

Aportaciones de EAPN a la Revisión Intermedia de la Estrategia Europa 2020

*¿Podemos transformar la
Estrategia en una herramienta
adecuada para cumplir sus
promesas de reducción de la
pobreza?*

Julio 2014

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	3
VALORACIÓN DE EAPN.....	4
NUESTRAS DEMANDAS: Una agenda transformadora para hacer que Europa 2020 sea adecuada para cumplir sus propósitos.....	14
5 PRIORIDADES CLAVE PARA EL CAMBIO	15
1. CONSTRUIR UNA ESTRATEGIA ECONÓMICA/SOCIAL Y UN MODELO DE GOBERNANZA COHERENTES	15
2. ESTABLECER OBJETIVOS SOCIALES Y DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA CREÍBLES	17
3. PRIORIZAR UNA ESTRATEGIA UE INTEGRADA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y UN PLAN DE INVERSIÓN TIPO MARSHALL A CORTO PLAZO	20
4. ESTABLECER UNA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y RESPONSABLE.....	22
5. UTILIZAR DINERO DE LA UE PARA LA POBREZA.....	24

INTRODUCCIÓN

En 2010 la UE lanzó la estrategia Europa 2020 como el principal marco político que sustituye a la Estrategia de Lisboa y que establece 5 objetivos intermedios para conseguir el objetivo final de crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo. Se incluye por primera vez el objetivo explícito de reducir la pobreza en 20 millones como mínimo para 2020, así como otros objetivos sociales clave (conseguir una tasa de empleo del 75% y reducir el abandono escolar temprano a un 10%) y 7 iniciativas emblemáticas, entre las que se incluye la Plataforma Europea contra la Pobreza (EPAP, por sus siglas en inglés). Asimismo, la estrategia aparentemente reconoció la necesidad de una gobernanza democrática con parlamentos y de un incremento en la participación de los diferentes actores para conseguir apropiación y visibilidad.

En 2015, las instituciones de la UE, bajo los auspicios del Parlamento Europeo y la Comisión Europea, llevarán a cabo una **Revisión Intermedia** de la Estrategia. Este proceso se inició el 5 de marzo de 2014 con el lanzamiento de [Stock-Taking Communication assessment of the Europe 2020 strategy](#) de la Comisión, seguido del lanzamiento, el 5 de mayo, de una [consulta pública online](#) con un plazo marcado para el 21 de octubre.

EAPN ha invertido una gran cantidad de recursos en intentar implementar y monitorizar la estrategia: las aportaciones a los Programas Nacionales de Reformas, la revisión conjunta de los PNR y las recomendaciones específicas para cada país y sus implementaciones, así como la creación de propuestas para las recomendaciones específicas para cada país. [\(Ver aquí\)](#). ***Nuestra gran preocupación es: ¿Puede la Estrategia 2020 adaptarse lo suficiente para conseguir sus promesas de reducción de la pobreza?***

En este informe presentamos un resumen de la valoración de la Estrategia Europa 2020 desde 2000 hasta 2014 y hacemos recomendaciones concretas sobre cuáles deberían ser las principales prioridades a partir de 2015. Este informe se ha elaborado con el grupo de Estrategias de Inclusión de la UE de EAPN, e incluye las aportaciones del Comité Ejecutivo y la Asamblea General celebrada en junio de 2014. Este informe servirá como base para la respuesta de EAPN a la consulta pública online.

VALORACIÓN DE EAPN

Cautelosa bienvenida a la estrategia Europa 2020

La Estrategia Europa 2020 fue bien recibida por EAPN en 2010, por integrar objetivos sociales en una política económica/de empleo más amplia y por establecer por primera vez un objetivo de reducción de la pobreza concreto, conjuntamente con objetivos sociales de empleo y educación. La estrategia fue considerada un importante instrumento para el establecimiento de la agenda, que podía mantener la pobreza en el centro del debate general sobre políticas, y potencialmente conseguir resultados reales en el área de pobreza si se combinaba con una estrategia eficiente. La introducción de la Directriz 10, sobre inclusión social y pobreza, respaldó su integración en el Semestre Europeo, mientras que la nueva Iniciativa Emblemática – la Plataforma Europea contra la Pobreza – pareció ofrecer la posibilidad de una participación dinámica de todos los actores y una consecución de objetivos transectoriales de las diferentes DG. La participación de los diferentes actores fue apoyada a través del Recital 16 de las Directrices Integradas, donde se hace hincapié en la importancia de su participación – entre ellos, la sociedad civil – en todo el proceso, y en particular en los PNR.

Desilusión conforme crece la pobreza, la exclusión y la desigualdad, en lugar de progresar en el objetivo

Según el documento¹ de balance de Europa 2020 de la Comisión, en lugar de progresar hacia el objetivo de reducción de 20 millones, la pobreza y la exclusión social² han aumentado hasta a afectar a 1 de cada 4 ciudadanos en la UE: 124,2 millones (2012), un incremento de más de 6.6 millones desde 2010. En lugar de progresar hacia el objetivo de empleo (75% de la población activa empleada), éste también se ha visto reducido ininterrumpidamente, de 68.9% en 2009 a 68.4% en 2012, con un incremento del desempleo de 7.1% en 2008 a 10.9% en 2013. Igualmente preocupante es que el empleo ya no garantiza la salida de la pobreza, con un incremento de un 8.6% a un 9.1% de hogares clasificados como trabajadores pobres. Los esfuerzos para alcanzar un objetivo de empleo numérico, sin unas garantías mínimas en la calidad del empleo, sólo dificulta la consecución del objetivo de reducción de pobreza. La situación de los jóvenes ha sido incluso peor, con un incremento del desempleo juvenil de hasta 24.2% comparado con el adulto (9.6%) y con un incremento de jóvenes que no estudian ni trabajan (NINI) de hasta el 13.2%. El impacto no ha sido el mismo en toda la UE. Tal y como destaca el nuevo Marcador Social, la desigualdad continua aumentando en la mayoría de los países, particularmente en el sur y el este de Europa. Lo mismo sucede en el caso de la pobreza. Divergencias, que reflejan desequilibrios sociales y macroeconómicos, continúan creciendo en toda Europa con las regiones más pobres pagando el precio más alto y enfrentándose al más serio impacto social de la crisis (con una tasa AROPE³ del 50% para Grecia comparado con un 15% para la República Checa y los Países Bajos). Los países que muestran las tasas más altas son generalmente los mismos que han estado bajo la supervisión de la Troika o bajo una gran presión para reducir el gasto público mediante medidas de austeridad.⁴

Impacto social devastador – políticas erróneas las culpables, no solamente la crisis

La crisis económica ha generado una crisis social que ha llevado a una ofensa inaceptable de los niveles de vida y el derecho a una vida digna. Aunque parte del impacto social se debe claramente al desempleo generado por la crisis, hay también un claro impacto de las políticas de austeridad apoyadas por la UE a través del Pacto Fiscal Europeo, Paquetes Seis y Dos. Tal y como ha destacado el comisario Andor recientemente, *“las recientes reformas fiscales han tenido un impacto agresivo, donde las rentas bajas se han visto afectadas más duramente que las demás.”*⁵ El informe⁶ de Empleo y Desarrollo Social de la Comisión ha destacado aún más el negativo impacto social y económico de los recortes prioritarios en el gasto social: *“Desde 2010, las prestaciones sociales han fracasado en su apoyo a las rentas*

¹ EC (5.3.2014) Comunicación: [Taking Stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth](#)

² Calculadas mediante 3 indicadores: AROPE (en riesgo de pobreza y/o exclusión): en riesgo de pobreza, privación material severa y personas en hogares con muy baja intensidad laboral

³ AROPE: En riesgo de pobreza y exclusión social, calculado a partir de 3 indicadores agregados: en riesgo de pobreza, privación material severa y baja intensidad laboral

⁴ EAPN (Dic 2013) [Lifeboat or Life Sentence?](#): La Troika y programas de asistencia de emergencia y su impacto sobre la pobreza y exclusión social

⁵ Comunicado de prensa de EC (31.03.2014): [The Europe 2020 strategy beyond the crisis](#)

⁶ EC (Diciembre 2013): [Employment and Social Developments in Europe 2013](#); p.22

familiares...debido al aumento de pérdidas de derechos por parte de las personas desempleadas, la terminación gradual de medidas de estímulo...reduciendo los niveles o duración de las prestaciones, endureciendo las reglas de elegibilidad...excluyendo a beneficiarios de programas.” El impacto ha sido claramente desigual en la UE, con estudios recientes destacando que la consolidación fiscal concentrada en países del este y sur de Europa ha generado desempleo, mientras que los cambios en los sistemas fiscal y de prestaciones y los recortes de los salarios en el sector público han contribuido de forma activa a la disminución de las rentas familiares reales (Avram et al 2013).⁷

Ataque a los derechos humanos

Las valoraciones de EAPN obtenidas de la realidad de las personas en situación de pobreza corroboran esta evidencia. La valoración de los PNR de 2013 de EAPN⁸ subraya que el 75% de las redes de EAPN consideraron que las medidas de austeridad fomentadas en los PNR, siguiendo las directrices de la Comisión, provocaron una distribución desigual del peso de la crisis y generarían más pobreza y exclusión social, contribuyendo a la creciente brecha de desigualdad. Esto se debe principalmente a que se ha dado prioridad, en las reducciones del déficit, a los recortes del gasto público, servicios y prestaciones públicas que más afectan a las personas en situación de pobreza. Los países que se encuentran bajo la supervisión de la Troika son los más afectados.⁹ Por ejemplo, en España todos los servicios sociales han sufrido recortes. En Portugal se propusieron recortes por valor de 4.7 billones con una pérdida de 30.000 puestos de trabajo¹⁰. En Irlanda¹¹, los recortes a las prestaciones por desempleo se han centrado en los jóvenes, viéndose el presupuesto de 2014 drásticamente recortado en materia de prestaciones sociales suplementarias para aquellas personas menores de 26 años, mientras que los padres solteros han visto recortada su renta en 847.60 Euros (en el periodo 2009-13). Los mecanismos de indexación sobre ayudas a la rentas o pensiones se han visto también reducidos, afectando al valor real de las prestaciones y pensiones con un impacto desastroso en los niveles de vida de las personas más pobres (BE, ES, HU, NL, PT). La elegibilidad y cobertura también se han visto reducidas: por ejemplo, en NL donde las prestaciones por desempleo se han reducido de 5 a 3 años, desplazando a muchas personas a un nivel de asistencia social más bajo donde los costes totales de la vivienda no están cubiertos. Una nueva ley tendrá ahora en cuenta la renta familiar general, considerando a los niños que reciben asistencia social y que viven con sus padres, siendo éstos pensionistas, lo que aumenta las posibilidades de privación. En Portugal,¹² cambios en los requisitos de elegibilidad han llevado a una reducción en el número de beneficiarios de 527.627 a 420.665 y a una reducción de los niveles de Renta de Inserción Social de 189,52 (2010) a 178,15 (2013). En Hungría,¹³ las prestaciones por desempleo y discapacidad se han visto reducidas y la asistencia social ha sido sustituida por

⁷ Avram et al, 2013 *'The distributional effects of fiscal consolidation in 9 countries'*. Euromod Working Paper no EM 2/13

⁸ EAPN (2013): *Widening the Gap*: Evaluación de PNR 2013

⁹ EAPN (2013): *Life boat or Life sentence?* Troika y Programas de Asistencia de Emergencias e impacto sobre la pobreza y exclusión social

¹⁰ EAPN (2013): *Widening the Gap*: Evaluación de PNR 2013 de EAPN

¹¹ EMIN Project (2014): *Analysis of Minimum Income Schemes – Ireland*: Robin Hanan y Audrey Deane

¹² EMIN Project (2014): *Analysis of Minimum Income Schemes – Portugal*: Elizabeth Santos, Helder Ferreira, Liliana Pinto, Paula Cruz

¹³ EMIN project (2014): *"The Progressive Realization of Adequate Minimum Income Schemes - Hungary"*; Dra. Krisztina Jász, coordinadora del comité de dirección de EAPN Hungría, en cooperación con Johanna László, Katalin Juhos, Ágnes Néray

vales de comida. Esto, junto con la introducción de controles sobre la conducta de las personas desempleadas (por ejemplo, controles de higiene) ataca la dignidad básica del individuo y potencia su situación de privación. Estudios recientes confirman que países con medidas de austeridad más duras tienden a tener tasas de mortalidad más altas así como mayores desigualdades sanitarias¹⁴. Esto es un precio social a pagar inaceptable. En lugar de ver señales crecientes de inversión social, se aprecia una priorización de objetivos económicos a corto plazo frente a derechos sociales y retornos sociales y económicos a más largo plazo. El enfoque macroeconómico de la UE respecto a las medidas de austeridad llevadas a cabo a través del Semestre se considera no sólo responsable del aumento de la pobreza sino que continúa promoviendo un ataque inaceptable de los derechos humanos y de la dignidad de los más vulnerables, haciendo pagar a los pobres por la crisis de la que no son responsables.

Europa 2020, la hermana pobre en el Semestre Europeo

Europa 2020 se implementa a través del mecanismo de gobernanza del Semestre Europeo. Sin embargo, en realidad nunca se le ha dado la misma oportunidad. El foco principal del Semestre está motivado por los requerimientos del Pacto de Crecimiento y Estabilidad, que se centra en la reducción del déficit, y donde Europa 2020 a penas está visible en ninguno de los documentos o comunicaciones (por ejemplo, en La Encuesta Anual de Crecimiento, la Comunicación sobre las recomendaciones Específicas para cada país, etc.). No existe un equilibrio entre estas dos estrategias, siendo a menudo contradictorias. Se da prioridad a la estabilidad macroeconómica, a la que se le acompaña de sanciones por incumplimiento de objetivos, mientras que la estrategia Europa 2020, y en particular las prioridades sociales, no tiene ninguna. Si bien ha habido una mayor adopción de ‘recomendaciones contra la pobreza específicas para cada país’, de 3 en 2011 a 11 y 12 en 2013 y 2014 respectivamente (en los 28 estados miembros), éstas son siempre ambiguas respecto a su impacto sobre la pobreza, y se preocupan en exceso por aumentar la eficiencia del estado de bienestar en vez de reducir la pobreza, y se encuentran debilitadas por el predominio de recomendaciones específicas para cada país que se centran en requerimientos macroeconómicos y fiscales, actualmente promoviendo políticas de austeridad. Por ejemplo, casi todos los Estados Miembros recibieron recomendaciones específicas para cada país relacionadas con la consolidación presupuestaria y con el recorte de servicios de salud (BE, CZ, IE, ES, FR, HR, LV, LU, MT, NL, AT, RO, PT, SI, SK, FI), lo cual tienen un gran impacto en el nivel de vida/salud de las personas en situación de pobreza. Europa 2020 necesita ser el colaborador principal en el Semestre, promocionando una visión económica y social coherente y equilibrada, si quiere conseguir sus objetivos¹⁵

¹⁴ D Stuckler y S Basu: *‘The Body Economic, why austerity kills’* (2013)

¹⁵ EAPN (Marzo 2014): [Getting progress on poverty and participation: EAPN assessment and proposals for Country-Specific Recommendations 2014](#) and [Letter to June Council with Flash Assessment of 2014 CSRs](#).

Una falta de seriedad respecto al objetivo de reducción de la pobreza y de claridad de estrategias para su consecución

Desde el principio, el objetivo de reducción de la pobreza se ha visto debilitado por una falta de compromiso con respecto a su consecución por parte de los Estados Miembros. El objetivo, basado en 3 indicadores, es además complejo de comunicar, comparado con los otros objetivos de Europa 2020, con solo un indicador común. No obstante, estos 3 indicadores¹⁶ reflejan la multidimensionalidad de la pobreza – cada indicador refleja un aspecto diferente, por ejemplo, formas de pobreza relativas y más absolutas, que son cruciales para medir el nivel de progreso. Durante la crisis, las rentas medias cayeron de tal forma que los indicadores de riesgo de pobreza perdieron fiabilidad a la hora de reflejar el impacto real de la pérdida de renta, mientras que el indicador de privación material lo hizo mejor. No obstante, los indicadores de pobreza relativa son fundamentales para reflejar hasta qué punto las personas pueden participar en condiciones de igualdad en un determinado país. Actualmente, los Estados Miembros son culpables del juego, habiendo seleccionado cuidadosamente el indicador que pueda mostrar su mejor rendimiento, (por ejemplo, Bulgaria, que se centra en riesgo de pobreza con rentas disponibles en descenso, enmascarando de esta manera el incremento real en privación material) o ignorando los indicadores de la UE completamente (por ejemplo, Alemania, Suecia y el Reino Unido) o conformándose con objetivos nacionales muy poco ambiciosos (por ejemplo, Polonia conformándose con el mismo nivel que en 2008 o Bélgica persiguiendo una reducción de 380.000 aunque el número de personas en situación de pobreza ha aumentado en 77.000 en 2008), sin claras explicaciones de cómo llegan a estos resultados. Esto socava la credibilidad de los indicadores, el objetivo y el apoyo para conseguirlos. Casi todas las redes de EAPN consideran que la UE debería ser más normativa en el establecimiento de los objetivos nacionales (BE, BG, CZ, CY, DE, DK, ES, IT, NL, PL, PT, SE, UK). Otro problema es la extemporaneidad y falta de alcance de los indicadores utilizados. Datos sociales basados en el instrumento EU-SILC están actualmente disponibles sólo para 2012, en contraposición con los datos económicos y de empleo que están disponibles para este año. Esto impide considerar seriamente el potencial impacto social a la hora de tomar decisiones económicas. Además, los datos recogidos todavía excluyen grupos clave en situación de pobreza, por ejemplo, las personas sin hogar y los migrantes, lo que significa que los datos actuales no reflejan la realidad de la pobreza. No obstante, incluso los objetivos e indicadores adecuados sólo pueden ser efectivos si son apoyados por las políticas adecuadas.

Falta de implementación de un Plan ‘tipo Marshall’ y de una estrategia europea integrada

Es difícil que se tome en serio el objetivo de reducción de la pobreza sin una estrategia multidimensional integrada a medio plazo. Está siendo utilizado principalmente para medir el impacto de la crisis más que para guiar el diseño e implementación de políticas. Muchos de los actuales elementos, destacados abajo, son instrumentos útiles (por ejemplo, inversión social, inclusión activa integrada, marcador social), pero no pueden sustituir a una estrategia global que aborde de una forma coherente las causas – y soluciones – de un aumento de la pobreza, exclusión y desigualdad, con estrategias temáticas separadas por

¹⁶ Los 3 indicadores AROPE: en riesgo de pobreza (60% de la renta familiar disponible media), privación material severa, baja intensidad laboral.

grupos clave, para asegurar el acceso a derechos, recursos y servicios. Esto no tratará necesariamente con **urgencia** la situación actual, donde continua aumentando la pobreza, la privación y la desigualdad, particularmente en los Estados Miembros del sur y este de Europa. Se necesita urgentemente un plan de inversión tipo Marshall, que pueda garantizar una respuesta urgente al impacto social de la crisis y las políticas de austeridad, combinado con un estrategia a medio plazo para frenar la pobreza y la desigualdad – que ya han demostrado ser efectivas en generar empleos de calidad y un mejor crecimiento.

Una infraestructura social europea confusa

La infraestructura social actual no es clara, y no ofrece un sustituto de dicha estrategia global integrada. EAPN encuentra confusión entre los roles de la **EPAP**, el **MAC Social**, y ahora el **Paquete de Inversión Social**, así como el rol de los marcadores Sociales en la **Dimensión Social de la UEM**. La EPAP pretende ser una ‘plataforma para la cooperación horizontal que facilita un marco dinámico para la acción’¹⁷. El principal beneficio potencial es la posibilidad de trabajar interinstitucionalmente (poner en marcha acciones a través del espectro de políticas) entre las diferentes DG en relación con iniciativas concretas. Sin embargo, es difícil ver resultados concretos, con una débil implementación a nivel nacional y una falta de integración en el Semestre Europeo dominante. El débil vínculo con los actores nacionales, reducido a un sólo evento (la Convención Anual), y las reuniones irregulares y limitadas con la Comisión a nivel europeo, también socava el supuesto compromiso con un enfoque de colaboración ‘dinámico’.

El **Paquete de Inversión** proporciona una importante base para considerar la política social como una inversión, no un coste, e incluye directrices y algunas interesantes iniciativas para grupos y temas específicos (inversión en la Infancia, lucha contra el sinhogarismo e implementación de la inclusión activa). Sin embargo, no se ha progresado mucho en lo que respecta a animar y apoyar a los Estados Miembros a trabajar en estas prioridades. Además, las iniciativas temáticas no deberían verse como un sustituto de una estrategia global para luchar contra la pobreza, sino más bien como instrumentos clave. Ha de tenerse cuidado también para garantizar que el enfoque de Inversión social no socave el apoyo de los sistemas de protección social, que son fundamentales para prevenir así como abordar la pobreza.

La **Dimensión Social de los Marcadores Sociales de la EMU**¹⁸ ofrece indicadores clave para medir los crecientes desequilibrios sociales en cada uno de los Estados Miembro y entre ellos. Actualmente son dos marcadores distintos. El primer grupo forma parte del Mecanismo de Alerta¹⁹ mientras que el Segundo, con diferentes indicadores, es el nuevo marcador social y de empleo, que cubre desempleo, NINI, renta disponible, riesgo de pobreza y desigualdades (S80/S20). Sin embargo la relación entre los dos no es nada clara,

¹⁷ 1) Acción para luchar contra la pobreza y exclusión social abarcando todo el espectro político; 2) Financiación europea para la consecución de objetivos de inclusión social y cohesión social; 3) Desarrollo de un enfoque de innovación y reformas sociales basado en la evidencia; promoviendo un enfoque de partenariado y de economía social; incrementando la coordinación de políticas entre los Estados Miembros; 4) Construir sobre el legado del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social.

¹⁸ Comunicación de CE (2.10.2013) ‘*Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union*’

¹⁹ Indicadores MIP: tasa de participación, desempleo de larga duración, desempleo juvenil y NINIs, en riesgo de pobreza y exclusión (AROPE)

ni tampoco cómo se relaciona esto con el conjunto general de indicadores sociales (es decir, Monitor de Rendimiento de Protección social) o cómo se hará efectivo para prevenir el impacto social de políticas macroeconómicas y otras políticas.

El **MAC Social** ha proporcionado un marco necesario para compartir conocimientos sociales mediante colaboraciones, trabajando hacia Objetivos Comunes, basados en acceso a derechos, recursos y servicios. Esto está actualmente poniéndose en peligro. El MAC Social es bastante invisible. Los Informes Nacionales Sociales ya no son obligatorios, y la participación de los diferentes actores es limitada y sin una clara aportación a los Programas Nacionales de Reforma, mientras que en las revisiones por pares se ha restringido la participación de la sociedad civil, impidiendo un seguimiento claro. Esto representa una grave pérdida de este importante espacio social y agenda social para sustentar el trabajo de colaboración de Europa 2020 y apoyar el desarrollo de políticas y prácticas transnacionales.

Soluciones centradas en ‘primero trabajar’ no son suficientes para reducir la pobreza

La Estrategia de Europa 2020 y el Semestre promocionan el empleo principalmente como la única ruta viable para salir de la pobreza, a pesar de que el desempleo está aumentando y de que los empleos en sí mismos no ofrecen necesariamente una ruta para salir de la pobreza; la pobreza laboral ha aumentado a 9,1% en 2012. El Reino Unido muestra las tasas de empleo y de pobreza laboral más altas registradas. El empleo de calidad es crucial, pero no siempre es una solución para todo el mundo a lo largo del ciclo de vida, y por sí mismo no garantiza el derecho de las personas al acceso de recursos y servicios mínimos, que puedan prevenirlos de una situación de pobreza y exclusión y mantener su nivel de vida. No contempla el rol crucial del gasto en protección social, que reduce el riesgo de pobreza (de 25.9% a 16% después de las transferencias sociales – 2012). En las políticas de empleo propuestas, se ha dado una menor prioridad a la creación de empleo de calidad y a garantizar el acceso laboral de los más excluidos, y una mayor prioridad a la ‘empleabilidad’ y las medidas del lado de la oferta, mediante políticas de activación. Estas políticas a menudo abocan al desempleado a ‘trabajos precarios’ o a actividades de formación mediante la amenaza de retirarle las ayudas a la renta si no acceden a un empleo. Dichas políticas no garantizan empleos sostenibles que puedan eliminar la pobreza y están manifiestamente en contra de la justicia social, aumentando la privación y la miseria de los más excluidos. Sin un mercado laboral inclusivo muchos grupos de riesgo, tales como personas con discapacidades, padres solteros, minorías étnicas, trabajadores mayores, etc., tienen más probabilidad de sufrir aún una mayor exclusión, generando costes económicos y sociales mayores. Esta prioridad de empleo se ve reflejada institucionalmente en toda la Estrategia 2020, donde la Directriz 10 relacionada con el objetivo de reducción de la pobreza se encuentra oculta dentro de las Directrices de Empleo, y donde la información sobre el progreso en el objetivo de reducción de la pobreza se encuentra sumergida en el Informe Conjunto de Empleo.

Escasa implementación de Inversión Social, y particularmente de Inclusión Activa

Aunque el nuevo enfoque de Inversión Social, fomentado por el Paquete de Inversión Social, ofreció un nuevo potencial para enfocar la política social como un beneficio – no un coste – en el largo plazo para la economía y la sociedad, en realidad se hace poca mención de un enfoque de inversión social global por parte de los gobiernos nacionales en los PNR, o en las recomendaciones específicas para cada país, todavía con un énfasis principalmente en la reducción del déficit/deuda, mediante recortes del gasto. En la valoración de los PNR de EAPN de 2013, el 68% de los estados miembros destacó que la reducción del déficit afectó a la inversión social y al gasto de protección social. En las recomendaciones específicas para cada país de 2014 tampoco se aprecia mucha mejoría en la inversión social. Todos los Estados Miembros recibieron recomendaciones específicas para cada país para continuar la consolidación presupuestaria, que se centra principalmente en recortar el gasto social. Si bien a algunos pocos se les animó a invertir en crecimiento (CZ, DK, DE, IT, NL, PL, SE), esto sólo se centró principalmente en infraestructura e I+D, siendo la única inversión social en educación, en lugar de un apoyo integrado a la protección social y a los sistemas sanitarios, así como a la creación y apoyo al empleo.

A pesar de que el enfoque integrado de **Inclusión Activa** (que combina los tres pilares: ayuda adecuada a la renta, mercados laborales inclusivos y acceso a servicios de calidad) ha sido construido como la prioridad central en las últimas Encuestas Anuales de Crecimiento (2012, 2013 y 2014), apenas se aprecia algún progreso en su implementación. Por otra parte, pocas referencias se han hecho en las recomendaciones específicas para cada país, centrándose más en las políticas de activación y la ‘reforma’ de ayuda a la renta para no reducir la ‘motivación de trabajar’, es decir, mediante la reducción de prestaciones económicas (BG, ES, HR, IT, UK)²⁰. En relación con la renta mínima, el foco no está en qué es aceptable sino en restringir las prestaciones ‘demasiado generosas’ como un desincentivo a trabajar, tal y como se refleja en varias recomendaciones específicas para cada país clave (por ejemplo, Irlanda recibió una recomendación específica positiva por el abordaje de hogares de baja intensidad laboral. Sin embargo, surgió de lo que pudiera haber sido considerado como un contexto negativo descrito de forma general en el documento de trabajo de la Comisión, que enfatiza una excesiva generosidad de las tasas de reemplazo para algunos hogares). Se está utilizando una condicionalidad punitiva negativa para forzar al desempleado a trabajar en empleos pobres o recibir formación de baja calidad, que puede llevar a una mayor pobreza, en lugar de llevar a cabo una activación ‘positiva’ integrada que ofrezca un apoyo global en la búsqueda de empleos más sostenibles. Miembros de EAPN denuncian un clima de ‘control y vigilancia’ que opera principalmente mediante ‘amenazas’ para encontrar trabajo cuando en realidad la gran mayoría de las personas está deseando trabajar, pero se enfrenta a la escasez de empleo, a la criba por parte de los empleadores y a los, a menudo, insuperables obstáculos de cuidado infantil y otros cuidados, transporte, vivienda, apoyo educativo, etc.

Se aprecia **un mayor foco en prioridades temáticas** – es decir, pobreza infantil, sinhogarismo, inclusión de la población gitana, pero está muy lejos de un enfoque

²⁰ EAPN (2014) [Letter to June Council with initial assessment of CSRs 2014](#).

integrado. Por ejemplo en 2013 varios Estados Miembros (EE, ES, HU, RO, SK and UK)²¹ destacaron medidas como parte de las estrategias nacionales para abordar la pobreza y exclusión infantiles y promocionar el bienestar infantil, aunque su impacto no está claro. En España, el PNR de 2014 hace referencia específica a un nuevo Plan de Pobreza Infantil integrado. Sin embargo, las recomendaciones específicas para cada país de 2014 sólo destacaron las necesidad de estrategias de inclusión social integradas en España (Plan Nacional de Acción para la Inclusión) y Hungría (para niños y la población Gitana). En Bélgica un llamamiento en las recomendaciones específicas para cada país de 2013 a una estrategia global de inclusión social para migrantes fue sustituida en 2014 por políticas de empleo únicamente, mientras que Bulgaria ya no está obligada a implementar una estrategia nacional sobre pobreza e inclusión de la población gitana.

Potencial de los Fondos Estructurales infrautilizado

La importancia del compromiso de destinar el 23% de los Fondos Estructurales en el FSE, y el 20% del FSE en reducir la pobreza y fomentar la inclusión social está totalmente respaldada por EAPN, tal y como se ha observado en la [campaña](#) coordinada a nivel europeo (dinero europeo para la Reducción de la Pobreza). Las últimas evaluaciones de los PNR realizadas por EAPN resaltan que los Fondos Estructurales están todavía muy por debajo de su potencial para conseguir el objetivo de reducción de la pobreza, en su lugar centrándose principalmente en el apoyo de políticas de activación, en detrimento de la inclusión activa. En 2013, los miembros de EAPN destacaron a través de su valoración de los PNR que los Fondos Estructurales estaban siendo usados en algunos países para apoyar explícitamente el objetivo de reducción de la pobreza (CY, CZ, ES, PT, FEANTSA), mientras que la mayoría observó poca mejoría. Solamente España destacó el rol de los Fondos Estructurales en apoyar los objetivos sociales de Europa 2020. Mientras que Polonia fue uno de los muy pocos países que destacó que el FSE en el periodo de programación 2014-20 está siendo diseñado para apoyar financieramente una estrategia nacional de lucha contra la pobreza, tal y como demanda la condicionalidad ex-ante. De acuerdo con la Valoración del PNR de 2013 por parte de EAPN, el principio de partenariado tampoco ha sido impuesto visiblemente a nivel nacional, no garantizando que las ONG y los actores de la sociedad civil puedan desempeñar adecuadamente su función a nivel estratégico y operativo. En la evaluación inicial del nuevo periodo de programación, hay pocos indicios de una seria adopción del nuevo Código de Conducta, de la incorporación de subvenciones globales ni de mecanismos de Asistencia Técnica, así como poca claridad sobre las sanciones que pudieran imponerse si no se cumplen estos requisitos.

Enfoque cosmético de la participación

El documento de balance de la Comisión reconoce que hay una falta de sensibilización y apropiación, y que se necesita una mejoría de la participación de los actores nacionales y de la participación del Parlamento. La propia valoración de EAPN²² ha destacado que 12 redes nacionales gestionan algún tipo de participación, pero con un 75% de las redes valorando la participación como débil y de baja calidad, con poco impacto. Hay pocas señales de mejora en el grado o calidad de dicha participación, a pesar de la continuada prioridad dada por parte de la Comisión en la Encuesta Anual de Crecimiento y las directrices internas del PRN.

²¹ Eurochild (2013).

²² EAPN (2013) [Widening the GAP: EAPN 2013 Assessment of the NRPs](#).

Los miembros de EAPN señalan un número excesivo de consultas formales, con reuniones principalmente informativas, a menudo sin una agenda definida y con pocas oportunidades de discutir los borradores, o no participando lo suficiente cuando existe la oportunidad. Donde existen ejemplos prometedores (PL, FR, BE, LU, ES), no existe una priorización del aprendizaje mutuo o del intercambio de buenas prácticas. Estos alentadores ejemplos incluyen el establecimiento de grupos de trabajo (PL y LU), la utilización del grupo para desarrollar una estrategia integrada de lucha contra la pobreza ligado a la condicionalidad ex-ante en los Fondos Estructurales; el establecimiento de una Plataforma Nacional de Lucha contra la Pobreza (BE); un convenio con una consulta estructurada regular sobre el PNR con la oportunidad de ofrecer aportaciones al borrador, muchas de las cuales se tuvieron en cuenta en el borrador final (ES); y el anexo de las opiniones de los actores al PNR (FR). En cuanto a la participación de los parlamentos nacionales, a penas se organizan debates. Aunque se dieron ejemplos en BE, IE, LU, CZ, DE y ES, en general éstos se vieron más como un ejercicio de aprobación maquinal con muy poco impacto sobre el contenido. En Irlanda, el debate en el Parlamento irlandés produjo algunos cambios, pero la implementación no está clara ni tampoco el proceso para la continuación de la participación. Esto claramente subraya un creciente déficit democrático, que pone en riesgo socavar la legitimidad del Semestre.

Resumen de retos clave

- La dominancia de políticas macroeconómicas incorrectas y la desatención de prioridades sociales socava los objetivos tanto económicos como sociales; rentas decentes, inversión social y reducción de la pobreza son prerrequisitos para conseguir empleo y crecimiento sostenible.
- Un excesivo énfasis en el empleo como la única/mejor ruta para salir de la pobreza, sin prestar mucha atención a la calidad y sostenibilidad del mismo, ni al riesgo de pobreza y de exclusión de ciertos grupos para quienes el empleo remunerado no es una opción (por ejemplo, mucha gente que está crónicamente enferma y discapacitada, cuidadores o personas en edad no activa).
- La relegación del rol de protección y servicios sociales universales para mantener a todas las poblaciones fuera de la pobreza; el excesivo énfasis sobre los riesgos de los incentivos al trabajo para grupos pequeños.
- La falta de ambición en el objetivo de reducción de la pobreza y falta de uso y seguimiento efectivos de los indicadores sociales, dentro y fuera de la eurozona.
- Preocupaciones de que la integración de pobreza en Europa 2020 y en la gobernanza macroeconómica ha reducido el 'espacio'/proceso social para desarrollar estrategias y políticas contra la pobreza.
- El fracaso de establecer o implementar objetivos nacionales de pobreza creíbles con indicadores comunes está socavando el apoyo de la estrategia y del rol de la UE.
- La falta de una estrategia integrada efectiva para luchar contra la pobreza, desarrollada conjuntamente por los diferentes actores, respaldada por un enfoque de inversión social y una arquitectura social efectiva.
- La falta de progreso en prioridades temáticas del MAC, EPAP y Paquete de Inversiones Sociales tales como la inclusión activa, el sinhogarismo y la pobreza infantil.
- La pérdida de oportunidad de utilizar el potencial de los Fondos Estructurales para generar un impacto sobre la pobreza.
- La ausencia de un programa de acción de lucha contra la pobreza europeo en un momento donde la evaluación de soluciones locales innovadoras sobre el terreno nunca había sido tan necesario.

- La falta de responsabilidad democrática y el sumamente limitado diálogo entre los diferentes actores, incluyendo entre éstos a las personas en situación de pobreza, socavando su legitimidad y apropiación.

NUESTRAS DEMANDAS: Una agenda transformadora para hacer que Europa 2020 sea adecuada para cumplir sus propósitos²³

EAPN pide cambios ambiciosos a Europa 2020. Debe darse prioridad a la ‘protección’ así como a la ‘posibilitación’ de los ciudadanos europeos – para frenar el incremento de la pobreza y la desigualdad y para dar pasos concretos para crear una inversión social adecuada y una protección social universal para reducir la pobreza ahora y prevenir su aumento. En Segundo lugar, traer credibilidad y legitimidad a la toma de decisiones de la UE mediante un incremento de la participación democrática. Sin embargo, para que esto pueda lograrse se necesita una visión de Europa más ambiciosa. Una visión que ayude a Europa a moverse hacia un desarrollo más coherente, social y sostenible que vaya más allá del crecimiento/PIB y juzgue su progreso por el bienestar de sus ciudadanos, su prosperidad compartida, una mayor democracia y cohesión social así como una sostenibilidad medioambiental. Entendemos que es improbable que este debate tenga lugar en la Revisión Intermedia pero los resultados de las últimas elecciones europeas reflejan una demanda de reconsiderar nuestro modelo de desarrollo y la UE debe responder a ello con un debate abierto sobre la Europa en la que queremos vivir.

En el corto plazo, en el ámbito de la Revisión Intermedia, EAPN apoya un nuevo enfoque más coherente y equilibrado para conseguir las promesas de un crecimiento más inteligente, sostenible e inclusivo. Debe hacerse del Semestre la herramienta de esta revitalizada Europa 2020 y sus objetivos, en lugar de estar dominado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento con su excesivo foco en reducir los recursos y poderes del estado nación para conseguir cohesión social. Debe priorizar una Estrategia explícita, integrada, basada en derechos, capaz de reducir la pobreza, la exclusión social y la desigualdad, desarrollada mediante un compromiso democrático y participativo. Para dar significado a la implementación ésta debe ser respaldada efectivamente por los fondos europeos. **En el corto plazo, EAPN pide un “Plan Marshall” de emergencia para combatir la pobreza y creciente desigualdad en los Estados Miembros peormente afectados:** para aliviar el impacto de la recesión y de las medidas de austeridad sobre los pobres en toda la Unión Europea, y un plan a medio plazo para conseguir una renta mínima adecuada, servicios de calidad y empleo de calidad y para progresar hacia unos estándares sociales europeos que puedan garantizarlos. El reforzamiento de la dimensión social de la UE y UEM debe ir más allá de los indicadores sociales y cambios en la gobernanza para impactar en las políticas. Un programa de lucha contra la pobreza local bien dotado podría ser clave para apoyar nuevos modelos de desarrollo social y un aprendizaje transnacional.

²³ Para mayor información sobre las condiciones usadas en los Paquetes de Inversión Social – ver [EAPN glossary](#) y [SIP Briefing](#) (2013).

5 PRIORIDADES CLAVE PARA EL CAMBIO

1. **Construir una estrategia económica/social y un modelo de gobernanza coherentes**
2. **Establecer objetivos sociales y de reducción de la pobreza creíbles**
3. **Priorizar una estrategia europea integrada para luchar contra la pobreza y un plan de inversión tipo Marshall urgente**
4. **Establecer una gobernanza democrática y responsable**
5. **Utilizar dinero europeo para la pobreza**

1. CONSTRUIR UNA ESTRATEGIA ECONÓMICA/SOCIAL Y UN MODELO DE GOBERNANZA COHERENTES

Qué

Es necesario que Europa 2020 se concentre en restablecer el equilibrio entre los objetivos económicos y sociales, que puedan lograr una prosperidad compartida y un futuro sostenible para la UE. El crecimiento solo no garantizará una reducción de la pobreza, empleos de calidad, ni formas de vida sostenibles (ni consecución de los objetivos en relación con el cambio climático y eficiencia de los recursos). En realidad, esto requiere un cambio hacia un modelo de desarrollo más sostenible que ponga la economía al servicio de una sociedad inclusiva y sostenible. ¿Asumirá la UE este reto a largo plazo? Se necesita urgentemente un espacio de diálogo para articular cómo podría desarrollarse este modelo.

A corto plazo, el Semestre Europeo debe convertirse en una herramienta para llevar a cabo una Europa 2020 revisada, centrándose en conseguir sus objetivos, en lugar de ser principalmente una herramienta para lograr los objetivos marcados por el Pacto de Estabilidad y Desarrollo, a través de los Programas de Estabilidad y Convergencia. Actualmente, incluso muchos de los medios de consecución de objetivos de dimensión social mencionados se determinan por otros objetivos económicos, por ejemplo, a través de un excesivo énfasis en la compulsión y reducción de costes en servicios y prestaciones públicas, así como de un estrecho foco centrado exclusivamente en el empleo como la única solución para abordar la pobreza y la exclusión social, en vez de enfoques de inclusión activa integrados basados en un acceso universal a servicios de protección social y servicios públicos. Todas las partes de los mecanismos de la Estrategia y el Semestre deberían por tanto reflejar este equilibrio, así como las de la encuesta de crecimiento anual, de la Guía de la Comisión sobre los PNR, y de las recomendaciones específicas para cada país. Las propuestas de la Comisión de reducir los impuestos sobre la renta para impulsar el crecimiento, si bien son importantes a la hora de abordar la evasión de impuestos, pueden por otro lado tener un impacto negativo si se centran en el consumo e impuestos indirectos, afectando desproporcionadamente a aquellas personas con las rentas más bajas.

Por esta razón, EAPN ve como prioridad clave para la UE una Unión Social así como Económica. Pero para ello será necesario tener una agenda y estrategia social distinta – un MAC Social, para identificar cómo puede desarrollarse la dimensión social de la UE. Ésta debería incluir más objetivos sociales específicos, pero debe a su vez ser incorporada en Europa 2020 al más alto nivel, o si no corre el riesgo de ser relegada a un segundo plano. Muy importante en este enfoque es la necesidad de separar las directrices de pobreza de las directrices de empleo y del Informe Conjunto de Empleo, con sus propias directrices e

informes – para permitir un enfoque integrado sobre protección social e inclusión social para proveer un foco equilibrado con las políticas de empleo.

La cláusula social del Tratado de Lisboa (Artículo 9) debe ser aplicada a todas las áreas de política, incluyendo los Fondos Estructurales, UEM, etc., para garantizar el cumplimiento de estos compromisos tal y como requiere el Tratado. La Valoración del Impacto Social debe transformarse en una herramienta operativa para garantizar que los objetivos sociales sean integrados a lo largo de todo el proceso de Europa 2020 y el Semestre en todas sus etapas (de ex-ante a ex-post). La UE podría abrir camino demostrando que esto puede hacerse de forma efectiva. Con respecto a la Eurozona, remarcar que es necesario un nuevo marcador que fomente la dimensión social de la política de la UEM. Si esto no se hace, los compromisos sociales, y particularmente los de reducción de la pobreza, continuarán debilitándose a causa del impacto regresivo de los actuales objetivos macroeconómicos.

Cómo

- Progresar hacia una Unión Social así como Económica y Financiera como parte de la hoja de ruta a partir de 2015.
- Comenzar el debate sobre cómo puede conseguir la UE un progreso social más allá del PIB, apoyando un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible que garantice una prosperidad y bienestar compartidos.
- Preparar una Comunicación que establezca directrices para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo que pueda conseguir los objetivos de Europa 2020 y confirme los objetivos macroeconómicos como servidores de una UE más inclusiva y sostenible. Hacer del Semestre la herramienta principal de Europa 2020.
- Introducir una nueva Regla de Oro que ponga en práctica la metodología de la cláusula horizontal y la valoración del impacto social ex-ante, mediante el requerimiento a políticas económicas y otras políticas de demostrar su contribución a los objetivos sociales, y no debilitarlos.
- Dar prioridad a la reducción de la desigualdad mediante la redistribución y dotación de recursos para una sociedad equitativa – poniendo el foco particularmente en un sistema fiscal más progresivo y justo.
- Desarrollar directrices de protección social/inclusión social distintas para el objetivo de reducción de la pobreza, fuera de las directrices de empleo y exigir el desarrollo de un Informe Conjunto de Protección/Inclusión Social separado que esté en pie de igualdad con el Informe Conjunto de Empleo desarrollado por el CPS y la Comisión.
- Fomentar un rol más equivalente para los actores de empleo y sociales/de igualdad para monitorizar el impacto social de prioridades económicas y apoyar el desarrollo de un enfoque de crecimiento inclusivo integrado en la Comisión y en las formaciones del Consejo, es decir entre CPE, EMCO y CPS.
- Integrar de forma efectiva los marcadores social y laboral dentro del Mecanismo de Alerta en las mismas condiciones que otros indicadores económicos, y garantizar que éstos actúen como catalizadores en el cambio de políticas cuando los desequilibrios aumenten más allá del nivel acordado.
- Hacer del Informe de Progreso Anual sobre Europa 2020 el documento central para conducir el Semestre Europeo y/o renombrar/reenfocar el Estudio sobre Crecimiento Anual para integrar los objetivos centrales de Europa 2020, alineando los objetivos de Estabilidad y Crecimiento para no poner éstos en peligro.
- Organizar todos los instrumentos en el Semestre de forma sistemática, para reflejar los objetivos principales y las políticas necesarias para conseguirlos, es decir separar

secciones en todos los objetivos, con una valoración sobre cómo el paquete global contribuye a sus logros.

- Restablecer el equilibrio entre recomendaciones específicas para cada país económicas y sociales. Las recomendaciones específicas para cada país deberían dirigirse a todos los Estados Miembros que no están progresando con relación a los objetivos de pobreza y otros objetivos sociales.
- Apoyar el desarrollo del MAC Social promocionando una Agenda y Mecanismo Social Europeos detallados y contemplados en Europa 2020 con el fin de garantizar un desarrollo de políticas efectivas y un fortalecimiento del área social dentro de Europa 2020. Los Informes Sociales Nacionales deberían ser obligatorios e incluirse en los PNR oportunamente, documentando los planes de los Estados Miembros para implementar estrategias integradas de lucha contra la pobreza incluyendo el acceso a una renta mínima adecuada. Éstos deberían por tanto respaldar la comunicación de objetivos de reducción de la pobreza y otros objetivos en el PNR.

2. ESTABLECER OBJETIVOS SOCIALES Y DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA CREÍBLES

Qué

No se han logrado los objetivos sociales pero no por ello han de abandonarse. Éstos ofrecen una importante prueba decisiva de las prioridades sociales de la Unión Europea, y deberían ocupar un lugar todavía más central en Europa 2020 y el Semestre Europeo. Sin embargo, los objetivos deben hacerse más efectivos e implementarse mejor. El objetivo de reducción de la pobreza es el único objetivo que no está expresado en términos porcentuales, y que utiliza un agregado complejo de 3 indicadores y donde los Estados Miembros pueden seleccionar su propio indicador, que no tiene que ser tan siquiera de los de la UE. Los objetivos de pobreza tienen que tener el mismo estatus que los otros objetivos y recibir el mismo peso.

Los tres indicadores de pobreza son complejos y difíciles de comunicar al público en general. Sin embargo, reconocemos que a nivel político es improbable hacer cambios sustanciales en el objetivo. Por tanto, insistimos que debe hacerse más para garantizar que los 3 indicadores de la UE sean utilizados y monitorizados sistemáticamente por todos los Estados Miembros, si se pretende que los objetivos tengan alguna credibilidad. Es también importante establecer el objetivo en el cuadro más general de indicadores sociales, actualmente registrados en el Monitor de Rendimiento de Protección social, al que debería darse más visibilidad en la valoración global. También sería de utilidad un indicador que registrara el riesgo de pobreza tomando como referencia años anteriores. Por ejemplo, cuánto han cambiado los niveles de riesgo de pobreza hasta la fecha en función de los niveles de renta de principio de la crisis.

Todos los objetivos sociales deberían desagregarse de acuerdo al género/edad/grupo. El siguiente paso sería establecer objetivos secundarios para grupos o situaciones particulares que presenten un mayor riesgo de pobreza, por ejemplo, personas desempleadas o que no están trabajando por enfermedad o discapacidad, hogares con padres solteros, niños y personas jóvenes, personas con discapacidades y necesidades especiales, personas mayores en algunos países, pero también personas sin hogar, minorías étnicas, incluyendo la

población gitana y migrante, son otros grupos relevantes. Esto tendrá que corresponderse con nuevas fuentes de recogida de datos y recuperación más oportuna.

Podrían considerarse también algún refinamiento o adiciones a los objetivos. El objetivo de educación actualmente se centra sólo en la educación formal. La UE debería comprometerse con un objetivo de alfabetización para adultos bajo los objetivos de educación. Esto reforzaría y priorizaría respuestas de alfabetización adulta a nivel europeo y en los Estados Miembros.

El objetivo de empleo es también problemático, ya que sólo registra si una persona ha trabajado 1 hora en la semana de referencia, y no tiene en cuenta la calidad o sostenibilidad del empleo, ni tampoco la función que desempeña en la reducción de la pobreza. Complementar los objetivos de empleo puramente numéricos con criterios vinculantes de calidad, la mayoría de los cuales ya están presentes en el Marcador Social y el Marco de Valoración Conjunta, es un prerrequisito para asegurar que la consecución de los objetivos de empleo no socava el objetivo de reducción de pobreza. Además, conseguir empleo precario e inestable, que sólo pueda contabilizarse en la semana de referencia no asegura la sostenibilidad del progreso logrado en la tasa de empleo en el medio y largo plazo. Se necesitan asimismo objetivos secundarios que se centren en los grupos de riesgo específicos, mencionados anteriormente.

Existen razones de peso para crear un objetivo adicional que aborde la desigualdad. Éste no debe sustituir al objetivo de reducción de la pobreza. El crecimiento de la desigualdad en riqueza y renta está ampliamente reconocido por un conjunto heterogéneo de actores (OCDE, FMI, Foro Económico Mundial 2013 y 2014). La Comisión Europea también hace hincapié sobre este tema en su revisión anual (*Employment and Social Development Outlook 2014*) y recibe positivamente la inclusión de indicadores de desigualdad en el nuevo marcador social y de empleo. El precio de la desigualdad no sólo está generando un aumento de la pobreza sino también ampliando la brecha entre ricos y pobres que socava la cohesión social y el buen funcionamiento y rendimiento de las sociedades²⁴. La desigualdad cada vez mayor se reconoce como una barrera importante para volver a un crecimiento sostenible (IMF 2014).

Cómo

- Dar prioridad al objetivo de reducción de la pobreza basado en los 3 indicadores, pero requiere una reducción porcentual global por indicador por parte de todos los Estados Miembros, igual que con los otros objetivos.
- Exigir a los Estados Miembros que utilicen los 3 indicadores europeos para establecer objetivos nacionales ambiciosos hacia una reducción de la pobreza, en los porcentajes acordados, en lugar de elegir el indicador que más les favorezca.
- Revisar y establecer nuevos objetivos para los Estados Miembros que afirmen haber cumplido ya el objetivo de reducción de la pobreza.
- Reformular la definición de Eurostat, apoyando el objetivo de empleo, y complementarlo con indicadores que midan también la calidad y sostenibilidad del empleo, y consideren la introducción de objetivos secundarios para grupos clave.
- Exigir a los Estados Miembros que hagan proyecciones de medio y largo plazo en los PNR y NSR, mostrando cómo se conseguirán los objetivos, durante qué periodo y

²⁴ R Wilson y K Pickett: [The Spirit Level](#) (2008 y 2012)

mediante qué políticas, pidiéndoles que presenten actualizaciones anuales explicando las tendencias y deficiencias y estableciendo planes de ajuste de políticas para conseguir los objetivos.

- En el Informe de Progreso Anual y La Encuesta Anual de Crecimiento, facilitar información comparable sobre el progreso alcanzado y las razones de ello, incluyendo las deficiencias.
- Establecer objetivos secundarios para prioridades clave – por ejemplo, niños, jóvenes, personas sin hogar, migrantes, población gitana, desempleados de larga duración, padres solteros.
- Invertir en datos sociales más oportunos y en el desarrollo de nuevos indicadores / mecanismos de recogida de datos que puedan registrar los grupos más vulnerables – por ejemplo, personas sin hogar y migrantes.
- Monitorizar explícitamente e informar sobre el cuadro más general de indicadores sociales, por ejemplo, aquellos establecidos en el monitor de rendimiento de empleo y protección social, y asegurar coherencia dentro de Marco de Valoración Conjunta global.
- Establecer un Nuevo objetivo de reducción de desigualdad, basado en el indicador utilizado en el marcador social (quintil 20/80%).
- Considerar un objetivo de aprendizaje permanente y alfabetización de adultos.

3. PRIORIZAR UNA ESTRATEGIA UE INTEGRADA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y UN PLAN DE INVERSIÓN TIPO MARSHALL A CORTO PLAZO

Qué

Una de las razones por la que los objetivos actuales están fracasando es la falta de una estrategia coherente para su consecución. En el caso del objetivo de reducción de la pobreza, no se ha desarrollado ni acordado una estrategia integrada, coherente y global para todos los grupos, aunque sí se han desarrollado estrategias individuales para algunos grupos específicos: por ejemplo, inclusión de la población gitana, inversión en la infancia, o propuestas por parte de algunas instituciones y actores de la UE en relación, por ejemplo, con el abordaje del sinhogarismo²⁵. Tal y como se ha destacado anteriormente, se fomenta el empleo como la única ruta viable para salir de la pobreza, a pesar de que éste está aumentando; de que el trabajo en sí mismo no ofrece necesariamente una salida de la pobreza si no se fomenta el empleo de calidad o garantiza el acceso a los grupos excluidos. Dicha estrategia necesita una perspectiva a corto y largo plazo, y defender prestaciones y servicios universales como la base fundamental de un Modelo Social Europeo. Perseguir un objetivo sin garantizar el derecho universal a los diferentes servicios genera ‘servicios pobres para personas pobres’ e impide fomentar la igualdad, además de ser inefectivo a la hora de abordar, prevenir o aliviar la pobreza. Este enfoque necesita aprovechar el potencial para progresar en estándares sociales mediante comparadores y marcos que puedan garantizar un terreno de juego nivelado en las cada vez más divergentes regiones. Una inmediata respuesta a la crisis, con un plan de acción inmediato para asegurar una inversión social que reduzca la pobreza y mitigue el impacto social negativo de la crisis es una prioridad principal.

La infraestructura social actual necesita ser clarificada. Un fuerte Pilar Social que se corresponda con la Unión Económica y financiera es un primer paso crucial. Pero también revitalizar el Método Abierto de Coordinación Social como un ‘diálogo/espacio social’ para desarrollar una política social de consenso, más una Plataforma Europea contra la Pobreza, que esté más enfocada en una estrategia de pobreza integrada, y que tenga vinculaciones institucionales con los Estados Miembro. El rol del Paquete de Inversión Social en relación con la reducción de la pobreza debe convertirse en una herramienta clave más explícita y operativa.

Las necesidades de ciertos grupos tampoco reciben apoyo sistemático y deberían recibir mayor atención dentro de la estrategia. Muchos de ellos necesitan estrategias específicas que los apoyen para lograr una inclusión social y económica, no sólo laboral, dentro de una estrategia global. Se ha realizado algún trabajo inicial en este respecto a través del Paquete de Inversión Social, particularmente la Recomendación de la Comisión, apoyando el enfoque de los 3 pilares en relación con la inversión en la infancia (acceso a recursos, servicios y participación) y con el abordaje del sinhogarismo, pero a menudo parece ser un enfoque poco sistemático, débilmente reflejado en su seguimiento, particularmente en las recomendaciones específicas para cada país. Grupos clave, tales como los jóvenes, son sólo abordados desde la perspectiva del empleo y la educación (Garantía Juvenil, Iniciativa de

²⁵ Ver FEANTSA: www.feantsa.org y [EP Resolution \(2013/2994\(RSP\)\) on a European Union Homelessness Strategy](#).

Empleo Juvenil), mientras que las necesidades más generales en cuanto al acceso a recursos (incluyendo la renta mínima digna), servicios (incluyendo participación y empoderamiento) no se tienen en cuenta, y se necesita urgentemente una estrategia temática para evitar una generación perdida.

Discriminación y migración están también completamente ausentes en Europa 2020, así como la cuestión de género, particularmente el impacto de la crisis, las diferencias en la cuantía de pensiones e ingresos y los grupos vulnerables como mujeres migrantes. Esto debería incluir cuestiones relacionadas con bienestar social, impuestos, oportunidades de empleo, acceso a servicios.

La Innovación Social es un concepto central en las directrices, sin embargo hay un excesivo énfasis en lo que respecta a la identificación de ‘nuevas’ formas de abordar la pobreza y la exclusión social, cuando las medidas que están logrando resultados están siendo retiradas o socavadas. La innovación social no debería ser solamente la privatización de servicios generales que se encuentran bajo presión de las medidas de austeridad. Se necesita dar un mayor apoyo a nivel local donde los enfoques innovadores son generados, es decir, proyectos innovadores ‘de abajo arriba’ desarrollados con las comunidades locales incluyendo ONG y organizaciones de economía social, así como operaciones a gran escala desarrolladas por los gobiernos.

Cómo

- **Exigir un plan tipo Marshall a corto plazo para reducir la pobreza** – a corto plazo se necesita inversión pública para desarrollar un plan integral con el propósito de crear empleo de calidad, y para protección social y servicios públicos universales con el propósito de frenar la espiral de la pobreza.
- **Dar prioridad urgente al desarrollo de una estrategia europea efectiva integrada y multidimensional para luchar contra la pobreza y la exclusión social**, desarrollada entorno a elementos centrales consensuados, tal y como se destaca a continuación, y pedir a los estados miembros que desarrollen estrategias integradas en la misma línea.
- Dicha Estrategia Integrada debería:
 - 1) **Aspirar a erradicar la pobreza y promover la inclusión social de todos los grupos**, garantizando acceso a derechos, recursos y servicios e implementando la Carta de Derechos Fundamentales y las cláusulas sociales horizontales (Art 9 y 10 del TFUE).
 - 2) **Reducir la desigualdad** mediante el fomento de una distribución de la renta más equitativa, y una redistribución mediante la promoción de justicia fiscal y acceso a servicios.
 - 3) **Apoyar un enfoque de Inversión Social**, que invierta en las personas mediante protección social universal/renta mínima así como poniendo en marcha servicios con el objetivo explícito de reducir la pobreza y la desigualdad.
 - 4) **Avanzar en el desarrollo de estándares social a nivel europeo** empezando con una Directiva Marco sobre renta mínima bajo el Art175 del TFUE para garantizar unos niveles de vida dignos.
 - 5) **Promocionar una Inclusión Activa Integrada**: Ayuda adecuada a la renta, mercados laborales inclusivos, y acceso a servicios de calidad para personas en edad activa, insistiendo en el derecho de ayuda a la renta y servicios para todos a lo largo del ciclo de vida, independientemente de su situación laboral.
 - 6) **Invertir en empleos duraderos de calidad**: Ayudar a personas, y especialmente a los grupos que se enfrentan a múltiples obstáculos, a encontrar empleo sostenible y de

calidad, abordando proactivamente la pobreza laboral y apoyando el periodo de transición del colegio a la vida laboral, entre empleos y de la vida laboral a la jubilación.

- 7) **Garantizar acceso a servicios de calidad:** en particular acceso universal a prestaciones económicas y servicios: educación y formación y aprendizaje permanente, apoyo al empleo y asesoramiento, sanidad asequible y cuidado a largo plazo, vivienda asequible, servicios sociales de calidad, servicios públicos esenciales, incluyendo servicios energéticos y de transporte.
 - 8) **Promover el empoderamiento y la participación,** como un prerrequisito necesario para la inclusión social y una ciudadanía activa, en la gestión de servicios así como en el desarrollo de políticas globales.
 - 9) **Abordar proactivamente la discriminación y establecer e implementar estrategias secundarias** para grupos clave objetivo y temas respaldados por el Paquete de Inversión Social: por ejemplo, inversión en la infancia, combatir el sinhogarismo, estrategias de inclusión de la población gitana, pero también personas mayores y migrantes (incluyendo aquellos indocumentados).
 - 10) **Promover innovación social que prioriza ‘servicios y métodos más efectivos’** sin socavar servicios públicos efectivos existentes, y que dé prioridad al apoyo de iniciativas locales que respondan a las necesidades de la comunidad.
- Retener y reenfocar la **Plataforma Europea Contra la Pobreza** hacia el desarrollo de una estrategia europea integrada de lucha contra la pobreza, en pie de igualdad con los otros *flagships*, con programas de trabajo anuales, clarificando los aspectos individuales y cómo se conseguirán a través de Europa 2020, el MAC Social y el Paquete de Inversión Social. Establecer plataformas nacionales contra la pobreza en el Semestre Europeo, ofreciendo apoyo financiero a los gobiernos y actores nacionales para garantizar una operación efectiva. Convertir la Convención Anual en un foro de diálogo independiente entre los actores nacionales que participan en el Semestre a nivel europeo para revisar el progreso en el objetivo de reducción de la pobreza, destacar buenas prácticas y hacer recomendaciones al Consejo.
 - Apoyar financieramente un **Encuentro Anual de Personas en Situación de Pobreza** con los responsables de la toma de decisiones que ofrezca propuestas directas a las Convenciones de la UE sobre Pobreza.
 - Clarificar la relación del **Paquete de Inversión Social** con la Plataforma Europea contra la Pobreza y su contribución a la estrategia de lucha contra la pobreza para conseguir el objetivo de reducción de la pobreza, y establecer programas de trabajo anuales para implementar la estrategia, global y subdividida por temas (inversión en la infancia, sinhogarismo, inclusión activa).²⁶

4. ESTABLECER UNA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y RESPONSABLE

Qué

Existe una falta de debate a nivel europeo y nacional en Europa 2020, particularmente sobre la necesidad de una estrategia integrada de lucha contra pobreza, más allá del empleo. Existe particularmente una falta de diálogo a nivel nacional donde todos los actores deben participar, entre ellos las ONG de lucha contra la pobreza, las personas con experiencia directa y los parlamentos nacionales. La Estrategia 2020 no ha progresado en relación con el

²⁶ Ver [Independent Experts' Report 2014](#).

ejercicio de apropiación por parte de los actores o parlamentos nacionales. La Comunicación de la Comisión destacó adecuadamente esto como uno de los desafíos para el futuro éxito de la estrategia. Las propias valoraciones de EAPN han demostrado la creciente brecha (véase arriba). Debe establecerse un proceso más claro y transparente, con recursos adecuados – de personal y financieros, a nivel europeo y nacional.

Ninguno de estos instrumentos contribuirá al cambio sin una voluntad política o un reconocimiento del valor añadido generado por dicha participación para la obtención de mejores políticas así como para una mejor credibilidad y responsabilidad. Por esta razón, se requiere una dirección fuerte a través del Código de Orientación o directrices de la UE, mediante la promoción del aprendizaje mutuo y de buenas prácticas y mediante la Innovación Social financiada por Fondos Estructurales.

Los dirigentes del Semestre Europeo tienen un nuevo rol de participación con los actores para comunicar la estrategia. Por el momento éste parece de carácter principalmente económico. Su rol podría transformarse en el de agentes dinámicos, cuyo trabajo sería promover un diálogo efectivo en el proceso del Semestre con todos los actores.

Los Parlamentos nacionales son raramente consultados. La Comisión podría animar encarecidamente a los gobiernos nacionales a garantizar que los PNR sean debatidos y aprobados por parlamentos nacionales, y no sólo por los gobiernos. El Parlamento Europeo está actualmente relegado de las decisiones clave en Europa 2020 y el Semestre. Esto debe cambiar.

Por último, la estrategia necesita una alta visibilidad y apropiación. Esto significa que se ha de incrementar la sensibilidad popular, pero no sólo por parte de la UE o las campañas de comunicación organizadas por los gobiernos o la UE, que probablemente no tendrían mucho impacto en un público altamente escéptico. Miembros de las comunidades locales independientes, en particular sociedades civiles que tienen un alto grado de credibilidad²⁷ con el público, podrían convertirse en colaboradores clave para ayudar a crear capacidad pero también promover un debate y discusiones más amplias a través de una gran variedad de herramientas diferentes.

Cómo

- Desarrollar, conjuntamente con los Estados Miembros y actores, directrices europeas transparentes y obligatorias para la participación de actores en todas las fases del Semestre y en el diseño, consecución y evaluación de políticas (es decir, PNR, recomendaciones específicas para cada país) con un manual de implementación que provea prácticas inspiradoras y consejos sobre metodologías efectivas.²⁸ Integrar éstas en la nota de Orientación, asegurando una monitorización sistemática en los PNR.
- Invertir en participación y responsabilidad democrática, y dedicar tiempo a reconsiderar métodos de operar, y evaluar los beneficios y costes de no implicar a la gente en el Semestre.

²⁷ See [Flash Eurobarometer 373](#) (March 2013) which highlights 59% of people support that NGOs share their values and interests and trust them to act in the right way to influence policy

²⁸ See EAPN Handbook for stakeholder engagement: Give a voice to citizens (*coming out Aug 2014*)

- Garantizar que las personas con experiencia directa de pobreza, junto con las ONG que las apoyan, estén explícitamente involucradas en el proceso de diálogo a nivel europeo, nacional y subnacional.
- Exigir la implicación de los parlamentos nacionales a lo largo de todas las fases del Semestre, con la organización de un debate nacional sobre el progreso de la estrategia, así como sobre el objetivo de reducción de la pobreza, y sobre la aprobación de los PNR.
- Apoyar el llamamiento, por parte del Parlamento Europeo²⁹ a un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.
- En las Encuestas Anuales de Crecimiento e Informe de Progreso Anual, realizar un análisis específico sobre el grado y la calidad de la participación democrática, desarrollando indicadores comunes e informes sobre su progreso incluyendo estudios sobre satisfacción de los diferentes actores.
- Convertir a los Dirigentes del Semestre Europeo en promotores de participación de los diferentes actores con una tarea específica de implicar a todos los actores, entre ellos la sociedad civil y las personas en situación de pobreza, en el Semestre, con un presupuesto para apoyar el desarrollo de capacidades, actividades de sensibilización y movilización en el contexto de Europa 2020/Semestre y su impacto.
- Incluir a los diferentes actores en reuniones bilaterales entre el Gobierno y la Comisión en relación con la planificación y revisión de políticas y financiación para la consecución de los objetivos.

5. UTILIZAR DINERO DE LA UE PARA LA PROBREZA

Qué

Para que Europa 2020 sea efectiva en la consecución del objetivo de reducción de la pobreza, los Fondos Estructurales de la UE son un instrumento crucial, y deberían ser una parte integral de la estrategia de consecución del objetivo. Bajo las nuevas regulaciones y las condicionalidades temáticas ex-ante, los Fondos Estructurales ya deberían haber empezado a ayudar a conseguir el objetivo de reducción de la pobreza propuesto por la iniciativa emblemática de la Plataforma Europea contra la Pobreza. No obstante, las valoraciones de EAPN concluyen que un uso del 20% del FSE para inclusión activa es una cifra modesta y que se ha hecho un énfasis excesivo en la financiación de políticas de activación en vez de inclusión social e inclusión activa integrada, requeridas por parte de las prioridades temáticas. El requerimiento ex-ante para implementar una estrategia de lucha contra la pobreza debe ser implementado y monitorizado. Los compromisos de mejorar la participación y el acceso de las ONG a través del nuevo Código de Orientación también necesitan ser implementados si los fondos van a garantizar una participación de las ONG en la gestión y realización de proyectos financiados por Fondos Estructurales. La nueva directriz de Desarrollo Local Liderada por la Comunidad ofrece una importante oportunidad de apoyar iniciativas locales y ‘de abajo arriba’ integradas en colaboración con las autoridades locales con la participación activa de personas en situación de pobreza. Sin embargo, si el progreso en el objetivo de reducción de la pobreza va a conseguirse utilizando dinero de la UE, un nuevo Programa de Pobreza que pueda financiar iniciativas locales y promover aprendizaje entre países podría marcar la diferencia.

²⁹ EP [Report on European Semester for economic coordination - the AGS](#). Feb 2014

Cómo

- Los Estados Miembros deberían priorizar el compromiso de destinar el 20% a la reducción de la pobreza en sus Programas Operativos y apoyar el uso coordinado de FSE y FEDER, incluyendo la promoción activa de CLLD (Desarrollo Local Liderado por la Comunidad) y monitorización de la efectividad de las acciones llevadas a cabo.
- La Comisión Europea debería monitorizar y garantizar el cumplimiento por parte de los gobiernos y las Autoridades Gestoras de la asignación del 20% del FSE para inclusión social y demandar y monitorizar activamente el cumplimiento de la condicionalidad ex-ante en las estrategias de lucha contra la pobreza integradas incluyendo los enfoques de inclusión activa que no se centran en activación solamente, sino que garantizan un enfoque integrado, garantizando el acceso a servicios de calidad y ayuda adecuada a la renta.
- El uso de los Fondos Estructurales para mejorar la capacidad administrativa para guiar o mejorar los esquemas de renta mínima es bien recibido, sin embargo, la adecuada cofinanciación y sostenibilidad a largo plazo de la financiación por parte de los presupuestos nacionales debe ser garantizada.
- Debería pedirse a los Estados Miembros que informen en detalle sobre el uso de los Fondos Estructurales para lograr el objetivo de reducción de la pobreza de la estrategia de Europa 2020, incluyendo el cumplimiento de la condicionalidad ex-ante, en sus Programas Nacionales de Reforma, y valorar el impacto.
- La Comisión podría ayudar a los Estados Miembros mediante la documentación de buenas prácticas de diferentes países en el uso del FSE para enfoques innovadores de lucha contra la pobreza y exclusión social, en particular de inclusión activa integrada relacionando SIG adecuados con medidas para un mercado laboral inclusivo y medidas para garantizar el acceso a servicios de calidad, y no simplemente limitadas a medidas de activación.
- Se debería imponer el principio de colaboración y el Código de Orientación para asegurar el acceso a los Fondos Estructurales por parte de las ONG, y la participación en el diseño, consecución y evaluación de los Fondos de organizaciones que representan a las personas en situación de pobreza y otros miembros. El Desarrollo Local Liderado por la Comunidad (CLLD) debería ser activamente apoyado y monitorizado como el instrumento clave en los Fondos Estructurales dedicado al desarrollo 'de abajo arriba', y liderado por personas.
- Como parte del compromiso de incrementar la transparencia y responsabilidad, la Comisión Europea debería también garantizar una buena gestión de los Fondos Estructurales a nivel regional, mediante el establecimiento de un mecanismo centralizado para reunir y gestionar información, preguntas y quejas enviadas por las ONG y otros actores pertinentes.
- La UE debería invertir en un nuevo programa de pobreza: un programa de acción local bien dotado para luchar contra la pobreza que pueda apoyar nuevos modelos de consecución de objetivos sociales y aprendizaje supranacional.

INFORMATION AND CONTACT

For more information on this publication, contact

Sian Jones – EAPN Policy Coordinator

sian.jones@eapn.eu – 0032 (2) 226 58 59

See EAPN publications and activities on www.eapn.eu

The European Anti-Poverty Network (EAPN) is an independent network of nongovernmental organisations (NGOs) and groups involved in the fight against poverty and social exclusion in the Member States of the European Union, established in 1990.



EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK. Reproduction permitted, provided that appropriate reference is made to the source. July 2014.



EAPN is supported by the Directorate – General for Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission. Its funding is provided for under the European Community Programme for Employment and Social Solidarity PROGRESS (2007 – 2013).

For more information:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=en>

The information contained in this publication does not necessarily reflect the position of the European Commission