



1

El Informe Sombra 2013 sobre la aplicación de la Estrategia Europa 2020

Cáritas Europa

Sumario

1. Presentación. 2. Resumen Ejecutivo. 3. Recomendaciones específicas para España.

En esta ocasión, la sección Documentación ofrece a los lectores el acceso a un trabajo elaborado desde Cáritas Europa: el Informe Sombra sobre la aplicación de la Estrategia Europa 2020^(*).

Para acceder al informe completo: <http://www.caritas-europa.org>

1 PRESENTACIÓN

Desde el principio de la aplicación de la Estrategia Europa 2020 Cáritas Europa ha participado activamente en su seguimiento. El objetivo principal de este compromiso es garantizar que los objetivos sociales de la estrategia, como el crecimiento del empleo y la reducción de la pobreza, se aborden adecuadamente en la UE y en las políticas nacionales impulsadas por el proceso de la Estrategia Europa 2020.

Las personas que solicitan ayuda a las organizaciones de Cáritas en Europa pertenecen a diferentes grupos y las causas de su situación de pobreza y

(*) Traducción: Andreas Tsolakis.



1 El Informe Sombra 2013 sobre la aplicación de la Estrategia Europa 2020

exclusión social son muy diversas. Sin embargo, lo que es común en los últimos años es que la situación de los grupos vulnerables se está deteriorando, mientras que en el ínterin la pobreza afecta cada vez más a aquellos que nunca han solicitado apoyo a organizaciones sociales. Como consecuencia, el número de los que buscan ayuda a causa del desempleo, la pobreza o la exclusión social es cada vez mayor.

La presente iniciativa es un refuerzo definitivo de la dimensión social de la UE ya que el proceso de la Estrategia Europa 2020 debe considerarse una contribución importante para alcanzar este objetivo.

El Informe Sombra de Cáritas Europa 2013 se centra especialmente en los siguientes retos que deben ser abordados con urgencia con el fin de invertir la tendencia de aumento de la pobreza y la exclusión social en Europa, según se refleja en la Encuesta Anual sobre el Crecimiento 2014:

1. Pobreza infantil y pobreza familiar.
2. Trabajadores pobres.
3. La pobreza entre los jóvenes.
4. Impacto de los recortes presupuestarios en relación con los ingresos y con el acceso a los servicios.
5. La situación de los grupos vulnerables: población inmigrantes y población gitana.

El informe ofrece un análisis en profundidad de la situación de los grupos vulnerables mencionados anteriormente, y además trata de identificar las causas concretas de la pobreza y de la exclusión.

Las conclusiones de este informe se basan en las pruebas recogidas por las organizaciones de Cáritas en su apoyo cotidiano para miles de europeos que sufren el desempleo, la pobreza y la exclusión en 23 de los 28 Estados miembros de la UE.

Un capítulo específico del informe está dedicado a la evaluación de la utilización del Fondo Social Europeo (FSE) en la lucha contra la pobreza y la exclusión, así como a la investigación de los obstáculos a los que las ONG sociales se enfrentan al tratar de poner en práctica los proyectos del FSE. El informe también analiza la situación en los «países bajo asistencia financiera» y el impacto de los acuerdos de la troika sobre el empleo y la situación social de estos Estados miembros.

El Informe Sombra establece recomendaciones concretas, además de las políticas y las acciones que se deben implementar para asegurar que la Estra-



tegia Europa 2020 contribuya a la reducción de la pobreza y de la exclusión social. Estas recomendaciones se refieren al proceso del semestre europeo y sus elementos esenciales, tales como la Encuesta Anual sobre el Crecimiento y las recomendaciones específicas por país. Estamos plenamente convencidos de que estos elementos todavía tienen el potencial necesario para hacer el proceso de la Estrategia Europa 2020 socialmente más responsable y esperamos que nuestro informe y recomendaciones servirán a este fin.

2 RESUMEN EJECUTIVO

Principales resultados

1. La pobreza y la exclusión social siguen siendo importantes obstáculos para el logro de los objetivos de crecimiento inclusivo de la Estrategia Europa 2020

A nivel de la UE y en la mayoría de los Estados miembros la distancia para alcanzar los objetivos de la UE en materia de empleo, pobreza y exclusión social es mayor que en los años anteriores. En el año 2011, la pobreza ha crecido en la mayor parte de los Estados miembros y esta tendencia parece continuar. A pesar de una creciente atención a la pobreza y la exclusión, el Informe Anual de Crecimiento y las Recomendaciones Específicas por País (REP) siguen poniendo el foco principalmente en el crecimiento económico basado en la consolidación fiscal y el apoyo a la competitividad.

2. La crisis económica y las medidas aplicadas para darle respuesta están agravando las diferencias en términos de políticas de bienestar y de protección social en la UE; las consecuencias de estas medidas son visibles sobre todo en los países bajo asistencia financiera

Mientras que los países menos presionados por los ajustes económicos y con sistemas de protección social más establecidos están haciendo reformas para la modernización y sostenibilidad de sus finanzas públicas, los países más vulnerables, que reciben asistencia financiera de la UE (se entrega a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad), están llevando a cabo recortes drásticos que tienen consecuencias en el núcleo del sistema de bienestar, aumentando de este modo su distancia en comparación con los anteriores.⁽¹⁾

(1) CÁRITAS EUROPA (2013): *The impact of the European crisis. A study of the impact of the crisis and austerity on people with a special focus on Greece, Ireland, Italy, Portugal and Spain (El impacto de la crisis europea. Un estudio sobre el impacto de la crisis y de la austeridad en las personas con un enfoque específico sobre Grecia, Irlanda, Portugal y España).*



Por consiguiente, las diferencias en los niveles de protección social están agravando y aumentando las diferencias entre las regiones centrales/del norte y periféricas/del sur de Europa.

3. La crisis en curso está causando un aumento dramático de las desigualdades y de la exclusión social, en el interior y entre los Estados miembros

Esta tendencia podría resultar en una fractura de la cohesión social, no sólo entre países, sino también dentro de los países, lo que constituye una tendencia muy preocupante, teniendo en cuenta el hecho de que en las décadas anteriores la cohesión social era uno de los grandes principios que guiaban el proceso de integración de la UE. Corregir esta situación requerirá medidas a largo plazo dado que el proceso actual está socavando la base para la progresión hacia la construcción de una Europa basada en la igualdad de oportunidades y la justicia social.

4. Las reformas actuales están teniendo un impacto negativo en el acceso a los servicios sociales y de protección, especialmente para las personas más vulnerables

En los países con mayores niveles de protección social, las personas vulnerables están sufriendo un aumento de las restricciones para el acceso a las prestaciones sociales (aumento de las condicionalidades, menos ingresos, etc.); en los países con un menor nivel de protección social (por lo general en el sur/periferia) la exclusión social es mayor y los sistemas de protección social, incluidas las prestaciones, no son capaces de cubrir las necesidades de los individuos, provocando que muchas personas se encuentren excluidas no solo del sistema económico, sino también de los servicios públicos.⁽²⁾

5. Hay un creciente deterioro de las condiciones del mercado laboral con la pérdida adicional de empleos y un aumento del desempleo

En muchos países, la magnitud y el aumento del desempleo se están convirtiendo en desempleo estructural; la proporción de desempleo de larga duración (más de 12 meses) así como el desempleo entre los jóvenes (de 15 a 24 años) está en constante aumento, alcanzando niveles inaceptables, y el número de jóvenes que ni trabaja, ni estudia, ni recibe formación («Nini», o «*Not in Employment, Education or Training*» –NEET– en inglés) está aumentando drásticamente. Esto podría poner en peligro la futura empleabilidad de los jóvenes trabajadores, lo cual, a su vez, podría acabar con una futura recuperación del mercado laboral, sobre todo en los Estados miembros vulnerables.

(2) CÁRITAS EUROPA (2013): *The Future of the Welfare State (El Futuro del Estado de bienestar)*.



6. La pobreza activa y el empleo precario están aumentando

El aumento de la pobreza activa es un determinante importante de la desigualdad de ingresos debido no solo a los altos niveles de desempleo, sino también al número creciente de contratos temporales y a tiempo parcial, así como a los bajos salarios y la falta de o escasa seguridad social y prestaciones sociales (la flexibilidad en el empleo está causando frecuentemente precariedad laboral). Este fenómeno está afectando especialmente a las personas jóvenes que se enfrentan al riesgo de convertirse en trabajadores pobres después de un periodo de desempleo.

7. Datos recientes apuntan a niveles más altos y a formas más profundas de pobreza y exclusión social que afectan a los niños y jóvenes

Los niños, los parados de larga duración, los jóvenes y las personas con bajos niveles de educación han resultado particularmente afectados por la crisis. En 2011, el 37,9% de la población de la UE-28 no podía permitirse afrontar gastos inesperados.⁽³⁾ En muchos países, se prevé que la pobreza infantil aumente en los próximos años, afectando a todas las áreas de desarrollo de la infancia y causando graves consecuencias a largo plazo. La pobreza de los jóvenes y la transmisión de la pobreza a los jóvenes son cada vez preocupaciones mayores, pero este problema no se percibe como prioridad, ya sea a nivel de la UE o en el ámbito nacional.

8. Cortar o congelar ciertos servicios sociales básicos está agravando las formas severas de exclusión

Muchas familias están padeciendo un deterioro significativo de sus condiciones de vida actuales. Las medidas de austeridad están reduciendo la disponibilidad y calidad de los servicios públicos, que son claves para las personas en riesgo de pobreza o exclusión social; el aumento de las tasas en determinados servicios fundamentales (atención médica, acceso a la justicia, vivienda) está teniendo efectos perjudiciales a largo plazo en la dignidad, la empleabilidad y la capacidad de participar plenamente en la sociedad de las personas.

9. Una mayor proporción de inmigrantes se enfrentan al riesgo de pobreza y exclusión social

Los gobiernos y la UE están haciendo un esfuerzo para racionalizar y controlar los flujos migratorios. Algunas de las medidas están dando lugar a políticas de inmigración restrictivas que están llevando a una mayor propor-

(3) EUROSTAT (2013): *Inability to face unexpected financial expenses (Incapacidad para hacer frente a gastos financieros imprevistos)* (FUENTE: SILC).



ción de inmigrantes fuera del empleo formal y de los sistemas de protección social y hacia situaciones irregulares: es muy probable que un crecimiento de la inmigración irregular cause un aumento de la explotación laboral.

10. A pesar de la creciente importancia de los problemas de la población gitana en la agenda de la UE, el progreso real en la mejora de sus condiciones de vida y oportunidades sigue siendo limitado

Muchas estrategias nacionales de inclusión de la población gitana requieren mejoras en cuanto a la identificación de objetivos específicos, la descripción de medidas concretas y la asignación de recursos económicos suficientes. En la actualidad, no están teniendo un impacto real o positivo en las políticas nacionales dirigidas hacia la población gitana o en las condiciones de vida de las personas gitanas. Algunos países siguen expulsando a ciudadanos de la UE de etnia gitana sin darles el derecho a una vivienda digna y sin oportunidades de educación y empleo debido a las restricciones de carácter temporal.

11. El nivel de gasto de los fondos de la UE es bajo en muchos países y el acceso de las ONG a los fondos sigue siendo limitado

Los países con mayores tasas de desempleo y de exclusión social se encuentran entre los que tienen un menor nivel de gasto de los fondos de la UE. Cáritas Europa está seriamente preocupada por esta cuestión. Varios Estados miembros están aumentando los fondos para promover la inclusión social, la actualización de la planificación y la reasignación de los fondos, tomando en cuenta las nuevas necesidades sociales; desgraciadamente, este no es el caso en muchos otros. El acceso de las ONG al Fondo Social Europeo (FSE) sigue siendo limitado.

12. El IAC 2013 sigue centrándose en medidas para fomentar el crecimiento económico sin prestar suficiente atención a la promoción de diversas medidas frente a la pobreza y la exclusión social

Aunque el IAC 2013 llama por primera vez a los Estados miembros a (i) prevenir la pobreza infantil, (ii) revisar los regímenes fiscales que por su parcialidad aumentan el nivel de la deuda de los hogares, y (iii) proporcionar un cuidado infantil de calidad y asequible, dedica muy poca atención a las medidas destinadas a la reducción de la pobreza, mientras que sigue aumentando en la mayoría de los Estados miembros.

13. Muy pocas REP 2013 abordan la cuestión de la pobreza y la exclusión social; algunas de ellas pueden causar un aumento de la pobreza y de la exclusión social



Aunque hay algunas REP que pueden contribuir a reducir los niveles de pobreza y de exclusión social, la mayoría son insuficientes, no bastante detalladas o pueden resultar directamente en el aumento de la pobreza (algunas de las relacionadas con los recortes presupuestarios y la reducción de la inversión pública). Algunas REP pueden tener efectos positivos o negativos en función de la forma en que se interpretan e implementan.

14. Hay una falta de consulta, o consulta limitada o ineficaz realizada por los Estados miembros a la hora de redactar su Programa Nacional de Reformas (PNR)

Esta deficiente consulta demuestra la brecha entre las sociedades y los responsables políticos, y contribuye a la percepción de los proyectos y procesos de la UE como no regidos democráticamente. Las consecuencias de tal percepción pueden poner a la UE en riesgo de ser vista como una organización lejana de las realidades de la gente común.

Recomendaciones clave

La Estrategia Europa 2020 pretende promover un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, mientras que en realidad, el pilar de la inclusión social de la estrategia parece haber sido olvidado. **El proceso de implementación de la estrategia denominado Semestre Europeo se centra principalmente en los desarrollos macroeconómicos, mientras que la pobreza y sus consecuencias no están incluidas dentro de los componentes macroeconómicos que deben ser supervisados.** Esto plantea las preguntas: *¿Qué es la pobreza sino un componente macroeconómico? ¿Qué es un examen macroeconómico cuando no toma la pobreza en consideración?*⁽⁴⁾. Por otra parte, **las políticas promovidas no solo deben centrarse en el aumento de las tasas de empleo en Europa, sino también en la reducción de la pobreza y de la exclusión social.** Estos dos objetivos de la Estrategia Europa 2020 deberían implementarse en paralelo y uno no debería ser logrado a expensas del otro.

En 2011, el *Informe Sombra de Cáritas Europa* destacó el hecho de que los PNR se centraban principalmente en la economía, los ajustes fiscales y reformas estructurales, y tendían a descuidar las cuestiones sociales. En 2012, en la 22.ª edición del informe, Cáritas Europa confirmó que esta tendencia persistía en todo el proceso de Europa 2020 (Semestre Europeo), y, por tanto, hizo recomendaciones para el proceso de implementación de la Estrategia Europa 2020 y sus diferentes elementos.

(4) CÁRITAS EUROPA (2013): *The Future of the Welfare State. A comparative study in EU countries (El Futuro del Estado de bienestar. Un estudio comparativo en países de la UE).*



1 El Informe Sombra 2013 sobre la aplicación de la Estrategia Europa 2020

Se proponen las siguientes recomendaciones en relación con los distintos elementos del proceso del Semestre Europeo, las cuales se dirigen a las instituciones y los gobiernos de la UE que desempeñan papeles fundamentales en la implementación de la Estrategia Europa 2020.

El proceso Europa 2020 y los mecanismos de estabilidad financiera

Cáritas Europa sigue creyendo que el Semestre Europeo tiene la capacidad de hacer que la Estrategia Europa 2020 sea más sensible a las cuestiones sociales. Por tanto, teniendo en cuenta el aumento de la pobreza en Europa, Cáritas Europa recomienda:

1. La lucha contra la pobreza y la exclusión debe ser más visible en toda la implementación del proceso Europa 2020

El IAC debe centrarse en la pobreza y la exclusión social en la misma medida que las reformas económicas. Además:

- Debe indicar claramente que las prioridades de la UE para 2014 deberían incluir medidas que aborden el aumento de la pobreza entre los grupos tales como: **las familias y los niños, los migrantes, los jóvenes, los gitanos y la gente trabajadora**; además, debe promover políticas de lucha contra las causas de la pobreza incluyendo **el empleo precario, el recorte de las prestaciones y la congelación del acceso a los servicios sociales**.
- Las directrices para los PNR 2014 deben invitar a los Estados miembros a presentar cómo abordan o planifican para acometer estas cuestiones en sus políticas nacionales.

Se deberían de emitir REP sobre la pobreza en todos los países (especialmente aquellos que están padeciendo un aumento de la pobreza o pobreza por encima de la media de la UE). Además:

- Las REP en relación con la activación del mercado de trabajo deben instar a los Estados miembros a poner en práctica las acciones que deberían dar lugar a **la creación de empleos decentes**.⁽⁵⁾ Las reformas del mercado laboral que se promueven a través de las REP deben ser evaluadas en función del riesgo de suministrar empleos mal remunerados o inseguros.

(5) Los empleos decentes deben dar a la gente la oportunidad de llevar una vida digna a través de su trabajo. Sus elementos deben incluir los ingresos justos, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas para el desarrollo personal y la integración social, la libertad de las personas para expresar sus preocupaciones»; ver más en *Pobreza en Europa: una Europa aprendiendo y trabajando*, Cáritas Europa 2010.



- El **impacto social de las recomendaciones** (sobre todo las que demandan medidas de consolidación fiscal) debe tenerse en cuenta en el proceso de redacción de las REP.

Los **PNR** deben ser más exhaustivos en los ámbitos de la protección social y la inclusión social, con un enfoque más explícito en los objetivos relacionados con la reducción de la pobreza. Deben presentar en detalle cómo las políticas nacionales reflejan las prioridades del IAC relacionadas con la reducción de la pobreza.

2. Los países del Programa deben tener las oportunidades de progresar hacia la consecución de los objetivos sociales de la Estrategia Europa 2020

Teniendo en cuenta el hecho de que la asistencia financiera implica recortes fiscales y financieros que causan una reducción de los servicios básicos y de las prestaciones, que a su vez inducen un aumento de la pobreza y exclusión social, Cáritas Europa recomienda:

- Toda condicionalidad de la ayuda financiera que lleva a abandonar o **debilitar la universalidad de los servicios básicos existentes se debe evitar**, ya que este enfoque va en contra de los derechos sociales básicos y resulta en el aumento de la pobreza y la desigualdad.
- El **acceso universal a los servicios mínimos, así como a los ingresos mínimos** debe ser garantizado en estos países, si fuera necesario, con el apoyo de la ayuda concedida.
- **La ayuda financiera europea debe apoyar las medidas destinadas a la inversión social**, incluyendo las destinadas a la inversión en los niños y los jóvenes.
- Se debe remitir a los países bajo asistencia financiera (los «países del Programa») **un conjunto completo de REP equivalente al que reciben los demás países**; las REP no deben limitarse a instar a los Estados miembros a que implementen el memorando de entendimiento.

Cuestiones que deben abordarse con urgencia a fin de revertir las tendencias de crecimiento de la pobreza

Las estadísticas europeas y las pruebas recogidas por las organizaciones de Cáritas que trabajan a nivel de base muestran que los niños y las familias pobres, los jóvenes, los gitanos y los inmigrantes siguen estando particularmente afectados por la pobreza y la exclusión. Su situación ha empeorado en los últimos años como resultado de los recortes en el gasto público para los servicios sociales básicos y las prestaciones, y como resultado del aumento del desempleo y del coste de la vida. Por otra parte, la posesión



1 El Informe Sombra 2013 sobre la aplicación de la Estrategia Europa 2020

de un empleo es cada vez más insuficiente para prevenir la pobreza. Por tanto, los Estados miembros deben implementar políticas que aborden los retos anteriores y la UE debe darles prioridad en sus diferentes procesos y agendas.

3. La pobreza infantil y familiar debe ser una prioridad en el proceso de la Estrategia Europa 2020 y debe reflejarse claramente en los programas del FSE

Teniendo en cuenta el continuo aumento de la pobreza infantil, y en vista de sus graves consecuencias para la sociedad europea a largo plazo, Cáritas Europa recomienda:

- La pobreza infantil debe abordarse a través de las REP específicas (en particular en los países con las tasas más altas o donde los niños se ven especialmente afectados por la pobreza en comparación con otros grupos).
- Los Estados miembros deben incluir medidas para luchar contra la pobreza infantil y aumentar la atención al cuidado infantil en sus PNR.
- Los programas operativos del FSE deben demostrar cómo los Estados miembros invierten en la lucha contra la pobreza infantil.
- La recomendación «invertir en la infancia» se debe implementar e integrar de forma transversal en las políticas nacionales.

4. Se necesitan medidas específicas e integrales para hacer frente a la pobreza juvenil

Teniendo en cuenta el aumento de la pobreza entre los jóvenes Cáritas Europa recomienda:

- Tanto los IAC y REP deben instar a los Estados miembros a poner en práctica medidas destinadas a garantizar la calidad y el empleo decente para las personas jóvenes.
- Los PNR deben informar sobre las respectivas medidas adoptadas para prevenir que las personas jóvenes caigan en la pobreza, incluida **la protección de los jóvenes desempleados** cuando participan en las medidas de activación laboral; los PNR también deben informar sobre las medidas concretas introducidas con el fin de contrarrestar la precariedad y la inseguridad en el empleo entre los jóvenes.
- En la implementación de la *Iniciativa de Empleo Juvenil* los Estados miembros deben hacer una evaluación ex-ante de las medidas, tales como el aprendizaje o las prácticas en empresa en relación con su po-



tencial de creación de puestos de trabajo que impidan caer en la pobreza. En la ejecución de los proyectos del FSE, debe evitarse cualquier riesgo de crear empleo precario.

5. Deben aplicarse medidas efectivas dirigidas a los migrantes

Teniendo en cuenta la continua exposición de los migrantes a la pobreza y la exclusión social, así como las crecientes actitudes xenófobas observadas en toda Europa, Cáritas Europa recomienda:

La integración de los migrantes debe integrarse de forma transversal en las políticas con el fin de que se aplique un enfoque integrado para abordar las necesidades de aquellos migrantes. Las medidas deben incluir:

- Facilitar el acceso de los migrantes al sistema sanitario, a la vivienda y a los servicios sociales, y la introducción de programas para los recién llegados.
- Llevar a cabo programas educativos y programas de activación del mercado laboral, así como facilitar el reconocimiento de las cualificaciones oficiales basadas en las competencias adquiridas. La UE debe seguir de cerca la aplicación de la legislación en materia de lucha contra la discriminación.
- Los Estados miembros deben garantizar el acceso de los migrantes, incluidos aquellos en situación irregular, a los derechos básicos tales como la atención médica, la educación y la consultoría.

6. Debe implementarse la recomendación sobre medidas eficaces de integración de los gitanos

Teniendo en cuenta que una alta proporción de la población gitana sigue sufriendo de pobreza extrema y exclusión social en la UE, Cáritas Europa recomienda:

- El Consejo debe aprobar la recomendación sobre medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros.
- La Comisión Europea debe supervisar su aplicación efectiva, incluida una mejor utilización de los instrumentos de la UE (directivas, políticas y fondos de la UE), así como la aplicación efectiva de las Estrategias Nacionales de Integración de la Población Gitana.
- La Comisión debe supervisar la inclusión de medidas específicas en las áreas de empleo, educación, salud y vivienda en los Programas Operativos 2014-2020 de los fondos de la UE.



7. Las políticas aplicadas deben evitar la creación de condiciones que conducen a la pobreza activa y la segmentación del mercado laboral

Teniendo en cuenta el aumento de la segmentación del mercado laboral y de la pobreza activa, Cáritas Europa recomienda:

- Contrarrestar el empleo precario debe ser un **elemento central** en las **políticas de empleo nacionales y de la UE**.
- En este contexto, la Comisión, al presentar **las prioridades de su IAC para la recuperación generadora de empleo y la mejora de la empleabilidad**, debe destacar la importancia de la creación de empleos decentes para prevenir la pobreza.
- Por consiguiente, las REP deben instar a los Estados miembros a abordar (cuando sea relevante) las cuestiones de **salarios mínimos, la reducción de la seguridad en el empleo, la prevalencia de los empleos temporales y a tiempo parcial y los intentos de reemplazar los empleos con medidas de activación laboral**, tales como el aprendizaje. En la implementación de los proyectos del FSE destinados a la creación de empleos, debe evitarse cualquier riesgo de crear empleo precario.

La inversión social y los fondos de la UE

8. Es urgente llevar a cabo iniciativas de inversión social para contrarrestar el impacto negativo de los ajustes fiscales

Teniendo en cuenta el aumento de la desigualdad y los efectos negativos de las medidas de austeridad, especialmente en los países bajo asistencia financiera de la UE, Cáritas Europa recomienda:

- Llevar a cabo **iniciativas de inversión social** en los Estados miembros para contrarrestar los impactos de los ajustes financieros.
- Las iniciativas, apoyadas por los **fondos de la UE y el Banco Europeo de Inversiones**, así como promovidas dentro de los diferentes procesos de la UE, deben tener como objetivo la protección de los elementos sociales existentes de los Estados de bienestar y el fortalecimiento de los pilares del modelo social europeo.
- Entre las diferentes medidas, la creación de **nuevos empleos** de calidad debe ser una prioridad, así como las iniciativas que refuercen **las empresas de la Economía Social** y los servicios sociales de interés general, y que refuerzan **el papel del sector no lucrativo en la creación de diferentes formas de empleo** para personas en riesgo de pobreza y exclusión social.



9. La Comisión Europea debe adoptar las medidas necesarias para asegurar que el Paquete de Inversión Social (PIS) se implemente a nivel nacional

Teniendo en cuenta la importancia de la Agenda del PIS, es fundamental garantizar su correcta implementación a nivel nacional, por lo que Cáritas Europa recomienda que la Comisión adopte las medidas necesarias para garantizar que el PIS se esté implementando a través de:

- Incluyendo las prioridades específicas del PIS en el marco del IAC. Las reformas promovidas a través de las REP deben incluir recomendaciones concretas encaminadas a la implementación de las medidas específicas del PIS.
- El progreso en la implementación del PIS debe ser comunicado a través de los PNR.
- La implementación del PIS debe ser apoyado por los Fondos Estructurales de la UE, especialmente el FSE.

10. Deben asignarse más fondos de la UE a la reducción de la pobreza y la inclusión social

Teniendo en cuenta el bajo nivel de gasto del FSE y las dificultades que las ONG tienen en el acceso a la financiación de la UE, Cáritas Europa recomienda:

- Con el fin de evitar la liberación de los compromisos en el actual periodo de programación, los fondos no utilizados deberán **reasignarse a los programas destinados a apoyar el empleo y la inclusión social**, en particular para los grupos más vulnerables.
- Dados los recortes implementados en los servicios sociales y la asistencia a los más vulnerables, **la proporción del FSE en las políticas de cohesión y el apoyo a la reducción de la pobreza en los programas del FSE deben ser fijados en los más altos niveles posibles.**
- La CE debe garantizar un enfoque coherente para abordar las cuestiones relacionadas con la reducción de la pobreza y la inclusión social durante las negociaciones de los Programas Operativos 2014-2020. Las causas y **los factores que conducen a la pobreza entre los niños, las familias, los jóvenes y la población activa**, así como entre los gitanos y los migrantes, deben recibir alta prioridad en los programas.
- El uso de los fondos de la UE en la implementación de las REP en materia de pobreza e inclusión social, así como todas las prioridades



1 El Informe Sombra 2013 sobre la aplicación de la Estrategia Europa 2020

relevantes del PIS deben ser monitorizadas adecuadamente tanto a través del proceso de supervisión de los fondos de la UE como del Semestre Europeo.

- Los Estados miembros deben simplificar por todos los medios el proceso de implementación de los fondos de la UE, especialmente a través de las operaciones simplificadas y las otras formas previstas en los borradores de los reglamentos.
- **Las organizaciones de la sociedad civil deben ser reconocidas como socios fiables** en el proceso de planificación y los programas operativos y en la implementación de los fondos de la UE destinados a ayudar a los grupos vulnerables.

El papel de la sociedad civil en el proceso Europa 2020

11. El proceso de diálogo con la sociedad civil debe mejorarse

Teniendo en cuenta la **disminución de la confianza de los ciudadanos en la UE y las consultas limitadas realizadas por los Estados miembros en la elaboración de sus PNR**, Cáritas Europa recomienda:

- Mejorar los métodos participativos y proporcionar el tiempo adecuado para que las partes interesadas respondan a la consulta en el proceso del Semestre Europeo.
- Establecer estructuras permanentes de consulta y participación, que incluyen grupos de múltiples partes interesadas para desarrollar procesos de diálogo con sentido, que van más allá del intercambio de información hacia la plena participación.
- Facilitar el diálogo permanente entre la Comisión, los Estados miembros y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la preparación y adopción de los PNR y del IAC.

3 RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA ESPAÑA

3.1. Pobreza

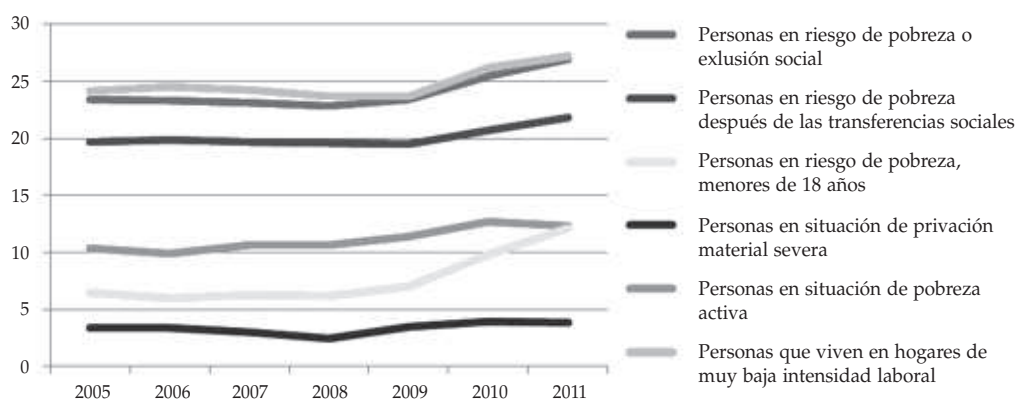
3.1.1. Tendencias recientes

Desarrollo de la pobreza y de la exclusión social en España, basados en EUROSTAT:



- La tasa de **personas en riesgo de pobreza o exclusión social ha ido en aumento desde el comienzo de la crisis y ha alcanzado un nuevo máximo del 28%** en el 2012 —un aumento de más de cinco puntos porcentuales (p. p.) desde el año 2008.
- La tasa de **personas que viven en hogares con intensidad de trabajo muy baja se ha duplicado**, pasando del 6,2% en 2008 al 14,2% en el 2012.
- **Se registró la alarmante tasa del 33,8% en riesgo de pobreza infantil en el 2012**, lo que representa un aumento de más de 10 p. p. desde el inicio de la crisis.

Tendencias de la pobreza en España (% de la población)



Los datos nacionales adicionales muestran la severidad de los problemas reflejados en los datos anteriores de EUROSTAT:

- Desde el año 2007 **el ingreso promedio ha caído un 4% mientras los precios han aumentado en un 10%**.
- En el 2011, **3 millones de personas sufrían de pobreza severa**, lo que supone el 6,4% de la población —**un aumento de 2,3 pp. desde el año 2008**⁽⁶⁾.
- En el 2013, el 56% de las personas en situación de desempleo son parados de larga duración, en comparación con el 22,7% en el 2007, lo que está causando **un deterioro crónico de las condiciones de vida**, especialmente en relación con el acceso a bienes y servicios, pero también

(6) INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2012): *Encuesta de Condiciones de Vida*, <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t25/p453&file=inebase>



una disminución de las capacidades y motivaciones en la realización de un proceso de mejora de la vida personal y familiar⁽⁷⁾.

- No solo el **número de personas atendidas por el Servicio de Asistencia de Cáritas España ha aumentado dramáticamente** —el número se triplicó entre el 2007 (370.000) y 2012 (1.164.000)— sino que se puede observar un **aumento de la dependencia crónica de la asistencia** —casi un tercio de las personas asistidas por Cáritas España ha estado utilizando sus servicios durante tres años o más (2010-2012). En muchos casos, esto **es debido a la ausencia o la desaparición de los mecanismos de protección social**. De hecho, entre las personas asistidas por Cáritas España el número de aquellas que no tienen ingresos ha aumentado del 26% en el 2008 al 40% en el 2012.

3.1.2. Desarrollos recientes de las políticas

Desde el año pasado se han registrado los siguientes desarrollos en las políticas:

La introducción de **tasas legales** para «teóricamente» financiar el sistema de asistencia jurídica gratuita. Esta medida, junto con la reforma de la Ley de Asistencia Jurídica restringirá el acceso a la justicia, lo que tendrá un **impacto directo en las personas en riesgo de pobreza y exclusión social**, dado que en el caso de tener que iniciar procedimientos judiciales no tendrán acceso a la asistencia jurídica pública.

El Plan Estatal de Vivienda 2013-2016 **no contiene medidas reales para promover la vivienda social** (alquiler) o medidas específicas para hacer frente a los problemas de exclusión residencial. Las medidas para abordar los problemas de los barrios marginales no se mencionan en este plan. En cuanto a las hipotecas para vivienda, el nuevo Real Decreto-ley 6/2012 no tiene en cuenta la situación de muchas personas que se quedan fuera del reglamento.

El nuevo Real Decreto-ley 16/2012 de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones **ya no cubre ciertos grupos vulnerables en el marco del sistema sanitario público** (por ejemplo, los migrantes irregulares, las mujeres víctimas de violencia o explotación sexual, los enfermos crónicos, las personas con discapacidad).

(7) INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2012): *Encuesta de Población Activa*, <http://www.ine.es/jaxiBD/menu.do?L=0&divi=EPA&hiss=3&type=db>



Hay otras reformas legislativas actualmente en proceso de redacción que podrían tener unas graves consecuencias sobre la pobreza en caso de aprobarlas: Código Penal, Código de Procedimiento Penal, Proyecto de Ley de gobiernos locales, Reglamentos de Inmigración.

Evaluación del Programa Nacional de Reformas (PNR) de España y de las políticas a las que hace referencia:

El PNR sigue sin dar suficiente importancia a la situación de creciente pobreza en el país. **Las medidas previstas se centran básicamente en la adopción de tres planes:** la Estrategia de Inclusión Social 2013-2016, la Estrategia Integral para apoyar a la familia y el Plan de Acción a raíz de la aprobación de la Estrategia de Discapacidad 2012-2020, pero **el documento no especifica lo que el Gobierno quiere lograr a este respecto.**

En comparación con otros objetivos de la UE, **la poca importancia dada en el PNR a las medidas destinadas a luchar contra la pobreza y la exclusión social en España es sorprendente**, teniendo en cuenta el crecimiento de las tasas de pobreza, de pobreza activa y de pobreza infantil (uno de los países de la UE con las tasas más altas). En este sentido, es fundamental que los futuros PNR aborden el objetivo de reducir el número de personas en situación de pobreza y de exclusión social con más detalle y en base a resultados concretos. Para lograr este objetivo, es fundamental involucrar a todas las partes interesadas, especialmente el Tercer Sector, que no fue consultado en el proceso de redacción del PNR. El Gobierno debería fomentar una mayor participación a través de la recién creada Comisión de Diálogo Civil integrada por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y la Plataforma del Tercer Sector.

Es sumamente necesario adoptar una estrategia para combatir la pobreza y la exclusión social, como lo menciona el PNR, asegurando la existencia de un presupuesto adecuado de acuerdo a la severidad del problema, lo que es absolutamente necesario para revertir o al menos mitigar los efectos devastadores de la crisis actual.

Evaluación de las Recomendaciones Específicas por País (REP) adoptadas en el 2013 para España:

Se han adoptado ciertas REP que pueden tener un impacto negativo en la situación de la pobreza y la exclusión social en España:

**1 El Informe Sombra 2013 sobre la aplicación de la Estrategia Europa 2020**

REP que pueden tener un impacto negativo	Posible impacto negativo
<ul style="list-style-type: none">• REP 1 sobre la rentabilidad del sector sanitario y la reducción del gasto farmacéutico hospitalario.	<ul style="list-style-type: none">• Pedir la reducción de los gastos de salud en un sistema que ha demostrado una alta tasa de eficiencia como es el caso español (que es uno de los más baratos de Europa) no es razonable.• Cortar el gasto farmacéutico tiene más consecuencias negativas que buenos resultados en términos de redistribución.
<ul style="list-style-type: none">• REP 1 sobre la ley de desindexación para reducir el grado de inercia de los precios en el gasto y los ingresos públicos.	<ul style="list-style-type: none">• Esta medida representa una pérdida de poder adquisitivo, que puede conducir a un mayor empobrecimiento (por ejemplo, pensiones).
<ul style="list-style-type: none">• REP 1 para garantizar la corrección del déficit excesivo.	<ul style="list-style-type: none">• La política de reducción de gasto social solo está provocando un aumento de las tasas de pobreza estructural.
<ul style="list-style-type: none">• REP 2 para limitar aún más el gasto fiscal en los impuestos directos.	<ul style="list-style-type: none">• Las medidas de recaudación de impuestos son herramientas eficaces para luchar contra la desigualdad a través del desarrollo de políticas de cohesión social. Una reducción en los sistemas de recaudación de impuestos conlleva el riesgo de polarización social en un país que se está dirigiendo hacia la dualización.
<ul style="list-style-type: none">• REP 3 sobre la recapitalización de las instituciones financieras.	<ul style="list-style-type: none">• La recapitalización de los bancos y las medidas para reducir el déficit público serán sufragados en última instancia por toda la población. La falta de rendición de cuentas de las empresas que causan problemas financieros está produciendo más daño al sistema que soluciones.
<ul style="list-style-type: none">• REP 8 sobre la infraestructura de transporte no rentable.	<ul style="list-style-type: none">• Los recortes presupuestarios en el transporte empobrecerán a las zonas rurales que no tienen otras alternativas.
<ul style="list-style-type: none">• REP 9 sobre la reforma de las administraciones locales.	<ul style="list-style-type: none">• La reforma de los gobiernos locales va a empeorar el acceso a los servicios sociales de las personas más pobres. Si los municipios carecen de recursos, sus servicios están condenados a convertirse en meros servicios de información, lo que puede conducir al abandono de muchas personas que necesitan el apoyo de los servicios sociales para satisfacer sus necesidades básicas.
<ul style="list-style-type: none">• REP 9 sobre la reforma del sistema judicial.	<ul style="list-style-type: none">• La mejora de la eficiencia del sistema judicial es indudablemente una prioridad; sin embargo, las medidas propuestas por el Gobierno tendrán un impacto negativo para las personas con rentas bajas, ya que añade aumentos al precio del acceso a la justicia.



3.1.3. Recomendaciones

- **Establecer un sistema de renta mínima ciudadana** en el sistema de Seguridad Social sobre la base de los impuestos a las personas con mayores niveles de ingreso, ya sea universal o restringido a ciertos niveles de ingresos.
- **Llevar a cabo una reforma de los ingresos y los gastos del Estado** a través de una reforma fiscal que aplicaría los actuales reglamentos de ingresos fiscales, sobre todo en relación con su progresividad y equidad, a otros impuestos, dado que los reglamentos de ingresos fiscales actuales están teniendo un impacto positivo. Además, **se debe invertir la tendencia de obtener ingresos a través del IVA** ya que su efecto redistributivo es muy limitado y está causando mucho daño a la gente más pobre.
- **Acordar, formalmente, un presupuesto para llevar a cabo el Plan Nacional de Inclusión Social.** Actualmente, el presupuesto nacional 2013 no prevé un presupuesto adecuado para una correcta implementación.

3.2. Empleo

3.2.1. Tendencias recientes

Desarrollos en la situación del empleo en España en base a EUROSTAT:

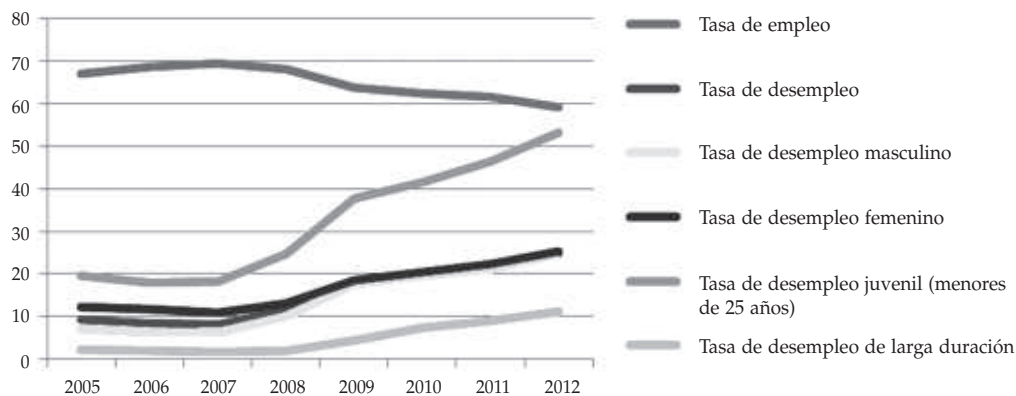
- **En el año 2012 el desempleo juvenil alcanzó un nuevo máximo de 53,2%**, lo que significa que se ha más que duplicado desde el inicio de la crisis, por lo que uno de cada dos menores de 25 años se encuentra en situación de desempleo.
- La tasa general de desempleo también se duplicó desde 2008, situándose en el 25 % en el 2012. Desde el comienzo de la crisis, el desempleo se ha más que duplicado entre la población masculina (del 10,1% en 2008 al 24,7% en el 2011); sin embargo, **las mujeres siguen estando más afectadas por el desempleo que los hombres (24,7%) con una tasa de paro femenino del 25,4%**.
- **Los indicadores más alarmantes de la crisis en curso pueden ser observados en la tasa de desempleo de larga duración, que se multiplicó por cinco entre 2008 y 2012.** El aumento más significativo afectó a la población masculina de la que el 10,8% había estado en paro durante 12 meses o más en el 2012 —un aumento de más de siete veces desde el 2008 (1,4 %). Al mismo tiempo, la proporción de mujeres sin empleo du-



1 El Informe Sombra 2013 sobre la aplicación de la Estrategia Europa 2020

rante 12 meses o más se ha cuadruplicado desde el comienzo de la crisis, con lo que la tasa de desempleo femenino de larga duración alcanzó un nuevo máximo del 11,6% en el 2012 (más del doble del promedio de la UE).

Tendencias de empleo en España (% de la población)



Los datos de Cáritas España confirman los datos de EUROSTAT:

- En el año 2012, **81.613 personas participaron en las actividades de empleo y de formación organizadas por Cáritas**. De ellas, muchas son **desempleadas de larga duración y necesitan reorientar su carrera profesional** en otros sectores en los que aún no están debidamente capacitados o carecen de conocimientos específicos. Este nuevo perfil de personas que acceden a los servicios de Cáritas es preocupante, ya que es un perfil diferente a los que solían acceder a los servicios antes de la crisis y que todavía necesitan asistencia por parte de Cáritas.

3.2.2. Desarrollos recientes de las políticas

Desde el año pasado se han registrado los siguientes desarrollos de las políticas:

La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, con cuatro objetivos principales: 1) Ayudar a mejorar la empleabilidad de los jóvenes. 2) Incrementar la calidad y la estabilidad del empleo juvenil. 3) Promover la igualdad de oportunidades. 4) Fomentar el espíritu empresarial, con alrededor de 100 medidas y 3.500 millones de euros para el periodo cubierto por la estrategia.



Aunque las medidas destinadas a promover el empleo juvenil son particularmente bienvenidas, el hecho de que **no se aborde la transformación del modelo de producción económica**, que está causando altas tasas de desempleo, sigue siendo una preocupación. Aunque el desempleo juvenil es una prioridad, poner el énfasis en el espíritu empresarial como la mejor alternativa a la situación actual en detrimento de otras medidas que promuevan el empleo tendrá un impacto muy limitado.

Evaluación del PNR de España y de las políticas a las que hace referencia:

El PNR introduce una serie de medidas dirigidas a la creación de empleo. Entre las más relevantes: el Plan de Política de Empleo 2013, con un mayor enfoque en los resultados; la Estrategia de Activación para el Empleo 2014-2016, que se aprobará en el último trimestre de 2013; y las medidas que vinculen las políticas pasivas y activas de empleo.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la **reforma laboral implementada en el 2012 proporciona un marco que introduce un sesgo y consecuencias directas sobre cualquier acción que se lanzará en el futuro**. Así, se supone que la Ley 3/2012 fomentará la «flexiseguridad», pero las medidas puestas en marcha se han centrado más en la flexibilidad de las empresas sin mejorar la dimensión de la seguridad para los trabajadores en relación con las consecuencias y los problemas en términos de transiciones laborales y rotaciones causadas por la mayor flexibilidad otorgada a las empresas.

Hasta ahora, **la reforma laboral ha reducido los niveles de protección por desempleo con muy poco impacto en las políticas activas de empleo**, ya que no han dado lugar a mejoras en los servicios públicos de empleo o de formación para el empleo, los elementos que pueden ser importantes para promover la reintegración de los grupos desfavorecidos. Las medidas adoptadas recientemente son cuestionables en términos de eficiencia, como el derecho a un permiso retribuido de 20 horas de formación acumuladas durante un periodo de hasta cinco años (aún no implementado), o la autorización de las empresas de trabajo temporal para operar como agencias de empleo.

En el corto plazo, no se sabe si las medidas conducirán a la creación de empleo. La teoría económica demuestra que las políticas que reducen el coste de los despidos, cuando son adoptadas en un contexto de recesión económica, contribuyen a la pérdida de puestos de trabajo y como consecuencia provocan un aumento del desempleo. Esto es precisamente lo que ha sucedido en el 2012 y lo que va a suceder en 2013. Aunque puede influir positivamente en las decisiones de contratación futura, el efecto global no será necesariamente po-