para jóvenes delincuentes en libertad condicional	Proyecto encaminado a la formulación de formación para el trabajo destinada a jóvenes delincuentes y jóvenes en riesgo de edades comprendidas entre los 15 y los 25 años.
NL	1. Fundación Tilburg, destinada a sufragar los gastos en enseñanza	Fundación creada en 1996 para brindar a niños de padres económicamente débiles una oportunidad para que participen en actividades extraescolares normales.
	2. Política escolar amplia: Escuelas abiertas en los barrios	Iniciativas encaminadas a establecer escuelas en el centro de un barrio que ofrezcan una gran diversidad de actividades para niños, padres y otros residentes locales.
PT	1. Lucha contra la exclusión social y escolar en el marco de la enseñanza primaria	Conjunto de medidas en materia de políticas encaminadas a reducir el número de escolares que abandonan la escuela favoreciendo la oferta de formación diversificada y facilitando la transición de la escuela a la vida activa mediante una educación habilitante.

	2. Organismo Nacional de Educación y Formación para Adultos - ANEFA	Estructura permanente encargada del fomento de la educación y la formación a lo largo de toda la vida para personas con instrucción y aptitudes escasas.

6. Justicia

<i>Estado miembro</i>	<i>Título de la medida</i>	<i>Resumen</i>
EL	1. Defensor del Pueblo: fomento de la igualdad de acceso	Creación de un organismo autónomo que funciona como mecanismo extrajudicial e independiente de control y mediación.
DA	1. Protección jurídica de los grupos más vulnerables de la sociedad	Parte del proyecto más amplio "Servicio y asistencia social" destinado a adoptar medidas intensivas de extensión para los grupos más vulnerables de la sociedad a fin de que puedan utilizar los servicios ofrecidos por las autoridades públicas.
FR	1. Acceso a la Justicia	Creación de Casas de la Justicia para que, junto con el papel cada vez mayor desempeñado por los Defensores del Pueblo locales, las personas, en particular las excluidas, conozcan mejor y ejerzan sus derechos

7. E-Integración (TIC)

<i>Estado miembro</i>	<i>Título de la medida</i>	<i>Resumen</i>
DA	1. SOLICOM – proyecto en materia de TI para personas excluidas en Vejle	Proyecto lanzado en 1999 para brindar a los grupos excluidos una oportunidad de acceso a la tecnología de la información y la comunicación.
ES	1. OMNIA – Cataluña	Proyecto iniciado en 1999 para crear centros de TI en las zonas más desfavorecidas.

I	1. Sitio Word Scuola en la red Internet – Ministerio de Educación	Aprendizaje de las nuevas tecnologías para estudiantes y maestros.
	2.. Domus Area, Teledidattica, Relais Service, Telelavoro, Rete Radio-Mobile – Ministerio de Empleo, Ministerio de Sanidad, municipio de Ferrara, empresa privada	Utilización de las nuevas tecnologías para aumentar las posibilidades de que las personas de edad y los discapacitados o las personas de edad discapacitadas permanezcan en sus hogares y mantener los contactos sociales para los discapacitados, las personas de edad excluidas y las personas socialmente marginadas.
NL	1. Internet en centros de asistencia y residencia combinadas para personas de edad	Proyecto nacional para habilitar a las personas de edad a fin de que se familiaricen con las computadoras y la red Internet mediante la creación de cibercafés.
	2. Barrio del conocimiento: las TIC en el barrio.	Proyectos experimentales para facilitar principalmente a los habitantes de barrios desfavorecidos el acceso a diversos servicios electrónicos innovadores mediante una estructura de TIC de gran calidad.
	3. Eliminación de limitaciones: la red Internet y los discapacitados	El propósito de este proyecto es el de aumentar el acceso a la red Internet para los discapacitados y hacer que todas las funciones de la red Internet y la tecnología de la comunicación resulten más accesibles a las personas con discapacidades.
	4. Un hogar virtual para las personas sin techo	Proyecto encaminado a brindar a las personas sin techo la oportunidad de familiarizarse, a su ritmo particular, con TIC.
SV	1. TCI para los discapacitados	Programa destinado a ensayar y desarrollar la utilización de sistemas de TIC para personas discapacitadas durante el período 1998-2001.
UK	1. Universidad para la Industria - <i>learndirect</i>	Empresa privada financiada mediante una combinación de fuentes públicas y comerciales para estimular la demanda de aprendizaje a lo largo de toda la vida, y en particular de formación en materia de CTI, entre los adultos y las PYME.

8. Cultura, Deportes, Ocio

<i>Estado miembro</i>	<i>Título de la medida</i>	<i>Resumen</i>
FR	1. Vale para vacaciones de solidaridad	Vale distribuido por los servicios sociales locales para que las familias que tengan dificultades sociales puedan ir de vacaciones.
IRL	1. CELTTS (Plan Celta de Turismo y Formación en materia de Ecoocio) – Comité Juvenil de Waterford.	Proyecto encaminado a impartir un curso de formación convalidable para jóvenes que trabajen en el sector de las actividades al aire libre.

9. Endeudamiento

<i>Estado miembro</i>	<i>Título de la medida</i>	<i>Resumen</i>
A	1. Quiebra privada	Procedimiento establecido en 1995 que permite a todos los deudores saldar sus deudas con ciertas condiciones definidas con precisión en un plazo de tiempo razonable (por lo general, siete años).

10. Personas sin techo

A	1. Medidas para acabar con el fenómeno de las personas sin techo	Programa establecido en Viena para prevenir el fenómeno de las personas sin techo y acabar con él mediante la prevención del desahucio, centros diurnos, alojamiento protegido y viviendas idóneas a largo plazo.
DE	1. Evitar la falta de vivienda: garantizar un alojamiento permanente – Renania Septentrional Westfalia.	Programa para ayudar a las personas sin techo y fomentar estrategias integradas en las interconexiones entre el desarrollo urbano, la vivienda y la política social.
ES	1. Reasentamiento en una vivienda "normal" – IRIS Madrid	Instituto con sede en Madrid encargado de ayudar a las personas que viven en barrios de chabolas a encontrar un alojamiento mejor.

	2. Red IGLOO.	Creación de redes nacionales, regionales y locales para aportar respuestas simultáneas y multidimensionales a la cuestión de las personas sin techo.
NL	1. Fundación Voila para las personas sin techo – personas sin techo que trabajan para sus semejantes en Ámsterdam.	El objetivo de la fundación es el de velar por que las personas sin techo se ayuden mutuamente concibiendo ideas y emprendiendo proyectos por y para sus semejantes.
	2. Pensión Maaszicht: jóvenes sin techo en camino hacia un nuevo lugar en la comunidad – Rotterdam	Centro de reinserción social de Rotterdam que ofrece alojamiento y orientación a jóvenes para que les resulte más fácil volver a la sociedad “normal”.

11. Dimensión territorial / regional

<i>Estado miembro</i>	<i>Título de la medida</i>	<i>Resumen</i>
DE	1. Ciudad social – Bremen	Programa que combina cuatro ámbitos de acción: estimulación de la actividad económica, nuevas empresas y servicios, desarrollo de la vivienda y rejuvenecimiento de los centros de coordinación.
	2. La vida en los barrios – Bremen	Programa encaminado al desarrollo de la vivienda y los distritos, además de al apoyo a los barrios.
	3. Fomento de las mejoras en las condiciones de vida y trabajo comunitario – Renania Palatinado	Medidas para mejorar las condiciones de vida en los distritos urbanos y fomentar el trabajo comunitario.
EL	1. Reacción ante el terremoto de Atenas	Conjunto de medidas coordinadas de política de planificación urbana adoptadas como reacción ante el terremoto de Atenas del 7 de septiembre de 1999.
ES	1. Confederación de Centros de Desarrollo	Red de centros encargados del desarrollo integrado de las zonas rurales.

	Rural (COCEDER)	
PT	1. Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza	Estrategia a escala nacional apoyada con fondos estructurales europeos para desarrollar las zonas rurales y urbanas.
UK	1. Regeneración comunitaria - Gales	Programa encaminado a regenerar las comunidades más desfavorecidas de Gales y basado en un examen reciente de procedimientos óptimos.

12. Solidaridad familiar / niños

<i>Estado miembro</i>	<i>Título de la medida</i>	<i>Resumen</i>
A	1. Subsidio para los servicios de guardería de Carintia	Subsidio de los servicios de guardería correspondiente a los niños de hasta tres años.
	2. Prevención de la violencia en la familia	Ley Federal que faculta a la policía para expulsar del hogar a una persona potencialmente violenta y expedir una orden de exclusión.
	3. Anticipo de la pensión alimentaria de los niños	Anticipo que el <i>Bund</i> concede para los niños en caso de mora de la persona legalmente obligada a pagar la pensión alimentaria.
	4. Atención de enfermería	Sistema federal de prestación de atención de enfermería normalizada combinada con diversos servicios sociales idóneos para personas que presten atención de enfermería con carácter privado.
DA	1. Los niños deben ser vistos y escuchados – proyecto sobre niños de familias que hacen un uso indebido del alcohol en Randers	Proyecto ejecutado de 1996 a 1998 para mejorar las perspectivas de los niños y fomentar la motivación de los padres en familias que hacen un uso indebido del alcohol.
DE	1. Madre e hijo Ayuda para padres y madres sin pareja –	Programa para velar por que las madres y los padres sin pareja reciban la orientación necesaria y disfruten de independencia financiera con vistas a atender a sus hijos.

	Banden-Württemberg.	
IRL	1. Proyecto de servicios familiares – Waterford	Creación de un servicio de información de gran calidad sobre el apoyo legal y voluntario a disposición de las familias.
PT	1. Conciliación de la vida profesional y la vida familiar para padres que trabajan	Reconocimiento de los derechos de los hombres a ser a un tiempo trabajadores y padres.
	2. Comité para la protección de niños y adolescentes en peligro	Institución oficial creada en 1991 para promover los derechos de los niños y los adolescentes formulando medidas preventivas y curativas.
	3. Servicios de guardería 2000	Programa estatal para desarrollar la capacidad de la red nacional de servicios de guardería destinados a niños de menos de 3 años de edad
	4. Nacer ciudadano	Proyecto interministerial para establecer un conjunto de procedimientos gracias a los cuales fomentar el registro civil de los niños en la maternidad/ el hospital.
UK	1. <i>Sure Start</i> (“Comienzo seguro”)	Estrategia estatal para abordar la pobreza y la exclusión social de los niños mediante la formulación de un programa local integrado.

13. Ayudar a los más vulnerables

<i>Estado miembro</i>	<i>Título de la medida</i>	<i>Resumen</i>
DA	1. Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidades	Enmienda de la Ley de la Vivienda para garantizar la igualdad permanente de oportunidades a las personas con discapacidades y en particular el acceso sin obstáculos a una gran diversidad de locales.
	2. Plan facilitador para las minorías étnicas	Proyecto experimental que permite a las autoridades locales y a las regiones del Servicio Público de Empleo prestar apoyo financiero para comprar parte de la jornada laboral de un empleado en una empresa privada a fin de que pueda

		trabajar como facilitador de los nuevos empleados.
	3. Política local relativa a la integración de las minorías étnicas.	Plan de integración transectorial adoptado por la administración local de Greve para aunar todas las iniciativas adoptadas por las autoridades locales.
DE	1. Programa de lucha contra la discriminación Cohabitación de personas del mismo sexo – Schleswig-Holstein	Programa encaminado a luchar contra cualquier discriminación por razones de orientación sexual en diversos ámbitos de aplicación de políticas.
	2. Plazas de guardería para todos los niños discapacitados con vistas a su integración – Hessen	Acuerdo-marco entre el Land y las instituciones pertinentes para velar por que todos los niños discapacitados tengan derecho a una plaza en un establecimiento de asistencia diurna.
ES	1. Commune Metisse – Asturias	Diversas iniciativas en el nivel local para favorecer la integración de los inmigrantes
	2. CANDELITA – Madrid	Programa en ejecución desde 1996 para prestar servicios locales y subsidios a diversos grupos vulnerables.
	3. "La Huertecica" – acción contra la adicción y la marginalización social	Proyecto a cargo de ONG encaminado a crear centros integrados para atender las necesidades de los más vulnerables.
I	1. Arcobaleno – empresa privada	Integración de jóvenes discapacitados en una empresa de TIC, también mediante formación de los empleadores e intervención en los usos de la empresa.
	2. Oltre la Strada – Región de Emilia Romagna	Proyecto encaminado a luchar contra el tráfico y la explotación sexual de mujeres y niños extranjeros y a reintegrar a las víctimas.
	3. Calidad de la ayuda a domicilio –	Reestructuración del servicio de asistencia a domicilio para personas de edad a

	Municipio de Reggio Emilia	cargo, centrándolo en la calidad de los servicios.
NL	1. Información a domicilio – Heeveren	Proyecto para informar a las personas de edad sobre las disposiciones y los planes relativos a la vivienda, la atención y la asistencia social a las que podrían acogerse para permitirles desempeñar un papel activo en la comunidad.
	2. Agarraderos para la recuperación – Eindhoven	Este proyecto es una “cadena” de colaboración cuyos eslabones se componen de refugios nocturnos, centros diurnos, servicios clínicos y peripatéticos, el sistema de justicia penal, los servicios de atención y otras formas de apoyo para unos 300 drogadictos de larga duración.
PT	1. Ayuda integrada para personas de edad - PAII	Programa encaminado al fomento de la autonomía de las personas de edad en el hogar mejorando la calidad, la movilidad y el acceso a los servicios.
	2. Principio de discriminación positiva	Sistema por el que las familias o las personas reciben prestaciones o servicios específicos conforme a sus necesidades particulares.
UK	1. Comisión de Derechos de los Discapacitados (DRC)	Organismo independiente creado por el Gobierno para ayudar a los discapacitados a ejercer sus derechos civiles.

14. Movilización de los interesados directos

<i>Estado miembro</i>	<i>Título de la medida</i>	<i>Resumen</i>
DA	1. “Índice social” y “balances socioéticos”	El “índice social” fue introducido en 2000 por el Ministerio de Asuntos Sociales como instrumento de comparación de procedimientos para que las empresas evalúen su responsabilidad social.
DE	1. Organismos de servicios sociales – Renania Septentrional-Westfalia	Programa para la creación de "servicios centralizados" con vistas a mejorar los procedimientos de trabajo, la calidad y la prestación de los servicios sociales.

	2. Proyecto experimental "JobPlan" – Hamburgo	Proyecto experimental para mejorar la cooperación entre los servicios de empleo y las organizaciones de asistencia social (MoZArt).
	3. Sistema de información social – Baviera	Creación de un nuevo sistema de información social que facilita detalles sobre prácticamente todos los proveedores de servicios para comparar las prestaciones y los servicios.
ES	1. Plan de lucha contra la exclusión social en Navarra	Plan integrado de acción regional para luchar contra la exclusión social en diversos ámbitos de aplicación de políticas.
	2. Red para la integración socioprofesional - Madrid	Plan global dirigido por la Asociación RAIS para luchar contra la exclusión social en la educación y el trabajo.
FR	1. PLIE (Planes Locales de Inclusión y Empleo)	Planes que reúnen a agentes locales para coordinar su acción en la lucha contra la exclusión y el fomento del empleo local.
IRL	1. Empresas de cooperación radicadas en determinadas zonas y grupos financiados por la comunidad.	Asociaciones de cooperación local con participación de representantes de la comunidad y del sector voluntario, organismos estatales, los interlocutores sociales en el nivel local y representantes públicos elegidos.
I	1. Pacto territorial para cuestiones sociales – provincia de Savona	Pacto territorial destinado a personas socialmente excluidas y elaborado mediante una colaboración entre las autoridades regionales, provinciales y locales, otros organismos públicos y no públicos, interlocutores sociales y representantes del sector terciario.
NL	1. Activación social de los barrios en Klazienaveen, Hengelo y Rotterdam Noord	Proyecto encaminado a fomentar la activación social mediante las organizaciones oficiales o particulares que contribuyen a la participación de los residentes locales.
	2. Centros de intercambio LETS (Sistemas de transacciones económicas locales)	LETS es un servicio en el nivel de distrito que facilita y fomenta el intercambio de bienes y servicios entre particulares.

	3. Social Axis Desk: Prestación de servicios integrados	Plan estatal para determinar cómo y con qué recursos se pueden ofrecer de forma más integrada la atención de salud local y los servicios de apoyo a la renta y de vivienda.
PT	1. Red social	Programa integrado para fomentar la conexión en red de los interesados directos locales y coordinar mejor la prestación de servicios.
	2. Centros de seguridad social y solidaridad	Proyecto encaminado a mejorar la calidad de la recepción de los beneficiarios en los servicios sociales.
	3. Libro 2000 – De la declaración a la acción	Libro inspirado por las listas de reivindicaciones de la Revolución Francesa para fomentar la autoexpresión de las personas excluidas.
SV	1. Representantes personales de personas con discapacidades intelectuales	Subvenciones estatales a organismos locales para que sufraguen el costo de 300 nuevos puestos de representantes independientes de personas con graves discapacidades intelectuales.