



INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LA UE

Working paper

Descripción breve

Análisis y evaluación de los diferentes mecanismos de lucha contra la pobreza puestos en marcha en el marco de la Estrategia Europa 2020 a nivel de la UE.

Junio 2017

Jose Antonio Estevez Araujo

Jestevez@ub.edu

Isocratía

GRUPO DE INVESTIGACIÓN: FILOSOFÍA DEL DERECHO, MORAL Y POLÍTICA
Universitat de Barcelona

PROYECTO: LA LEGITIMIDAD DE LA GOBERNANZA EN TIEMPOS DE CRISIS: ANALISIS DEL FUNCIONAMIENTO DEL METODO ABIERTO DE COORDINACION (MAC) EN ESPAÑA, PORTUGAL E ITALIA DE 2010 A 2015 (DER2014-53891-P).

Financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad

Working paper: Instrumentos y mecanismos de coordinación de las políticas de lucha contra la pobreza en la UE.

José A. Estévez Araújo

Junio de 2017.

Contenido

INTRODUCCIÓN	3
LA ESTRATEGIA EUROPA 2020: CONTEXTO ECONÓMICO SOCIAL Y POLÍTICO	3
La crisis de la Eurozona	3
La dimensión de la pobreza en la UE	4
El desempleo	6
La respuesta a la crisis: las políticas de “austeridad”	7
Las políticas de lucha contra la pobreza en la Estrategia Europa 2020	7
LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA A NIVEL EUROPEO	8
El Semestre Europeo	8
La Plataforma Europea de Lucha contra la Pobreza (EPAP).....	10
El Social Investment Package	12
El Fondo europeo de ayuda para las personas más desfavorecidas.....	13
El Pilar Europeo de Derechos Sociales	13
Los procesos de peer review	14
LA FILOSOFÍA SUBYACENTE A LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA.....	16
El crecimiento “inclusivo”	16
La inclusión “activa”	17
CONCLUSIONES	18
REFERENCIAS.....	20

INTRODUCCIÓN

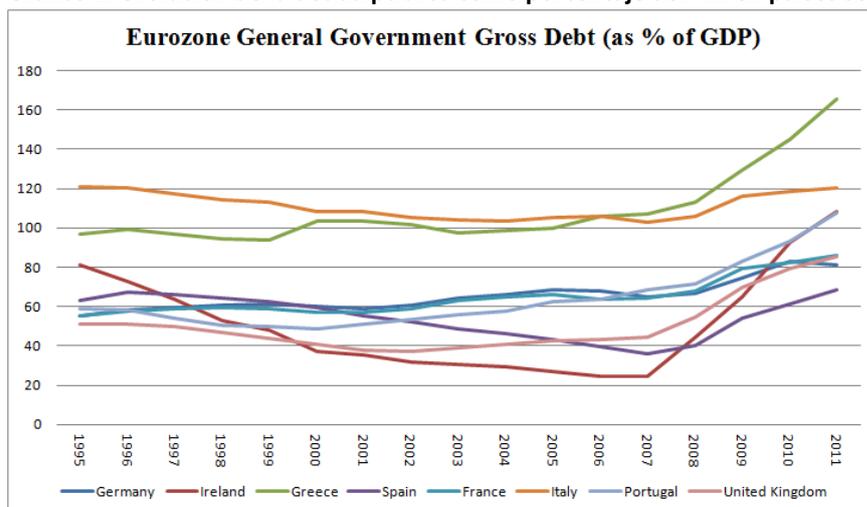
En este texto se analizan los mecanismos de lucha contra la pobreza puestos en práctica en el marco de la Estrategia Europa 2020. En el primer apartado se expone brevemente el contexto económico, político y social en que la Estrategia se está desarrollando: la crisis de la Eurozona y las políticas de austeridad impuestas para afrontarla. En el segundo apartado se analizan los instrumentos utilizados para diseñar y coordinar los instrumentos para disminuir la pobreza a nivel europeo: el Semestre Europeo, la Plataforma Europea de Lucha contra la Pobreza, el *Social Package*, los Fondos Europeos, el Pilar Europeo de Derechos Sociales y los procesos de *peer review*. En el último punto se explicita la filosofía de la lucha contra la pobreza de la UE, es decir, los presupuestos de los que parten las políticas de los organismos europeos en este terreno.

LA ESTRATEGIA EUROPA 2020: CONTEXTO ECONÓMICO SOCIAL Y POLÍTICO

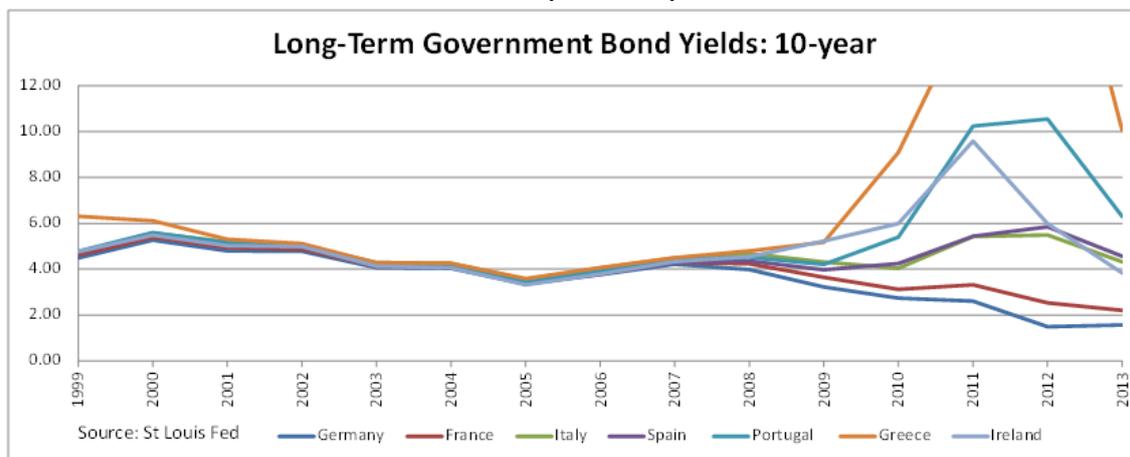
La crisis de la Eurozona

La crisis de la Eurozona sucede en el contexto del crack de 2008, pero en la zona euro se dan una serie de “acelerantes” que incrementan la magnitud del incendio. En primer lugar, hay que señalar las diferencias estructurales entre los países del centro de Europa, con Alemania a la cabeza, y los países periféricos: los del Mediterráneo e Irlanda. Estos desequilibrios podrían haberse solucionado en el momento de la creación de la moneda única, pero el defectuoso diseño del euro no introdujo mecanismos de reciclaje de los capitales de los países excedentarios. De hecho, la nueva moneda europea agravó las diferencias entre países exportadores e importadores, al privar a estos últimos de la facultad de devaluar su divisa encareciendo así los productos extranjeros. La reforma laboral llevada a cabo en Alemania tras la reunificación empeoró más las cosas haciendo más competitivos los productos alemanes como consecuencia de una disminución de los salarios reales.

Una de las consecuencias de los desequilibrios estructurales fue el progresivo endeudamiento privado y/o público de los países periféricos con las instituciones financieras de los estados centrales. Tras la crisis de 2008, se dejaron de refinanciar las deudas provocando la quiebra de los estados (caso de Grecia) o de los bancos privados (caso de España) en un momento en que todos los estados tuvieron que acudir al rescate de sus instituciones financieras. Como se ve en el gráfico, la deuda pública de los países más importantes de la eurozona en relación con el PIB experimenta alzas a partir de 2008, siendo éstas especialmente acusadas en los países mediterráneos e Irlanda. En el caso español, este aumento fue debido a las cantidades ingentes de dinero que se utilizaron para llevar a cabo los rescates bancarios.

Gráfico 1: evolución de la deuda pública como porcentaje del PIB en países seleccionados de la UE

El incremento de la deuda pública se vio agravado por el aumento de los intereses que debían pagar por sus bonos los países más afectados por la crisis. En el gráfico inferior puede verse cómo las tasas de interés suben abruptamente en el caso de Grecia, Portugal e Irlanda. También aumentan, aunque más moderadamente, en España e Italia. El encarecimiento del servicio de la deuda acrecentó aún más las dificultades presupuestarias de los países periféricos. Mientras, los intereses de la deuda disminuían progresivamente en el caso de Alemania y Francia.

Gráfico 2: evolución de los intereses de la deuda pública en países seleccionados de la UE

La dimensión de la pobreza en la UE

Uno de cada cuatro europeos estaba en peligro de caer en la pobreza o en la exclusión social el año 2012 de acuerdo con el AROPE (at risk of poverty or social exclusion). Este porcentaje no ha variado en 2017. El AROPE es un indicador para determinar cuántas personas están en esta situación. Utiliza tres sub-indicadores: personas en riesgo de pobreza, personas con privaciones materiales severas y personas que viven en hogares con baja intensidad laboral. En la UE ha tenido lugar un incremento del número de personas en situación de pobreza (o en peligro de caer en ella) desde 2008. Pero la evolución de la pobreza es significativamente distinta en los diferentes estados miembros. Los datos incluidos en las diversas estadísticas varían mucho unos de otros. Pero hay algunos rasgos que son comunes a todas ellas: a) El

incremento de la tasa de pobreza ha sido mayor en la Eurozona que en el conjunto de la Unión). b) La mayor parte de los nuevos pobres se concentran en España (casi dos millones y medio) e Italia (más o menos lo mismo que España). España, Italia y Portugal tienen las tasas de pobreza más altas de la Eurozona, alcanzando las personas pobres en torno al 20% de la población tras las transferencias sociales (algo más en el caso de España). c) Estos índices de pobreza están asimismo entre los más altos de la UE en su conjunto. Son también de destacar las altas tasas de pobreza de Alemania (16 %), superiores a las de Francia y Holanda.

UNIT: Percentage of total population INDIC_IL: At risk of poverty rate (cut-off point: 60% of median equivalised income **after** social transfers) SEX: Total AGE: Total

TIME	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
GEO										
European Union (EU6-1972, EU9-1980, EU10-1985, EU12-1994, EU15-2004, EU25-2006, EU27-2013, EU28)	16.6 ^(e)	16.5 ^(e)	16.4 ^(e)	16.5 ^(e)	16.8 ^(e)	16.8 ^(e)	16.7 ^(e)	17.2 ^(e)	17.3 ^(e)	:
European Union (28 countries)	:	:	:	16.5	16.8	16.8	16.7	17.2	17.3	:
European Union (27 countries)	16.6	16.5	16.4	16.5	16.8	16.8	16.7	17.2	17.3	:
European Union (25 countries)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
European Union (15 countries)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
New Member States (10 countries)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Euro area (EA11-2000, EA12-2006, EA13-2007, EA15-2008, EA16-2010, EA17-2013, EA18-2014, EA19)	16.1 ^(e)	16.0 ^(e)	16.1 ^(e)	16.2 ^(e)	16.8 ^(e)	16.8 ^(e)	16.7 ^(e)	17.1 ^(e)	17.2 ^(e)	:
Euro area (19 countries)	16.1	16.1	16.2	16.3	16.8	16.9	16.7	17.1	17.2	:
Euro area (18 countries)	16.1	16.0	16.1	16.3	16.8	16.8	16.7	17.1	17.2	:
Belgium	15.2	14.7	14.6	14.6	15.3	15.3	15.1	15.5	14.9	15.5
Bulgaria	22.0	21.4	21.8	20.7	22.2	21.2	21.0	21.8	22.0	22.9 ^(b)
Czech Republic	9.6	9.0	8.6	9.0	9.8	9.6	8.6	9.7	9.7	:
Denmark	11.7	11.8	13.1	13.3	12.1	12.0	11.9	12.1	12.2	:
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	15.2	15.2	15.5	15.6	15.8	16.1	16.1	16.7	16.7	:
Estonia	19.4	19.5	19.7	15.8	17.5	17.5	18.6	21.8	21.6	:
Ireland	17.2	15.5	15.0	15.2	15.2	16.6	15.7	16.4	16.3	:
Greece	20.3	20.1	19.7	20.1	21.4	23.1	23.1	22.1	21.4	:
Spain	19.7	19.8	20.4	20.7	20.6	20.8	20.4	22.2	22.1	22.3
France	13.1	12.5	12.9	13.3	14.0	14.1	13.7	13.3	13.6	:
Croatia	:	:	:	20.6	20.9	20.4	19.5	19.4	20.0	:
Italy	19.5	18.9	18.4	18.7	19.8	19.5	19.3	19.4	19.9	:
Cyprus	15.5	15.9	15.8	15.6	14.8	14.7	15.3	14.4	16.2	:
Latvia	21.2	25.9	26.4	20.9	19.0	19.2	19.4	21.2	22.5	21.8
Lithuania	19.1	20.9	20.3	20.5	19.2	18.6	20.6	19.1	22.2	:
Luxembourg	13.5	13.4	14.9	14.5	13.6	15.1	15.9	16.4	15.3	:
Hungary	12.3	12.4	12.4	12.3	14.1	14.3	15.0	15.0	14.9	14.5
Malta	15.1	15.3	14.9	15.5	15.6	15.1	15.7	15.9	16.3	:
Netherlands	10.2	10.5	11.1	10.3	11.0	10.1	10.4	11.6	11.6	:
Austria	12.0	15.2	14.5	14.7	14.5	14.4	14.4	14.1	13.9	14.1
Poland	17.3	16.9	17.1	17.6	17.7	17.1	17.3	17.0	17.6	:
Portugal	18.1	18.5	17.9	17.9	18.0	17.9	18.7	19.5	19.5	:
Romania	24.6	23.6	22.1	21.6	22.3	22.9	23.0	25.1	25.4	25.3 ^(b)
Slovenia	11.5	12.3	11.3	12.7	13.6	13.5	14.5	14.5	14.3	:
Slovakia	10.6	10.9	11.0	12.0	13.0	13.2	12.8	12.6	12.3	:
Finland	13.0	13.6	13.8	13.1	13.7	13.2	11.8	12.8	12.4	11.6

TIME	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
GEO										
Sweden	10.5	12.2	13.3	12.9	14.0	14.1	14.8	15.1	14.5	:
United Kingdom	18.6	18.7	17.3	17.1	16.2	16.0	15.9	16.8	16.7	:
Iceland	10.1	10.1	10.2	9.8	9.2	7.9	9.3	7.9	9.6	:
Norway	11.9	11.4	11.7	11.2	10.5	10.0	10.9	10.9	11.9	:
Switzerland	15.0	15.7	15.6	15.0	15.0	15.9	14.5	13.8	15.6	:
Former Yugoslav Republic of Macedonia, the	:	:	:	27.0	26.8	26.2	24.2	22.1	21.5	:
Serbia	:	:	:	:	:	:	24.5	25.4	25.4	:
Turkey	24.7	24.7	25.3	24.4	23.5	23.7	23.1	:	:	:

Available flags:
b break in time series
e estimated
n not significant
s Eurostat estimate (phased out)

c confidential
f forecast
p provisional
u low reliability

d definition differs, see metadata
l see metadata (phased out)
r revised
z not applicable

Special value:
 : not available

Gráfico 3: porcentajes de personas en riesgo de pobreza o exclusión social tras las transferencias sociales. Fuente: Eurostat

Como se verá más adelante, una de las metas de la Estrategia Europa 2020 es sacar a 20 millones de personas de la pobreza. De acuerdo con estas cifras no sólo no se está alcanzando, sino que estamos más lejos de él que en 2008.

El desempleo

El empleo en la UE no ha alcanzado todavía el nivel existente antes de la crisis. La situación es peor en la Eurozona que en el conjunto de la UE, con un punto y medio de diferencia en la tasa de desempleo. En siete años la UE no ha sido capaz de rebajar el paro a los niveles de 2005 como puede verse en el gráfico 4.

Gráfico 4. Evolución de las tasas de desempleo en la UE. Abril 2017. Fuente Eurostat

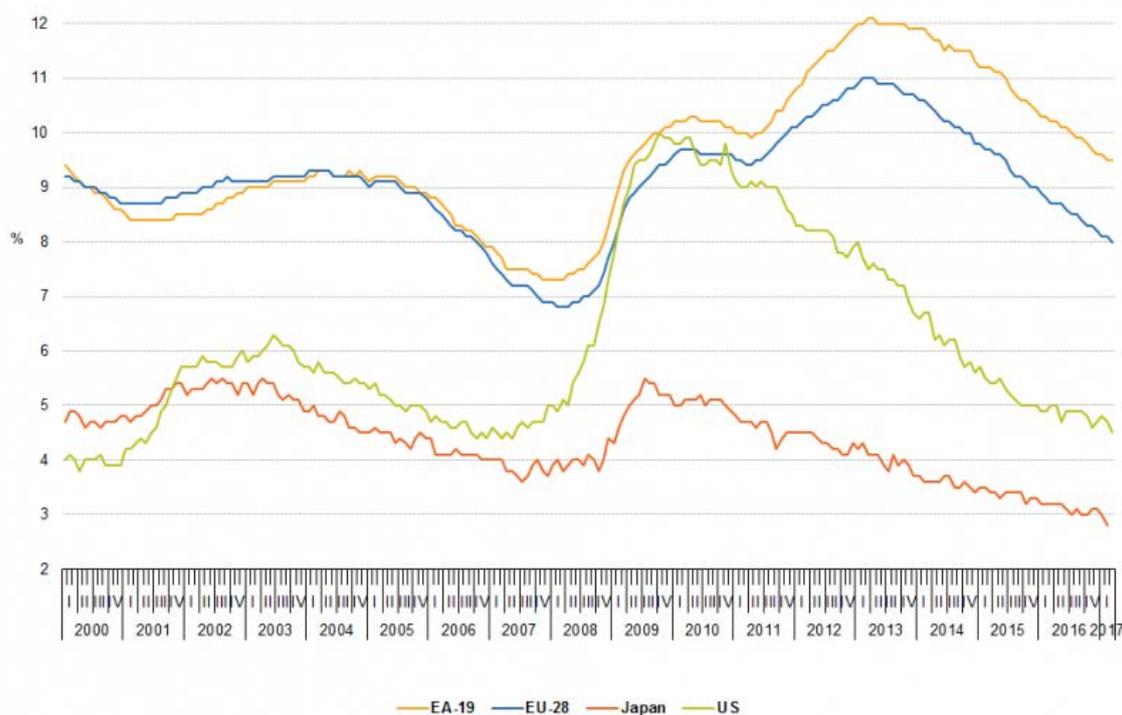
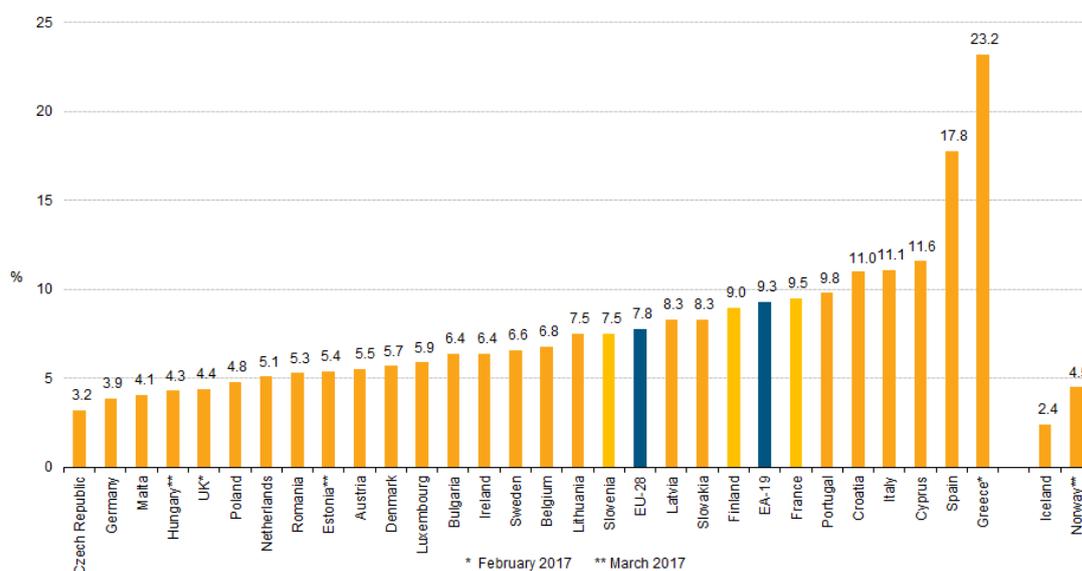


Gráfico 5. Tasas de desempleo por países. Abril 2017. Fuente Eurostat



Como puede verse en el gráfico 5 el desempleo afecta de forma muy distinta a los diferentes países. Dentro de la Eurozona oscila entre una tasa del 23% en Grecia o del 18% en España y del 4% en Alemania o del 5% en Holanda. Los países mediterráneos, los más afectados por la crisis, son también los que tienen unas tasas de desempleo más altas. No se ha conseguido, pues, aliviar su situación.

En el caso de Alemania se da una gran discordancia entre el nivel de desempleo y el nivel de pobreza (5% versus casi 17%). Esto significa que muchos trabajadores alemanes tienen un salario que no les permite salir de la pobreza como consecuencia de las reformas laborales regresivas llevadas a cabo en los 2000'. Fuera de la Eurozona, ocurre lo mismo en Gran Bretaña, donde el desequilibrio es aún mayor: la tasa de pobreza es cuatro veces mayor que la de desempleo. En Holanda, el porcentaje de pobres dobla al de desempleados. Sin embargo, en el caso de España hay un 17% de desempleados y un 22% de pobres, lo que supone un mayor grado de correspondencia entre desempleo y pobreza. Los países que más han reducido sus niveles de desempleo lo han hecho, pues, mediante la creación de puestos de trabajo con salarios ínfimos.

La respuesta a la crisis: las políticas de “austeridad”

Desde el punto de vista institucional, la UE ha adquirido poderes de control muy eficaces sobre las capacidades de decisión de los estados en todo el abanico de políticas públicas. Estos nuevos mecanismos de control (especialmente concentrados en la Comisión) son el resultado de acuerdos tomados en el marco de la UE o de carácter intergubernamental o internacional y se centran en el control presupuestario.

El acento en la estabilidad presupuestaria permite que la UE en general y su mano derecha en particular se inmiscuyan en las políticas sociales de los estados so pretexto de asegurar su “sostenibilidad” (financiera). Dentro de la propia Comisión, la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros tiene mucho más peso que la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (Derruine & Tiedemann 2011) Un ámbito que es competencia específica de los estados está, pues, siendo colonizado por la UE. Pero no con el objetivo de crear una Europa social, sino de someter la sanidad, las pensiones, los servicios públicos, etc. a rigurosos planes de ajuste. Como señaló explícitamente la Comisión en 2010, las medidas de lucha contra la pobreza deben ser adoptadas dentro de los límites de la consolidación fiscal¹. Todo esto disminuye, obviamente, el margen de maniobra de los estados (especialmente de los más afectados por la crisis) en materia de políticas sociales, incluso en los casos en que existe voluntad política en los respectivos gobiernos (Grecia, Portugal).

Las políticas de lucha contra la pobreza en la Estrategia Europa 2020

La estrategia Europa 2020 está organizada en torno a tres pilares: coordinación temática, vigilancia macroeconómica y vigilancia fiscal. La coordinación de la política social estaría en el primero de ellos. Estos tres pilares se organizan en torno al SE. Europa 2020 señala como uno de sus objetivos sacar a 20 millones de personas del riesgo de pobreza o exclusión. No obstante, no se ha establecido un indicador único a nivel europeo para medir la pobreza. Otros objetivos cuantificados son: aumentar hasta el 75% la tasa de empleo de mujeres y hombres de 20 a 64 años de edad para 2020; reducir las tasas de abandono escolar por debajo del 10%; aumentar al menos el 40% el número de personas de 30 a 34 años que completen estudios de tercer nivel.

¹ Communication from the Commission: *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020 final, 3 March 2010.

La Unión Europea no tiene competencias en materia de política social, por lo que no puede “armonizar” las políticas de lucha contra la pobreza de los diferentes estados. Una de las excusas que siempre se ha puesto para no europeizar la política social es la de que los modelos de los diferentes países son muy diferentes entre sí. Sin embargo, esas diferencias no son nada al lado de las reglamentaciones técnicas de todo tipo que hubo que armonizar para la creación del mercado único. Y ahora se ha puesto de manifiesto que cuando la UE quiere dotarse de competencias en materia de (desmantelamiento de la) política social lo puede hacer, aunque sea prescindiendo de los tratados europeos. En cualquier caso, la Unión Europea tiene que limitarse a coordinar en el ámbito de la política social. La complejidad de esta coordinación queda puesta de manifiesto por el hecho de que sólo en la Comisión hay unas veinte Direcciones Generales que se ocupan de la inclusión social.

LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA A NIVEL EUROPEO

El Semestre Europeo

El Semestre Europeo (SE) es un mecanismo de coordinación y control de las políticas de los estados miembros. El objetivo fundamental del SE es imponer medidas de rigor presupuestario que garanticen la disminución del déficit público mediante recortes del gasto. Existen mecanismos agravados de control para aquellos países que presenten graves desequilibrios estructurales. Pueden incluso imponerse sanciones a los estados en determinados casos.

El Semestre Europeo es un ciclo que se inicia en octubre de un año (por ejemplo 2014) y que finaliza en diciembre del año siguiente (p.ej. 2015). Sus hitos más importantes son los siguientes:

- 1) El informe anual prospectivo de crecimiento. El proyecto es elaborado por la Comisión Europea en octubre-noviembre y presenta un panorama general de la situación en la Unión y de las líneas de actuación de las diferentes políticas públicas. La propuesta de la Comisión Europea es examinada y enmendada por los órganos consultivos y por el Consejo de Ministros². Finalmente, el Consejo Europeo aprueba el documento en marzo.
- 2) Las recomendaciones específicas para cada país. Éstas se elaboran en base al informe prospectivo. La propuesta la realiza la Comisión Europea y es objeto de diversos dictámenes de los órganos consultivos y decisiones de las diferentes formaciones del Consejo de Ministros. Finalmente, las recomendaciones son aprobadas por el Consejo Europeo en junio-julio.
- 3) Programas Nacionales de Reforma: los elabora cada uno de los estados miembros en base a lo establecido en el informe prospectivo anual y en las recomendaciones específicas que ese estado haya recibido. Este documento es presentado a las instancias europeas durante el mes de abril.
- 4) Evaluación de los informes y de los logros alcanzados en el ámbito de las diferentes políticas por parte de los organismos europeos y de procedimientos de revisión por pares.
- 5) En el caso de los países de la Eurozona: los estados presentan sus proyectos de presupuestos a la CE (septiembre); la Comisión formula opiniones sobre los mismos (noviembre); el Consejo Europeo discute acerca de las opiniones de la CE (diciembre-enero).

² El Consejo de Ministros tiene diversas formaciones en función del tema de que se trate. En el ámbito de lucha contra la pobreza e inclusión social, se ocupa el EPSCO (Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores).

Todo ello constituye una especie de examen previo que los estados de la Eurozona deben realizar para poder aprobar los presupuestos del siguiente año (diciembre-enero)³.

Hay autores que consideran que se ha producido una cierta “socialización” del Semestre Europeo (SE), especialmente a partir del año 2012 (Zeitlin & Vanhercke, 2014). Esta socialización tendría varias manifestaciones. La primera sería la aparición de los temas relativos a la política social en las diversas etapas del Semestre; la segunda, un relativo incremento de la influencia de la “mano izquierda” del poder político, tanto a nivel estatal como europeo, es decir, de los ministerios estatales que se ocupan de empleo y asuntos sociales, de los Comités consultivos europeos en estas materias, del Consejo de Ministros que se ocupa del empleo y los asuntos sociales y de las correspondientes Direcciones Generales de la Comisión. Tres de los órganos europeos clave en el ámbito de las políticas sociales son: el Comité de Empleo (EMCO), el Comité de Protección Social (SPC), and la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (DG EMPL).

No obstante, la correlación de fuerzas es claramente favorable a la mano derecha del poder político. Los órganos con competencias en materia de economía y finanzas son quienes llevan la voz cantante en la dinámica del SE. Eso es cierto tanto a nivel estatal como europeo, tanto a nivel consultivo como decisorio.

No existen procedimientos formales de participación de los *stakeholders* a nivel europeo en ninguna de las etapas del SE. Las organizaciones sociales de dimensión europea (como la EAPN) elaboran opiniones motu proprio sobre el informe actual de prospectiva y las recomendaciones específicas, o envían comunicaciones a la Comisión. No existen mecanismos que permitan tomar parte en las deliberaciones y votaciones del Comité de Protección Social, ni en el Subcomité de Indicadores. El único punto de entrada posible de la participación de los *stakeholders* en el Semestre Europeo se daría, en su caso, a nivel nacional, en la elaboración de los PNR.

³ Todo lo relativo a la Estrategia Europa 2020 y al Semestre Europeo puede experimentar cambios importantes cuando se apruebe el *Mid Term Review*. La evaluación tenía que haber finalizado en 2015, pero en el momento de escribir estas líneas (junio de 2011) todavía está en proceso de elaboración. En cualquier caso, una de las cosas que podría suceder es que se eliminase la cuantificación de los objetivos de la lucha contra la pobreza, que suscitó muchas reticencias en varios países (Jessoula, 2015).

En el Marco del Semestre Europeo se lleva a cabo otro proceso simultáneo al aquí descrito. Se trata del Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos (PDM). Si se establece que existe un desequilibrio no excesivo, el seguimiento se produce en el brazo preventivo del PDM. Las recomendaciones del PDM se integran en el paquete de propuestas de recomendaciones específicas para cada país.

Si el desequilibrio es considerado excesivo (pudiendo perjudicar el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria) la Comisión activa el brazo correctivo del PDM: el Procedimiento de Desequilibrios Excesivos. El Estado miembro en cuestión deberá presentar un plan de ‘acción correctiva’. La Comisión llevará a cabo un seguimiento periódico. La aplicación del Procedimiento de Desequilibrios Excesivos para los estados miembros de la zona del euro conlleva sanciones (de hasta el 0,1% del PIB) en caso de que no se tomen las medidas acordadas en repetidas ocasiones o no se presente un plan de acciones correctivas adecuado.

Los países con un programa de rescate (como Grecia o Irlanda) no se incluyen en el Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómico, dado que ya cuentan con una supervisión económica estricta vinculada a la ayuda financiera recibida en el marco del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

La Comisión Europea señala en los Documentos relativos al Semestre Europeo 2016 que, en el caso de España, se han detectado desequilibrios ‘excesivos’ que nos sitúan en el nivel 5 de los 6 establecidos. Nos encontramos, pues, en el límite de las condiciones que darían pie al inicio del procedimiento de desequilibrio excesivo (PDE).

La Plataforma Europea de Lucha contra la Pobreza (EPAP)

La EPAP fue una iniciativa poco pensada. Su formulación por parte de la Comisión fue “ambigua” y, en ciertos aspectos, “incomprensible” (Sabato & Vanhercke, 2014: 10). Consta de 64 iniciativas, muchas de las cuales estaban previstas antes. Se impuso de arriba abajo (Zeitlin & Vanhercke, 2014), incluso desde el punto de vista de las direcciones generales de la Comisión afectadas. Las informaciones procedentes de los *stakeholders* tuvieron una incidencia enormemente limitada en su formulación.

Al principio, nadie sabía a ciencia cierta qué es lo que abarcaba la EPAP. La Plataforma se configuró finalmente como un “paraguas de iniciativas” que utilizaba un amplio espectro de instrumentos como recomendaciones no vinculantes, fondos europeos y procesos de coordinación de políticas sociales (Armstrong 2012: 289). Pero la EPAP está desvinculada de otros mecanismos europeos de coordinación de las políticas sociales. En particular, no está articulada con el Semestre Europeo (SE), por lo que no puede “alimentarlo”. La capacidad de influencia de la EPAP en el SE ha sido, “por decirlo suavemente” limitada (Sabato & Vanhercke, 2014: 15). No hay ningún mecanismo de articulación formal entre ambos. Tras la revigorización del OMC en 2011, no quedó claro cómo se vinculaban éste y la EPAP. De hecho, da la impresión de que todos los logros del OMC durante la década pasada se han echado por la borda (Peña-Casas, 2012). No queda claro tampoco qué relación tiene la EPAP con el *Social Investment Package* (Sabato & Vanhercke, 2014: 2)⁴.

Entre las diversas iniciativas incluidas en la EPAP están las siguientes:

- Presentar una evaluación de los mecanismos de inclusión activa incluyendo los sistemas de ingresos mínimos.
- Un conjunto de medidas para conseguir que los fondos europeos se orienten hacia la consecución de los objetivos de inclusión social.
- Utilizar el programa PROGRESS para proporcionar soporte a las redes europeas (de organizaciones sociales) y promover intercambios y acuerdos entre una amplia gama de *stakeholders*.
- Establecer una Convención Anual que reúna a todos los actores relevantes y revise la implementación de las acciones comprendidas en la plataforma.

Una de las cosas que se pretendía conseguir con la EPAP era involucrar en mayor medida a los *stakeholders* mediante intercambios periódicos en diversas áreas relativas a la pobreza y la exclusión. Se pretendía con ello lograr un “diálogo abierto, transparente y regular con los interesados y la sociedad civil”⁵. Así, se anunció la iniciativa de elaborar unas guías voluntarias para la participación de los *stakeholders* a nivel estatal y sub-estatal. En ellas se contemplaría su participación en la elaboración e implementación de los programas y medidas destinadas a combatir la pobreza y la exclusión. No obstante, esta propuesta generó oposición por parte de los estados y su ejecución se fue posponiendo de forma que hasta el día de hoy (junio de 2017) no se han elaborado esas recomendaciones. En 2014, la EAPN planteó la necesidad de que se elaborasen de unas guías europeas obligatorias relativas a la participación de los *stakeholders*, incluidas las personas en situación de pobreza⁶ que obviamente no se han formulado

⁴ Sobre el *Social Investment Package* v. infra.

⁵ European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European platform against poverty and social exclusion: A European framework for social and territorial cohesion*, COM (2010) 758 final, 16 December 2010, p.11.

⁶EAPN 2014

tampoco. En cualquier caso, sí que se han venido realizando sesiones con participación de los *stakeholders* en el marco del programa PROGRESS⁷.

En la práctica, los propósitos iniciales en relación con la Convención Anual se vieron rebajados. En especial, no se puso en práctica la revisión de la implementación de las iniciativas de la EPAP, que, en principio debía realizarse en este foro. Esta carencia se pone de manifiesto en los mensajes clave lanzados por la EAPN en la cuarta Convención Anual celebrada en 2014⁸. La EAPN insiste en que el objetivo de la Convención debe ser la revisión el progreso respecto al objetivo de lucha contra la pobreza y la propuesta de soluciones. Señala también que este control tiene que contar con la participación de los *stakeholders*, pero no sólo de las organizaciones sociales, sino también de las personas que están en situación de pobreza. Por otro lado, la Convención está dominada por la Comisión. Esta determina los temas y el enfoque de la misma, quedando los *stakeholders* muy en segundo plano.

La Convención Anual ha sido objeto de considerable atención por parte de los medios de comunicación. En el caso de la 3ª Convención hubo una cobertura importante, especialmente por parte de la prensa española e italiana. En la actualidad, la Convención ha cambiado de nombre y se denomina *Annual Convention for Inclusive Growth*. En la sesión celebrada el 21 de marzo de 2016 en Bruselas se realizó un seminario sobre convergencia social y lucha contra la pobreza, cuyo coordinador fue un miembro de la EAPN. En esta sesión se invitó a los participantes a valorar y realizar sugerencias sobre el borrador de Comunicación de la Comisión acerca del llamado “Pilar Europeo de Derechos Sociales”⁹. En concreto, una de las preguntas que se hicieron a los asistentes fue si estaban de acuerdo con los objetivos de Pilar y los principios propuestos para alcanzarlos.

El propósito de utilizar los Fondos Europeos, especialmente el Fondo Social (FSE), para luchar contra la pobreza sí se ha cumplido. Los estados tienen la obligación de asignar el 20% de las subvenciones concedidas por el FSE a la lucha contra la pobreza y la exclusión. En el periodo 2014-2020, la concesión de fondos está condicionada a la inclusión de políticas de lucha contra la pobreza en el Programa Operacional. En la aplicación de estas políticas deben ser involucrados los *stakeholders* dedicados a combatir la pobreza¹⁰.

En el marco de la EPAP se organizaron los denominados “stakeholder dialogue meetings” desde 2011. Estas reuniones contaban con la participación de instituciones especialmente poderosas, no sólo de la UE. Entre ellas estaba el Banco Mundial o la OIT. También participaban las organizaciones europeas de los interlocutores sociales. Sin embargo, la presencia de estos actores fue acompañada de una disminución del papel de las organizaciones de la sociedad civil y de las personas en situación de pobreza. Según algunos autores, estos encuentros se han visto reducidos a un “ejercicio burocrático” para el intercambio de información (Sabato & Vanhercke, 2014: 20).

⁷Estos *peer review* son analizados más adelante.

⁸ EAPN, 2014

⁹ Sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales, ver más abajo.

¹⁰ European Parliament and Council of the EU: *Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006*, Official Journal of the European Union, L 347, 20 December 2013, p. 448.

El *Social Investment Package*

En el año 2013, una Comunicación de la Comisión¹¹ lanzó el *Social Investment Package* como mecanismo de apoyo a las reformas en materia de política social. Este paquete está plenamente integrado en el Semestre Europeo.

Uno de los objetivos de esta iniciativa era optimizar la “efectividad” y la “eficacia” de las políticas sociales de los estados en un contexto de restricciones presupuestarias. Esos términos se refieren, por un lado, a que las políticas adoptadas sirvan efectivamente para sacar a las personas de la pobreza. Por otro a que los recursos usados produzcan el máximo rendimiento. Es decir, que con los mismos (o menos recursos) se alcancen mejores resultados.

Este segundo objetivo se ha traducido fundamentalmente en incrementar los mecanismos de control sobre los beneficiarios de las ayudas sociales, así como los requisitos para obtenerlas (Agostini & Sabato 2014). Así, el punto 2.2 de la Comunicación urge a que se realice un apoyo condicional y una mejor identificación de sus destinatarios. La condicionalidad se justifica señalando que el apoyo debe ser “recíproco” estableciendo como referencia las prestaciones de desempleo: se trata de una aplicación de la filosofía de la “inclusión activa” que supedita la prestación de ayudas a la búsqueda de empleo o a la obligación de aceptar los puestos de trabajo que se ofrezcan a través de las oficinas de empleo¹². En ningún caso se contempla la posibilidad de tener en cuenta las consecuencias sociales de las políticas de austeridad o de aumentar los recursos destinados a políticas sociales.

La Comisión elaboró una hoja de ruta (*Policy Roadmap for the implementation of the Social Investment Package*) en agosto de 2015. En el documento se señalaban las diversas actividades realizadas en el marco de esta iniciativa. Uno de los bloques estuvo destinado fundamentalmente a la producción y difusión de conocimiento. El Comité de Protección Social elaboró un informe sobre la eficacia, efectividad y financiación del gasto social. Se creó un “banco de conocimiento” para intercambiar experiencias de políticas sociales e información. En este proceso de producción de conocimiento participó el Banco Mundial con un proyecto sobre estrategias de inclusión activa a nivel nacional.

Otro bloque, el único que suponía una aportación de fondos para la lucha contra la pobreza, aunque de manera indirecta, era el relativo al uso de los fondos europeos y especialmente del FSE. Se exigía a los estados miembros que tuvieran en cuenta el SIP en la elaboración de los programas operativos para el periodo 2014-2020.

Un tercer bloque incluye una serie de iniciativas relativas a la monitorización por parte de la Comisión de los resultados de las políticas sociales y de la situación de la pobreza. Esta monitorización más intensa se presenta como una ayuda que la Comisión presta a los estados, para que definan mejor los objetivos y destinatarios de las políticas sociales. Uno de los mecanismos de supervisión más importantes son los informes anuales del Comité de Protección Social.

¹¹ European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020* Brussels, 20.2.2013 COM (2013)

¹² Sobre la inclusión activa v. infra.

El Fondo europeo de ayuda para las personas más desfavorecidas

Este fondo fue creado por un Reglamento Europeo en 2014¹³ y constituye un complemento de las subvenciones que se otorgan en el marco del Fondo Social Europeo. El Considerando 7 del Reglamento señala que el Fondo subvenciona programas nacionales de ayudas no financieras, como la entrega de alimentos, con el objetivo de paliar la privación material severa. Pretende erradicar las formas más graves de pobreza y favorecer la inclusión social. Para acceder a estos fondos, los estados deben elaborar programas operativos en los que se identifiquen las formas de privación material severa que se pretenden combatir y las estrategias que se desarrollarán. Se han presupuestado 3500 millones de euros para este programa durante el periodo 2014-2020. Cada estado percibirá como mínimo tres millones y medio de euros durante ese lapso de tiempo. La elaboración de los planes operativos no parece optativa, pues el artículo 7.1 establece que los estados los presentarán en el plazo de seis meses tras la entrada en vigor del reglamento.

Como en el caso del Fondo Social Europeo, los Planes Operativos deben especificar las medidas adoptadas para la participación de las partes interesadas en la preparación de los mismos (art. 7.4 b).

El Pilar Europeo de Derechos Sociales

En marzo de 2017, la Comisión elaboró una Recomendación con el objetivo de lanzar el proyecto de un pilar europeo de los derechos sociales¹⁴. La expresión “pilar” resulta un tanto hiperbólica si la entendemos como cada una de las grandes áreas que sustentan la actuación de la Unión Europea (los tres pilares). De momento, la iniciativa se define como una “guía” para mejorar la situación social de la UE y contiene una serie de principios formulados en el lenguaje de los derechos. Está pensada para los estados de la Eurozona, sin excluir que más adelante pueda ampliarse a todos los países de la Unión.

En el punto 14 se reconoce el derecho a un ingreso mínimo para que las personas carentes de recursos puedan llevar una vida digna y acceder a los servicios y bienes esenciales. En el caso de quienes pueden trabajar, la percepción del ingreso mínimo debe combinarse con “incentivos” para que se (re)integren al mercado de trabajo. Esta especificación sigue la línea de la llamada “inclusión activa” de la que se hablará más adelante.

El punto 16a establece que se deberá proporcionar una vivienda social o una ayuda para la vivienda a las personas que lo necesiten. En el punto 20, por su parte, se reconoce el derecho al acceso a los servicios esenciales. Entre estos se enumeran el abastecimiento de agua o energía, pero también las comunicaciones digitales o los servicios financieros. Esto último es resultado de la influencia de la llamada “ciudadanía financiera” impulsada originariamente en Gran Bretaña y dirigida a que todas las personas dispongan de cuentas bancarias y realicen sus cobros y pagos a través de las mismas. La ciudadanía financiera constituye un primer paso para la financiarización de las economías domésticas que culminará con el acceso al crédito y a productos como los fondos de inversión o de pensiones (Berry, 2015).

No hay que dejarse engañar por el uso del lenguaje de los derechos o de fórmulas prescriptivas en el texto del documento. Se trata de una Comunicación sin carácter vinculante que no

¹³ Reglamento (UE) no. 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas.

¹⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Establishing a European Pillar of Social Rights*, COM/2017/0250 final.

impone ningún tipo de deberes a los estados miembros. La comisaria de empleo y asuntos sociales Marianne Thyssen ha dicho explícitamente que no hay intención alguna de dictar una directiva o un reglamento sobre el tema¹⁵. La iniciativa debe enmarcarse en el contexto del sesenta aniversario de la creación de la Comunidad, un aniversario en el que no ha habido nada que celebrar. Dada la situación de emergencia social de la Eurozona, era necesario hacer algo más que rasgarse las vestiduras y la iniciativa del pilar de los derechos sociales parece tener como objetivo hacer creer que se está haciendo alguna cosa.

Los procesos de *peer review*

Una función de los mecanismos de coordinación a la que se concede especial importancia, tanto en el discurso teórico como en el institucional es el *learning* o aprendizaje mutuo. La trascendencia del *learning* puede explicarse por la filosofía constructivista que subyace al discurso de la gobernanza, especialmente al del experimentalismo democrático. El constructivismo concibe la sociedad como una creación humana no sólo en el sentido material, sino también y sobre todo en el simbólico. Las personas, las acciones y los hechos sociales están rodeados de una gruesa capa de significados contruidos colectivamente, de modo que nuestra percepción de los mismos es, en buena parte, interpretación. Dicho en términos de Bourdieu, nosotros interiorizamos unos “esquemas de percepción” que filtran nuestra visión de la realidad social a la vez que la constituyen. Por ello, la aproximación de los esquemas de percepción entre actores pertenecientes a distintas sociedades, de forma que puedan abordar los problemas de una misma perspectiva, constituye un eficaz sistema de coordinación.

Los mecanismos de coordinación de las políticas sociales en la Unión Europea que más se centran en la función del *learning* son los procesos de *peer review* o revisión por pares. Esos procesos pueden ser considerados el elemento central de la coordinación de las políticas sociales en general y de la lucha contra la pobreza en particular. Hay dos marcos institucionales en los que se llevan a cabo: el Comité de Protección Social y Método Abierto de Coordinación (MAC). Estos dos espacios se solapan pues una parte de las evaluaciones que se realizan en el CPS se encuadran dentro del MAC. Dada la importancia de los *peer review*, los analizaremos aquí de forma pormenorizada.

En el CPS los *peer review* se realizan bien dentro del marco del Semestre Europeo, bien fuera de ese marco. Existen diversas modalidades de revisión por pares¹⁶. Las revisiones *multilaterales* se inscriben dentro del SE. En ellas se examinan los resultados de la implementación de las Recomendaciones Específicas en materia de política social. Las revisiones *temáticas* tienen lugar en el periodo del año en el que el Comité no está inmerso en las tareas del SE. En ellas se convoca a los países que hayan obtenido mejores y peores resultados en algún área de las políticas sociales. Los primeros informan a los segundos para compartir sus buenas prácticas. Por último, las revisiones *ex ante* se refieren a políticas sociales que los estados estén pensando implantar. Estas sesiones permiten una coordinación a priori entre los estados miembros. También sirven para que los estados reciban información acerca de los posibles efectos de las políticas que quieren aplicar en base a la experiencia de otros países.

Fuera del CPS, los *peer review* se realizaron en el marco del programa PROGRESS hasta 2013. Aunque el programa finalizó ese año, los procesos de evaluación han seguido realizándose en calidad de instrumentos clave del Método Abierto de Coordinación (MAC). Estos *peer review*

¹⁵ En una entrevista publicada en la revista *Social Agenda*, en abril de 2017.

¹⁶ La información sobre este tema nos fue proporcionada por funcionarios del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

se llevan a cabo a petición de un Estado miembro en algún lugar de su geografía. Se invita a los demás estados a participar, aunque en la práctica sólo acuden los que están específicamente interesados en la política que va a ser discutida. Estos encuentros sí cuentan con una representación de los *stakeholders* implicados en el tema objeto de discusión.

Es difícil evaluar la eficacia de los procesos de revisión por pares como mecanismo para aproximar los “esquemas de percepción” de funcionarios, expertos y responsables políticos de diversos países. Además, se suele exagerar la dimensión de las diferencias entre los distintos modelos de *Welfare* europeos para justificar la falta de convergencia de las políticas sociales. En realidad, el principal obstáculo para esta aproximación es la resistencia de los estados, especialmente Alemania, a ceder soberanía en esta materia.

La intensidad del *learning* resultante de los procesos de *peer review* es difícil de medir. Algunos trabajos utilizan la difusión de las conclusiones de los encuentros en las instituciones europeas y estatales como medida. Pero la diseminación a nivel nacional depende de factores externos al proceso de revisión en sí mismo. Un elemento determinante es que el estado esté preparando la implantación de una política del mismo tipo que la discutida en el encuentro (por ejemplo, un sistema de ingresos mínimos). No obstante, si el proceso de elaboración de dicha política está en una fase muy avanzada es difícil que se replanteen cuestiones ya discutidas y decididas.

Los documentos que se generan en estos *peer reviews* se publican en página web de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión¹⁷. En estos encuentros interviene un experto encargado de elaborar un *paper* que sirva de punto de referencia de la discusión y otro que dé cuenta de las conclusiones a que se ha llegado. Los artículos académicos y ponencias en los que se traducen estos documentos sirven de mecanismo de diseminación de los resultados del *peer review*, al menos en el ámbito de los expertos universitarios.

Por lo que respecta a la lucha contra la pobreza tiene especial interés el *peer review* “Mejorando la eficiencia de la protección social”¹⁸ que tuvo lugar en Lisboa los días 29 y 30 de noviembre de 2011. La política sometida a evaluación fue el decreto-ley portugués 70/2010 que reformaba los requisitos para acceder a una serie de prestaciones sociales, entre ellas un sistema de ingresos mínimos. Con esta normativa Portugal pretendía adaptarse a los principios de la inclusión “activa” y de eficiencia y efectividad establecidos por la Comisión¹⁹. Ya en esta reunión se puso de manifiesto que la “eficiencia” se traducía en un endurecimiento de los requisitos para acceder a ese tipo de prestaciones.

Aparte de Portugal, los resultados del *peer review* tuvieron incidencia en Italia, ya que este país estaba llevando a cabo la reforma de un indicador clave en la determinación del grado de pobreza: el presupuesto de referencia²⁰. El grupo de trabajo encargado de elaborar este indicador tuvo en cuenta los resultados del encuentro, especialmente en lo que se refiere a experiencias concretas de otros países.

Otro *peer review* muy directamente relacionado con la lucha contra la pobreza fue el que tuvo por tema “La utilización de los presupuestos de referencia para delimitar los requisitos de acceso de una prestación de ingresos mínimos y asegurar su adecuación”. El encuentro se

¹⁷<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?year=0&country=0&theme=0&catId=1024&langId=en&mode=searchSubmit#searchDiv>

¹⁸Sobre este peer review Ver Agostini & Sabato, 2014.

¹⁹Sobre la inclusión activa ver más adelante.

²⁰ Sobre el presupuesto de referencia v. más adelante.

realizó en Bélgica, concretamente en Namur, el 26 de noviembre de 2010. En él participó EAPN en calidad de parte interesada²¹.

Los presupuestos de referencia son utilizados para determinar las personas que deben percibir una prestación de ingresos mínimos. Se estima el coste de los productos y servicios básicos necesarios para tener un nivel de vida socialmente aceptable. A partir de estos cálculos puede determinarse cuál es el nivel de ingresos mínimos necesario para poder vivir con dignidad en un determinado país. La metodología belga para la elaboración del cálculo del presupuesto de referencia es especialmente interesante porque incluye la participación de personas que experimentan una situación de pobreza. Se les interroga acerca de los ítems que consideran necesarios para llevar una vida digna y se les pide que valoren el presupuesto modelo elaborado por los expertos.

Los resultados del encuentro fueron incluidos en un informe elaborado por el Comité de Protección Social sobre la dimensión social de la Estrategia Europa 2020. Por otro lado, en una convocatoria dirigida a desarrollar metodologías relativas a la elaboración de los presupuestos de referencia, se mencionaba el *peer review* como un ejemplo que debía ser tenido en cuenta. En el caso de uno de los países participantes, Suecia, la diseminación de los resultados no fue más allá de la Agencia de Consumo, que había enviado un representante al encuentro. Las razones que pueden explicar esta falta de difusión son que Suecia ya venía utilizando esta metodología desde antiguo y que el estado sueco no se planteaba en ese momento introducir reforma alguna sobre ese tema. Como se puede comprobar, de nuevo se constata que la eficacia de los procesos de *peer review* depende más de factores externos a los mismos que de su valor intrínseco.

LA FILOSOFÍA SUBYACENTE A LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

El crecimiento “inclusivo”

Uno de los conceptos clave que subyace a la estrategia de lucha contra la pobreza es el “crecimiento inclusivo”. Esta expresión significa que las políticas de lucha contra la pobreza se centran en la entrada o vuelta al mercado de trabajo. Lo prioritario, o, incluso, lo único necesario es incrementar el crecimiento y el empleo (Peña-Casas, 2012). Pero, a diferencia de la Estrategia de Lisboa, en Europa 2020 no se hace referencia a la calidad del empleo sino sólo a su productividad.

Una de las críticas que se ha hecho a esta nueva política es que hay muchos hogares pobres en los que al menos un miembro trabaja y siguen siendo pobres. Por otro lado, el paro y la pobreza son vistos sobre todo como una consecuencia de la incapacidad de las personas para adaptarse a las exigencias del mercado. Por ello, las medidas a adoptar deben centrarse en mejorar su “empleabilidad”. La EPAP ha criticado esta filosofía, señalando que no puede hacerse a las personas responsables de salir de una situación de pobreza de la que no son los causantes (EAPN, 2014).

²¹ Sobre este encuentro v. Angelin & Panican 2014.

La inclusión “activa”

El año 2006 la Comisión Europea elaboró una Comunicación en la que se inscribía el tema de las prestaciones sociales en un marco más amplio: el de la “inclusión activa”²². Este concepto es más bien vago y no es demasiado claro. Debería consistir en el acceso a servicios de calidad y la percepción de un ingreso mínimo. Sin embargo, los servicios han menguado en muchos países como consecuencia de las políticas restrictivas de ajuste. Y la nueva perspectiva subordina las prestaciones a la inserción en el mercado del trabajo de sus perceptores.

El llamado “Social Investment Package” se formuló en una Comunicación de la Comisión del año 2013²³. Uno de los objetivos de esta iniciativa era optimizar la efectividad y la eficacia de las políticas sociales de los estados en un contexto de restricciones presupuestarias. Como ya se ha señalado más arriba, eso se ha traducido fundamentalmente en incrementar los mecanismos de control de los beneficiarios de las ayudas sociales, así como los requisitos para obtenerlas (Agostini & Sabato, 2014). Las restricciones consiguientes provocan que en más de la mitad de los países de la UE las prestaciones no lleguen a todas las personas en situación de pobreza (Frazer & Marlier 2016). Como también se ha dicho, la condicionalidad se justifica señalando la necesidad de que el apoyo sea “recíproco” y que los beneficiarios deben buscar trabajo activamente. Sin embargo, en muchos casos los empleos ofertados están mal pagados y son precarios.

Las consecuencias del principio de la inclusión activa quedan especialmente puestas de relieve en el caso del diseño de los sistemas de ingresos mínimos. El ingreso mínimo es un tipo de ayuda que se presta a las personas con pocos recursos personales o familiares. Su objetivo es satisfacer las necesidades básicas de los prestatarios. Esta prestación se entiende como complementaria de los sistemas universales de seguridad social²⁴.

Con el advenimiento de la crisis la función de los sistemas de ingresos mínimos cambia en muchos países. Su objetivo principal se transforma en atender las necesidades básicas de las personas afectadas por los crecientes índices de desempleo y pobreza. La falta de trabajo ha afectado con especial intensidad a los más jóvenes, alcanzando a más de un 40% en países como Italia. El desempleo de larga duración (más de doce meses) y muy larga duración (más de 24 meses) se ha incrementado en todos los países de acuerdo con las estadísticas de Eurostat. Como hemos visto al inicio de este texto, las personas en situación de pobreza o en riesgo de caer en ella han aumentado. Consecuentemente, la demanda de las ayudas de ingresos mínimos ha crecido notablemente en el marco de los países de la UE. Sin embargo, las políticas económicas puestas en marcha tras la crisis han creado un contexto enormemente desfavorable para que los estados miembros aumenten el gasto público destinado a los más pobres. De acuerdo con el análisis de la Red Europea de Política Social que agrupa a expertos de todos los países, sólo en cinco estados el sistema de ingresos mínimos es suficiente para llevar una vida digna. Además, en la mayoría de los estados la cuantía de la prestación no es suficiente para superar el umbral del AROPE, por lo que su efectividad para sustraer a las personas de la pobreza es enormemente limitada (Frazer & Marlier, 2016).

²² European Commission: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Concerning a consultation of action at EU level to promote active inclusion of people furthest from the labour market*. COM (2006) 44 final, Brussels.

²³ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS: *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020* Brussels, 20.2.2013 COM (2013) 83 final.

²⁴ Sobre los sistemas de ingresos mínimos v. Bahle, T., Hubl, V., & Pfiefer, M. (2011).

En el caso de Alemania, el ingreso mínimo fue introducido en 2005. Una característica distintiva de su sistema es que también puede ser percibido por personas con empleo. La introducción del ingreso básico coincide con la reforma laboral que introdujo los “Minijobs”. El sistema de ingresos mínimos se ha convertido, en parte, en un subsidio que permite pagar mini-sueldos.

En el caso de Gran Bretaña, el gobierno conservador formado tras las elecciones de 2010 tuvo como prioridad luchar contra el déficit presupuestario generado por los rescates bancarios. Para ello introdujo recortes en las prestaciones sociales. Realizó también sustanciales reformas en el sistema de ingreso mínimos existente. El complejo mecanismo anterior fue sustituido por una única prestación, el *Universal Credit*. En el sistema preexistente existían p. ej. dos regímenes de ingresos mínimos: uno en el trabajo y otro fuera del trabajo. Ahora, el subsidio se concede en base al nivel de ingresos y su gestión ha sido transferida a los responsables del ministerio de trabajo. Prácticamente todos los beneficiarios de la ayuda deben buscar activamente empleo, estando condicionada a ello la continuidad de la prestación. No obstante, los mecanismos de evaluación de resultados incentivan a los *Jobcenters* a centrarse en los parados más “empleables”. Por ello, la articulación entre políticas de empleo y política social que se pretendía no ha dado los resultados esperados en el caso de las personas con mayores dificultades para encontrar trabajo.

CONCLUSIONES

La caja de herramientas utilizada para luchar contra la pobreza en el marco de la Estrategia Europa 2020 no ha sido nada eficaz. El objetivo de salvar a 20 millones de personas del riesgo de pobreza y exclusión social no sólo no se está alcanzando, sino que está más lejano que en 2010. La razón de este fracaso hay que buscarla en las políticas de austeridad puestas en práctica para combatir la crisis. Se trata de políticas que propugnan la estabilidad presupuestaria mediante el recorte de gastos en lugar del aumento de ingresos. Los recortes están afectando especialmente a los gastos sociales. El fracaso reside también en una visión unilateral de las causas de la pobreza, que lleva a considerar la inserción en el mercado laboral como la condición necesaria y suficiente para dejar de ser pobre.

Centrarse exclusivamente en el empleo como mecanismo para combatir la pobreza plantea una serie de graves problemas. El primero es que las políticas de austeridad puestas en práctica no van dirigidas a la creación de empleo. Se incentivan medidas desreguladoras del mercado de trabajo, pero las desregulaciones de las últimas décadas han puesto sobradamente de manifiesto su ineficacia para crear empleo de calidad. Nos encontramos así, con altos niveles de paro y con la circunstancia de que tener un puesto de trabajo no garantiza salir de la pobreza (se trata del fenómeno de los llamados “working poors”).

La coordinación entre las diferentes herramientas de lucha contra la pobreza no está suficientemente lograda. La EPAP, una de las iniciativas estrella de Europa 2020 no está coordinada con el SE, ni con el OMC. La sensibilidad social del Semestre Europeo se ha mostrado, por su parte, muy limitada, debido al predominio de los organismos responsables de las políticas económicas y fiscales sobre los que se ocupan de cuestiones sociales. Los únicos mecanismos eficaces y con capacidad coordinadora son los Fondos Europeos, en particular el Fondo Social y el fondo creado para ayudar a las personas en situación de extrema pobreza.

El FSE exige que los estados dediquen el 20 % de las subvenciones contenidas a la lucha contra la pobreza y la exclusión social. El fondo de ayuda a las personas en situación de extrema necesidad subvenciona medidas de asistencia material (especialmente alimentaria) dirigidas a

las personas en situación más precaria. Por otro lado, estos fondos condicionan la concesión de las ayudas a que los estados establezcan en sus programas operativos mecanismos que aseguren la participación de los *stakeholders* en la implementación de las medidas. Se trata de los únicos instrumentos que incentivan de una manera eficaz que las organizaciones sociales puedan participar activamente.

Por último, el aprendizaje mutuo (*learning*) es un objetivo fundamental de los mecanismos de coordinación, pues permite aproximar posturas entre expertos, funcionarios y autoridades de diversos países. El mecanismo más directamente relacionado con el *learning* son los procesos de *peer review* en los que se analizan las políticas sociales de uno o más estados. Pero la eficacia de este tipo de encuentros depende de factores externos a las evaluaciones por pares. En el caso de los procesos dirigidos a evaluar el cumplimiento de las Recomendaciones específicas, los estados se ven sometidos a las constricciones propias del Semestre Europeo, que son muy débiles en el caso de la política social. En el caso de los *peer review* que se realizan fuera del Semestre, la influencia de los resultados depende de los estados que asisten y de sus específicas circunstancias políticas. No hay evidencia, por tanto, de que se esté produciendo una convergencia de las políticas sociales de los estados miembros como consecuencia del efecto de los mecanismos de coordinación puestos en marcha en el marco de la Estrategia Europa 2020.

REFERENCIAS

- Agostini Chiara & Sabato Sebastiano (2014). WorkPackage 4. Multilevel “Arenas” for Fighting Poverty and Social exclusion. National Report Italy. http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2014/05/COPE_WP4_National_Report_Italy.pdf
- Armstrong, K. A. (2012). EU social policy and the governance architecture of Europe 2020. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 18(3), 285–300.
- Angelin Anna, Johansson Håkan, Koch Max & Panican Alexandru (2014). Multilevel “Arenas” for Fighting Poverty and Social exclusion. National Report Sweden. http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2014/05/COPE_WP4_National_Report_Sweden.pdf
- Bahle, T., Hubl, V., & Pfiefer, M. (2011). *The last safety net: A handbook of minimum income protection in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Berry, C. (2015). Citizenship in a financialised society: financial inclusion and the state before and after the crash. *Policy & Politics*, 43(4), 509–525.
- Clegg, Daniel (2016). “Combating Poverty Through ‘Active Inclusion’? The European and National Contexts.” In *Combating Poverty in Local Welfare Systems*, edited by A. Johansson, H. Panican, 77–104. PalgraveMacmillan.
- Derruine, Olivier, and Anne Tiedemann. (2011). “The First European Semester and Its Contribution to the EU 2020 Strategy.” *European Policy Study*.
- EAPN (2014) EAPN’s Key Messages. 4th Annual Convention on Poverty and Social Exclusion, BRUSSELS, 20-21 November, 2014
- Frazer, H., & Marlier, E. (2016). Minimum Income Schemes in Europe-A study of national policies’. European Social Policy Network, Brussels: European Commission. Available online.
- Jessoula, M. (2015). Europe 2020 and the Fight against Poverty - Beyond Competence Clash, Towards “Hybrid” Governance Solutions? *Social Policy & Administration*, 49(4), 490–511.
- Johansson, Håkan, and Alexandru, Panican. (2016). *Combating Poverty in Local Welfare Systems*. London: PalgraveMacmillan.
- Peña—Casas, Ramon. 2012. “Europe 2020 and the Fight against Poverty and Social Exclusion: Fooled into Marriage?” *Social Developments in the European Union 2011: Thirteenth Annual Report*. ETUI, 159.
- Sabato, Sebastiano, and Bart Vanhercke. 2014. *About the Baby and the Bathwater: Assessing the European Platform against Poverty*. Brussels: ETUI aisb.

- Zeitlin (2010) Towards a stronger OMC in a more social Europe 2020: a new governance architecture for EU policy coordination, in Marlier E., Natali D. and Van Dam R.(eds.) *Europe 2020: Towards a more social EU?* Brussels, PIE-Peter Lang, 253-273.
- Zeitlin, J., & Vanhercke, B. (2014). Socializing the European Semester. Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe, 2020, 2014. –2017. Working Paper.