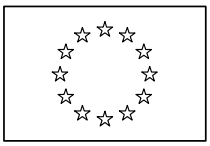


COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 16.12.2010
COM(2010) 758 final

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

## La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial

SEC(2010) 1564 final

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

**La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial**

## 1. INTRODUCCIÓN

La Comisión Europea ha hecho de la lucha contra la pobreza un elemento clave de su agenda económica, laboral y social: **la Estrategia Europa 2020.** Los Jefes de Estado o de Gobierno han acordado un gran paso adelante: la meta común de que la Unión Europea **saque por lo menos a 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social en la próxima década. Vendrán a continuación objetivos nacionales complementarios para los veintisiete Estados miembros.**

En 2008, más de 80 millones de personas vivieron en la Unión por debajo del umbral de la pobreza, es decir, una población superior a la del Estado miembro más grande, o el equivalente al 16,5 % de nuestra población. Más de la mitad de esas personas son mujeres, y 20 millones son niños. Por supuesto, la situación ha empeorado con la crisis económica.

**La crisis ha afectado sobre todo a las personas más vulnerables de nuestras sociedades.** La situación de quienes ganan menos ha seguido deteriorándose, y ahora esas personas afrontan un mayor riesgo de endeudamiento e insolvencia. El desempleo ha aumentado especialmente entre las personas jóvenes, inmigrantes o poco cualificadas, que con frecuencia dependen de trabajos temporales y con salarios bajos y que se enfrentan, por tanto, a un empeoramiento de sus condiciones de vida. Concretamente, uno de cada cinco jóvenes activos está en paro; la tasa de desempleo de los nacionales de países no miembros de la UE es más de once puntos porcentuales superior a la de los ciudadanos de la UE y las personas poco cualificadas están sufriendo un aumento del desempleo que duplica el de las personas altamente cualificadas.

Los llamados «trabajadores pobres» representaban el 8 % de la población trabajadora en 2008, y el riesgo de pobreza aumentó significativamente para las personas en paro, pasando del 39 % en 2005 al 44 %. Por otro lado, el 8 % de los europeos viven en condiciones de **privación material grave** y no pueden cubrir una serie de necesidades consideradas esenciales para llevar una vida digna en Europa, como son el teléfono o una calefacción adecuada. En los países más pobres, la tasa supera el 30 %. Además, más del 9 % de la población europea en edad de trabajar vive en hogares en los que no trabaja ningún miembro.

**Esto, en la Europa del siglo XXI, es inaceptable.** La lucha contra la exclusión social y el fomento de la justicia social y los derechos fundamentales son desde hace mucho tiempo objetivos clave de la Unión Europea, que se cimienta en los valores del respeto por la dignidad humana y la solidaridad. Pero la Unión Europea y sus Estados miembros deben hacer más, y hacerlo con más eficiencia y eficacia para ayudar a nuestros ciudadanos más vulnerables. El mayor activo de la Unión son sus ciudadanos. Nuestras perspectivas de una Unión próspera dependen de que los europeos tengan oportunidades para asegurar un futuro

mejor para sí mismos y para sus familias. La restauración del crecimiento económico, con más y mejores puestos de trabajo, será la clave para combatir la pobreza.

**La Comisión propone establecer una Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social** como una de sus siete iniciativas emblemáticas de actuación en pos de esa meta. La Plataforma pretende crear un compromiso conjunto entre los Estados miembros, las instituciones de la UE y las partes interesadas clave para combatir la pobreza y la exclusión social. Puesto que la próxima década va estar probablemente marcada por unos presupuestos públicos reducidos, las medidas tendrán que aumentar la eficiencia y la confianza encontrando nuevas formas participativas de abordar la pobreza, sin dejar de desarrollar políticas preventivas y de atender a las necesidades allí donde surjan.

La Plataforma constituirá, pues, un **marco de actuación** dinámico para garantizar la cohesión social y territorial, de forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos en toda la Unión Europea y las personas que sufren la pobreza y la exclusión social puedan vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad.

Paralelamente a la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social y al objetivo de reducción de la pobreza, los fines sociales de Europa 2020 se apoyan en el objetivo de empleo (que por lo menos el 75 % de las mujeres y los hombres de veinte a sesenta y cuatro años tengan trabajo) y el objetivo de educación (reducir del 15 % a menos del 10 % la proporción de abandonos prematuros de los estudios). Iniciativas emblemáticas como «Juventud en movimiento» y «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos» persiguen estos mismos fines. También hay vínculos importantes con otras iniciativas emblemáticas como «Una agenda digital para Europa»[1], «Unión por la innovación»[2], «Una política industrial integrada para la era de la globalización»[3] y la próxima sobre la utilización eficiente de los recursos y la Europa baja en carbono.

En la presente Comunicación se expone la manera en que diversas políticas contribuirán a alcanzar ese ambicioso objetivo de reducir la pobreza y aumentar la inclusión; se determinan una serie de medidas relacionadas para ayudar a conseguir el objetivo de pobreza; y se explican el diseño y el contenido de la Plataforma (véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a esta Comunicación, que contiene una lista indicativa más detallada de las acciones que tiene previstas la Comisión).

## 2. LOS RETOS

### 2.1. La dimensión múltiple de la pobreza y la exclusión

El objetivo principal de reducir la pobreza y la exclusión ha sido definido por el Consejo Europeo sobre la base de tres indicadores: la tasa de riesgo de pobreza (una vez percibidas las transferencias sociales), el índice de privación material y el porcentaje de personas que viven en hogares con intensidad de trabajo muy baja[4]. Esta definición refleja al mismo tiempo la multiplicidad de factores que subyacen a la pobreza y la exclusión, así como la diversidad de problemas a los que se enfrentan los Estados miembros y las prioridades que han fijado en

1 COM(2010) 245.
2 COM(2010) 546.
3 COM(2010) 614.
4 Véase en el anexo la definición de estos indicadores y una descripción de su nivel en los países de la UE.

consecuencia. El agregado ampliado (un total de 116 millones de personas en 2008) abarca una población más extensa que la que se considera normalmente «pobre», pues comprende una perspectiva territorial y formas de exclusión no necesariamente relacionadas con la renta. La dimensión territorial es especialmente importante, ya que las personas «paupérrimas» suelen concentrarse en regiones concretas, o incluso zonas más pequeñas.

Los indicadores subyacentes al objetivo de pobreza de la UE se han acordado y desarrollado dentro del método abierto de coordinación para la protección social y la inclusión social (MAC Social). En los últimos diez años, los Estados miembros han cooperado y compartido experiencias en torno al funcionamiento y la reforma de sus sistemas de protección social. Se han marcado objetivos comunes y han acordado indicadores que sirvan de referencia para orientar sus políticas en materia de inclusión social y reforma de los sistemas de pensiones, así como en el ámbito de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración. El MAC Social ha apoyado el aprendizaje mutuo, promovido la participación de las partes interesadas, ahondado en el conocimiento de los riesgos sociales, antiguos y nuevos, y llevado a la palestra los retos que exigen nuevos planteamientos y nuevas soluciones.

Europa 2020 dará un nuevo impulso y relevancia a esta labor y ayudará a confeccionar políticas y acciones a la medida para luchar contra la pobreza y la exclusión social. Si bien este ámbito compete en primer lugar a los Estados miembros, **la consecución del objetivo de la tasa de pobreza de la UE exigirá que se pongan en común todos los esfuerzos e instrumentos a nivel de la UE y nacional.**

### 2.2. Abordar la pobreza en todo el ciclo de vida

Algunos grupos de población han resultado estar especialmente expuestos al riesgo de pobreza. Son, en particular, los niños, los jóvenes, los padres de familias monoparentales, los hogares con personas dependientes, los inmigrantes o descendientes de inmigrantes, ciertas minorías étnicas (como los gitanos) y las personas con discapacidad. Las diferencias entre hombres y mujeres también son evidentes, y ellas suelen estar más en riesgo que ellos.

**Más de 20 millones de niños están en riesgo de pobreza** en la Europa de hoy en día. El riesgo aumenta al 25 % en el caso de los que viven en familias numerosas y supera el 30 % en el de los que viven en familias monoparentales. Estas cifras no han mejorado en los últimos años, a pesar de la mayor concienciación política con respecto a este problema. La pobreza siempre implica menos oportunidades y un potencial desaprovechado. Nuestro futuro está en juego. La pobreza inhibe el desarrollo personal y afecta negativamente a la salud del niño, a su rendimiento escolar y a su bienestar general. Un niño que crece en un ambiente pobre y de exclusión corre un mayor riesgo de convertirse en un adulto marginado, enmarañado en un «ciclo» que pasa de generación en generación. Para ayudar a los niños a salir de la pobreza hace falta un planteamiento pluridimensional que abarca las políticas de empleo (para ayudar a los padres a encontrar trabajo); el diseño de los sistemas fiscales y de prestaciones; la prestación de servicios esenciales, por ejemplo servicios de guardería de calidad; la educación y la protección de los derechos de los niños, algo que se ha convertido en un objetivo explícito de la Unión en el Tratado de Lisboa. También son cruciales las políticas centradas en la igualdad de oportunidades y la familia.

**Uno de cada cinco jóvenes de la UE está en riesgo de pobreza.** Existe un número creciente de jóvenes que no encuentran su sitio en la educación y formación profesionales o en la educación superior y que tienen pocas perspectivas de encontrar trabajo. Una de cada cinco personas menores de veinticinco años está en paro y corre, por tanto, un enorme riesgo de

pobreza. Al mismo tiempo, el hecho de que uno de cada diez jóvenes que trabaja siga siendo pobre pone de manifiesto la necesidad de mejorar también la calidad de la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo.

**El desempleo es la principal causa de pobreza en la población en edad de trabajar.** El riesgo de pobreza para las personas en paro es más de cinco veces superior que para las que tienen trabajo (el 44 % frente al 8 %). La pobreza y la exclusión del mercado de trabajo van de la mano, cosa que se hace especialmente evidente en el caso de las mujeres y los más jóvenes. Sin embargo, los salarios bajos, la escasa capacitación y el empleo precario pueden llevar a una situación de pobreza a pesar del trabajo. Desde 2000 ha aumentado el número de personas que padecen esta **pobreza con empleo**, como consecuencia del incremento del trabajo temporal y a tiempo parcial (incluido el trabajo a tiempo parcial involuntario), unido a veces al estancamiento de los salarios. La pobreza con empleo está también relacionada con la situación de familias enteras que dependen de los ingresos laborales de un solo miembro. Entre estas, las que más corren este riesgo de pobreza con empleo son las familias monoparentales y las familias con un solo salario. La falta de un servicio de guardería asequible les impide participar plenamente en el mercado de trabajo.

Las **personas mayores** también están expuestas a un riesgo de pobreza más alto que la población en general (del 19 %) y, en varios países, la población de edad está particularmente expuesta a la privación material. La envergadura del cambio demográfico que tiene ante sí la UE no hará sino intensificar el problema. Para 2030, el número de pensionistas en la UE habrá aumentado en más de 25 millones, y ello ejercerá una mayor presión sobre la adecuación y la sostenibilidad a largo plazo de nuestros sistemas de pensiones y sobre los sistemas de atención sanitaria y geriátrica. A más largo plazo, el riesgo de pobreza para los mayores también aumentará si la trayectoria laboral se hace más fragmentaria.

### 2.3. Exclusión grave, nuevas vulnerabilidades y desventajas específicas

La **carencia de hogar y la exclusión en cuanto a vivienda,** que representan una de las formas más extremas de pobreza y privación, han aumentado en los últimos años. La **pobreza energética,** que puede privar a los hogares no solo de calefacción o refrigeración, sino también de agua caliente, luz y otras necesidades domésticas esenciales, es otra manifestación de privación grave. La **exclusión financiera** que se deriva de la falta de acceso a servicios bancarios básicos, y el **endeudamiento elevado,** agravado por la reciente crisis, también pueden ser un obstáculo para encontrar trabajo y conducir así a la marginación y la pobreza persistentes.

La crisis económica también ha vuelto a poner de relieve que la **población inmigrante** está más expuesta a los riesgos sociales y es a menudo la primera afectada por el aumento del desempleo. En el primer trimestre de 2010, la tasa de desempleo de los no nacionales había superado el 21 %. Para esta población, la pérdida del empleo va con frecuencia acompañada de la falta de acceso a las redes de protección que ofrece la seguridad social. Algunas **minorías étnicas,** de las que los **gitanos** representan el grupo más amplio (aproximadamente 10 a 12 millones de personas en Europa), se ven desproporcionadamente afectadas por privaciones múltiples.

Las personas con **discapacidades,** o que padecen enfermedades crónicas graves, se encuentran a menudo con importantes dificultades económicas y sociales que suelen afectar al conjunto del hogar del que dependen: unos 6,5 millones de las personas en riesgo de pobreza o exclusión declaran tener alguna forma de discapacidad.

## 3. LA PLATAFORMA EUROPEA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

La lucha contra la pobreza y la exclusión tiene que basarse en el crecimiento y el empleo, así como en una protección social moderna y eficaz. Además, la intervención de una protección social innovadora debe combinarse con un conjunto amplio de políticas sociales, como son la educación con fines específicos, la asistencia social, la vivienda, la sanidad, la conciliación y las medidas a favor de la familia, ámbitos todos ellos en los que los sistemas de bienestar han intervenido hasta ahora con programas más bien residuales.

La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social representa la contribución de la UE para hacer frente a estos retos en el marco de la Estrategia Europa 2020. La Comisión ha identificado los siguientes ámbitos de actuación:

- emprender acciones en el conjunto de las políticas;

- hacer un uso más frecuente y más eficaz de los fondos de la UE en apoyo de la inclusión social;

- promover la innovación social basada en hechos;

- trabajar en asociación y aprovechar el potencial de la economía social;

- mejorar la coordinación de las políticas entre los Estados miembros.

### 3.1. Emprender acciones de lucha contra la pobreza y la exclusión en el conjunto de las políticas

**La pobreza, en sus múltiples facetas,** incluye la falta de ingresos y de recursos materiales suficientes para vivir dignamente; un acceso inadecuado a servicios básicos, como la asistencia sanitaria, la vivienda y la educación; la exclusión del mercado de trabajo; y el trabajo precario. Estos elementos son la raíz de la pobreza y explican cómo las personas y sus familias acaban estando socialmente excluidas. Para encontrar soluciones a estos problemas son necesarios planteamientos que engloben todos los ámbitos de actuación, y ello requiere que el reto de combatir la pobreza se integre en el diseño de todas las políticas. Exige asimismo una coordinación mejor entre las políticas macroeconómicas y microeconómicas y pone de relieve el papel fundamental de una serie de ámbitos de actuación que rebasan los límites tradicionales de las políticas de inclusión y protección social: será esencial establecer sinergias eficaces con otras iniciativas emblemáticas de Europa 2020.

*Acceso al empleo*

**Encontrar empleo es la forma más segura de salir de la pobreza para quienes pueden trabajar.** Este es un mensaje difícil de predicar en un momento de crisis económica, pero, conforme nuestras economías comiencen de nuevo a crecer, nuestros esfuerzos deben concentrarse primordialmente en conseguir un crecimiento sostenible que genere mucho empleo. La consecución, de aquí a 2020, del objetivo de una tasa de empleo femenina y masculina del 75 % fijado para la Unión sería por sí sola la mayor contribución para sacar a 20 millones de europeos de la pobreza.

La **Agenda de nuevas cualificaciones y empleos** expone las vías para que más personas accedan al empleo, prestando una atención especial a la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo, a una mano de obra más capacitada, a unos puestos de trabajo de más

calidad y unas mejores condiciones de trabajo y al fomento tanto de la creación de empleo como de la demanda de mano de obra. Los cuatro aspectos son importantes para reducir la pobreza, y las siguientes medidas clave son especialmente pertinentes: dar un nuevo impulso a la flexiguridad y encontrar métodos nuevos para superar la segmentación del mercado de trabajo, con la garantía de unas prestaciones y unos sistemas de seguridad social modernos e inclusivos; dotar a las personas de las capacidades adecuadas, en especial competencias digitales; y estimular la contratación reduciendo selectivamente los costes laborales no salariales, en particular los relacionados con los trabajadores poco cualificados. Esta iniciativa emblemática adopta una «perspectiva social» con respecto al crecimiento del empleo, subrayando lo importante que es atender a los aspectos cuantitativos y cualitativos del empleo. Hace hincapié en la necesidad de dotar a las personas pobres de las capacidades que pueden permitirles aprovechar plenamente cualquier expansión del potencial de empleo, como es el caso de los puestos de trabajo verdes, ya que existe una clara sinergia entre la creación de empleo y el crecimiento verde.

La **inclusión activa de quienes se encuentran más alejados del mercado de trabajo** ha tenido un lugar destacado en las agendas de la UE y nacionales. Contamos ahora con un conjunto acordado de *principios comunes*[5] para ayudar a las personas a tener acceso al mercado de trabajo que necesitan. Se trata de principios que abordan la necesidad de unas estrategias integradas que combinen unos sistemas de apoyo a la renta bien diseñados, unos mercados de trabajo inclusivos y unos servicios sociales adecuados. Las personas más alejadas del mercado de trabajo necesitan además un apoyo social más intenso que continúe una vez que encuentren trabajo, a fin de evitar un efecto de «puerta giratoria» que les haga pasar constantemente del paro al empleo precario y de baja calidad, y a la inversa. Los hechos demuestran que, con frecuencia, tal apoyo no existe o es inadecuado. En varios Estados miembros, un porcentaje significativo de personas necesitadas no tienen acceso a la asistencia social o no ejercen sus derechos. Otras están atrapadas en una situación de dependencia de las prestaciones, a menudo con derechos que no bastan para sacarlas de la pobreza.

La Comisión presentará en 2012 una comunicación en la que se hará una evaluación en profundidad de la puesta en práctica de estrategias de inclusión activa a nivel nacional, en especial de la eficacia de los sistemas de renta mínima, y de la manera en que pueden utilizarse los programas de la UE para apoyar la inclusión activa.

*Protección social y acceso a los servicios esenciales*

La reciente crisis ha puesto a los sistemas de protección social ante el reto sin precedentes de afrontar unos niveles de exclusión crecientes con unos recursos públicos reducidos. A pesar de que la protección social ha conseguido cubrir las necesidades más inmediatas tras estallar la crisis, una proporción significativa de personas con pocos ingresos tienen un acceso limitado a las redes de protección social.

Lo que hace falta ahora es una mayor eficiencia consolidando y mejorando la prestación de los servicios, junto con la movilización de un conjunto más amplio de agentes e instrumentos. También es esencial que las políticas aborden dos aspectos clave: la **prevención,** que es la

[5] Recomendación de la Comisión sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (2008/867/CE), incluidos los principios comunes aprobados en las Conclusiones del Consejo sobre principios comunes de inclusión activa en favor de una lucha más eficaz contra la pobreza (17 de diciembre de 2008).

manera más eficaz y sostenible de afrontar la pobreza y la exclusión social, y la **intervención temprana** para evitar que las personas que caen en la pobreza se vean sumidas en situaciones socioeconómicas cada vez más difíciles y problemáticas.

La adecuación y la sostenibilidad a largo plazo de los **sistemas de pensiones** son cruciales para prevenir y afrontar la pobreza de las personas mayores. Sin embargo, el rápido envejecimiento de la población europea está teniendo efectos de amplio alcance en todo tipo de planes de pensiones e imprime una urgencia sin precedentes a la agenda de reformas, con equilibrios difíciles de guardar entre equidad, eficiencia y sostenibilidad. La clave de unas pensiones adecuadas y sostenibles en el futuro es el «envejecimiento activo», que implica, en particular, la creación de las condiciones que permitan a los trabajadores de más edad permanecer más tiempo en el mercado de trabajo. Las reformas de las pensiones tienen que tener en cuenta el diseño global de la protección social. Ante las actuales tendencias en la prestación de pensiones, es probable que los grupos vulnerables y las personas con carreras laborales breves o discontinuas dependan cada vez más de las prestaciones de pensión mínima y renta mínima para personas mayores.

Las crecientes **desigualdades sanitarias** dentro de los Estados miembros ponen de relieve las estrechas interrelaciones entre esas desigualdades y la pobreza, como ilustran las diferencias entre grupos de renta en cuanto a niveles de salud y restricciones de actividad debidas a enfermedades y discapacidades y en cuanto a la esperanza de vida al nacer, aspecto este en el que la diferencia entre los grupos socioeconómicos más bajos y más altos llega a los diez años, en el caso de los hombres, y a los seis, en el caso de las mujeres. La mala salud —a menudo derivada de unas malas condiciones de vida— puede ser un importante factor de pobreza, debido a los costes del tratamiento y de los cuidados y a que puede reducir la capacidad para trabajar. Por tanto, prevenir la enfermedad y facilitar el acceso a una asistencia sanitaria y social eficaz y asequible son medidas importantes de lucha contra la pobreza. Así pues, la política de salud pública y los sistemas sanitarios tienen ante sí un reto, y la creciente demanda, unida a la elevada presión presupuestaria, ha hecho aún más urgente la **eficiencia de los sistemas sanitarios:** el reto es aumentar la eficiencia al tiempo que se garantiza el acceso de todos a una asistencia sanitaria de calidad.

El envejecimiento de la población y los cambios acentuados de la sociedad, como el aumento del número de mujeres que se incorporan al mercado de trabajo, de hogares unipersonales, de familias sin hijos y de familias cuyas diferentes generaciones viven unas lejos de otras han contribuido a una explosión de la demanda de **servicios sanitarios y sociales.** Las personas pobres pueden tener difícil el acceso a estos servicios, lo cual contribuye significativamente a su distanciamiento del mercado de trabajo, ya que se ven forzadas a asumir la responsabilidad de los cuidados. El reto para las políticas, de nuevo en el contexto de la presión presupuestaria, es garantizar un aprovisionamiento suficiente de cuidados de gran calidad, eficientes y asequibles.

La Comisión:

- presentará en 2011 un Libro Blanco sobre las pensiones para abordar conjuntamente la sostenibilidad y la adecuación de las pensiones en el contexto poscrisis;
- emprenderá una cooperación de innovación europea sobre envejecimiento activo y saludable en 2011 y apoyará iniciativas en este ámbito a todos los niveles en el contexto del Año Europeo del Envejecimiento Activo (2012);

- desarrollará el marco voluntario europeo de calidad de los servicios sociales a nivel sectorial, en especial en el campo de los cuidados de larga duración y la carencia de hogar;

- emprenderá una evaluación de la eficiencia y la eficacia del gasto sanitario, también en relación con las cuestiones señaladas en la Comunicación «Solidaridad en materia de salud: reducción de las desigualdades en salud en la UE»;

- presentará en 2011 una iniciativa legislativa para garantizar el acceso a determinados servicios bancarios básicos y apelará al sector bancario para que presente una iniciativa autorreguladora encaminada a mejorar la transparencia y comparabilidad de las comisiones bancarias.

*Políticas en materia de educación y juventud*

**La educación y la formación** influyen directamente en lo que las personas pueden ser y hacer. Los sistemas de educación y formación deberían ser esenciales para apoyar el ascenso social y ayudar a romper, más que a intensificar, el ciclo de desventajas y desigualdades. La educación infantil es probablemente el factor más crucial para romper el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza, y constituye la inversión más rentable. La inversión en una educación y unos cuidados de gran calidad para los más pequeños puede ayudar a todos a comenzar en la vida desde una base sólida. Los Estados miembros han suscrito como referencia que el 95 % de los niños entre los cuatro años de edad y el inicio de la educación obligatoria participen en la educación y los cuidados dirigidos a esa franja de edad.

La Comisión trabajará con los Estados miembros para que los sistemas de educación y formación sean más inclusivos a todos los niveles y para todas las edades (escuela primaria y secundaria, educación superior, formación profesional y educación de adultos). A largo plazo, reducir el abandono escolar según lo acordado por el objetivo principal de Europa 2020 a menos del 10 % de abandonos prematuros de los estudios para 2020 ayudaría mucho a mitigar la pobreza, pues un nivel suficiente de capacidades y competencias (incluidas las digitales) es indispensable para la empleabilidad de los jóvenes en los mercados de trabajo actuales. Las preocupantes tendencias en el número de jóvenes que ni estudian ni trabajan subrayan la necesidad de mejorar la gama más amplia de **políticas en apoyo de los jóvenes, según lo acordado en la Estrategia Europea para la Juventud 2010-2018**[6]**.** Hacen falta planteamientos específicos para abordar las crecientes dificultades que caracterizan la transición a la edad adulta en las sociedades posindustriales, en particular para los jóvenes marginados. La iniciativa emblemática «Juventud en movimiento» establece precisamente la relación entre la educación y la formación, por un lado, y el mercado de trabajo, por otro, proponiendo medidas para mejorar la empleabilidad de los jóvenes.

[6] COM(2009) 200.

La Comisión:

- presentará en 2011 una comunicación y una propuesta de recomendación del Consejo sobre políticas para combatir el abandono prematuro de los estudios y emprenderá una iniciativa de amplio alcance para promover intervenciones más eficaces a todos los niveles de la educación contra el ciclo de la situación de desventaja;

- propondrá en 2012 una recomendación sobre pobreza infantil en la que expondrá los principios comunes y las herramientas eficaces de seguimiento para combatir y prevenir la pobreza a edades tempranas.

*Inmigración e integración de los inmigrantes*

**La gestión de la inmigración y la integración de los inmigrantes** ocupan actualmente un lugar destacado en las agendas de actuación europeas y nacionales. Más de 30 millones de habitantes de los países de la UE —es decir, un 6,4 % de la población— no son nacionales de los países donde residen. Dos tercios de ellos son nacionales de terceros países. Si bien la inmigración puede ser una parte importante de las soluciones a los problemas económicos, demográficos y competitivos de Europa, el establecimiento de un marco de actuación exhaustivo y eficaz para la integración constituye todo un reto. El proceso de pasar a formar parte de una sociedad nueva es muy complejo y exige esfuerzos en diversos ámbitos. Comprende el acceso al mercado de trabajo, la vivienda, los servicios públicos (en especial los de bienestar y educación), los servicios privados (bancos, seguros, etc.), la constitución de relaciones sociales y culturales con la comunidad y la participación en los procesos políticos. Hay muchas pruebas de la transmisión intergeneracional de las desventajas en la población inmigrante. La segunda y la tercera generación de inmigrantes siguen experimentando la discriminación en el acceso al empleo y a los bienes y servicios. Sin embargo, lograr el reto de la integración es esencial para la cohesión social europea y es algo que está estrechamente relacionado con el futuro de los sistemas europeos de bienestar. La consecución del objetivo de Europa 2020 de inclusión y cohesión sociales dependerá fundamentalmente de la capacidad de la UE y sus Estados miembros para hacer que las políticas sociales y de inmigración encajen mutuamente.

- La Comisión presentará en 2011 una nueva agenda europea de integración para respaldar mejor los esfuerzos de los Estados miembros encaminados a promover que los nacionales de terceros países con distintos antecedentes culturales, religiosos, lingüísticos y étnicos participen activamente en las economías y las sociedades europeas.

*Inclusión social y lucha contra la discriminación*

Las políticas de inclusión social tienen que encajar con unas **políticas antidiscriminación** eficaces, pues, para muchos grupos y personas, las raíces de la pobreza y la privación están muy a menudo en las restricciones para acceder a las oportunidades y los derechos de que disfrutan otros grupos. La lucha contra la discriminación y la defensa de los derechos humanos han ganado cada vez más importancia en el ordenamiento jurídico de la UE, pero la plena aplicación de la legislación antidiscriminación de la UE a nivel nacional requiere el apoyo de políticas pertinentes y acciones concretas. Es fundamental una integración más

estrecha entre las políticas sociales y de lucha contra la discriminación para abordar las desventajas específicas que afectan a amplios segmentos de la población europea.

Las políticas de **igualdad de género,** en consonancia con la nueva estrategia de igualdad entre mujeres y hombres para el período 2010-2015, son necesarias para salvar la *diferencia de ingresos en función del género* que puede observarse en casi todos los grupos de edad y que conduce a unas tasas de pobreza más altas entre la población femenina, tanto trabajadora como no trabajadora. El riesgo aumenta drásticamente para las madres de familias monoparentales y las mujeres de edad avanzada.

Para abordar las formas específicas de discriminación y exclusión a las que se enfrentan las **personas con discapacidad** también son necesarias intervenciones en toda una serie de ámbitos de actuación diferentes. Los actuales indicadores de pobreza no reflejan que la cantidad de recursos que pueden garantizar una vida digna a una persona que no tiene discapacidades puede ser absolutamente insuficiente para una persona que sí las tiene, debido a las barreras adicionales que encuentra al realizar sus actividades cotidianas[7]. La nueva Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020 ayudará a derribar las barreras que impiden a 80 millones de europeos con discapacidades participar en la sociedad en igualdad de condiciones.

En casi todos los aspectos, las personas con problemas de **salud mental** se incluyen en los grupos más excluidos de la sociedad y consideran siempre la estigmatización, la discriminación y la exclusión como grandes obstáculos para la salud, el bienestar y la calidad de vida. El Pacto Europeo para la Salud Mental y el Bienestar puede ayudar a determinar la manera en que los agentes de las políticas sociales y sanitarias pueden trabajar juntos para promover la inclusión social de las personas con problemas de salud mental.

La pobreza y la marginación de algunas minorías étnicas, como los **gitanos,** han aumentado. Según una encuesta de 2009 sobre la discriminación en siete Estados miembros, realizada por la Agencia de los Derechos Fundamentales, la mitad de los gitanos encuestados habían sido discriminados en los doce meses previos y una quinta parte había sido víctima de delitos racistas[8]. Muchos gitanos viven en viviendas y alojamientos de baja calidad y segregados. Los niños gitanos tienen más probabilidades de asistir a escuelas segregadas, tener un pobre historial de asistencia a clase y abandonar la escuela prematuramente. La Comisión ha invitado a los Estados miembros a que presenten estrategias nacionales para la inclusión de los gitanos en sus programas nacionales de reforma, de manera que esas estrategias contribuyan a la consecución del objetivo principal de reducir la pobreza y la exclusión social.

**La carencia de hogar y la privación de vivienda** son quizá los ejemplos más extremos de pobreza y exclusión social en la sociedad de hoy en día. Aunque el acceso a un alojamiento asequible es una necesidad y un derecho fundamental, en varios Estados miembros sigue siendo bastante complicado garantizar este derecho. El desarrollo de soluciones apropiadas e integradas, tanto para prevenir como para atajar la carencia de hogar, seguirá siendo un elemento importante de la estrategia de inclusión social de la UE.

---

7 Por ejemplo, desarrollando a nivel de la UE herramientas adecuadas para mejorar el acceso a productos y servicios para personas con deficiencias visuales y acústicas.

8 Encuesta de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación en la UE: la población romaní. Noviembre de 2009.

La Comisión:

- presentará en 2011 un marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos;
- aumentará los esfuerzos para promover la independencia económica de las mujeres, la primera de las cinco prioridades de su estrategia sobre igualdad entre mujeres y hombres para el período 2010-2015;
- garantizará el seguimiento adecuado de la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020, atendiendo especialmente a las circunstancias y las barreras que impiden a las personas con discapacidad disfrutar plenamente de sus derechos;
- identificará métodos y medios para proseguir de la mejor manera posible la labor iniciada en torno a la carencia de hogar y la exclusión en materia de vivienda, teniendo en cuenta el resultado de la conferencia de consenso de diciembre de 2010.

*Políticas sectoriales*

Las políticas y los instrumentos financieros de la UE tienen que tomar más en consideración el papel esencial que los servicios **en red,** como el transporte, la energía, las tecnologías de la información y otros, pueden desempeñar en la reducción de las disparidades locales y regionales y en la promoción de la inclusión social. Acceder a estos servicios y asegurar su asequibilidad son ahora necesidades primarias de nuestras sociedades avanzadas. Esto pone de manifiesto lo importante que es integrar los objetivos sociales en una serie de **políticas sectoriales** y en las políticas de mercado interior y consumo.

El uso accesible de las **tecnologías de la información y de las comunicaciones** en la era de internet mejora la empleabilidad y las oportunidades en la vida, la inclusión en las comunidades locales, el uso de los servicios públicos en línea y el acceso a cuidados modernos y eficientes, todo lo cual facilita la inclusión social. Es necesario no cejar en los esfuerzos por salvar la brecha digital, mejorando la alfabetización digital, las capacidades digitales y el uso habitual de internet por parte de las personas desfavorecidas, y ofreciendo servicios en línea inclusivos y específicos en ámbitos clave (empleo, vivienda, sanidad y otros servicios sociales) que apoyan la capacitación de los usuarios, en particular los pertenecientes a grupos vulnerables. La educación puede desempeñar un papel crucial para evitar que siga creciendo la brecha digital[9].

Los precios en aumento de la energía pueden convertirse en un problema para los ciudadanos de la UE. La **política energética** seguirá ayudando a cubrir las necesidades de los consumidores y, cuando proceda, a afrontar los riesgos de pobreza energética. En este contexto, un mercado interior que funcione bien y medidas de eficiencia energética son especialmente importantes para los consumidores. En particular, la mejor manera de proteger a los grupos vulnerables de la pobreza energética es que los Estados miembros apliquen plenamente la legislación de la UE vigente en materia de energía y utilicen soluciones de eficiencia energética innovadoras.

[9] Véase el estudio de 2010 de la Comisión Europea sobre el impacto social de las TIC, disponible en http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/eda/social_impact_of_ict.pdf.

El **acceso** de los más vulnerables **a los servicios financieros** puede mejorarse con las políticas de mercado interior y consumo. La exclusión financiera puede impedir a una persona conseguir trabajo, crear una empresa y acceder a otros servicios. Es responsabilidad de las autoridades públicas, tanto a nivel nacional como europeo, garantizar el acceso a los servicios financieros básicos.

*Dimensión exterior*

Por último, los esfuerzos para combatir la pobreza son una pieza clave de la **dimensión exterior de las políticas de la UE** y, en particular, de sus políticas social y de empleo. Desde la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y junto con organizaciones o foros internacionales, la UE ha proporcionado un apoyo creciente a los esfuerzos de los países en desarrollo por aliviar la pobreza, en particular a través del acceso a la educación primaria, el agua o la sanidad y del fomento de un trabajo digno, pero también por medio de la política comercial y reforzando la democracia y la buena gobernanza. La promoción de un empleo digno para todos desempeña un papel esencial en la reducción de la pobreza y el aumento de la inclusión social. La Comisión seguirá dialogando sobre las políticas con los socios estratégicos de la UE y en los foros internacionales, concretamente la OIT, el G-20, el G-8 y las Naciones Unidas.

En el marco del proceso de ampliación de la UE, y dentro de la política europea de vecindad, la Comisión velará también por que los objetivos de esta Plataforma se tengan en cuenta en los países correspondientes.

*Evaluación del impacto social*

Una mejor coordinación de las políticas significa que tiene que evaluarse cuidadosamente el **impacto social de las iniciativas de actuación** y que las consecuencias sociales potencialmente adversas han de minimizarse con medidas orientadas a la equidad y centradas en la pobreza. La Comisión Europea ha sometido todas las iniciativas y propuestas legislativas importantes a una evaluación de impacto exhaustiva en la que se ha incluido la faceta social. Además seguirá afinando y mejorando la calidad de su evaluación de impacto para asegurarse de que se presta atención a la dimensión social. Es importante que otras instituciones de la UE, cuando modifiquen propuestas de la Comisión, y los Estados miembros, a nivel nacional, evalúen la dimensión social de sus propias propuestas.

### 3.2. Hacer que la financiación de la UE ayude a conseguir los objetivos de inclusión social y cohesión social

*La revisión del presupuesto y los objetivos de Europa 2020*

En octubre de 2010, la Comisión Europea presentó una **revisión del presupuesto de la UE.** Con vistas al crecimiento inclusivo, la Comisión hizo hincapié en que la financiación de la cohesión tenía que concentrarse en los objetivos de Europa 2020. La futura política de cohesión traducirá el objetivo de Europa 2020 en beneficios tangibles y hará sentir una diferencia real en la vida de los ciudadanos.

La revisión del presupuesto pone de relieve la importancia de la solidaridad, argumentando que la atención prestada a los más vulnerables tiene un efecto positivo en el crecimiento y genera beneficios de disfrute general. También subraya que se trata primordialmente de saber

cómo gastar de forma *más inteligente*. Hacen falta **enfoques innovadores** que complementen las herramientas existentes y garanticen un uso rentable, eficaz y equitativo del gasto social público.

De cara a las propuestas de la Comisión del año que viene relativas al próximo marco financiero plurianual, se están reexaminando los instrumentos financieros de la UE a la luz de los objetivos y principios clave de la revisión del presupuesto. El Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional revisten especial importancia para los fines de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, aunque también el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y otros componentes del presupuesto de la UE tienen un papel importante que desempeñar.

*La contribución de los fondos de la UE*

Cada año, 5 millones de parados y en torno a 1 millón de personas de grupos vulnerables se benefician del apoyo directo del Fondo Social Europeo (FSE), la principal herramienta europea de ayuda al empleo y a la inclusión social. En el período de programación 2007-2013 se han asignado más de 10 000 millones EUR para proyectos que combaten la exclusión social, cantidad a la que además se suma la financiación nacional. El **FSE** cofinancia proyectos diseñados para ayudar a las personas vulnerables y desfavorecidas que están más alejadas del mercado de trabajo (cuyo acceso al empleo está limitado por problemas como la falta de formación, la discapacidad o la discriminación), así como a los parados de larga duración, los trabajadores de más edad y las personas que han perdido su empleo.

El FSE se ajustará al nuevo marco de Europa 2020 para que desempeñe plenamente su papel de adecuar las capacidades a los puestos de trabajo y reducir la pobreza, entre otras cosas por medio de volúmenes de financiación previsibles. Conviene asegurar la simplicidad del acceso para los beneficiarios, en particular las ONG y las asociaciones locales, a través de planes de subvenciones hechos a medida. La inclusión social y la reducción de la pobreza constituyen uno de los temas que podrían proponerse para que los Estados miembros los incluyeran en sus acciones conforme al FSE, a fin de apoyar plenamente la puesta en práctica de las directrices integradas. Debería ponerse más énfasis en la dedicación acertada de los recursos no solo a grupos específicos, sino también a determinadas zonas desfavorecidas: en este contexto, deberían potenciarse los enfoques integrados de lucha contra la pobreza, que permitieran la inversión de los fondos en infraestructuras sociales cuando fuera necesario para la implementación eficaz de las medidas de política social apoyadas por el FSE. El FSE también podría contribuir mediante formas innovadoras de movilizar más recursos privados en apoyo de la inclusión social. Por último, podría pedirse a los Estados miembros que identificaran los grupos en riesgo de discriminación y animárseles a destinar una financiación específica a las acciones en este campo. La actuación del FSE en el ámbito de la integración se complementa actualmente con el **Fondo Europeo para la Integración** de Nacionales de Terceros Países (dedicado a los inmigrantes) y el **Fondo Europeo para los Refugiados** (dedicado a los refugiados).

Trabajando al unísono con el FSE, el programa **Progress** está diseñado con el propósito de garantizar que la política social de la UE sigue su curso para afrontar sus retos fundamentales. El programa ayuda a los Estados miembros a cumplir sus compromisos de crear más y mejores puestos de trabajo, luchar contra la pobreza y la exclusión, garantizar la igualdad de oportunidades y aplicar la legislación social de la UE. Progress ha sido esencial en la conformación y consolidación de la cooperación de la UE en el ámbito social y promueve cada vez más el aprendizaje mutuo y las innovaciones sociales.

La UE y el Banco Europeo de Inversiones se han comprometido a aportar cada uno 100 millones EUR al **instrumento** europeo **de microfinanciación Progress.** Este fondo tiene como finalidad proporcionar unos 500 millones EUR para microcréditos en los próximos diez años. La microfinanciación es un medio importante para estimular el trabajo por cuenta propia y la creación de microempresas y puede desempeñar un papel significativo en la promoción de la inclusión social y la creación de empleo. La consecución de los objetivos de inclusión social de la UE dependerá también del funcionamiento y el diseño, ahora y en el futuro, del **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).** El tipo de desventaja que sufren las personas en situación de pobreza y exclusión social depende de la zona donde viven, y uno de los objetivos esenciales de la Plataforma es garantizar la cohesión social *y* territorial.

El quinto informe sobre la cohesión adoptado en noviembre de 2010 ofrece las orientaciones principales sobre la futura política de cohesión, centradas en las prioridades clave de Europa. En él se aboga por **una relación más estrecha entre las agendas social y territorial.**

Los reglamentos de los Fondos Estructurales posteriores a 2013 deberían apoyar las inversiones coordinadas del FSE y el FEDER en la aplicación de enfoques integrados. Para disminuir las disparidades y combatir los niveles permanentemente elevados de pobreza, sobre todo en las áreas urbanas, serán necesarias medidas específicas que abarquen aspectos económicos, sociales y medioambientales. Tales medidas deberían estar muy coordinadas con las del FSE. Sin perjuicio de las futuras propuestas sobre los Fondos Estructurales para después de 2013, el FEDER continúa acompañando estas medidas con grandes inversiones en infraestructuras educativas, sociales y sanitarias, en particular en las regiones más pobres, cooperando estrechamente con los demás fondos.

Si bien la mayoría de las personas en condiciones desfavorecidas viven en centros urbanos importantes, tienden a estar relativamente sobrerrepresentadas en zonas y comunidades rurales y geográficamente aisladas. En algunos Estados miembros, el riesgo de pobreza en las zonas rurales es el doble que en las zonas urbanas. La Unión Europea tiene una política activa de desarrollo rural, apoyada por el **Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader),** que contribuye al desarrollo de infraestructuras y servicios sociales y educativos y, más en general, a la mejora del capital humano en las zonas rurales. En los últimos años, las intervenciones de la política de desarrollo rural se han dirigido cada vez más a objetivos de inclusión social, de un modo que también podría resultar útil para el apoyo a las comunidades gitanas rurales. Deberían seguir potenciándose las sinergias entre las acciones apoyadas por los Fondos Estructurales en áreas tanto rurales como urbanas.

El **programa marco de investigación** también ha contribuido al fomento de la investigación socioeconómica europea avanzada**,** concretamente a través del desarrollo de nuevas metodologías, indicadores de evolución o infraestructuras de investigación.

- En consonancia con la revisión del presupuesto, el Fondo Social Europeo debería emplearse para respaldar los esfuerzos de los Estados miembros por alcanzar los objetivos de Europa 2020, en especial el de reducir la pobreza; esto implicaría la asignación de los recursos necesarios a la inclusión social, facilitando al mismo tiempo el acceso de las partes interesadas pertinentes a esos recursos.

- La Comisión procurará facilitar a las pequeñas organizaciones el acceso a las subvenciones globales y mejorar el acceso a la financiación para grupos con desventajas múltiples y en alto riesgo de pobreza.

- En consonancia con las propuestas formuladas en el quinto informe sobre la cohesión, la Comisión presentará en 2011 propuestas para el nuevo marco regulador de la política de cohesión posterior a 2013, que simplificará el acceso de los grupos locales a los Fondos Estructurales y asegurará una mayor complementariedad y sinergia entre los fondos de la UE para promover enfoques con base en las comunidades, en especial para la regeneración urbana.

- La Comisión propondrá para la nueva política de cohesión posterior a 2013 un marco estratégico común que garantice la coherencia y la complementariedad entre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo de Pesca. El marco estratégico común ha de determinar las prioridades de la UE para abordar el objetivo europeo de pobreza y las medidas expuestas en esta iniciativa emblemática.

### 3.3. Adoptar un planteamiento factual con respecto a las innovaciones y reformas sociales

Desde hace ya varios años, la UE promueve la **innovación y modernización** de las políticas sociales de los Estados miembros a través de las revisiones *inter pares*, el aprendizaje mutuo, la comunicación y la transferencia de las mejores prácticas, ayudando a mejorar el diseño y la orientación de las políticas. No obstante, el aprendizaje transnacional en el campo de la política social se beneficiaría de un mayor recurso a métodos científicos para poner a prueba y evaluar políticas innovadoras.

Con mucha frecuencia, los programas públicos en el campo de la política social adolecen de una falta de pruebas sólidas de qué es lo que funciona y lo que no. La innovación social factual, especialmente en forma de «experimentación social», puede ser una herramienta poderosa en la orientación de las reformas estructurales que serán necesarias para poner en práctica la visión de Europa 2020 en pos de un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo.

La experimentación social se refiere a proyectos a pequeña escala diseñados para poner a prueba políticas innovadoras (o reformas) antes de adoptarlas de forma más amplia. El impacto de la innovación sobre la población de muestra se evalúa con respecto a la situación de un «grupo de referencia» con características socioeconómicas similares que permanece bajo los regímenes de actuación predominantes. Estos experimentos sociales se vienen realizando en varios países desde los años setenta para evaluar los cambios propuestos en las políticas o los programas públicos. Se han aplicado a un amplio espectro de intervenciones sociales: programas para pasar de percibir prestaciones a trabajar; prestación de servicios sanitarios; tecnologías para facilitar la vida independiente; búsqueda de soluciones a la carencia de hogar; educación; desarrollo de la infancia; acceso a instalaciones públicas; envejecimiento activo, etc. La mayoría se han utilizado para evaluar las políticas dirigidas a grupos desfavorecidos.

La experimentación social requiere una preparación y una selección concienzudas. Conviene que los programas tengan la suficiente envergadura para que sean políticamente relevantes, y que se centren en ámbitos en los que los hechos sugieran la necesidad de modificar las políticas. Para ser concluyente, el programa debe someterse a normas de evaluación bien definidas, de modo que se garantice la transferibilidad de sus resultados a otros contextos. Esto plantea problemas difíciles en cuanto a la metodología subyacente y, a veces, cuestiones éticas importantes.

Los esfuerzos de los Estados miembros para innovar y modernizar la política social podrían beneficiarse significativamente de una **iniciativa europea de innovación social.** Tal iniciativa tendría como meta proporcionar la mejor pericia europea en cuanto a métodos para diseñar, aplicar y evaluar la experimentación social. Permitiría a los Estados miembros complementar los recursos nacionales con financiación de la UE y aseguraría una mayor difusión de conocimientos.

El FSE puede ofrecer financiación para poner a prueba medidas innovadoras, junto con el programa Progress. Además, puede proporcionar un marco para la integración de la *innovación social.*

La Comisión emprenderá en 2011 una iniciativa para reunir una serie de fondos europeos con vistas a promover la innovación social factual, concentrándose posiblemente al principio en planes de asistencia social. Estarán comprendidos en esa iniciativa:

- una red europea de excelencia en investigación para promover la generación de recursos de diseño y evaluación de programas de innovación social;
- un proyecto europeo de investigación en el ámbito de la innovación social, encaminado a concebir métodos practicables y formas concretas de medición del impacto;
- la definición de principios comunes en relación con el diseño, la aplicación y la evaluación de proyectos a pequeña escala diseñados para poner a prueba políticas innovadoras (o reformas) antes de adoptarlas de forma más amplia (experimentos sociales);
- la comunicación y concienciación sobre la innovación social en curso;
- un «comité director de alto nivel» que proporcione asesoramiento y orientación en la concepción de medidas.

### 3.4. Promover un enfoque de asociación y la economía social

*Ampliar y mejorar la participación de las partes interesadas*

Europa 2020 representa una **nueva forma de colaboración** entre las instituciones europeas, los Estados miembros y todas las partes europeas, nacionales, regionales y locales interesadas. Es un nuevo comienzo que ofrece la oportunidad tanto de mejorar las actuales estructuras de colaboración como —y esto es importante— de ampliarla para incluir a nuevos agentes.

El respaldo a los esfuerzos realizados por las **autoridades nacionales, regionales y locales** sigue siendo clave para la acción de la UE. Estas autoridades están en la vanguardia de la aplicación de las políticas y son «incubadoras» probadas de innovación social. Con su participación, en particular a través del Comité de las Regiones y de redes europeas y asociaciones nacionales clave, la dimensión territorial de la pobreza recibirá más atención y se reforzarán las sinergias en la utilización de los fondos de la UE.

Los **interlocutores sociales** también tienen un papel fundamental que desempeñar para ayudar a garantizar el acceso al mercado de trabajo. Deberían estar en el núcleo de esta estrategia y la Comisión trabajará en apoyo de la aplicación efectiva de su acuerdo marco sobre la inclusión de los grupos vulnerables en el mercado de trabajo.

Las **ONG se han convertido en actores esenciales** de la lucha contra la pobreza y la exclusión social y dialogan de forma regular con las autoridades públicas. Sin embargo, el ritmo y el impacto del compromiso es muy irregular en Europa y, a la vista de los ajustes presupuestarios, su participación efectiva está en riesgo. Por tanto, es importante reforzar y estabilizar las asociaciones existentes a nivel europeo y promover la participación sostenible a nivel nacional. La **participación de las personas en situación de pobreza** se reconoce como objetivo primordial de las políticas de inclusión, tanto en calidad de herramienta de capacitación individual como de mecanismo de gobernanza. La UE ha dado ejemplo y seguirá difundiendo conocimientos y mejores prácticas en torno al tema de la participación.

La Comisión apoyará, a través del programa Progress, los intercambios regulares y las colaboraciones entre un conjunto más amplio de partes interesadas en ámbitos prioritarios específicos, como la inclusión activa, la pobreza infantil, la inclusión de los gitanos, la carencia de hogar y la inclusión financiera.

La Comisión elaborará directrices voluntarias sobre la participación de las partes interesadas en la definición y aplicación de medidas y programas para abordar la pobreza y la exclusión y promoverá su aplicación a nivel nacional, regional y local.

*Aprovechar el potencial de la economía social*

Las iniciativas de la **economía social** han aumentado en toda Europa, dando respuestas innovadoras a las necesidades sociales emergentes y a los problemas que ni el Estado ni los mercados son capaces de solucionar. Sin embargo, entre el apoyo a estas acciones y el funcionamiento correcto y justo del mercado pueden surgir tensiones. Varios Estados miembros están diseñando políticas y normativas para aclarar papeles y relaciones y para garantizar el apoyo jurídico, social, administrativo y financiero necesario. Para llevar el paso, la UE se ha esforzado por mejorar **su marco jurídico y administrativo** de manera que la economía social pueda desarrollarse de acuerdo con su potencial y funcionar eficientemente en toda Europa.

El **voluntariado** es importante para el crecimiento de la economía social. Unos 100 millones de ciudadanos de la UE hacen una contribución positiva a su comunidad ofreciendo su tiempo, su talento y también su dinero. El voluntariado capacita a los individuos y ayuda a crear comunidades más sólidas, dando servicios a los excluidos. También fomenta la adquisición de nuevas capacidades, la asunción de una responsabilidad cívica y la mejora de la empleabilidad. 2011 será el «Año Europeo del Voluntariado». El Año Europeo del Envejecimiento Activo propuesto por la Comisión para 2012 ofrecerá también la oportunidad de destacar y promover la contribución de los voluntarios más mayores a la sociedad. Este será uno de los principales objetivos de la cooperación de innovación europea sobre envejecimiento activo y saludable que la Comisión propondrá en 2011.

Las **fundaciones** prosperan en toda Europa. Sus acciones fomentan a menudo la capacitación de las personas que sufren la pobreza y la exclusión social, así como su participación en la sociedad. También promueven la concienciación, la investigación, el análisis y el debate de las políticas, o abogan por que estas cambien y se apliquen. Estas actividades pueden influir significativamente en la pobreza y la exclusión social dentro de una serie de ámbitos —educación, empleo, cultura, participación en la sociedad— y con diversos grupos de población como destinatarios. La Comisión ha anunciado su intención de presentar un reglamento sobre un estatuto europeo de las fundaciones para antes de que acabe 2011.

El **sector de las empresas sociales** representa el 10 % de las empresas europeas y da trabajo a más de 11 millones de asalariados. Sin embargo, son muchos los obstáculos jurídicos y prácticos que dificultan su desarrollo eficaz, pues, entre otras cosas, las empresas de la economía social no compiten en igualdad de condiciones con sus competidores plenamente comerciales. Como se anunció en la iniciativa emblemática «Unión por la innovación», se iniciará un proyecto piloto de innovación social que proporcionará pericia y un «núcleo virtual» en red para emprendedores sociales y para el sector público y el tercer sector.

Más en general, el modelo europeo de economía pluralista e inclusiva tiene que reforzarse alentando a las empresas a participar en la construcción de sociedades más inclusivas, en especial promoviendo la **responsabilidad social de las empresas.** Esto puede conseguirse, entre otras cosas, animando a las empresas a contratar a personas de grupos desfavorecidos y a gestionar mejor la diversidad, y también teniendo en cuenta consideraciones sociales a la hora de celebrar contratos públicos.

La Comisión apoyará el desarrollo de la economía social como herramienta de inclusión activa proponiendo medidas para mejorar la calidad de las estructuras jurídicas relacionadas con las fundaciones, las mutuas y las cooperativas que operan en un contexto europeo; proponiendo una «iniciativa de empresa social» en 2011; y facilitando el acceso a los programas de financiación de la UE pertinentes.

### 3.5. Mejorar la coordinación de políticas entre los Estados miembros

Europa 2020 tiene la dimensión social en su núcleo. Las nuevas estructuras de gobernanza de la Estrategia, ahora mejoradas, ofrecen la oportunidad de acelerar en la coordinación hace tiempo establecida por los Estados miembros en el campo de la protección social y la inclusión social, concretamente en el marco del MAC Social.

El **objetivo principal de reducción de la pobreza** intensificará la responsabilidad y el compromiso políticos y será un poderoso motor para seguir desarrollando **indicadores sociales.** La **encuesta anual de crecimiento** de la Comisión, presentada cada año en enero, pasará revista, entre otros aspectos, a la evolución general en la consecución de los objetivos principales y las iniciativas emblemáticas y determinará las prioridades de actuación para alcanzar los objetivos y las metas de la Estrategia.

Los Estados miembros tienen que informar anualmente de sus estrategias generales en sus **programas nacionales de reforma.** La información sobre los objetivos sociales de la Estrategia formará parte integrante de estos programas de reforma. En ellos se expondrán los objetivos nacionales (también los relativos a la pobreza) y las trayectorias y reformas propuestas para alcanzarlos. En los programas nacionales de reforma convendría indicar la manera en que las autoridades nacionales hacen o harán participar a las autoridades locales o regionales y a las partes interesadas en la definición y aplicación de tales programas y el modo en que comunican la información sobre Europa 2020 y sobre sus propios programas nacionales de reforma.

La Comisión evaluará el avance conseguido por los Estados miembros en relación con la Estrategia, en especial con el objetivo de pobreza, y, cuando proceda, y en el contexto de las competencias que le otorga el Tratado, propondrá una serie de recomendaciones por país formuladas conjuntamente con el Consejo en los ámbitos cubiertos por las directrices integradas. Dentro de las directrices integradas, la número 10, «Promover la inclusión social y combatir la pobreza», ofrece unos vínculos más estrechos entre el empleo y la agenda social.

Todo esto muestra que la integración del MAC Social en la Estrategia Europa 2020 ofrece una base más sólida para que la UE alcance sus objetivos sociales.

Al mismo tiempo, es importante que los instrumentos y las herramientas que se han desarrollado conforme al MAC Social y la arquitectura de gobernanza de Europa 2020 se fertilicen mutuamente, con el objeto de servir de la mejor manera posible a los fines de la nueva estrategia. Las modalidades detalladas deben garantizar el justo equilibrio entre integración y especificidad, continuidad e innovación, simplificación y responsabilidad y coordinación y subsidiariedad. Así pues, la Comisión seguirá trabajando en los próximos meses con los Estados miembros y las partes interesadas clave y buscando soluciones que garanticen el sentimiento de responsabilidad, el compromiso y la obtención de resultados.

Sobre la base de la experiencia del primer semestre europeo de Europa 2020, la Comisión discutirá con los Estados miembros y otros agentes institucionales y no institucionales la mejor manera de adaptar los métodos de trabajo del método abierto de coordinación social a la nueva gobernanza de Europa 2020. La Comisión presentará, antes de que termine 2011, un informe en el que resumirá las orientaciones que se deduzcan y el seguimiento que se les dará.

## 4. APROVECHAR EL LEGADO DEL AÑO EUROPEO DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL (2010)

La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social marca el comienzo de una nueva fase en las políticas europeas de inclusión social y cohesión social. Nacida de la voluntad política de conformar la nueva visión europea para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, aprovechará el impulso político generado por el Año Europeo 2010 contra la pobreza y la exclusión.

A lo largo de este año se han organizado en toda Europa miles de eventos e iniciativas que han movilizado a instituciones, administraciones, agentes sociales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, artistas, escuelas y universidades, políticos, expertos y ciudadanos corrientes en una campaña de información y concienciación desarrollada a nivel de la UE, nacional y local. Los mensajes clave de esta movilización sin precedentes están ahora consagrados en una declaración del Consejo que cerrará la campaña.

Otras instituciones —el Consejo y el Parlamento— y organismos de la UE, y en particular el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo, han contribuido a incrementar la visibilidad y el impacto político de estas iniciativas, además de proponer nuevos escenarios de intercambio y participación de las partes interesadas. Todos ellos piden que se mantenga el diálogo iniciado durante el Año Europeo, en particular a través de intercambios regulares acerca del avance hacia el objetivo de pobreza.

Una de las lecciones importantes aprendidas con el Año Europeo 2010 es que la concienciación y participación de los ciudadanos es crucial para que los objetivos europeos de inclusión social y cohesión social tengan la visibilidad y la prioridad que merecen en las agendas de actuación europeas y nacionales.

Una segunda lección es que la Unión Europea puede ser pionera en nuevos modelos y prácticas de gobernanza que pueden arraigar con éxito en las realidades nacionales y locales. Y lo que es más importante, al hacerlo, la Unión puede promover eficazmente esa «gobernanza multicapa» que es fundamental para hacer frente a los retos únicos en la historia que tenemos ante nosotros.

La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social ofrece el marco apropiado para que puedan continuarse y mejorarse las experiencias de gobernanza y participación y el diálogo ampliado que el Año Europeo ha ayudado a impulsar.

- La Comisión trabajará con otras instituciones y organismos de la UE para transformar la mesa redonda anual sobre pobreza y exclusión en una convención anual más amplia de la Plataforma Europea, diseñada para reunir a todos los agentes pertinentes. Este evento tendrá lugar en otoño, cerca del Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza. La convención anual hará inventario de los avances en la consecución del objetivo principal, pasará revista a la puesta en práctica de las actividades anunciadas en la Plataforma y sugerirá acciones para el futuro.

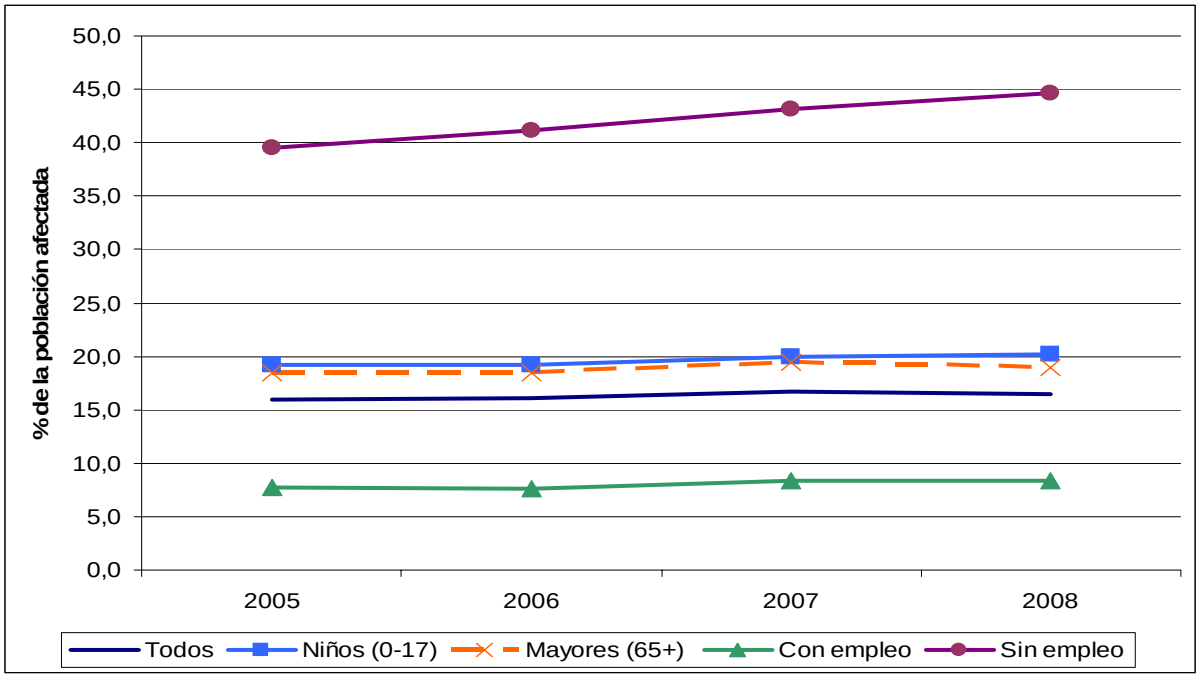
## 5. CONCLUSIONES

Las acciones principales de la Plataforma y las medidas de acompañamiento y preparatorias se exponen en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la presente Comunicación. Se basan en una combinación de coordinación de políticas, diálogo con agentes institucionales y no institucionales, financiación y asociaciones estratégicas.

Además de los informes periódicos conforme a los mecanismos de gobernanza de la Estrategia Europa 2020, y en particular la encuesta de crecimiento anual, la Comisión reexaminará en 2014 la puesta en funcionamiento de la Plataforma, también con el objeto de adaptarla al nuevo marco financiero plurianual.

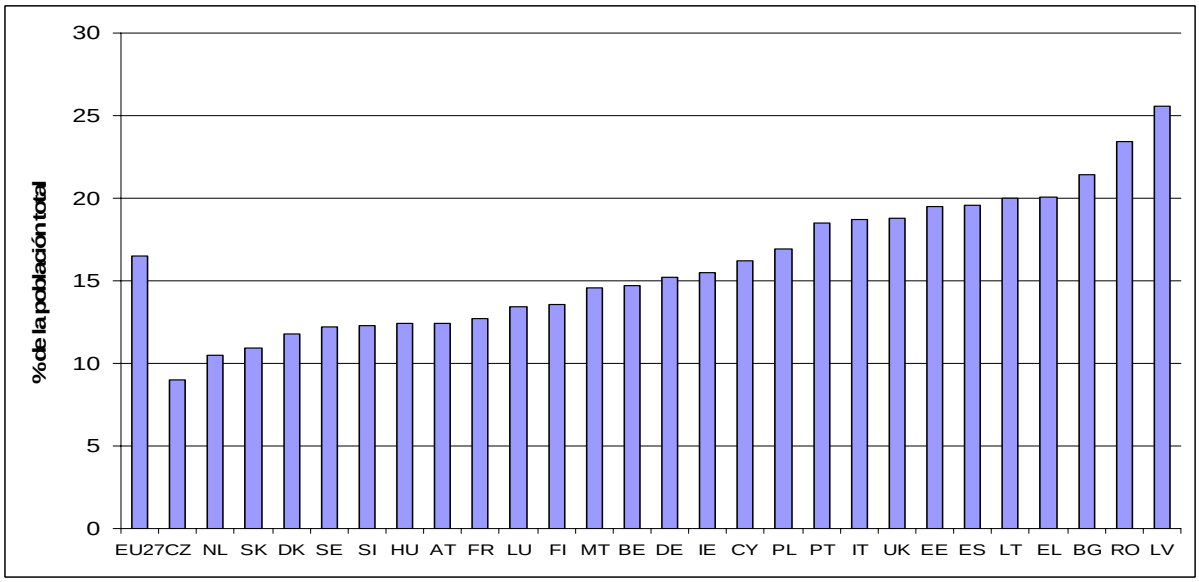
## ANEXO

***Figura 1a: Tasa de riesgo de pobreza, total, por edades y por situación de empleo, 2005-2008***




Fuente: EU-SILC

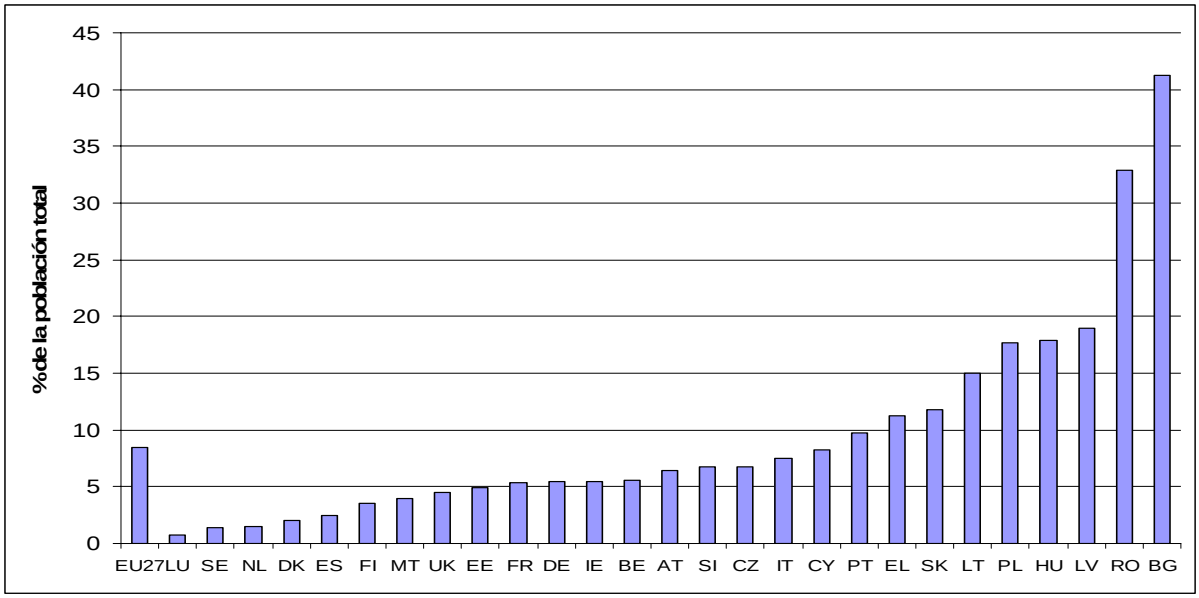
***Figura 1b: Tasa de riesgo de pobreza[10], por país, 2008***




*Fuente: EU-SILC (2008)*

10 La tasa de riesgo de pobreza refleja también la definición de pobreza adoptada por el Consejo Europeo en 1975, que definió como «pobre» a aquellas personas u hogares cuyos recursos son tan escasos que les impiden llevar un modo de vida mínimamente aceptable en el país en el que viven. El umbral de riesgo de pobreza está fijado en el 60 % de la renta disponible equivalente mediana del país (una vez percibidas las transferencias sociales).

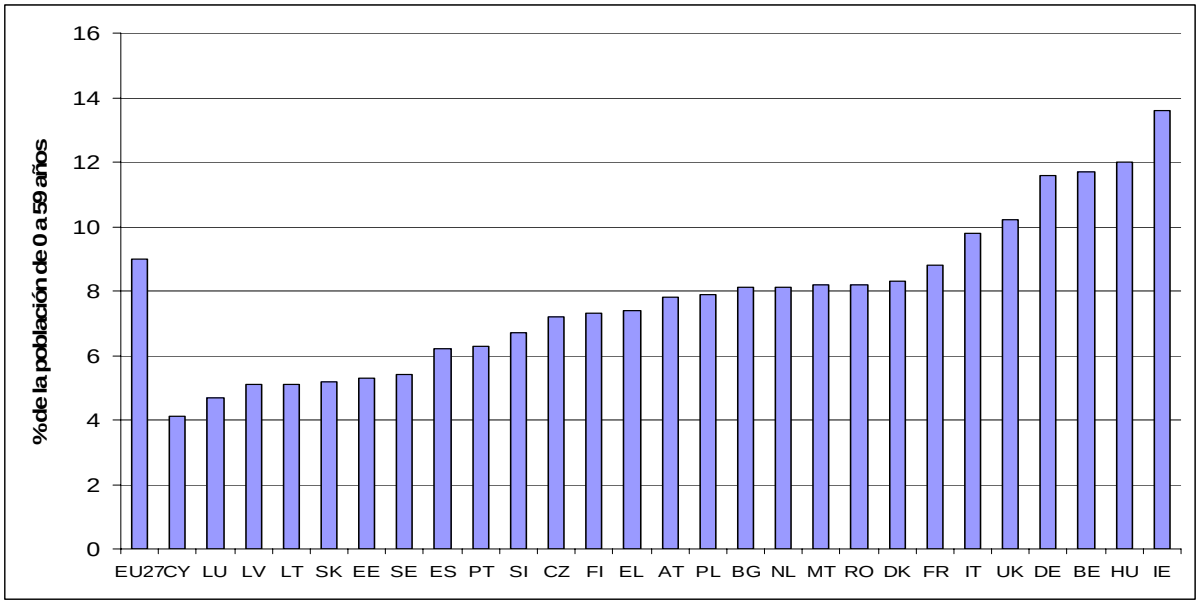
***Figura 2: Proporción de personas en situación de privación material grave[11], por país, 2008***




*Fuente: EU-SILC (2008)*

[11] Se considera que una persona sufre «privación material» si padece por lo menos cuatro de estas nueve privaciones: no puede permitirse i) pagar el alquiler o las facturas de servicios; ii) mantener adecuadamente caliente su casa; iii) afrontar gastos inesperados; iv) comer carne, pescado o proteína equivalente cada dos días; v) pasar una semana de vacaciones fuera de casa una vez al año; vi) tener coche; vii) tener lavadora; viii) tener televisor en color; ix) tener teléfono.

***Figura 3: Proporción de personas de cero a cincuenta y nueve años que viven en un hogar sin trabajo[12], por país, 2008***




*Fuente: EU-SILC (2008)*

12 Las personas que viven en hogares con intensidad de trabajo muy baja son aquellas de cero a cincuenta y nueve años que viven en hogares cuyos miembros adultos trabajan menos del 20 % de su potencial laboral total durante el año anterior.