

Escuela de Formación Transmunicipal de Desarrollo Local

Bruselas, 14 Junio 2004

***Atención al ciudadano: la protección social y la lucha contra
la exclusión***

Manuel Sanchis i Marco

Administrador Principal

Políticas de protección e inclusión social

Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales

Comisión Europea

Gracias por la presentación y buenos días a todos.

Me alegro de tener la oportunidad de participar en esta visita sobre la inclusión social en nombre de la DG de Empleo y Asuntos Sociales.

Crear una Europa socialmente inclusiva es uno de los grandes desafíos a los que se enfrenta a la Unión Europea.

Esta es la razón por la que, en el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000, los Jefes de Estado y Gobierno establecieron el objetivo de producir un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea antes de 2010.

Los últimos datos de renta disponibles (1999) muestran que el 15% de la población de la UE, o más de 50 millones de personas, corren el riesgo de pobreza ya que viven por debajo del umbral del 60% de la media nacional.

El objetivo que se fijó en Lisboa es hoy tan pertinente como lo fue en 2000. También es especialmente preocupante el hecho de que el 9% de la población de la UE está bajo un riesgo persistente de pobreza, es decir,

que son pobres ahora y que también lo han sido en dos de los tres últimos años.

El riesgo de pobreza afecta desproporcionadamente a los parados, a los que sufren incapacidades, a los padres sin pareja o a las familias numerosas. Por edad, el riesgo de llegar a ser de pobre es más alto que la media en los niños, los jóvenes y las mujeres de edad.

Ante una audiencia compuesta de representantes de la sociedad civil no necesito entrar detalles sobre el grado o la realidad de la pobreza y de la exclusión social.

Vds. se encuentran en mejor posición que yo para describir cómo la pobreza y la exclusión social causa la miseria en las vidas de mucha gente y socava y les hace perder su capacidad de desarrollo personal.

La pobreza y la exclusión social restringen el acceso de la gente a sus derechos fundamentales y su capacidad de participar plenamente en la sociedad en la que viven.

Pero también socavan y amenazan a la sociedad entera. La pobreza y la exclusión de amplias capas de la población están en la raíz de la inestabilidad social y

constituyen una rémora para el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo.

La inversión en la construcción de una sociedad socialmente inclusiva es un elemento importante y esencial para la construcción de una economía y de una sociedad fuertes.

Históricamente, la sociedad civil ha estado siempre en el corazón de la lucha para superar la pobreza y la inclusión social y por construir una sociedad socialmente inclusiva. Efectivamente han actuado a menudo como la conciencia de las naciones en estos asuntos.

Los países que logran la construcción de sociedades inclusivas tienen ONGs fuertes y dinámicas que trabajan codo con codo con las autoridades nacionales, locales y regionales y con los interlocutores sociales en el diseño, la ejecución y supervisión de las políticas y programas para prevenir y aliviar la pobreza y la exclusión social.

En la Comisión Europea trabajamos junto con las organizaciones civiles de la sociedad en el desarrollo y la aplicación del proceso de inclusión social de la Unión Europea.

En mi presentación esta mañana quiero hablar sobre el papel clave de la sociedad civil en el proceso de desarrollo de la Unión en la inclusión social. Para ello primero, explicaré brevemente el proceso de inclusión social de la Unión Europea: el método abierto de coordinación en la pobreza y la exclusión social.

En segundo lugar, describiré la extensión de este proceso a los países candidatos a la adhesión y en especial el desarrollo de memoranda conjuntos de inclusión, los llamados JIMs.

Y, en tercer lugar, hablaré un poco más del programa de acción comunitaria sobre la exclusión social que debería en principio sostener y apoyar estas iniciativas.

1. El método abierto de coordinación

Cuando los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron provocar un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza y la exclusión social en el Consejo Europeo de Lisboa en 2000 el método que eligieron fue, lo que ha venido a conocerse como el método abierto de coordinación para la pobreza y la exclusión social.

El método abierto de coordinación, según lo definido en Lisboa, se alimenta de la experiencia para combatir el desempleo y promover el empleo.

Consiste en el establecimiento de orientaciones para la toda la Unión Europea, combinadas con calendarios específicos para alcanzar los objetivos. Conlleva el establecimiento de indicadores y patrones de referencia como medio para comparar las buenas prácticas, las buenas políticas aplicadas. Con ello se espera que los Estados Miembros trasladen las orientaciones de la Unión Europea en sus respectivas políticas nacionales, que están sujetas a una supervisión periódica, a la evaluación y a la discusión con los países pares.

Se han hecho progresos significativos desde Lisboa y todos los elementos clave del Método Abierto de Coordinación están plenamente desarrollados.

En diciembre de 2000, el Consejo Europeo de Niza llegó a un acuerdo sobre un grupo amplio de objetivos que reflejan bien la necesidad de un planteamiento multidimensional del problema y de concentrar los esfuerzos tanto en la prevención como la rehabilitación.

Tras la adopción de dichos objetivos todos los Estados Miembros demostraron su compromiso con dicho proceso a favor de la inclusión social mediante la elaboración, antes de junio de 2001, de sus primeros Planes de Acción Nacionales con carácter bienal. La información que proporcionaron a la Comisión nos ha dado permitido el intercambio mutuo de conocimientos y de las buenas prácticas.

En diciembre de 2001, el Consejo Europeo de Laeken aprobó 18 indicadores comunes para medir la pobreza y la exclusión social y, con ello, estableció una base sólida para poder supervisar el progreso alcanzado y para evaluar la eficacia de los esfuerzos políticos realizados.

El *Informe Conjunto sobre la Inclusión Social*, también aprobado en la cumbre de Laeken, fue el primer análisis completo de la Unión Europea sobre este problema y estableció una estrategia clara para la acción futura.

No voy a entrar ahora en el detalle de todos estos elementos. Sólo quiero añadir algunas palabras sobre los objetivos comunes, ya que son fundamentales en el

proceso de inclusión social. Se agrupan en torno a cuatro capítulos importantes:

1. Promover la participación en el empleo y el acceso de todos a los recursos, bienes, servicios y derechos;
2. Prevenir la pobreza y la exclusión social;
3. Apoyar el más vulnerable; y
4. Movilizar e implicar a todas las personas concernidas.

Pueden encontrar más detalles sobre estos objetivos en nuestro sitio Internet. Sin embargo, en el contexto de esta conferencia quiero llamar particularmente su atención sobre el cuarto objetivo: movilizar e implicar a todas las personas concernidas.

Este cuarto capítulo subraya la necesidad de promover la participación y la capacidad de expresión de la gente que sufre la exclusión social; en especial con respecto a su situación y a las políticas y medidas que les afectan.

También enfatiza la promoción del diálogo y de la asociación entre todas las instituciones pertinentes, públicas y privadas, y pone de relieve la necesaria implicación de los interlocutores sociales, las ONG y los

prestatarios de servicios sociales en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

El proceso de inclusión social está ahora en un momento crítico. Hemos progresado a buen ritmo, pero si queremos que la vida de la gente realmente cambie para mejor y si queremos producir un impacto decisivo en la supresión de la pobreza y la exclusión social, tenemos que hacer muchas más cosas.

Los objetivos comunes se revisaron el año pasado y, una vez se ha demostrado que eran sólidos y efectivos, se aprobó añadir otros tres:

1. se pide ahora a los Estados Miembros que establezcan objetivos para una reducción significativa de la pobreza y la exclusión social antes de 2010;
2. se han reforzado las diferencias de trato por razón de sexo para promover la inclusión social; y
3. se presta mayor atención al alto riesgo de pobreza y exclusión social con el que se enfrentan los inmigrantes.

Sobre la base de los objetivos comunes revisados y de un grupo de orientaciones – el llamado "esquema común" – los Estados miembros concluyeron la preparación de sus segundos NAPs/inclusión y los presentaron a la Comisión antes del 31 de julio de 2003.

Estos planes han demostrado una intensificación significativa de esfuerzos para combatir la pobreza y la exclusión social y han hecho frente a parte de las debilidades que se identificaron en la primera ronda de planes sobre inclusión, en especial en términos de determinación de objetivos específicos, integración de esfuerzos para abordar la pobreza a través de todas las áreas políticas, mejor movilización e implicación de todos los actores involucrados, especialmente las ONGs, y la mejor integración de las autoridades locales y regionales con los esfuerzos nacionales para abordar la pobreza y la exclusión social.

En conjunto los planes deben contener una evaluación sincera de las resistencias y de las debilidades reveladas desde 2001 y una determinación clara de las nuevas iniciativas que se apoyarán por recursos. Miraremos ciertamente de cerca estos elementos cuando vengamos a analizar a finales de este año los nuevos planes y a

publicar una comunicación de la Comisión sobre la inclusión social en la Unión en diciembre.

2. La ampliación y el proceso social de inclusión

Quisiera ahora abordar la relación entre la ampliación y el proceso de inclusión social de la Unión Europea.

La ampliación hará que la Unión se enfrente a nuevos y mayores desafíos en la lucha de la pobreza y la exclusión social.

Las amplias capas de las poblaciones de los nuevos países miembros viven en niveles muy bajos de renta absoluta y carecen del acceso a servicios e instalaciones básicos.

En la mayoría, el desempleo es alto y los sistemas de protección social son incapaces de proporcionar una renta segura a las personas de edad, a los enfermos o a los minusválidos.

En algunos, la situación de los niños, de las minorías étnicas y de los enfermos mentales produce seria preocupación.

Por otra parte, las desigualdades de renta son generalmente menores que en actuales viejos Estados Miembros.

Para los nuevos países miembros el 14%, en promedio, corren riesgo de pobreza en comparación con 15% de la población en los países de la antigua UE a 15. Debido, en parte, a esta razón, muchas personas en los nuevos países miembros, y en los viejos, consideran que el objetivo de erradicar la pobreza ha de estar subordinado al crecimiento económico. Además, el concepto de exclusión social es relativamente reciente y todavía no se reconoce siempre como políticamente importante.

Por todas estas razones, es importante subrayar que un sistema desarrollado de protección social no puede considerarse como carga financiera sino más bien como un factor que contribuye positivamente al crecimiento económico.

Los recursos que se emplean en pensiones, en ayuda social, atención sanitaria, etc., contribuyen tener una mano de obra más productiva y más sana, aseguran la paz social y la seguridad necesarias para la inversión y

ayudan a sostener el consumo global nacional en tiempos de ralentización económica.

Es también importante fomentar una participación más activa de los interlocutores sociales y, en general, de la sociedad civil, en el proceso de formulación de políticas.

Esto hará la reforma política socialmente viable a largo plazo, y ayudará a reducir el riesgo de reformas demasiado precipitadas y solamente dictadas por razones estrictamente financieras.

Por estas razones, la Comisión consideró prioritario la implicación de países de la adhesión en el proceso de inclusión social de la UE tan pronto como fuese posible para preparar las condiciones para su participación completa después de la adhesión.

Un diálogo constructivo se ha desarrollado y este proceso está ayudando a identificar los problemas y desafíos críticos así como las orientaciones políticas y las medidas necesarias para promover la inclusión social habida cuenta de los objetivos comunes establecidos para la Unión Europea.

Como resultado de tal cooperación, en Diciembre de 2003 se firmaron 10 memoranda conjuntos sobre la inclusión social: JIMs. Uno por cada país candidato. Estos JIM deberán servir de base para los primeros Planes de Acción Nacional para la inclusión social de los nuevos países, que se entregaran en Julio de 2004.

¿Qué son los JIMs? Los JIMs son unos documentos que fueron elaborados conjuntamente por la Comisión y cada país candidato. Estos documentos resumen los desafíos principales y las respuestas políticas reales o previstas en relación con la lucha contra pobreza y la exclusión social. El propósito de JIM consiste en:

1. prepararse para la participación de un país en el OMC;
2. proporcionar un medio para que los países candidatos traduzcan los objetivos sociales de la UE en sus políticas nacionales; y
3. proporcionar un proceso de aprendizaje mutuo.

Para ser efectiva, la elaboración conjunta del JIMs se ha concebido como proceso de aprendizaje mutuo implicando tanto a los servicios de la Comisión como a las

autoridades nacionales en cada uno de los países candidatos, lo cual que debe contribuir a:

- desarrollar la capacidad de los organismos gubernamentales y movilizar a los interesados en la lucha contra la pobreza y la exclusión social;
- medir el grado de la pobreza y de exclusión social e identificar los problemas principales que afectan a cada país candidato a este respecto, en el contexto económico y social actual;
- desarrollar las estadísticas sociales en los países candidatos y promover la adopción, por estos países, de los indicadores sobre inclusión social acordados de común acuerdo por la UE;
- evaluar los desafíos inmediatos y a largo plazo para la inclusión social en cada país candidato, teniendo en cuenta las conclusiones alcanzó en el informe conjunto de la inclusión de 2001;
- concienciar a los países candidatos de los objetivos generales comunes acordados en el Consejo Europeo de Niza así como de los métodos de trabajo que se han desarrollado al nivel de la Unión;
- desarrollar, sobre la base de los elementos existentes, una estrategia integrada nacional para luchar

- eficazmente contra la pobreza y la exclusión social, teniendo en cuenta los objetivos acordados en la UE;
- reconocer las políticas existentes y las reformas políticas recientemente adoptadas en los países candidatos para luchar contra la pobreza y la exclusión social;
 - desarrollar un consenso en las prioridades políticas para sostener la próxima preparación de los Documentos de Programación de los fondos estructurales; y
 - subrayar cuestiones claves para más estudio político en el marco de los primeros NAPs inclusión para prepararse después de la adhesión.

Para asegurarse de que estos objetivos se alcancen y que haya un planteamiento consistente, cada JIM fue elaborado con un marco o un esquema común que seguía muy de cerca la utilizada para los NAPs.

Para poner en marcha este proceso, cada país candidato organizó, en colaboración con la Comisión, un seminario bilateral sobre la inclusión social entre junio y septiembre de 2002. Estos seminarios pusieron de manifiesto cuestiones claves de interés común tales como la necesidad de un planteamiento completo e integrado de la

inclusión social, la prioridad para desarrollar estadísticas sociales mejores y más comparables, la importancia de mejorar y de modernizar los sistemas de protección social y de promover el empleo para todos.

Los seminarios también permitieron la identificación de retos importantes para la inclusión social, de importancia variable según los países, tales como las disparidades regionales, la situación de minorías étnicas, los minusválidos y los niños. Además, los seminarios implicaron en la discusión a los interlocutores sociales y a los representantes de las ONGs, así como a representantes de las autoridades nacionales, regionales y locales de Gobierno. Estos seminarios proporcionaron una base sólida para la preparación de JIM.

Dado que la pobreza y la exclusión social constituyen problemas complejos y de multidimensionales el planteamiento que requieren tiene que ser integrado de forma que combine un amplio abanico de políticas.

Ello incluye ámbitos tales como la seguridad social, la asistencia social, el empleo, la atención sanitaria, la educación, la vivienda, etc. Y los JIMs han constituido una oportunidad para reforzar mecanismos de coordinación en

los países candidatos con el fin de mejorar las sinergias entre diversos departamentos gubernamentales. También se ha animado a las autoridades nacionales a implicar a los interesados en los planes de lucha contra la pobreza y la exclusión social, tales como las ONGs, los prestatarios de servicios sociales, los sindicatos y los empresarios mediante una información y consulta más activas.

Bulgaria y Rumania también están desarrollando JIMs pero tienen un calendario más lento. Tras la realización de JIM la Comisión presentará un informe de síntesis sobre JIM que se presentará al Consejo Europeo de la primavera 2004 como documento de los servicios de la Comisión.

Sólo quisiera decir algunas palabras sobre la participación de las ONG en el proceso de JIM. La Comisión ha animado a las autoridades nacionales a implicar a la sociedad civil en la preparación del JIMs, al igual que ha exhortado a Estados miembros a aumentar la participación de la sociedad civil en la segunda ronda de NAPs.

Las ONGs estuvieron bien representadas en la mayoría de los seminarios iniciales que tuvieron lugar y, desde

entonces, algunos países implicaron a las ONG en los grupos de trabajo que elaboraban secciones particulares de JIM y en algunos casos en un grupo de coordinación global.

De modo que hemos comenzado a implicar de las ONGs pero, al igual que con algunos Estados miembros y su NAPs, queda un largo camino por recorrer. En la preparación de sus primeros NAPs inclusión tendrán una oportunidad de profundizar más la implicación de las ONG en el proceso.

También querría subrayar que si involucran de modo eficaz a las ONG en el proceso, también necesitarán una red de contactos y coordinar sus esfuerzos a nivel local, regional y nacional.

3. Programa de Acción Comunitaria

El programa de acción comunitaria para fomentar la cooperación entre Estados miembros en la lucha contra la exclusión social empezó a funcionar el año pasado por un período de año cinco (2002-2006) y con un presupuesto de 75 millones de euros.

El programa es, en principio, una herramienta clave para avanzar en la aplicación del método abierto de coordinación a través del apoyo a la cooperación que permitirá que la Unión y los Estados miembros aumenten la eficacia y eficiencia de las políticas para combatir la exclusión social.

En especial, el programa tiene como finalidad contribuir de tres maneras. Éstas son: primero, mejorando la comprensión de la exclusión y de la pobreza sociales con la ayuda de indicadores comparables; en segundo lugar, organizando intercambios de información sobre las políticas que se aplican y promoviendo el aprendizaje mutuo en el contexto de planes de acción nacionales y la implicación de todos los actores; y, en tercer lugar, desarrollando la capacidad de los actores de abordar eficazmente la exclusión y pobreza sociales, y de promover planteamientos innovadores.

A la luz de lo anterior, el programa está dividido en tres capítulos. El capítulo 1 es sobre investigación y análisis de los apoyos y la recogida de datos; el capítulo 2 promueve la cooperación política y el aprendizaje; y el capítulo mutuos 3 apoya la participación de los diversos actores y establecimiento de una red a nivel europeo. El

programa no tiene como finalidad financiar las intervenciones que benefician directamente a gente en situaciones de exclusión. Esta es una cuestión que recae en las autoridades nacionales o en los fondos estructurales de la UE como el Fondo Social Europeo.

Se ha dedicado una atención especial **al desarrollo del intercambio transnacional** de información y de buenas prácticas.

Un programa transnacional de intercambio comenzó el año pasado con unos 64 proyectos de intercambio y esto se reducirá a finales de este año a unos 30 proyectos para la fase II.

Estamos estableciendo actualmente un programa **de evaluación paritaria** para los Estados miembros, centrado en un número limitado de problemas fundamentales que se hayan identificado durante la preparación de los NAPs inclusión y en el informe conjunto sobre la inclusión social, con el objetivo de evaluar la eficacia de ciertas políticas y programas.

De acuerdo con el programa, se proporciona financiación a varias redes europeas activas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social - EAPN, FEANTSA, RETIS,

el foro infantil, la plataforma social pública europea y la plataforma de las ONG sociales.

Es decir, se están fomentando activamente las redes europeas que reúnen las ONG y autoridades locales y regionales que son activas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Esta financiación está destinada a asegurarse de que la voz de estos intereses se represente bien en los debates políticos a nivel europeo. En la Comisión, nos encontramos regularmente con las redes y nos beneficiamos considerablemente de su consejo y comentarios a la hora de progresar en el proceso de inclusión social de la Unión Europea.

El programa también apoya varias conferencias sobre la pobreza y la exclusión social cada año, en especial una conferencia anual de la mesa redonda sobre la pobreza y la exclusión social. El primero se celebró el en Aarhus y el octubre de 2003 la Presidencia italiana organizó otro. Las ONG juegan una parte importante tanto en la planificación como en la participación en este acontecimiento.

4. Países del EEE y países candidatos

La decisión del programa abre la posibilidad de países candidatos y de los países que pertenecen al Espacio Económico Europeo (EEE) para participar en todas las actividades. En 2002, tras los memoranda de acuerdo firmados con las Comunidades Europeas, 11 de los 13 países candidatos (Bulgaria, Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia) participaron en acciones conforme a ciertos capítulos del programa. El programa ha apoyado la realización de estudios sobre ciertos aspectos de la exclusión social en cada uno de los países participantes. Estos estudios han ayudado a la elaboración de los JIMs en cada país.

Conclusión

En conclusión, sólo quisiera subrayar de nuevo que el proceso de inclusión social está en un momento importante. Muchas van a suceder durante los meses venideros tales como los próximos NAPs inclusión, el nuevo informe conjunto sobre la inclusión social, y el desarrollo futuro del programa de acción comunitaria.

Igualmente los resultados de los debates actuales sobre la modernización y los resultados del convenio sobre el futuro de Europa y de la conferencia intergubernamental subsiguiente serán muy significativos para cómo las cosas se desarrollan en el futuro.

Sin embargo, globalmente estoy convencido de que el proceso de inclusión social nos da a todos una oportunidad muy real de realizar avances significativos en la lucha para construir a una Europa solidaria e inclusiva.

Estoy también convencido de nuestro trabajo en la Comisión con los nuevos países miembros enriquecerá y profundizará este proceso.

Los nuevos países miembros traerán nuevas formas pensar y nuevas y ricas experiencias que añadir para desarrollar el proceso europeo de inclusión social.

Gracias por su atención.