

La crisis de la Unión Europea, de los Estados europeos de Bienestar y del Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión

Fernando Casas Mínguez
Universidad de Castilla – La Mancha
Gregorio Rodríguez Cabrero
Universidad de Alcalá



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

1. Introducción

En este documento nos preguntamos en qué medida las políticas económicas y financieras adoptadas por la Unión Europea (UE) para hacer frente a la gran crisis que se inicia en 2008 han condicionado, incluso determinado, las políticas sociales de los países miembros y, en general, las políticas de cohesión social.

El análisis de las políticas económico-financieras y sociales se aborda en la sección 1 desde el punto de vista de instituciones como el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Comité Económico y Social Europeo como contraste con los discursos y políticas de la Troika. Es decir, se analizan las políticas anticrisis y sus impactos sociales contrastando la lógica democrática de las instituciones de la Unión Europea, con la lógica tecnocrática de la Troika.

De manera concreta en la sección 2 tratamos de constatar en qué medida los programas nacionales de reforma (PNR) y las políticas anticrisis tienen como referencia la lucha contra la exclusión y la pobreza y si tienen visibilidad y efectividad; en especial nos referimos a la visibilidad e impacto de las políticas de garantía de renta mínima, inclusión activa y lucha contra la pobreza infantil.

2. Las políticas europeas frente a la crisis económica y financiera

En febrero de 2009 con Europa en recesión, un aumento inaceptable del desempleo y un gasto público enorme, destinado a estabilizar el sistema bancario, aparece el Informe del Grupo de Expertos de Alto Nivel presidido por Jacques Laroui  re (2009). El Informe elaborado por mandato de la Comisión Europea analiza la crisis financiera y propugna procedimientos eficaces de gestión de las crisis. El grupo propone un nuevo marco de legislación y supervisión financiera encaminado a reducir el riesgo y coordinar la supervisión para generar confianza auténtica. Si algo dejan claro los autores del Informe es la importancia de los acuerdos políticos, es decir, que constituye la mejor opción la adopción de métodos y criterios aprobados por todos, de manera que Estados, inversores y ciudadanos gocen de protección adecuada en la Unión Europea. En un breve Prólogo al Informe, Jacques Laroui  re presenta las opciones de que dispone Europa para responder ante la grave crisis financiera: de una parte, "chacun pour soi", es decir que cada cual "vaya a lo suyo", consistente en las soluciones de empobrecer al vecino; o de la otra, "una cooperación europea... que redunde en beneficio de todos". Hasta el momento hay indicios vehementes para conjeturar que es la primera opción la que está teniendo éxito.

Como consecuencia de que los Estados de la Unión se han decidido por el "ir cada uno a lo suyo", la Troika, al margen de la Unión Europea, impone políticas que contribuyen a que la crisis financiera, económica y de la deuda, desencadenada por la nueva economía, sea más que una crisis económica y del euro. Sus medidas empobrecen a los ciudadanos de algunos países europeos, quiebran la cohesión y obstaculizan el desarrollo de la Unión Europea. Desde el punto de vista económico, laboral, político, ideológico y social la crisis está engendrando una situación cualitativamente distinta a la del modelo social europeo, proclamado en el Tratado de Lisboa, uno de cuyos fundamentos es la economía social y el objetivo común "alcanzar un equilibrio basado en la interdependencia activa entre el crecimiento económico y la solidaridad social" (Parlamento Europeo, 2006). Como resultado de estas políticas se puede afirmar que est  n en crisis la Unión Económica y Monetaria y el funcionamiento de la Unión Europea (UE) en su conjunto.

En las líneas que siguen, desde una perspectiva institucional y mirando desde el sur de Europa, reflexionamos sobre la crisis financiera, las diversas interpretaciones que sobre la

crisis y las medidas adoptadas, han realizado distintas instituciones de la Unión; las respuestas políticas que en función de las definiciones de la realidad se han ido abriendo paso en Europa; las estrategias seguidas para diseñar las políticas; las evaluaciones que el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social Europeo han realizado sobre el procedimiento, las medidas adoptadas y el impacto de unas políticas que no sólo atentan a los valores y objetivos de la Unión Europea, sino que considerando el sufrimiento que producen, son desoladoras.

Lo que pone de relieve nuestro análisis es que durante el desarrollo de la crisis, el Parlamento, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones han considerado que la estrategia de más Europa, era la adecuada para superar la crisis. Como veremos sus propuestas pretenden que la gestión de la crisis se realice por las instituciones de la UE, siguiendo los procedimientos establecidos en el Tratado de Lisboa, para conseguir los objetivos contemplados en el Tratado y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

2.1. La Unión Europea y los diagnósticos sobre la crisis financiera

El Comité Económico y Social Europeo (CESE, 2010) adopta, en diciembre de 2009, un dictamen de iniciativa sobre la crisis. Comienza el documento refiriéndose a esos años de una euforia generalizada, en que los “expertos”, avalaban la “validez” de todo lo que sucedía en la economía global, la superioridad del modelo “vigente”, y sostenían que tarde o temprano el mercado regularía todo y eliminaría los “excesos”. Luego señala, a modo de premisas, lo que considera como causas de la crisis. De un lado la evolución de las finanzas internacionales, apoyada en la cultura económica “ultraliberal”, que ha terminado por alimentarse a sí misma y no a la economía real, provocando una “megainflación” financiera. Del otro, y como segunda causa, las regulaciones escasas, insuficientes y apenas respetadas. Las normas que existían no han funcionado o no han sido aplicadas por los organismos de supervisión ni las agencias de clasificación, cuyo comportamiento ha mermado la transparencia de los mercados.

Afirma el CESE que los bancos participaron durante la burbuja financiera, de manera consciente o inconsciente, en actividades de alto riesgo, para las que las disposiciones y precauciones en vigor resultaban completamente insuficientes. El CESE se refiere al funcionamiento de los servicios bancarios para particulares, indicando que concedieron préstamos imprudentes por medio de hipotecas y tarjetas de crédito. Alude en su dictamen a los servicios bancarios de inversiones, donde los préstamos y otros productos financieros (como adquisiciones de empresas mediante emisiones de deuda) se «empaquetaban» y volvían a empaquetar en complejos derivados y se comercializaban sin el debido control o las reservas adecuadas. Apunta que la fuerte concentración bancaria (hasta el punto de generar la convicción de que “los bancos son demasiado grandes como para dejarlos quebrar”) y el fracaso de la gestión del riesgo no podían sino provocar las consecuencias actuales a través de un efecto dominó sin obstáculos. Por todo lo cual, según el CESE nos enfrentamos a una crisis financiera, que se ha extendido a los sectores productivos provocando una crisis económica, monetaria, comercial y social y, en consecuencia, una crisis de confianza. Así pues, la crisis financiera original ha pasado a convertirse en una crisis macroeconómica que se ha propagado a la economía real provocando una caída del PIB y un claro aumento de la tasa de desempleo. En este contexto, el CESE se pregunta por la posición de la UE y el papel que deberá desempeñar en el futuro.

En octubre de 2010 aparece una Resolución del Parlamento Europeo (2010), sobre la crisis financiera, económica y social. Según el Parlamento los factores principales que contribuyen a la crisis financiera, que estalla en Estados Unidos, son los desequilibrios globales, la gobernanza regulatoria (regulación y supervisión) y la política monetaria. Como factores específicos del sistema financiero, alude a la complejidad y la opacidad de los productos

financieros, los sistemas de remuneración a corto plazo y unos modelos empresariales inadecuados. Se refiere también al comportamiento especulativo por parte de los mercados financieros, y que algunos inversores han asumido riesgos muy grandes, lo cual fue agravado por el oligopolio de las agencias de calificación. Incluye también entre las causas la multiplicación de los productos complejos fuera de balance, o cuentas de orden (como los SPV, CDO, CDS, etc.), y los mecanismos de titulización resultantes de un sistema bancario paralelo no regulado que han aumentado el riesgo sistémico. Hace alusión a la influencia que pudo tener una falta de ética y de valores, en el comportamiento de algunos agentes en las entidades y los mercados financiero y, asimismo, apunta que las agencias de calificación de riesgos contribuyeron a la crisis, debido a la manera nociva en que fueron fijados sus incentivos, como resultado en gran medida de una falta de competencia. Menciona de modo particular, que antes del estallido de la crisis, carecían de coherencia y consistencia las estructuras de gobernanza económica y financiera existentes, tanto a nivel mundial, como de los EE.UU o en el seno de la Unión Europea; entre sus cometidos no estaba el controlar las interdependencias entre las instituciones financieras y entre países.

Los análisis que sobre la crisis realizan las instituciones de la Unión Europea están en sintonía con el contenido del Informe sobre la crisis, elaborado por la Comisión de Investigación del Congreso de los Estados Unidos (FCIC, 2011), y hecho público en enero de 2011. La mencionada Comisión subraya en su informe que la crisis fue un acontecimiento evitable que se desencadenó por el afán desmesurado de los bancos por el riesgo, junto a la ineptitud de las agencias de calificación de riesgos (Moody's, Fitch y Standard&Poors). El Informe describe fallos en los sistemas de regulación y supervisión financiera del Gobierno y de las empresas, en las prácticas contables y auditoras y en la transparencia en los negocios. La Comisión investiga el papel directo de algunos gigantes de Wall Street en el desastre financiero, por ejemplo en el mercado de subprimes, y el de las agencias encargadas del ranking de bonos. Sus pesquisas muestran que en esta "nueva economía" las entidades de negocios más representativas actúan de espaldas a las normas, sitúan sus deudas fuera de los balances y dibujan una realidad engañosa, distorsionando las cuentas mediante la intervención de los activos en sus libros contables. Gracias a la demanda interpuesta contra Goldman Sachs conocemos que las agencias de calificación de riesgo (es decir, Moody's, Fitch y Standard&Poors) se han servido del engaño a los clientes como práctica habitual. En el año 2010 la fiscalía estadounidense promueve un proceso criminal contra el banco de negocios de Goldman Sachs (Thomas, 2010)). El banco es llevado a los tribunales bajo la acusación de fraude, por la Comisión del Mercado de Valores de Estados Unidos (la SEC por sus siglas en inglés).

Refiriéndose a la manera de proceder del gran banco de negocios, el presidente de la Comisión de Investigación de la Crisis Financiera (FCIC), Phil Angelides, llegó a afirmar que *"Goldman Sachs actuaba como un concesionario que vende coches sin freno a sus clientes, sin avisarles del peligro"* (Pozzi, 2010). Produce estupor pensar que en 2005 Alan Greenspan, presidente de la Reserva Federal entre 1987 y 2006, elogiara esos productos financieros de complejidad creciente (que según hemos ido viendo tanto el CESE, como el Parlamento Europeo o la Comisión del Congreso mencionan), por su contribución al desarrollo de un sistema mucho más flexible, eficiente y, en consecuencia, resistente que el que existía hace tan solo un cuarto de siglo. Comentando estas palabras subraya Paul Krugman *"lo llamativo que resulta el grado de perfección con el que Greenspan lo entendió mal"*. Porque fueron precisamente estas innovaciones las que llevaron al sistema al borde del abismo tres años después (Krugman; 2012, 65).

Como hemos comprobado en las reflexiones sobre la crisis del Comité Económico y Social Europeo, el Parlamento Europeo y el Congreso, hablan de ética (su ausencia). Parece que comparten la tesis sobre la banalidad del mal de Arendt (2003), reformulada por Zuboff (2009), cuando establece un paralelismo entre personas como Eichmann que, con extraordinaria diligencia, participan en la masacre administrativa de los crímenes del nazismo, y el escandaloso comportamiento de las instituciones financieras que provocan crisis y arruinan

La crisis de la Unión Europea, de los Estados europeos de Bienestar y del Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión

ciudadanos. De la misma manera que la Comisión del Congreso habla de los que venden coches sin freno, el CESE hace hincapié en el comportamiento de los ejecutivos y personal de la banca de inversión, que ha perjudicado a todo el sistema financiero y ofrece una imagen muy negativa de él (CESE, 2010). Menciona el CESE *los abusos sin escrúpulos a los que hemos asistido*, por parte de los servicios bancarios. En concreto alude a la utilización de incentivos inapropiados, para los ejecutivos cuyas operaciones tenían *consecuencias para el perfil de riesgo del banco*. Asimismo señala que en su lógica de funcionamiento *las recompensas personales tenían prioridad sobre los intereses de la mayoría de los accionistas, o de los ciudadanos*, que desconocían dichos riesgos y habían comprado los valores. De ahí que el CESE considere que la crisis que vive la economía mundial, y la europea, radica precisamente en una causa más profunda y sistémica, relacionada con valores éticos y morales (responsabilidad, legalidad, justicia social). Como hemos comprobado las investigaciones realizadas por las instituciones europeas y de los Estados Unidos son semejantes, sin embargo difieren las consecuencias jurídicas que derivan de las pesquisas realizadas por la Comisión del Congreso de Estados Unidos, sobre las actuaciones de las entidades financieras (Casas F: 2011), que las que eventualmente han derivado de las realizadas por las instituciones europeas.

Los planteamientos de las instituciones europeas están en línea con diversas teorías sobre la crisis pergeñadas en el mundo académico. Asumen planteamientos de la teoría de la sociedad del riesgo, según la cual la crisis financiera y la crisis del euro se entienden como una especie de Chérbobil económico. Los rasgos de la crisis son dos: que antes de que ocurriera era inconcebible y su origen y consecuencias son globales. Lo que quiere decir que para entender la crisis el marco de referencia no puede ser el estado nacional. Entre las consecuencias asociadas a la crisis este enfoque señala que los riesgos económicos se transforman en riesgos sociales y políticos. El que unos pocos se enriquezcan desmesuradamente, mientras algunos países y las jóvenes generaciones quedan marginados y al borde del abismo, tiene repercusiones políticas. Es el caso de Europa donde la política de la Troika, que salva los bancos causantes de la crisis, condena al paro y la precariedad a los jóvenes, y consigue que se movilicen en defensa de su dignidad y los derechos humanos. Estos efectos asociados no siempre los perciben los economistas, porque entienden la crisis en clave económica.

También incluyen los diagnósticos de las instituciones europeas referencias a Paul Samuelson (2008), para quien el problema de la crisis es sistémico, de esa “nueva economía”, que sacraliza el mercado, la desregulación y alardea de desconfianza hacia el Estado. Una economía que se presentó como “innovadora” (Stiglitz, 2010) y que con su contabilidad creativa y su ingeniería financiera, hizo concebir la ilusión de que es posible la “creación de valor sin riesgo” y una especulación sin límites. Una economía financiera cuyo rasgo de volátil inestabilidad (Strange, 1999) nos convierte a todos en jugadores involuntarios. Se puede afirmar asimismo que comparten los planteamientos esbozados por Krugman, cuando afirman que la mejor forma de pensar sobre esta crisis continuada es aceptar el hecho de que estamos viviendo una verdadera depresión (Krugman, 2012). En el sentido de “*un estado crónico de actividad inferior a la normal durante un periodo de tiempo considerable, sin tendencia marcada hacia la recuperación ni hacia el hundimiento completo*”.

Esta depresión, desde la perspectiva del Sistema-mundo esbozada por Wallerstein, es percibida como una crisis estructural del capitalismo histórico. En el sentir de Wallerstein, el aspecto más fundamental de esta crisis es la mercantilización de todas las cosas. La presión a favor de la expansión de la mercantilización es relativamente incontrolada, lo que favorece que la crudeza del sistema se haga más visible, porque el mercado deja de ser el velo que oculta las relaciones sociales de producción. Un rasgo característico de esta crisis estructural, apuntado por Wallerstein, quizá ayude a entender el devenir de la crisis en la UE: la existencia de una serie de fluctuaciones caóticas fortísimas de todo –los mercados, el empleo, las deudas, los impuestos-. Durante su vigencia, la incertidumbre, en el corto plazo, se vuelve crónica. Y la incertidumbre tiende a congelar la toma de decisiones económicas lo que, por supuesto, empeora la situación. Casi todos los Estados están sometidos a una fuerte presión

entre la reducción de los ingresos y los gastos que deben hacer frente (Wallerstein, 2010). Casi todos están reduciendo gastos, recortando los sistemas de protección y reduciendo las transferencias a entidades estatales de carácter autonómico, regional y local. El impacto de los recortes en los Estados es inmediato. Por un lado los debilita, dando lugar a que comunidades y regiones busquen escindirse, si lo consideran ventajoso económicamente. Pero por otro lado, los Estados son más importantes que nunca, en la medida que las poblaciones buscan refugio en las políticas proteccionistas (mantener “nuestros” empleos, no los “suyos”). Reflexionando Gray sobre la crisis del capitalismo global, argumenta que ocasiona otra “gran transformación”, destruye la cohesión y amenaza la estabilidad en la Unión Europea. Aunque en contra de sus previsiones, la moneda única no ha protegido a Europa del colapso económico, ni la Unión Europea ha sabido aprovechar la eventual ventaja que puede suponer la moneda única para responder a la crisis global (Gray, J: 2000, 293).

2.2. Falacias sobre la crisis financiera, del euro y políticas de ajuste

Sobre las representaciones deformadas de la crisis reflexiona Krugman, a lo largo de su obra, distinguiendo entre mentiras (por parte de los republicanos en Estados Unidos) y los engaños de los dirigentes europeos. Ante las protestas de Occupy Wall Street, Michael Bloomberg, alcalde de Nueva York alegó que fueron los políticos del Congreso, de mayoría demócrata, los que impulsaron a los bancos a conceder créditos imprudentes a todo el mundo. Y ahora, añadía, quieren demonizar a los bancos echándoles la culpa (Krugman, 2012: 75). Este relato que culpa al gobierno es la “Gran Mentira” de la crisis financiera en Estados Unidos. La razón de esta mentira es la negativa a admitir que los planteamientos de la nueva economía fueron los causantes de la crisis, o como llegó a decir Greenspan “que todo el edificio intelectual se había derrumbado” (Krugman, 2012: 111).

En Europa también tenemos nuestra representación falseada sobre las causas de la crisis. Krugman habla, en este sentido, del Gran Engaño Europeo. Según Krugman lo que ha provocado la crisis en la zona euro es la existencia de una colección de países que, a pesar de no encontrarse tan mal como Estados Unidos (en términos de deuda, inflación y balance por cuenta corriente), no son una Unión. Sino que cada uno cuenta con sus presupuestos y sus propios mercados laborales, pero sin moneda, y eso ha provocado la crisis. A diferencia de Islandia (víctima de un mayor desastre financiero pero con moneda), que afrontó el desastre devaluando, los países del euro no pueden devaluar su moneda para recuperar competitividad.

Pero además la crisis del euro se agrava por una debilidad imprevista de la moneda común: los países sin moneda son vulnerables al pánico, por miedo a que no paguen. De tal manera que el empeño de los inversores por evitar pérdidas por impago, terminó desencadenando el temido impago (Krugman, 2012; 195). Es lo que sucedió con España que, a pesar de tener menos deuda y déficit que Gran Bretaña se enfrentó a un riesgo del que Gran Bretaña está libre: la congelación de liquidez. Es decir, que el euro penaliza a los países, incluso a los solventes. Es el caso de Finlandia. Tan digno de solvencia como los otros escandinavos pero, al estar dentro del euro, ve cómo sus costes por préstamos se incrementan más que los de Suecia o Dinamarca, que conservan su moneda y la posibilidad de salir por sí solas de apuros en caso de que les falte efectivo.

Obviamente, este relato sobre la crisis de los países de la zona euro no es el que ha predominado. Tampoco se difunde el diagnóstico del Parlamento Europeo dando cuenta de que si Europa tiene más problemas es porque las respuestas políticas adoptadas en relación con la crisis han resultado inadecuadas, insuficientes, tardías y, en fin, su escasa capacidad de gobernanza. El gran engaño consiste en hacer creer que la crisis europea se debe ante todo a la irresponsabilidad fiscal. Los estados experimentan dificultades porque gastan de más, contraen déficits presupuestarios y se endeudan en exceso. En realidad, según los datos, el

promedio ponderado de las proporciones de deuda/PIB en los países del euro, que atravesaron por mayores dificultades, descendía de forma sostenida hasta 2007. Lo cual quiere decir que los países del grupo GIPSI (Grecia, Irlanda, Portugal, España e Italia) no eran derrochadores. Como señala Krugman *la deuda se disparó con la llegada de la crisis* (Krugman, 2012: 191).

El gran engaño europeo, en opinión de Krugman, comienza por falsear las causas de la crisis, para luego impedir las soluciones reales. Así por ejemplo, hay dirigentes de bancos importantes que atribuyen a los políticos la culpa de la crisis: “porque lo han hecho muy mal (Zafra, 2012)”; y dirigentes de la Unión Europea de relevancia, como la canciller alemana Merkel, que se atreve a afirmar que la crisis que hoy sufrimos algunos países del sur de Europa tiene su origen en la ausencia de ética de trabajo, espíritu de sacrificio y el hedonismo de los ciudadanos (Lauchini, 2011). A ellos habría que añadir el papel de los medios de comunicación. Según Der Spiegel la siesta es la razón la caída del PIB y el rescate bancario en España (Cinco Días, 2013)¹. Esta singular manera de definir la crisis (Moreno, L. 2012, 144) contribuye a ocultar el desastre financiero y escamotea el mal funcionamiento de la economía del euro (Baelo, 2010).

Claro que si a base de repetición los dirigentes europeos logran inculcar esos discursos consiguen dos cosas. Por un lado evitan aludir al fallo espectacular de los banqueros, del sistema bancario europeo y de los órganos públicos (Banco Central europeo y Bancos centrales de los estados miembros) y privados (agencias de calificación) encargados del control y supervisión de la economía financiera. Con lo cual se libran del eventual descontento de los ciudadanos de la zona euro por su ineficacia. Por otra parte, se crean divisiones entre los ciudadanos de los distintos países, culpables o víctimas inocentes del endeudamiento, que entran en conflicto y acaban todos siendo los auténticos sufridores de la crisis del sistema financiero (soportando los unos, “merecidamente”, pérdidas de empleo, desalojos de sus viviendas y recortes en salarios, protecciones y derechos; aguantando los otros, “sin culpa”, eventuales subidas de impuestos, contención de protecciones, salarios y derechos).

Una de las ventajas que tiene esta representación distorsionada de la realidad, tan perjudicial para la Unión y la ciudadanía europea, es que infunde confusión y miedo. Un miedo que crea las condiciones adecuadas para que todos los ciudadanos europeos acepten o consientan, como inevitables, las políticas de ajuste duro. Solo se requiere que esta descripción distorsionada de la realidad predomine, para que a los declarados culpables de la crisis (esto es los ciudadanos de la Europa del sur), se les castigue como merecen, con el completo asentimiento del resto de la ciudadanía europea.

Como es palpable, la lógica del razonamiento es simple, primero se crean los virtuales responsables de la crisis para luego, con el aplauso de todos, imponer como castigo las merecidas políticas de ajuste. Ciertamente esta visión populista y deformada de la realidad viene fletada por Alemania (Lindner, F 2012) y los países nórdicos. Algunos gobiernos de esos países se valen de ese argumento, para justificar sus ajustes, proyectando la culpa hacia el sur. Pero también comparten alegremente el discurso de que *la fiesta terminó*, las élites empresariales, financieras y políticas de los países con problemas, incluyendo en ese grupo a buena parte de las élites económicas y políticas de España, que perciben el momento presente como una magnífica oportunidad para recortar derechos y privatizar la protección. Según hemos comprobado, los documentos de las instituciones de la Unión (Parlamento, la Comisión Europea, Comité Económico y Social Europeo y Comité de Desarrollo Regional) que suelen ser más rigurosos en sus análisis (otra cosa es el eco en sus propuestas), se refieren a la crisis económica y financiera mundial insistiendo en el diagnóstico de que “el sector financiero ha desempeñado un papel fundamental en el desencadenamiento de las crisis”, para añadir más adelante todo lo contrario de lo que vienen afirmando algunos dirigentes europeos, esto es, que “han sido las administraciones públicas y los ciudadanos europeos en su conjunto quienes han tenido que soportar los costes de las mismas”.

¹ http://cincodias.com/cincodias/2013/06/29/economia/1372508695_325326.html#?sap=Outbrain-url-cds
[Consultado el 30.06.2013]

La crisis de la Unión Europea, de los Estados europeos de Bienestar y del Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión

El CESE habla de la degeneración del sistema financiero, por falta de políticas, por las omisiones y los errores cometidos por los gobiernos, no sólo en el ámbito de las finanzas sino también en el de las políticas macroeconómicas y monetarias. Se refiere a la UE, carente de instrumentos suficientes para actuar, cuyo modelo socioeconómico es atacado como si fuera la causa de todos los males. Apunta a unos organismos internacionales demasiado débiles para poder intervenir. Y, en fin, a la coartada de la globalización a la que recurre el poder político, culpándola de todo y asumiendo así una gran responsabilidad por las causas que han dado lugar a la crisis. El CESE parte de la hipótesis de que la recuperación de la confianza en el funcionamiento de los sistemas económico y financiero no puede lograrse únicamente mediante "mecanismos" de mercado que han funcionado mal, por lo que propone la necesidad de aplicar políticas macro o microeconómicas europeas.

De acuerdo con esta definición de la crisis que atribuye la responsabilidad fundamental al funcionamiento del mundo financiero, la Comisión Europea propone, tímidamente, que *"el sector financiero aporte una contribución más equitativa, habida cuenta los costes que genera la lucha contra la crisis y de la escasa tributación a la que está sujeto actualmente"*. En consonancia con este planteamiento surge la propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE (Comisión Europea, 2011). Propuesta que forma parte del *"ambicioso programa de reglamentación del sector financiero"* que empezó a explorar la Comisión Europea en el año 2010. Han pasado cuatro años, y solo se ha conseguido que una versión suave del impuesto sobre las transacciones especulativas, haya sido aprobada tímidamente para algunos países en 2014. Y todavía está pendiente de implantación.

Las razones de que las reformas en el mundo financiero se retrasen y tengan tantos obstáculos para salir adelante las ofrece la directora gerente del FMI en las jornadas sobre *"Capitalismo Inclusivo"* organizadas en la City (Monaghan, 2014). En su intervención la directora Gerente afirma que para que exista ese tipo de capitalismo *"tiene que haber más inclusión en el crecimiento económico y más honradez en el sistema financiero"*. Después de referirse a que *"la comunidad internacional ha hecho avances en la agenda reformista... especialmente... en la regulación bancaria"*, afirma que el avance es muy lento y la meta está todavía muy lejos, *"en parte por la complejidad de la tarea"* – añadiendo a continuación *"también se debe a feroces intentos de retroceder por parte de la industria (financiera)"*. Lo más preocupante al respecto es que a estas alturas según la directora del FMI *"todavía no se ha resuelto el problema de [las empresas que son] demasiado grandes para caer"*. A este respecto cita un reciente informe del FMI que señala que las ayudas que aún reciben se elevan a 70.000 millones de dólares en Estados Unidos y 300.000 millones de dólares en la zona euro.

Que en el sector financiero los avances sean "muy lentos" constituye una muestra de la incapacidad adiestrada de las autoridades del FMI y de la Unión, para gestionar la crisis y adoptar medidas adecuadas que respondan con contundencia a la fragilidad del sistema financiero de la eurozona. Algo que viene de atrás e indujo a que Georges Soros y 1.300 destacadas personalidades hicieran un llamamiento a los gobiernos europeos. Proponen que se llegue a un acuerdo vinculante mediante el que establezca un Tesoro común, que pueda captar fondos para la zona euro en su conjunto y asegurar que los Estados miembros se adhieren a la disciplina fiscal. También solicitan que se refuerce la supervisión común, la regulación y los sistemas de garantía de los depósitos en la zona euro y, por último, que se impulse una estrategia que conduzca al crecimiento y a la convergencia económica, porque entienden que el problema de la deuda no se puede resolver sin crecimiento².

Entre tanto, no deja de resultar desolador que la crisis sistémica mantenga al sistema económico mundial en serias dificultades y los ciudadanos europeos sufran resignados, viendo cómo no se acometen las reformas adecuadas para hacerla frente. En consecuencia, nos encontramos con que seis años después del estallido de la crisis, las reformas financieras

² http://elpais.com/diario/2011/10/12/economia/1318370406_850215.html [Consultado el 12.10. 2011]

formuladas por los dirigentes políticos, a un lado y otro del atlántico, siguen sin llevarse a cabo. Todo los discursos pronunciados al principio por los líderes quedan en palabras, en simple retórica ("si quieren pelea, la tendrán", Barack Obama (Pozzi, 2010); "hay que refundar el capitalismo (Sarkosy 2008)³" y exigir mayor transparencia al capitalismo financiero, Sarkosy y Merkel (2007)⁴).

Pero detrás de esta retórica demagógica están los programas de alivio y recapitalización que no cesan. En efecto mientras se pronunciaban estos discursos los Gobiernos de Estados Unidos y Europa rescatan a las mismas entidades financieras que ocasionaron la crisis con un cheque en blanco. Estados Unidos socializa el riesgo e interviene en los mercados de forma que no tiene precedentes. Lo que comienza con Bush (comprar o garantizar 700 mil millones de dólares de activos problemáticos), es continuado por la Reserva federal con Obama. En la misma línea, los países europeos adoptan políticas de intervención en la economía financiera para evitar bancarrotas y el derrumbamiento del sistema bancario. Los gobiernos europeos inyectan dinero público para responder a la crisis y la Unión Europea, en contra de lo establecido en los Tratados, se atreve a aprobar un fondo de estabilización de 500.000 millones de euros, que sigue ampliando. De esta forma los Bancos estatales y el Banco Central europeo se encargan de que los bancos se recapitalicen (400.000 millones de euros) y limpien sus activos tóxicos (1.2 billones). A todo esto hay que sumar las subastas de liquidez por las que el Banco Central, desde la llegada de Mario Draghi, facilita a los bancos millones de euros al 1% de interés. Estos planes de rescate apañados para salvar Wall Street y la banca europea se basan en la economía del goteo (trickle-down). Se trata de una estrategia auspiciada por quienes contribuyeron al caos, que se inspira en la ingenua idea de que si Estados Unidos o, en su caso la Unión Europea, inyectan dinero, a Wall Street y a los bancos, ese dinero acaba yendo a parar en *"las personas corrientes, beneficiaría a los trabajadores y a los propietarios de viviendas"*⁵. Sobre esta estrategia del rescate ironiza Stiglitz diciendo que es como *"hacer transfusiones masivas de sangre a un paciente que sufre hemorragia interna"*.

La generosidad de los alivios y la condescendencia en retrasar las reformas en el sistema financiero, para nada se compadece con la dureza de las medidas de ajuste que se dirigen a los ciudadanos. Este doble rasero aplicado por las élites económicas y políticas, induce a creer que aprovechan la crisis para arremeter contra el modelo de Estado social de los países europeos, recortar los derechos de los ciudadanos (sociales, laborales, políticos), privatizar la protección social y dismantelar servicios públicos. Como señala el CESE se ataca a todo el modelo social europeo, como si fuera culpable de la crisis, aunque las decisiones en materia de protección se dirijan más contra los países de la Unión Económica y Monetaria con serias dificultades, bajo los dictados de la Troika.

Para legitimar sus políticas de austeridad, la Troika recurre a los trabajos de dos economistas de la Harvard University, Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff, que señalaron, con todo un aparato estadístico, que cuando la deuda pública de un país superaba el nivel del 90% se produce la caída del crecimiento económico. Es memorable en este sentido su artículo "Demasiada Deuda Pública quiere decir que la Economía no puede crecer" ("Too much Debt means the Economy Can't Grow")(Reinhart y Rogoff, 2011).

Aunque la tesis fue desmontada por los profesores de Massachusetts Thomas Herndon, Michael Ash y Robert Pollin, en su artículo "Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff" (Herndon, Ash y Pollin, 2013), las

³ http://www.lemonde.fr/politique/article/2008/09/25/le-discours-de-nicolas-sarkozy-a-toulon_1099795_823448.html [Consultado: 27.09.2008]

⁴ SARKOSY Y MERKEL demandent une meilleur transparence du capitalisme financière, Le Monde, 11.09.2007 [En línea] <http://www.lemonde.fr/europe/article/2007/09/10/sarkozy-et-merkel-pour-un-capitalisme-financier-plus>

⁵ Sobre la economía del goteo ver los jugosos comentarios que realizó STIGLITZ J (2008) http://elpais.com/diario/2008/10/01/opinion/1222812004_850215.html [Consultado: 11.10.2008]

La crisis de la Unión Europea, de los Estados europeos de Bienestar y del Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión

políticas de recorte del gasto público para contener la deuda se mantienen. El resultado es que se obstaculiza el crecimiento, se causa sufrimiento y la deuda no para de aumentar. Los datos que en el reciente informe de primavera ofrece la Comisión Europea sobre España son significativos.

Tabla 1: Previsiones económicas de primavera 2014

Previsiones para España	2012	2013	2014	2015
Crecimiento del PIB (% , tasa interanual)	-1,6	-1,2	1,1	2,1
Inflación (% , tasa interanual)	2,4	1,5	0,1	0,8
Desempleo (%)	25,0	26,4	25,5	24,0
Saldo presupuestario público (% del PIB)	-10,6	-7,1	-5,6	-6,1
Deuda pública bruta (% del PIB)	86,0	93,9	100,2	103,8
Balanza por cuenta corriente (% del PIB)	-1,2	0,8	1,4	1,5

Fuente: Comisión Europea. 5 de mayo de 2014

Para contextualizar los datos de la tabla conviene tener presente que al inicio de la crisis el desempleo era en España el más bajo de la historia reciente: 8%. Desde que se inició la crisis en el verano de 2007 hasta 2013, la economía española ha perdido 5,1 por cien del PIB. La caída del empleo ha sido más de tres veces superior a la del PIB, el empleo ha caído un 18 por cien. El desempleo constituye lo más traumático del ajuste y lo más injusto socialmente. Según las previsiones, si hubiera un largo período de crecimiento sostenido conseguiríamos reducir el desempleo a 1 punto por año. Es decir que necesitaríamos 20 años para recuperar el nivel del inicio de la crisis.

Respecto a la deuda pública el panorama es perturbador, cuando se inició la crisis la deuda pública ascendía al 36,3% del PIB. En 2013 hemos superado el 93,4%. La deuda ha crecido a un ritmo de 100.000 millones al año. En 2012 por el rescate a los bancos la deuda crece 15 puntos del PIB y ha seguido creciendo a un ritmo de 14 puntos. La deuda pública superaba los 20.000 € por persona, y por ocupados 54.900€. Lo más lamentable es que la deuda ha crecido y no ha evitado que se destruyan empleos. Según los cálculos, con las políticas adoptadas se han destruido un millón de empleos por cada 15.5 puntos de incremento de la deuda. El gasto público alcanzó el máximo histórico del 48,3% del PIB 2013. Diez puntos más que al inicio de la crisis, y nuestra deuda sigue creciendo (Taguas: 2014,129). Para financiar este incremento del gasto se recurre al déficit público.

Lo dramático es que todos los países rescatados, que como veremos siguen las directrices de la Troika, órgano ad hoc que no contempla el Tratado de la Unión, aplican los ajustes recetados con independencia de su situación, esto es, reducción de los empleos en el sector público, recorte de ayudas a las familias, reducción de subvenciones a los parados, rebajas o congelación de las pensiones, congelación o rebaja del salario mínimo y del sueldo de los funcionarios y, en fin, recorte de las inversiones públicas en seguridad social, sanidad, educación y servicios sociales. Cuando uno analiza estas medidas acaba teniendo la sensación de que han sido los derrochadores ciudadanos, no los banqueros imprudentes, quienes provocaron la catástrofe.

De manera que estos gobiernos que deciden aliviar a los banqueros, no regular el sistema financiero y no se atreven a aprobar un impuesto riguroso sobre las transacciones especulativas (en la Unión Europea) muestran, sin embargo, mucho coraje para adoptar duros ajustes que afectan, directa o indirectamente, a la mayoría de la ciudadanía europea. En los países de la Europa del sur el empeño es acometer una reducción acelerada del déficit público (combinando subida de los impuestos de las rentas del trabajo con ajustes del gasto de las administraciones) junto con reformas estructurales y sucesivas del mercado laboral, auspiciadas por el Banco Central Europeo, teniendo a Alemania como paradigma (Beck, 2012)

y a los economistas C. Reinhart y K. Rogoff como inspiradores. Estas políticas de sufrimiento ocasionan, desempleo, precariedad, pobreza, aumento del endeudamiento e insolvencia. Las medidas adoptadas en respuesta a la crisis están afectando a mujeres, niños, jóvenes y personas poco cualificadas, dependientes de trabajos temporales y con salarios bajos, que se enfrentan a un empeoramiento de sus condiciones de vida. Pero además, según los datos que ofrecen los informes de la Comisión Europea (2010) y del Parlamento Europeo (2011), está provocando en los países de la Unión un aumento de la pobreza, del riesgo de pobreza y de los trabajadores pobres. En concreto 42 millones de personas viven en condiciones de privación material grave y no pueden cubrir una serie de necesidades consideradas esenciales para llevar una vida digna en Europa (el 8%); 116 millones de personas están amenazados de pobreza y un 22% de estas personas en riesgo de pobreza tienen un empleo. Es posible afirmar, por tanto, que la crisis no es solo una crisis del euro, lo que está en juego es más que impedir el hundimiento del euro, es evitar que se hundan los valores europeos.

2.3. La Unión Europea ante la crisis: Plan Europeo de Recuperación Económica

La reacción inicial a la crisis por parte de la Unión es una acción coordinada. Esta reacción inicial surge a finales de 2008, cuando la crisis está llegando a los ciudadanos europeos y los países de la zona del euro y varios Estados miembros se encuentran en recesión. Las previsiones económicas dibujan un panorama sombrío de crecimiento cercano a cero y el peligro de contracción de la economía de la UE en 2009, con un incremento del desempleo que rondaría los 2,7 millones de personas en los dos años siguientes, si no se adoptan medidas correctoras. La contracción del crédito, la caída del precio de la vivienda y el desplome de los mercados bursátiles contribuyen al retroceso de la confianza de los consumidores y la inversión.

En este contexto presenta la Comisión Europea un Plan Europeo para la recuperación económica (Comisión Europea, 2008). El pronóstico de la Comisión es que existe el riesgo de que la dramática situación siga deteriorándose, aún más, y empuje a la UE a una recesión más profunda y prolongada. Para detener esta espiral descendente la Comisión Europea afirma que es hora de actuar con rapidez y decisión. Su propuesta es que los Estados miembros y la Unión trabajen juntos, se coordinen entre sí y den una respuesta global más amplia. Según la Comisión Europea, las instituciones y los gobiernos europeos han de demostrar que están preparados para dar la respuesta adecuada. La solución para este momento difícil es Europa. Mediante la acción coordinada de los Estados miembros y la Unión Europea se puede impedir una recesión más profunda. El planteamiento se concreta en un Plan Europeo de Recuperación Económica que considera la crisis como una oportunidad, para que la Unión Europea trabaje conjuntamente en la vía de la recuperación.

Con el Plan Europeo de Recuperación, la Comisión perfila la respuesta global a la crisis mundial y define una actuación coordinada, para responder desde Europa. El Plan Europeo de Recuperación Económica consta de dos pilares y un principio. El primer pilar es una inyección masiva de poder adquisitivo en la economía con objeto de estimular la demanda y generar confianza. La Comisión propone que, con carácter de urgencia, los Estados miembros y la UE acuerden un impulso presupuestario inmediato de 200.000 millones EUR (1,5 % del PIB). El segundo pilar se fundamenta en la necesidad de dirigir la acción a corto plazo a reforzar la competitividad de Europa a largo plazo. El Plan invoca como principio fundamental la solidaridad y la justicia social, porque en épocas de penuria, la actuación ha de volcarse en ayudar a los más necesitados. La propuesta es trabajar para proteger el empleo tomando medidas en materia de contribuciones sociales; mejorar las perspectivas laborales a largo plazo de las personas que están perdiendo sus puestos de trabajo, mediante el Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización y un Fondo Social Europeo más ágil. Las iniciativas del Plan de Recuperación están de acuerdo con la Estrategia de Lisboa sobre crecimiento y empleo.

La crisis de la Unión Europea, de los Estados europeos de Bienestar y del Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión

Según el planteamiento de la Estrategia de Lisboa las políticas social y económica pueden y deben apoyarse mutuamente; de acuerdo con esto, para un desarrollo sostenible de Europa, es fundamental prevenir y combatir la pobreza y la exclusión social, en un marco de políticas fiscales apropiadas que combinen una protección social adecuada y su sostenibilidad económica. La estrategia renovada (Comisión Europea, 2008) indica que una de las mayores contribuciones al bienestar que puede hacer la UE es estimular el crecimiento y el empleo, ya que una economía sana es la base de la prosperidad. La Comisión manifiesta en esta comunicación no sólo que la economía de la UE puede aguantar las turbulencias financieras *“gracias a sus sólidos cimientos”*, sino que la UE *con su mezcla de “valores compartidos, normas comunes y mecanismos de solidaridad, se encuentra en una posición única para trabajar en asociación con los Estados miembros y las partes interesadas, para estimular la cooperación para gestionar los cambios”*.

Considera la Comisión que impedir la pérdida de puestos de trabajo y reducir el impacto social de la crisis requiere que la UE actúe, aunque es consciente de que, según el Tratado, la responsabilidad principal en materia de empleo recae en los Estados. La Comisión considera que para amortiguar el impacto social de la crisis una buena coordinación será muy útil, de ahí que estime necesario utilizar todas las palancas existentes. En este sentido, la Comisión se compromete a trabajar con los interlocutores sociales para dar la mejor respuesta a la crisis; indica que fomentará las áreas de crecimiento que sean fuente de empleo (servicios sociales, a las personas, de atención sanitaria). Está en disposición de ofrecer a los Estados la posibilidad de reprogramar los recursos del Fondo Social Europeo, para reintegrar a los desempleados en el mercado de trabajo, para ofrecer a los sectores afectados ayudas estatales oportunas, específicas y temporales.

El Presidente de la Comisión Europea comparece ante el Parlamento Europeo para exponer el Plan mencionado, y aprovecha para describir lo mucho que han hecho las instituciones de la Unión en los últimos seis meses, para combatir la crisis. Comienza afirmando que se evitó “un colapso del sistema financiero” y que la UE contribuye a la creación de un proceso internacional con el G20. Prosigue atribuyendo a la Unión el mérito de haber sido la primera en centrarse en la economía real, con el Plan de Recuperación aprobado en diciembre, un plan cuyas recomendaciones (un estímulo presupuestario nunca antes conocido en el ámbito europeo) han comenzado a ser aplicadas. El Presidente de la Comisión da cifras para que el Parlamento valore el alcance del Plan. En este sentido refiere que el apoyo a la economía real supone un 3,3 % del PIB e incluye una contribución efectiva por parte del presupuesto europeo.

El planteamiento esbozado por el Presidente de la Comisión tiene réplica en el Parlamento europeo. Porque según hacen notar los parlamentarios la mayor parte de las medidas comunitarias propuestas por la Comisión se basan en una redistribución de asignaciones presupuestarias ya programadas y no en la movilización de nuevos recursos presupuestarios (Intervención de Garriga, Parlamento 2009). Los parlamentarios europeos reprochan a la Comisión que ofrece una imagen *“demasiado optimista de Europa”* (Intervención de P N Rasmussen, Parlamento 2009). Con ello lo que están haciendo es desfigurar la información. Porque *“no se ha llevado a cabo el estímulo del 3,3 % en Europa, (...) Cuando hablan sobre un estímulo financiero del 1,5 % no es del 1,5 % porque, de acuerdo con el Instituto Bruegel, será del 0,9 %, algo que está documentado”*. Continúa su intervención el diputado citado señalando lo siguiente: *“Actualmente tenemos esta situación: no nos estamos ocupando del empleo, el paro cae en picado y su estímulo en Europa no es del 3,3 % sino del 0,9 %. Si ahora nos dicen que esperemos a tiempos mejores y si coinciden con el señor Juncker, quien ayer afirmó que hemos hecho suficiente, entonces yo digo: no han hecho lo suficiente, los ciudadanos esperan de Europa más de lo que ustedes están diciendo hoy”*.

El tono polémico abunda entre los parlamentarios quienes repiten que la crisis se agrava y los puestos de trabajo desaparecen. Añaden que en los últimos seis meses, los mercados de valores registran pérdidas por 40 000 millones de euros. Esto significa que el sustento de los ciudadanos está siendo destruido; que la gente está perdiendo sus empleos; que las empresas corren riesgo de quiebra. En suma *“esto significa que las economías nacionales están*

La crisis de la Unión Europea, de los Estados europeos de Bienestar y del Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión

amenazadas por el colapso. En esta situación, el Consejo nos trae unas cuantas resoluciones, como el plan de estímulo fiscal del 1,5 % del PIB este año o el próximo. ¡Es preciso hacer algo más! Los diputados reclaman solidaridad entre las personas dentro de la sociedad, pero también la solidaridad entre Estados. La solidaridad dentro de la Eurozona y la solidaridad entre la Eurozona y los Estados que están fuera de ella". En consecuencia, el Parlamento insiste en pedir a la Comisión que extraiga todas las conclusiones necesarias de las perspectivas económicas, sumamente desfavorables, publicadas en enero de 2009, y revise sus propuestas presupuestarias a la luz de los datos y de las nuevas perspectivas.

De otra parte los parlamentarios aprovechan la sesión para reclamar que la Comisión proporcione las propuestas de directivas necesarias para "controlar la equidad privada y los fondos de alto riesgo, para garantizar la transparencia de las agencias de calificación crediticia, para mantener los salarios de los directivos dentro de unos límites razonables y para acabar con los paraísos fiscales" (Intervención de Martin Schulz Parlamento 2009). Se reclaman estas iniciativas con urgencia. Para reforzar su reclamación ponen ejemplos concretos, a saber: "Cuando escucho al presidente de Citigroup, banco que una vez más ha registrado beneficios, y cuando escucho que el señor Ackermann, del Deutsche Bank, entidad que nuevamente ha registrado beneficios en el primer trimestre, me pregunto si estas personas creen que pueden seguir actuando como antes, ahora que han sido rescatados por el Estado". Los diputados se ponen de parte de los contribuyentes cuyos impuestos están siendo utilizados para impedir que los grandes bancos se hundan, porque los gobiernos y los parlamentos se lo han pedido. Argumentan su defensa de la ciudadanía en los términos siguientes: "estas personas que han de pagar por las redes de seguridad que se han colocado para los bancos y las grandes compañías, no entienden que los dirigentes de esas entidades se sigan pagando a sí mismos bonificaciones por valor de millones de euros o algo peor. Como es el caso de ING, que registra pérdidas de varios miles de millones de euros y se les permite colocar su dinero en paraísos fiscales para no tener que pagar impuestos". En este orden de cosas, la resolución que aprueba el Parlamento Europeo, en octubre de 2010, sobre la crisis financiera, es especialmente crítica con las políticas adoptadas por la UE al afirmar que si la Unión "está teniendo más problemas que otras regiones del planeta para salir de la crisis es en gran medida debido a que las respuestas políticas adoptadas(..) han resultado inadecuadas, insuficientes y tardías y a la debilidad estructural de su capacidad de gobernanza".

En su calidad de representante de la economía real y la sociedad civil organizada, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) elabora un dictamen de iniciativa donde sugiere, a la Comisión y al Consejo, propuestas respecto de la recuperación de las empresas, el crecimiento y el empleo. El CESE considera que el principal problema al que debemos hacer frente es el del empleo y la falta de liquidez de las empresas. Recuerda que según estimaciones de la OIT (2009), la pérdida de puestos de trabajo desde el inicio de la crisis en diciembre de 2007 es de unos 40 millones (de ellos, siete millones únicamente en el ámbito de la OCDE) y las previsiones para el futuro son más bien pesimistas. Señala que "la superación de este drama social sólo es posible con el retorno de la confianza en el funcionamiento de los mercados y con intervenciones públicas que favorezcan el crecimiento, la competitividad, la innovación y el empleo".

Sobre la fórmula para conseguir ese objetivo el CESE no deja lugar a dudas, al añadir que la confianza no puede lograrse "únicamente mediante 'mecanismos' de mercado que han funcionado mal, sino también mediante la aplicación de políticas macro o microeconómicas europeas (CESE, 2010). De acuerdo con este planteamiento, considera que las medidas propuestas en la Comunicación de la Comisión son insuficientes, tienen un planteamiento tradicional y muy poco innovador, centrado en una mejor utilización de las políticas económicas sectoriales que gestiona directamente o coordina la Comisión Europea.

La recomendación del CESE es que la UE adopte un segundo plan de acción más eficaz y homogéneo que el primero, para impulsar cambios en los diversos sistemas productivos nacionales y en las políticas europeas, con vistas a promover el crecimiento de las economías de los Estados miembros. Considera el CESE que se deben incrementar los recursos

financieros del Plan Europeo de Recuperación Económica, insuficientes en vista de la gravedad de la crisis, pero también recomienda un nuevo planteamiento de las intervenciones que deben adoptarse en el interior de los Estados miembros para promover la recuperación.

El CESE considera que la ocasión es apropiada para que la UE *“haga sentir su proximidad con iniciativas concretas y tangibles para los ciudadanos, las empresas y los trabajadores que se han visto más afectados por la crisis”*. Advierte del riesgo que hay que evitar que vuelvan a ser las empresas y los trabajadores los que paguen los costes del rescate del mercado, mientras que el capital continúe desplazándose hacia mercados más seguros y siga evitando al fisco. Si se produjera este “desplazamiento”, es decir, la evasión del capital, tendría lugar en opinión del CESE un nuevo empobrecimiento de las rentas del trabajo, hasta el punto de provocar la deslegitimación social de la economía de mercado. Es posible evitar este riesgo reforzando el modelo europeo de economía social de mercado, proclamado en el art. 3.3 del Tratado de la Unión Europea, y volviendo a situar a las personas en el centro del sistema económico. Reforzar el modelo europeo y que la Unión tome en sus manos su futuro es lo que pretende la estrategia Europa 2020.

2.4. La estrategia Europa 2020: enfoque y objetivos

La Estrategia Europa 2020 es propuesta por la Comisión Europea el 3 de marzo de 2010 y adoptada formalmente por el Consejo el 17 de junio de 2010 para que Europa surja más fuerte de la crisis (Comisión Europea, 2010). Sostiene que si se actúa colectivamente, como Unión Europea, se puede tener éxito y superar la crisis económica y financiera que ha echado por tierra años de progreso económico y social, expuesto las debilidades estructurales de la economía europea, dejado a millones de personas sin empleo y además de generar deuda (que representará una carga durante muchos años) ha debilitado la cohesión social.

La estrategia requiere un enfoque de colaboración, que debe abarcar las instituciones de la UE, los parlamentos de los estados, las autoridades nacionales, regionales y locales, los interlocutores sociales, las partes interesadas y las organizaciones sociales, con el fin de que todos aporten algo a la consecución de los objetivos. El principal objetivo es alcanzar un crecimiento inclusivo, sostenible e inteligente y crear nuevos puestos de trabajo.

Según la Estrategia Europa 2020 la actuación debe centrarse en aquellos ámbitos políticos clave en los que la colaboración entre la UE y los Estados miembros puede dar mejores resultados. La estrategia propone para la UE cinco objetivos cuantificables para 2020: el empleo, la investigación y la innovación, el cambio climático y la energía, la educación y la lucha contra la pobreza. En materia social y de empleo los objetivos se desglosan en tres, a saber: que tengan empleo el 75 % de las personas entre 20 y 64 años; reducir en 20 millones el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social y, en materia de educación, reducir a menos del 10 % la tasa de abandono escolar y que al menos el 40 % de las personas entre 30 y 34 años hayan completado la educación terciaria. Estos objetivos están interrelacionados y son claves para que la estrategia tenga éxito.

Europa 2020 se basa en dos pilares: el enfoque temático que combina prioridades y objetivos principales; e informes nacionales, que ayudarán a los Estados miembros a desarrollar sus estrategias para volver a un crecimiento y unas finanzas públicas sostenibles. La UE adopta directrices integradas para cubrir el ámbito de aplicación de las prioridades y objetivos de la UE y hacer recomendaciones específicas a los Estados miembros, pudiendo emitir advertencias políticas en caso de respuesta inadecuada. Para garantizar que cada Estado miembro adapte la Estrategia Europa 2020 a su situación particular, se propone que los objetivos de la UE se traduzcan en objetivos y trayectorias nacionales.

El Parlamento Europeo (2011) considera que la estrategia Europa 2020 debe ser la principal referencia política para la programación financiera de la Unión en los próximos años. Según el

Parlamento la estrategia de Europa 2020 sólo será creíble si se garantiza la coherencia entre sus objetivos y los fondos que se le han asignado a nivel nacional y de la UE. Por ello considera que el marco financiero plurianual (MFP) de los años 2014-2020 debe reflejar las ambiciones de la estrategia Europa 2020. En tal sentido el Parlamento está dispuesto a trabajar con la Comisión y los Estados miembros para conseguir un techo de gasto que garantice la financiación adecuada, para las iniciativas emblemáticas y objetivos principales de la estrategia. La propuesta del Parlamento es que el nuevo marco financiero refleje la política de la UE, expresada en cifras. Los programas e instrumentos que se incluyen en la propuesta de MFP se diseñan para garantizar que sus resultados e impactos hagan avanzar las prioridades estratégicas en empleo, investigación, cambio climático, educación y pobreza, que la UE considera claves.

Como veremos más adelante, para desarrollar la estrategia Europa 2020 la propuesta del Parlamento Europeo es un presupuesto con un fuerte componente paneuropeo. Propone un presupuesto innovador tanto por la calidad del planteamiento del gasto como en orden a la financiación del presupuesto de la UE en el futuro. Se trata de convertir el presupuesto de la UE en un verdadero presupuesto europeo con recursos propios, y disminuir la incidencia del presupuesto de la Unión en los presupuestos nacionales.

El Comité Económico y Social Europeo, que dada la gravedad de la crisis consideraba insuficiente e ineficaz el Plan Europeo de Recuperación Económica, también apoya plenamente la Estrategia Europa 2020, porque ofrece una visión positiva del futuro y un marco coherente para llevar a cabo reformas orientadas a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. No obstante, destaca el CESE la necesidad de garantizar un buen equilibrio entre los aspectos sociales, económicos y de empleo de la estrategia (CESE, 2012).

2.5. Programación financiera de la Unión Europea: Marco Financiero Plurianual

Después de veintitrés años de “perspectivas financieras”, para ordenar los gastos e ingresos comunitarios, el Parlamento Europeo va a tomar por primera vez la iniciativa política en el presupuesto europeo, correspondiendo a la Comisión y al Consejo Europeo responder a su propuesta y presentar sus alternativas. En efecto, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) cambia el procedimiento. Si antes el MFP se adoptaba mediante acuerdos institucionales (AI) entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, a partir del Tratado de Lisboa (artículo 312 del TFUE), el MFP debe ser adoptado por el Consejo por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo (con la mayoría absoluta de todos los diputados).

Una Comisión especial creada por el Parlamento, Comisión Especial sobre los Retos Políticos y los Recursos Presupuestarios para una Unión Europea Sostenible después de 2013 (SURE), se encarga de definir las prioridades legislativas y presupuestarias, calcular los recursos, definir la duración, proponer una estructura, fijar directrices para una asignación de recursos entre las rúbricas y especificar un vínculo entre la reforma del sistema de financiación y el gasto, para negociar el nuevo Marco Financiero Plurianual.

Cuando la Comisión SURE presenta el MFP al Parlamento pone de relieve que quizá es el peor momento, con la crisis y los planes de rescate, para comenzar una negociación de perspectivas financieras. Pero los ponentes de la Comisión señalan que *“para todos aquellos que creemos en el presupuesto comunitario como un instrumento necesario para transformar (los).. Estados miembros en una verdadera Unión”*, el presupuesto es un poderoso agente para la reforma que debe perseguir, de acuerdo con el artículo 3 del TUE, el desarrollo sostenible de Europa, basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una *“economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al*

progreso social”, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.

La propuesta del Parlamento se elabora buscando el consenso de los grupos y la colaboración de los parlamentos nacionales. Según el Presidente de la Comisión, (Parlamento Europeo, Debates, 8 junio 2011) reflejo del consenso de un año de trabajo, son las mil cien enmiendas, ciento veinte compromisos, once comisiones parlamentarias y el que se haya contado con la participación de diez parlamentos nacionales.

El ponente de la Comisión SURE, al presentar el proyecto de MFP al Parlamento manifiesta abiertamente el espíritu de la Comisión al señalar: *“no se puede seguir haciendo más Europa con menos presupuesto; ya no. Queremos acabar con esta mala costumbre de aceptar solemnes compromisos políticos sin posible financiación. Tenemos suficiente experiencia al respecto con la Estrategia de Lisboa y no queremos que la Estrategia 2020 sea otro fracaso que incremente la decepción y el euroescepticismo. Por eso convertimos la Estrategia 2020 en el eje de las próximas perspectivas financieras”*.

El MFP que elabora el Parlamento parte de considerar que el anterior Marco Financiero Plurianual (MFP 2007-2013) no ha dado respuesta a nuevas situaciones, ni atendido compromisos como el Plan europeo de recuperación económica. Considera el Parlamento que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa refuerza las políticas de la Unión y crea nuevos ámbitos de competencia, que se deben reflejar en el nuevo MFP. El MFP que pergeña el Parlamento tiene muy presente que la crisis ha puesto de relieve los retos estructurales que la mayoría de las economías de los Estados miembros deben afrontar, a saber: escasa productividad, altos niveles de deuda pública, elevados déficit fiscales, desempleo estructural, obstáculos persistentes en el mercado interior, escasa movilidad de la mano de obra y nociones obsoletas sobre competencias, que contribuyen a un escaso crecimiento.

Según el Parlamento los principales retos a los que se enfrenta la Unión Europea son aumentar el crecimiento, luchar contra el alto índice de desempleo, promover el trabajo digno y reducir la pobreza. Considera el Parlamento que el principal objetivo del gasto presupuestario de la UE es crear valor añadido europeo (VAE), poniendo en común recursos, actuando como un catalizador y contribuyendo al logro de los objetivos políticos comunes y a la reducción de los gastos nacionales. El Parlamento señala que si se utiliza correctamente, el MFP constituye un instrumento muy importante para la planificación a largo plazo del proyecto europeo. En su resolución afirma, de modo rotundo, que las inversiones a escala de la UE pueden conducir a ahorros significativamente superiores a escala nacional, sobre todo en áreas en las que la UE tiene un valor añadido innegablemente mayor al de los presupuestos nacionales; cree firmemente que el principio del VAE debería sustentar cualquier futura negociación sobre el presupuesto de la UE; acoge, por tanto, con satisfacción el compromiso de la Comisión de iniciar un análisis exhaustivo del “costo de la no Europa” para los Estados miembros y los presupuestos nacionales.

En la resolución sobre el MFP el Parlamento señala (Parlamento Europeo, 2010) que la zona del euro necesita una gobernanza económica más enérgica y que un pilar monetario sin un pilar social y económico está condenado al fracaso; considera este aspecto esencial para que la Unión refuerce su sistema de gobernanza económica a fin de garantizar la aplicación de la estrategia UE 2020 (restaurar y salvaguardar los índices de crecimiento económico a largo plazo), evitar que se repita la presente crisis y salvaguardar el proyecto europeo.

El presupuesto de la UE se define, en términos polémicos, no como un presupuesto para “Bruselas”, sino como un presupuesto para los ciudadanos. Su pretensión es, en tiempos de crisis, producir un efecto catalizador, ser un poderoso agente para la reforma con vistas a cumplir los objetivos de la estrategia Europa 2020: crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Su planteamiento es ir más allá de los cuatro primeros años del actual MFP 2007-2013, que se considera ha tenido serias limitaciones. La propuesta del MFP elaborada hace constar la necesidad de que la UE afronte los retos de futuro en los ámbitos en los que la

La crisis de la Unión Europea, de los Estados europeos de Bienestar y del Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión

Unión Europea, *que es mucho más que la suma de sus Estados miembros*, puede demostrar su valor añadido. De ahí que el Parlamento propugne de forma contundente que la solución a la crisis es ser más y no menos Europa, y ello se debe reflejar en los presupuestos.

Una innovación del nuevo proyecto de programación financiera es que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 311 del Tratado de Funcionamiento de la UE, se va a proponer que la Unión abandone un presupuesto dominado por contribuciones basadas en la renta nacional bruta de los Estados, para dar al presupuesto de la UE un componente de *“recursos propios más auténtico”*. Se trata de comenzar a poner en práctica las disposiciones del Tratado, que establecen que el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios de la Unión. El Parlamento Europeo y la Comisión parece que comparten el planteamiento de que *“la forma en que el sistema de recursos (de la Unión) ha evolucionado..., pone un énfasis desproporcionado en los saldos netos entre Estados miembros, contradiciendo el principio de solidaridad de la UE, diluyendo así el interés común europeo e ignorando en gran medida el valor añadido europeo”*. Ambas instituciones se muestran de acuerdo en que las finanzas de la UE tengan una orientación diferente.

El Parlamento afirma que pretende garantizar una financiación transparente y eficaz de las políticas de la Unión, en aras del interés europeo. Para alcanzar ese objetivo argumenta que no sirve el sistema actual de recursos propios, excesivamente complejo, opaco, sin vínculos suficientes con las políticas existentes de la Unión y carente de imparcialidad. El Parlamento propugna garantizar la máxima transparencia, responsabilidad y control democrático de los instrumentos y mecanismos de financiación del presupuesto de la UE.

Partiendo de la premisa de que el sistema de financiación actual es un sistema en quiebra, propugna el Parlamento un sistema más inteligente y transparente que garantice recursos verdaderamente propios para la UE. En concreto su fórmula es la adopción de un impuesto sobre las transacciones financieras. Con este tipo de impuesto se contaría con un sistema de financiación justo, que destina dinero a la UE para lograr sus propios objetivos. Las cosas tienen que cambiar a escala europea adoptando una política adecuada a la Estrategia Europea 2020. En este sentido el Parlamento Europeo aprueba, en su Resolución de 8 de marzo de 2011, sobre una financiación innovadora (Parlamento Europeo, 2011) a escala mundial y europea, la introducción del impuesto sobre las transacciones financieras (ITF) por que *“podría contribuir a la lucha contra los modelos de negocio altamente perjudiciales para los mercados financieros, como algunas estrategias a corto plazo y la negociación automatizada de alta frecuencia, así como a frenar la especulación”*.

La propuesta inicial del MFP aprobada por el Parlamento es modificada por el Consejo. A su vez el Parlamento Europeo rechaza, el 6 de julio de 2011 la versión modificada del Consejo, por ser bastante menos flexible que el acuerdo institucional entonces vigente y porque no tenía suficientemente en cuenta la posición del Parlamento. El 27 de junio de 2013, los presidentes del Parlamento, del Consejo y de la Comisión alcanzan un acuerdo político sobre un Reglamento relativo al MFP para 2014-2020 y un nuevo AI, a los que el Parlamento da su respaldo oficial en el período parcial de sesiones de noviembre de 2013. El retraso en llegar a un acuerdo en un asunto clave, ilustra sobre la intensidad del conflicto institucional existente en la Unión Europea.

La Comisión aprueba un Marco Financiero con un total del 1,11 % de la RNB de la UE. Al determinar el importe total que propone para el próximo MFP, la Comisión tiene en cuenta la opinión del Parlamento Europeo y las conclusiones del Consejo Europeo de que es esencial que *“el próximo Marco Financiero Plurianual refleje los esfuerzos de saneamiento que están llevando a cabo los Estados miembros con el fin de reducir el déficit y la deuda. Para lograr mejores resultados y que el gasto de cohesión se vincule a los objetivos de Europa 2020, pide la Comisión a los Estados que hagan propuestas destinadas a reforzar la dimensión social. Con el fin de mejorar la efectividad del gasto de la UE, la Comisión establece un marco estratégico común para todos los Fondos Estructurales, que traduce los objetivos de Europa 2020 en prioridades de inversión.*

En términos operativos, se articula mediante contratos de colaboración con cada Estado miembro. Estos contratos definirán el compromiso de los socios a nivel nacional y regional, de utilizar los fondos asignados para llevar a cabo la estrategia Europa 2020, un marco de rendimiento en relación con el cual se puede evaluar la evolución de los compromisos. Así pues, se pretende establecer un vínculo sólido entre los programas nacionales de reforma (PNR), los programas de estabilidad y convergencia elaborados por los Estados miembros, y las recomendaciones específicas para cada país adoptadas por el Consejo. En los contratos se fijan objetivos e indicadores claros, se establecen un reducido número de condiciones (tanto *ex ante* como vinculadas al logro de resultados, de manera que puedan ser verificados) y se incluye el compromiso de dar cuenta cada año de los avances registrados en los informes anuales en materia de política de cohesión. Sin embargo, en su Informe reconoce la Comisión al Parlamento en 2014 que la mayor parte de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 no se cumplirán ni siquiera en la hipótesis más optimista.

2.6. Semestre europeo y los programas nacionales de reforma: límites y contradicciones

Es el Parlamento a través del Estudio Prospectivo Anual quien pone en marcha el denominado Semestre europeo como mecanismo de supervisión, para garantizar que las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros están en consonancia con sus compromisos en el marco de la UE, recogidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Consejo Europeo, Directiva 2011/85 -para evitar déficit excesivos-), contemplan las recomendaciones específicas por país (REP) y el cumplimiento de la Estrategia Europa 2020.

El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento (EPAC) establece las prioridades de la UE. Las líneas de actuación del EPAC de 2011 están especialmente dirigidas a la zona del euro, afectada por la crisis de la deuda soberana. El estudio prospectivo anual de crecimiento además de significar el inicio de un nuevo ciclo de gobierno económico en la UE, abre el primer Semestre europeo, que tiene como cometido la coordinación de las políticas económicas de la Unión y, especialmente, de los países de la zona euro (Parlamento Europeo, 2014).

De acuerdo con lo que establece el Reglamento, durante el periodo del “Semestre europeo” el ciclo de coordinación y supervisión de las políticas se inicia con un debate en el Parlamento Europeo. A continuación se realiza una revisión horizontal por el Consejo Europeo, basándose en datos aportados por la Comisión y el Consejo, para detectar los principales retos a los que se enfrenta la Unión y la zona del euro y ofrecer orientaciones estratégicas sobre las políticas. Al objeto de reforzar la transparencia y responsabilidad en las decisiones que se adopten, los Parlamentos nacionales deben participar en el Semestre europeo. Y deben tener en cuenta las orientaciones del Consejo Europeo al preparar sus programas de estabilidad o de convergencia (PEC) y, según veremos más adelante, los programas nacionales de reforma (PNR). Como bien puede deducirse de esta descripción sumaria, estamos ante un complejo mecanismo en el que participan actores diversos y donde el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales tienen un protagonismo más bien limitado.

Las medidas propuestas por el EPAC ante la crisis son diversas y, en la práctica, plantean dilemas de difícil solución. Se pretende saneamiento fiscal, reformas estructurales, medidas de fomento del crecimiento, cohesión social y lucha contra la pobreza. Conseguir encarrilar el gasto público (saneamiento fiscal) se considera como el primer requisito macroeconómico. Es la tarea más urgente para restablecer la confianza y prevenir el círculo vicioso de deuda insostenible, perturbación de los mercados financieros y bajo crecimiento. Para ello se recomienda mantener el aumento de gasto estrictamente por debajo del porcentaje de crecimiento medio del PIB. En segundo lugar se impone la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. El objetivo de corregir los desequilibrios macroeconómicos es, según se dice, evitar los efectos negativos indirectos de políticas nacionales mal concebidas causados

en otros Estados miembros de la zona del euro. Las medidas correctoras incluyen la moderación estricta y sostenida de salarios con revisión de los sistemas de negociación salarial. Menciona asimismo el EPAC reestructurar el sector bancario para asegurar la estabilidad y su funcionamiento crediticio, retirando gradualmente el respaldo financiero público al sector. Por último, incluye como prioridad incrementar la cohesión social y luchar contra la pobreza.

Respecto a la cohesión Comisión Europea establece, para mejorar la eficacia del gasto comunitario, un Marco Estratégico Común (MEC), para todos los fondos estructurales que trasladen los objetivos de Europa 2020 a prioridades de inversión. Se pretende con ello proporcionar una dirección clara al proceso de programación, facilitando la coordinación sectorial y territorial. Con base al MEC propone la Comisión celebrar con cada Estado, un Contrato o Acuerdo de Asociación con la participación de los agentes principales, es decir, autoridades regionales, locales y urbanas, los interlocutores económicos y sociales y organismos que representen a la sociedad civil. Dicho Contrato, expresión del enfoque de la Gobernanza multinivel, deberá contemplar la estrategia del Estado y las prioridades y medidas para la utilización de los fondos del MEC, en orden a alcanzar los objetivos de la Europa 2020.

La nueva política de cohesión 2014-2020 incluye la elaboración de dos documentos estratégicos: el Acuerdo de Asociación y los programas operativos. Para ello es preciso por cada Estado, la realización de un análisis de la situación. En el caso de España, que es al que vamos a referirnos brevemente, el análisis comprende a las Comunidades Autónomas, señalando disparidades, necesidades y potencial de crecimiento de cada una. Es el Consejo Económico y Social (CES), quien a instancia de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda, elabora el Informe sobre el Acuerdo de Asociación de España, en el marco de la política de cohesión 2014-2020 (CES, 2013).

Entre los once objetivos temáticos de la futura política de cohesión está promover el empleo, favorecer la movilidad laboral, promover la inclusión social y luchar contra la pobreza. Sobre estos objetivos el Informe del CES contiene un capítulo (*Diagnóstico de situación: debilidades y oportunidades de crecimiento*) en el que hace una breve referencia a la situación actual de España, indicando, para cada uno de los once objetivos temáticos definidos por la Comisión para dicho periodo, los principales elementos de diagnóstico y opiniones vertidas por el CES en las sucesivas Memorias, dictámenes e informes elaborados.

En relación con el objetivo temático ocho, promover el empleo y favorecer la movilidad laboral, subraya el CES cómo la grave crisis económica que viene afectando a la economía en toda la eurozona tiene un reflejo claro en las cifras de empleo y paro en España. Da cuenta cómo la continua caída del empleo y el estancamiento de la población activa han venido provocando un intenso crecimiento del desempleo, de manera que si la tasa de paro se situó al final de 2011 en un 22,8 por 100, en el último trimestre de 2012 alcanzó el 26,0 por 100. El CES destaca que más allá del volumen creciente de paro, resulta especialmente preocupante su persistencia en el tiempo y su concentración, que provocan pérdidas de cualificación efectiva y elevan los riesgos de pobreza y exclusión social. Pone de relieve que la situación de desempleo es especialmente grave en el caso de los jóvenes —próxima al 50 por 100—, que han concentrado el grueso de la caída del empleo durante la crisis —más de una tercera parte de los empleos perdidos se corresponde con personas de menos de 25 años de edad y supone dos terceras partes si se incluyen los menores de 30 años—. Dentro del desempleo juvenil, el colectivo más vulnerable es el de aquellos jóvenes que están fuera del sistema educativo, con bajo nivel de cualificación y que no participan en el mercado de trabajo. De ahí que si la reducción del peso del desempleo juvenil es uno de los objetivos prioritarios de las políticas de empleo en toda la Unión Europea, con más motivo tiene que ser ese objetivo de especial atención en el caso de España. Por otro lado, en relación con la movilidad laboral, se constata que en España esta es baja en comparación con los países de su entorno, existiendo determinados obstáculos que parecen dificultar la movilidad de los trabajadores dentro del territorio, y que obligarían a adoptar medidas tendentes a mejorar la estructura y ordenación de

la oferta de empleo, así como a garantizar los derechos y servicios necesarios relacionados con el desplazamiento de los trabajadores y sus familias.

El objetivo temático nueve pretende promover la inclusión social y luchar contra la pobreza, el CES fundamenta la importancia de este objetivo señalando que el aumento de la pobreza y la desigualdad constituyen las consecuencias más extremas de la actual crisis económica en las condiciones de vida de la población española. El descenso de las rentas medias en los últimos años se ha traducido en una disminución de los umbrales de riesgo de pobreza, pese a lo cual ha seguido aumentando el porcentaje de población en situación de pobreza relativa, situándose en 2010 en el 21,8 por 100. Si además del umbral de ingresos se consideran otros aspectos como la situación laboral de los integrantes de los hogares, o la escasez de recursos materiales, el riesgo de pobreza y exclusión aumenta hasta el 27 por 100. Esta situación afecta de manera especialmente significativa a la población desempleada, aunque también, en menor medida, a las familias monoparentales con hijos a cargo, a los extranjeros no comunitarios, a la población infantil y a las mujeres. El aumento de la pobreza se está produciendo en paralelo a un aumento de la desigualdad bastante pronunciado desde 2007, coherente con el descenso generalizado de los ingresos medios de los hogares. Pues bien, partiendo de estos diagnósticos se diseñan los Planes de Reforma cuya evaluación llevamos a cabo en la sección 3.

Antes de finalizar este epígrafe debemos dar cuenta de la evaluación que el Parlamento Europeo realiza sobre el funcionamiento del llamado Semestre europeo. El Parlamento va a analizar, desde una perspectiva global, el cumplimiento por parte de los Estados de los objetivos de la estrategia Europa 2020. A este respecto, en la resolución sobre el Semestre europeo 2013 (Parlamento Europeo, 2012), señala que *“a pesar de la urgencia de la situación, la Unión Europea está incumpliendo la mayoría de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, y que los avances en la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 en los Estados miembros han sido decepcionantes”*. Advierte el Parlamento, en su resolución, que las medidas de austeridad *“no deben comprometer la calidad del empleo ni las normas de protección social, salud y seguridad”*. Expresa su preocupación por *“el aumento de la pobreza y el desempleo en todos los grupos de edad desde el último Semestre Europeo de 2012”*. Destaca la importancia de aplicar las estrategias integradas de inclusión activa al pedir que *“sean un elemento central de los programas de política social nacionales y de la UE”*. Subraya la falta de consistencia y las contradicciones de las prioridades propuestas en el EPAC, al pedir al Consejo Europeo que indique como puede llevarse a la práctica la primera prioridad del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento *“consolidación presupuestaria diferenciada favorable al desarrollo”*- respetando íntegramente el objetivo de *“incrementar la cohesión social y de luchar contra la pobreza, tal y como dispone su cuarta prioridad- “respuesta al desempleo y a las consecuencias sociales de la crisis”*.-

Por último, aunque no por ello menos importante, el Parlamento subraya la necesidad de democratizar el Semestre Europeo y la gobernanza económica, para conferir legitimidad democrática a las decisiones adoptadas en el marco del Semestre, que repercuten directamente en las vidas de los ciudadanos europeos. El reproche sobre el déficit democrático es por partida doble. De un lado, por el *“cometido limitado en el Semestre Europeo”* que desempeñan el Parlamento Europeo, los Parlamentos nacionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil. Del otro, por la escasa legitimidad democrática, ya que la orientación política del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento propuesta por la Comisión y que debe aprobar el Consejo Europeo *“carece de participación parlamentaria y ciudadana”*. En realidad, es difícil imaginar cómo puede el Semestre europeo funcionar democráticamente, cuando la gobernanza económica de la Unión Europea está en manos de un órgano ad hoc, cuya actuación se desenvuelve al margen del método comunitario: la Troika.

2.7. La crisis de la Unión Europea: la Unión como chivo expiatorio y la Troika como problema

La Troika no es una institución de la Unión. Sino que fue una solución ad hoc que se adoptó bajo la presión de la crisis económica, cuando las decisiones habían de tomarse urgentemente para apoyar a los países que atravesaban gravísimos problemas. La Troika la crean los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona del euro, mediante decisión de 25 de marzo de 2010, con el fin de establecer un programa conjunto y conceder préstamos bilaterales, bajo condiciones estrictas, a Grecia.

La creación de la Troika se justifica diciendo que se trata de evitar los efectos demoledores que sobre la economía, el sistema bancario y el bienestar social hubiera ocasionado un impago desordenado de Estados miembros de la zona del euro. Integran la Troika la Comisión Europea, el Banco Central Europeo (BCE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Pero ni la Troika, ni los instrumentos de asistencia financiera creados para los países de la zona del euro, están basados en el Derecho primario de la UE. Se trata de una fórmula de emergencia a la que se recurre alegando que hay que impedir el hundimiento de la zona del euro, evitar impagos y el contagio de la crisis a otros Estados miembros, y detener la especulación sobre la deuda soberana.

La Troika ha funcionado como la estructura básica de negociación entre los prestamistas oficiales y los Gobiernos de los países receptores, así como de revisión de la aplicación de los programas de ajuste económico. El Eurogrupo (ministros de economía de la zona euro) es el que adopta las decisiones finales respecto a las condiciones de la asistencia financiera, en el caso de ayuda de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) y del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

Conocemos del papel y actividades de la Troika por las dos resoluciones que a tal efecto debate y aprueba el Parlamento Europeo. En sesión celebrada el día 13 de marzo de 2014 el Parlamento aprueba dos resoluciones muy significativas. La primera presentada por la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (CAEM), sobre la investigación relativa al papel y las actividades de la Troika en relación con los países de la zona del euro sujetos al programa de asistencia de la Unión Europea (UE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La segunda resolución aprobada a propuesta de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales (CEAS), sobre los aspectos laborales y sociales del papel y las actividades de la Troika, en relación con los países de la zona del euro sujetos a un programa de la UE y el FMI.

Lo que se comenta en ambas resoluciones es perfectamente aplicable a España, aunque la fórmula de rescate que el Gobierno español solicita estaba limitada al sector bancario. Lo singular en el caso español es que, por decisión del Consejo Europeo del 29 de junio de 2012, se permite al MEDE que opte por recapitalizar los bancos directamente, tras una decisión regular y siempre que hubiera un mecanismo de supervisión único efectivo. Pero aunque la finalidad de la asistencia no sea idéntica coinciden los actores, el procedimiento y la asistencia también está sujeta a las severas condiciones impuestas por la Troika. El ministro alemán de Finanzas Wolfgang Schäuble se encarga de dejar bien claro que el rescate a España también tenía condiciones. Y hay que hablar del rescate a España, aunque el gobierno jugando a los sinónimos se resistiera a emplear el término, porque eso es lo que nos sucede. Que el gobierno tratara de evitar la palabra rescate, y se empeñara en hablar de “crédito blando” o “vía de crédito”, no solo ocasiona desconcierto sino que sirve para que bromeara la prensa internacional (*You say tomato. I say bailout*)⁶.

Las dos resoluciones mencionadas, que aprueba el Parlamento Europeo, tienen una considerable importancia. Ambas expresan la postura contraria a que se haya escogido la

⁶ <http://world.time.com/2012/06/09/you-say-tomato-i-say-bailout-how-spain-agreed-to-be-rescued/>

La crisis de la Unión Europea, de los Estados europeos de Bienestar y del Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión

fórmula de la Troika, para hacer frente a la crisis económica, financiera y de la deuda de los países de la zona euro. El Parlamento fundamenta su rechazo al procedimiento de la Troika en razones jurídicas (constitucionales y procedimentales), de legitimidad (ausencia de democracia), de carácter axiológico o valorativo y políticas. En concreto señala que la fórmula de la Troika va en contra del Tratado (el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la UE); luego añade que la fórmula de la Troika es contraria a la Carta de Derechos Fundamentales y la Carta Social Europea; para continuar señalando que no sigue el procedimiento comunitario sino intergubernamental, no es coherente y funciona sin transparencia en las negociaciones; y por último, aunque no por ello menos importante, que carece de legitimidad democrática y no toma en cuenta los objetivos y valores de la Unión. En conclusión: la Troika no solo no es órgano de la Unión sino que su mera existencia y el contenido de sus medidas constituyen, según el Parlamento, una atentado a la Unión Europea.

El Parlamento Europeo está muy interesado en que quede muy claro en su resolución, que no es la Unión quien adopta las medidas contenidas en los programas, sino que son determinadas instituciones de la UE (el BCE, la Comisión y el Eurogrupo) las responsables de las condiciones impuestas en virtud de los programas de ajuste económico. Y hace hincapié en destacar aspectos de especial transcendencia. En primer lugar, que al Parlamento Europeo se le ha dejado completamente al margen en todas las fases de los programas de asistencia: la fase preparatoria, el desarrollo de los mandatos y la supervisión del impacto de los resultados obtenidos a través de los programas y las medidas relacionadas. En segundo lugar, que el Banco Central Europeo adopta decisiones que exceden de su mandato y por último, que la Comisión Europea no ha actuado en defensa de los Tratados.

El Parlamento advierte que no existe una solución única aplicable a todos los Estados miembros, aunque la receta aplicada en los distintos países haya sido la misma. En síntesis la receta ha consistido en planes drásticos de reducción de los gastos sociales; en la devaluación interna mediante recortes y congelaciones salariales; la descentralización de la negociación colectiva y flexibilización de los mercados laborales. Estos programas de ajuste iban acompañados de condiciones que han tenido un impacto directo e indirecto en los niveles de empleo y en cuestiones sociales. Insiste el Parlamento europeo en el hecho de que, durante la preparación y aplicación de los programas de ajuste presupuestario, no se presta atención al impacto de la política económica en el empleo, ni en sus repercusiones sociales y, por tanto, no se adoptan las medidas oportunas para proteger a las personas más vulnerables frente a la pobreza, ni a la pobreza de los ocupados, ni a la exclusión social.

En opinión del Parlamento Europeo únicamente unas instituciones sometidas a un genuino control democrático, deberían estar al frente del proceso político de diseño y aplicación de los programas de ajuste, para países con dificultades financieras graves. Sin embargo no es esto lo sucedido con los programas de ajuste. Tampoco ha habido transparencia, según el Parlamento, en las negociaciones de los memorandos de entendimiento. Refiere asimismo la institución parlamentaria que los documentos oficiales no se trasladan a los Parlamentos nacionales, ni al Parlamento Europeo, para que fueran examinados. Tampoco fueron objeto, los mencionados documentos, de un debate con los interlocutores sociales. La ausencia tanto de las instituciones europeas como de los mecanismos financieros europeos significa que los programas tuvieron que improvisarse, lo que llevó a la celebración de acuerdos financieros e institucionales al margen del método comunitario. En este sentido el Parlamento advierte de las posibles repercusiones de unas prácticas, que por ocultar información, atentan la estabilidad de los países y la confianza de los ciudadanos en la democracia y el proyecto europeo.

Por otra parte, llama la atención el Parlamento sobre lo particularmente gravosas que resultaban las condiciones impuestas como contrapartida a la asistencia financiera, principalmente porque no se detecta la degradación de la situación económica y social, las medidas se aplican de forma precipitada, y no se llevan a cabo evaluaciones de impacto adecuadas, sobre el eventual efecto que producen las medidas en los diferentes grupos de la sociedad. Además como no se han movilizado a tiempo los fondos europeos remanentes del marco financiero 2007-2013, pese a los llamamientos de la Comisión, las medidas no han ido

La crisis de la Unión Europea, de los Estados europeos de Bienestar y del Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión

acompañadas de estrategias para proteger a los grupos vulnerables, como medidas para prevenir niveles elevados de pobreza, privación y desigualdad sanitaria, derivados del elevado grado de dependencia de los grupos con ingresos reducidos de los sistemas públicos de asistencia sanitaria. Denuncia, además, la inclusión de una serie de directrices detalladas, sobre la reforma de los sistemas de salud y los recortes de gastos. Destaca el Parlamento que estos recortes en el acceso a la salud, con el aumento de los copagos, el aumento de los precios de los medicamentos, y los recortes de salario y personal en los centros de salud son deplorables porque vulneran la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los Tratados, en particular al artículo 168, apartado 7, del TFUE (que establece que la Unión Europea respetará las competencias de los Estados miembros).

El informe menciona las obligaciones jurídicas conculcadas. En este sentido indica que no se han respetado las obligaciones de la UE en materia de empleo y asuntos sociales, ni las contraídas a escala comunitaria, ni las obligaciones internacionales firmadas por los Estados miembros. Particularmente menciona el artículo 9 del Tratado de Funcionamiento de la UE, según el cual “en la definición de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de la protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana”.

En cuanto al impacto de las políticas adoptadas en materia de empleo, protección y cohesión social, las valoraciones que realiza el Parlamento son desoladoras, considerando el sufrimiento que producen. Comienza refiriendo que las políticas de ajuste aplicadas en los países se han traducido en un aumento de los índices de desempleo y de destrucción de empleo, incremento de las cifras de desempleados de larga duración, y un deterioro de las condiciones de trabajo. Continúa señalando que no tuvieron en cuenta sectores estratégicos, que se deberían haber tomado en consideración a fin de mantener el futuro crecimiento y la cohesión social; de ahí que no se hayan cumplido las expectativas de retorno a la senda del crecimiento y de creación de empleo, mediante una devaluación interna destinada a recuperar la competitividad.

En materia de empleo lamenta que son las personas jóvenes quienes están sufriendo los índices más elevados de desempleo, como consecuencia del programa de ajustes de la Troika, un fenómeno que alcanza cotas especialmente preocupantes en países como Grecia y, por lo mismo, España, con una tasa superior al 50 %. Observa que los grupos más vulnerables del mercado laboral —los desempleados de larga duración, las mujeres, los trabajadores migrantes y las personas con discapacidad— han sido los más afectados y registran tasas de desempleo por encima del promedio nacional de cada país; señala el fuerte aumento de la tasa de desempleo a largo plazo entre las mujeres y los trabajadores de mayor edad; y advierte que si no se pone remedio, estas enormes diferencias, especialmente en el caso de la generación más joven, pueden provocar a largo plazo daños estructurales en el mercado de trabajo de los países rescatados, limitar su capacidad de recuperación y provocar una migración forzosa.

El Parlamento hace hincapié en que se está poniendo en peligro la sostenibilidad y la suficiencia de los sistemas públicos de seguridad social, como consecuencia de los déficits en su financiación. Déficits que derivan de los elevados índices de desempleo y subempleo, combinados con la reducción de los salarios en el sector público y en el privado y, en algunos casos, la ausencia de medidas eficaces para combatir la evasión fiscal y reducir al mismo tiempo las cotizaciones.

El Parlamento pone de manifiesto que están apareciendo nuevas formas de pobreza que afectan a la clase media y trabajadora de algunos países (Parlamento Europeo, 2011 b), en los que las dificultades para pagar las hipotecas y los elevados precios de la energía están generando pobreza energética y aumentando el número de desahucios y de ejecuciones de hipotecas; manifiesta su preocupación ante los indicios del creciente número de personas sin hogar y excluidas del acceso a la vivienda (Parlamento Europeo, 2013); recuerda que ello constituye una vulneración de los derechos fundamentales. Por lo cual pide al Consejo

Europeo y a la Comisión que supervisen mejor la aplicación y la consecución de los objetivos sociales de la Estrategia Europa 2020.

Observa el Parlamento que las cifras de Eurostat y de la Comisión, así como diversos estudios, demuestran que, en algunos de los países, la desigualdad en la distribución de ingresos aumentó entre 2008 y 2012, y que los recortes en prestaciones sociales y por desempleo, así como los recortes salariales derivados de las reformas estructurales, están incrementando los niveles de pobreza; además, el informe detecta niveles de pobreza relativamente elevados entre la población activa, como consecuencia del recorte o la congelación de los salarios mínimos.

Por último, llama la atención el Parlamento sobre el aumento del número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en todos los casos, haciendo especial hincapié en lo que esconden las estadísticas. En este sentido señala que ocultan una realidad mucho más cruda puesto que, cuando el PIB per cápita desciende, el umbral de la pobreza también lo hace, lo que significa que ahora, las personas que hasta hace poco eran consideradas pobres ya no se contabilizan como tales. Lo peor es que habida cuenta el hundimiento de la inversión pública y privada y el drástico descenso de la inversión en I+D se está contribuyendo a reducir el PIB potencial lo que genera pobreza a largo plazo.

Incluye el Parlamento en su resolución una serie de peticiones y recomendaciones. Pide el Parlamento a la Troika y a los Estados, que pongan fin a los programas cuanto antes, y que introduzcan mecanismos de gestión de crisis que permitan a las instituciones de la UE, realizar los objetivos y políticas sociales contempladas en los Tratados. Pide a la Comisión y al Consejo que presten tanta atención a subsanar los problemas sociales como prestan a los desequilibrios macroeconómicos, y que velen por que las medidas de ajuste busquen garantizar la justicia social y permitan un equilibrio entre el crecimiento económico y el empleo, la aplicación de reformas estructurales y la consolidación presupuestaria.

Recomienda el Parlamento a la Comisión y a los Estados miembros, que consideren el gasto público en sanidad y educación, no como un gasto susceptible de recortes, sino como una inversión pública en el futuro del país que han de respetar y aumentar, a fin de mejorar la recuperación económica y social. Asimismo aconseja que, si se pretende consolidar el ajuste macroeconómico y rectificar los desequilibrios de sus sectores públicos, como la deuda y el déficit una vez que haya pasado la crisis financiera, los países objeto de un programa deben, junto con las instituciones de la UE, poner en marcha planes de recuperación del empleo para desarrollar sus economías.

Pide el Parlamento el cumplimiento de las obligaciones jurídicas consagradas en los Tratados y en la Carta de los Derechos Fundamentales, ya que su incumplimiento constituye una violación de Derecho primario de la UE. Y en fin, solicita de la Comisión que presente un informe de progresos en relación con la Estrategia Europa 2020 en el que se preste especial atención a la ausencia de avances en los países objeto de un programa, y que elabore propuestas que permitan a estos países emprender una senda creíble hacia los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

A modo de recapitulación final es posible afirmar que la crisis desencadena en la Unión Europea no ha sido un acicate, ni una buena oportunidad para profundizar el compromiso hacia los objetivos del Tratado de la Unión y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Ni ha servido para desarrollar políticas dirigidas a crear unas sociedades armoniosas, cohesivas e inclusivas que respeten los derechos fundamentales, en una economía social de mercado, como dice el Tratado. Sino que está siendo aprovechada por la Troika (Comisión, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional) para imprimir un retroceso en el proceso de europeización, convertir en retórica los valores de la Unión y liquidar selectivamente las políticas económicas, sociales y de empleo de la UE, que habían contribuido a mejorar las condiciones laborales, la salud, la seguridad, promovido la igualdad de oportunidades y la inclusión social.

Las políticas adoptadas por la Troika en respuesta a la crisis están afectando a mujeres, niños, jóvenes y personas poco cualificadas, dependientes de trabajos temporales y con salarios bajos, que se enfrentan a un empeoramiento de sus condiciones de vida. Pero además, según los datos, está provocando en los países de la Unión un aumento de los trabajadores pobres y del riesgo de pobreza, y el desafecto generalizado de la ciudadanía europea. La crisis ha pasado a ser, por lo tanto, no una crisis del euro sino una crisis de los valores europeos.

Se han cumplido los pronósticos del CESE, en su dictamen sobre la crisis, en el sentido de que ha tenido lugar un *“aumento de la injusticia y de las desigualdades y se reducen los espacios de libertad”*. La consecuencia de las políticas de ajuste adoptadas y de las políticas sociales que se decidió impedir que se adoptaran, lo pone de relieve el CESE cuando señala que en algunos de los países de la Unión más gravemente afectados por la crisis, la crisis económica y social se ha *“convertido también en una crisis política, con un aumento de los movimientos políticos extremistas y antidemocráticos”*. De ahí que considere una cuestión de *“máxima urgencia”* que se proceda a *“contrarrestar esta tendencia a través de acciones concretas a nivel europeo, nacional y local”* (CESE, 2014). Subraya el CESE en el dictamen que *“la consolidación fiscal y la gobernanza económica de la UE no pueden sostenerse sin formas equivalentes de consolidación social y gobernanza social”*. Pone de relieve la relación entre política social y económica al señalar que *“la inversión social específica no solo trae consigo progreso social, sino que al mismo tiempo mejora la competitividad”*. Hace especial hincapié el CESE en la necesidad de cambiar las orientaciones políticas de los Estados de la Unión, cuando manifiesta que *“en una época con cifras de desempleo dramáticas y sin precedentes y una pobreza en aumento, la inversión en el Estado de bienestar cumple además un papel central para el refuerzo de la cohesión social, para la inclusión social y para combatir la exclusión social y la pobreza”*.(CESE 2013) En este orden de cosas, y de acuerdo con el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo subraya, después de un debate en profundidad, la acuciante necesidad de que la Comisión Europea elabore una directiva para combatir la pobreza, facilitando la inclusión en el mercado de trabajo e invita a la Comisión a estudiar posibilidades de financiación de una renta mínima europea.

3. Diversidad de regímenes de bienestar y fragmentación de estructuras de intervención

En esta sección analizamos el impacto de las políticas de inclusión social en los distintos regímenes de bienestar entre 2009 y 2013. Para ello analizamos cómo los PNR de los años 2011 al 2013 incorporan la agenda de la Estrategia Europa 2020 y, por otra parte, la efectividad de las políticas de inclusión social teniendo en cuenta la diversidad de regímenes de bienestar de inclusión social de la UE. En este análisis nos basamos sobre todo en los informes realizados por expertos nacionales en materia de inclusión social para la Comisión Europea entre 2009-2013. En concreto se analiza la efectividad de las políticas referidas a los programas de renta mínima, desarrollo de la Recomendación de 2008 de la Comisión Europea sobre inclusión activa y lucha contra la pobreza infantil. El análisis se centrará no solo en el desarrollo general de dichas políticas sino también y sobre todo en cómo inciden en los colectivos más vulnerables de las sociedades de dichos países.

Con este doble análisis interpretativo se pretende lograr tres objetivos: a) en primer lugar, valorar en qué medida estas políticas sociales están interrelacionadas o subordinadas a las políticas de austeridad y ajuste fiscal; b) en segundo lugar, contrastar si los programas de inclusión activa son de naturaleza integradora o instrumental respecto de las políticas de consolidación fiscal y en qué medida discriminan positivamente a los colectivos de mayor riesgo de exclusión social; c) finalmente, valorar si las políticas y programas objeto de consideración se caracterizan por una gobernanza que garantice su visibilidad, fortaleza institucional e implicación de diferentes actores sociales.

3.1. Una panorámica general de los programas de lucha contra la pobreza y pro inclusión social a través de los Programas Nacionales de Reformas (PNR) de la Estrategia Europa 2020: política de austeridad e inclusión social

La lucha contra la exclusión y la pobreza forma parte de la política social europea desde, al menos, el primer programa europeo de lucha contra la pobreza para el período 1975-1980 (seguidos de un segundo programa, 1985-1989, y el último 1989-1994). Fue un año clave 1992 ya que el Consejo Europeo aprobó las recomendaciones sobre criterios comunitarios sobre renta mínima (Recomendación 92/441) y sobre convergencia de los sistemas de protección social (Recomendación 92/442). El Tratado de Amsterdam de 1997 aprueba el objetivo de la lucha contra la pobreza y la exclusión y es la base para las políticas desarrolladas a partir de la Estrategia Lisboa 2000 que promueve los planes de acción nacional de inclusión social y las estrategias integradas de protección social e inclusión social, así como el desarrollo de programas de inserción socio-laboral del FSE y buenas prácticas en base al Método Abierto de Coordinación (MAC).

La valoración de la Estrategia de Lisboa 2000 (Rodríguez Cabrero y Marbán, 2011, Rodríguez Cabrero, dir, 2012) desde el punto de vista de las políticas de inclusión nos pone de manifiesto una gran ambivalencia ya que, por una parte, las políticas de inclusión han pasado a formar parte de las políticas sociales y ello se ha traducido en estrategias y programas nacionales generales y sectoriales de inclusión y, por otro, los resultados en la reducción de las tasas de pobreza y en la apertura efectiva de espacios sociales de inclusión social ha sido limitada. O dicho de otro modo, los avances en conocimiento social, visibilidad social y desarrollo institucional a nivel de los países miembros en el desarrollo de la estrategia europea de inclusión social no se corresponden con la limitada eficacia de las políticas, si bien existen diferencias entre países. Dicha limitación se ha puesto de manifiesto con el impacto social de la crisis económica y financiera y la dificultad, cuando no simple imposibilidad, de que las políticas de inclusión tengan un cierto protagonismo en un período de depresión económica profunda como el que sufre una parte de los países miembros de la UE desde 2008, sobre todo la periferia europea. Poner de manifiesto dicha ambivalencia es el objetivo de esta sección. En base a la evidencia de los PNR de los años 2011-2013 tratamos de destacar cómo se concilian las políticas de consolidación fiscal o de ajuste presupuestario con las políticas de lucha contra la exclusión.

De la evidencia disponible se puede afirmar que a pesar de que la Comisión Europea a través del “Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento”, que publica cada otoño desde 2011, recomienda un cierto círculo virtuoso entre crecimiento económico y desarrollo social o, si se prefiere, avanzar hacia un crecimiento inclusivo. Sin embargo, el objetivo dominante es el crecimiento económico. En este sentido el Estudio de Prospectiva Anual para 2014 es categórico al respecto al afirmar que “la prioridad máxima ahora es construir crecimiento y competitividad. El principal reto es sentar los cimientos de una recuperación duradera”. Al mismo tiempo las políticas de inclusión social dan prioridad a la inclusión laboral y, en este sentido, dicho informe afirma que “los Estados miembros han tomado también medidas importantes destinadas a reformar los mercados de trabajo y aumentar su resiliencia, luchar contra su segmentación y fomentar la participación en los mismos. Se ha prestado especial atención a las políticas de reducción de los niveles inaceptablemente elevados de desempleo juvenil. Se ha establecido un sistema de garantía juvenil para asegurarse de que todos los jóvenes menores de 25 años dispongan de una oferta de empleo, educación continua, aprendizaje profesional o trabajo en prácticas de calidad en un plazo de cuatro meses desde que terminen la enseñanza obligatoria o pierdan su puesto de trabajo”.

La crisis de la Unión Europea, de los Estados europeos de Bienestar y del Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión

El mencionado Estudio Prospectivo para 2014 recomienda en “la lucha contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis” (epígrafe 6) el desarrollo de políticas de modernización del mercado de trabajo, la mejora de las competencias y educación (Planes de Aplicación de la Garantía Juvenil) y, finalmente, el desarrollo de políticas de lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales. En cuanto a esto último se recomiendan “estrategias de integración, que abarquen complementos de ingresos eficientes y adecuados, medidas de activación y de lucha contra la pobreza, incluida la pobreza infantil, y un amplio acceso a servicios asequibles y de alta calidad (servicios sociales y de salud, cuidado de los niños, vivienda y suministro energético)” y se insiste en la idea de que “deben reforzarse los vínculos entre la asistencia social y las medidas de activación”, lo que supone orientar dichas políticas de garantía de ingresos bajo el criterio de la prioridad de la inserción laboral.

En general, se puede afirmar, que en la aplicación del Estudio de Prospectiva Anual de Crecimiento en los Programas Nacionales de Reforma (PNR), durante los años 2011 al 2013 (los de 2014 se presentarán al final del primer cuatrimestre), no parece haberse modificado la lógica de la subordinación de las políticas de inclusión a las de estabilidad financiera y el crecimiento económico. Sólo en 2013 parece haberse dado un cierto giro una vez que se ha constatado el efecto de bloqueo de las políticas de austeridad en la cohesión social, al menos en los países de la periferia Sur de Europa.

Ya en el informe sobre el PNR de 2011 se señala que el crecimiento económico es el eje dominante de la mayoría de los PNR, mientras que la protección social y los problemas de la inclusión social son contemplados como aspectos colaterales de la estrategia del crecimiento económico y, en todo caso, como dimensiones instrumentales para maximizar el crecimiento económico. Se afirma que la pobreza y la exclusión social son tratadas como un “área política residual”. Lo cual sorprende después de una larga experiencia de más de diez años de MAC y de planes de acción nacional de inclusión social (Estrategia de Lisboa), así como de la propia centralidad de la Cláusula Social Horizontal del artº 9 del Tratado de Funcionamiento de la UE, durante los cuales se demostró exhaustivamente que la pobreza y la exclusión social son fenómenos multidimensionales y cuya superación requiere de políticas económicas y sociales coordinadas, incluso integradas, que superen un tratamiento estrecho como el de los PNR de 2011 en los que inclusión social tiende a reducirse a la inclusión laboral. A la altura de 2011 la estrategia europea de lucha para hacer frente a la crisis económica y financiera pasaba por el predominio de las políticas de ajuste presupuestario y salvamento del sistema financiero causante de la crisis. Con lo cual las dimensiones sociales de la crisis y la propia capacidad productiva de las políticas sociales (como inversión social) pasaron a un segundo plano.

Los PNR forman parte de la nueva lógica institucional de la Estrategia Europa 2020. Es un instrumento nacional o calendario anual de reformas económicas, financieras y sociales, cuyo seguimiento realiza la Comisión Europea que los revisa y, en su caso, envía a los gobiernos las llamadas “Recomendaciones del Consejo Europeo” mediante las que sugiere cambios en sus objetivos y programas. Dichas recomendaciones se basan en distintos informes, uno de ellos el de la red de expertos independientes en materia de inclusión social que valoran cualitativamente, país a país, el PNR desde la perspectiva de la inclusión social y en base a los objetivos del Marco de Valoración Conjunto (Joint Assessment Framework) y las Directrices Integradas para el crecimiento y el empleo de la Estrategia Europa 2020 ⁽⁷⁾.

Existe un amplio acuerdo en la red de expertos mencionada en que los PNR dan prioridad a la inclusión laboral (en la que se subsume la inclusión social) en detrimento de la garantía de rentas y del acceso a servicios de calidad. Si bien se ha modulado el énfasis entre 2011 y 2013 el objetivo dominante en los PNR es la reducción del déficit público, la promoción del

⁷ Sobre todo las Directrices 7 (Aumentar la participación de mujeres y hombres en mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad), 8 (Lograr una población activa cualificada que responda a necesidades del mercado de trabajo, promoviendo el aprendizaje permanente, 9 (Mejorar calidad y resultados de los sistemas educativos y de formación en todos niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior) y 10 (Promover la inclusión social y luchar contra pobreza).

crecimiento económico y la competitividad de la economía, ocupando un lugar subsidiario el campo de la inclusión social (Frazer & Marlier, 2011, a); las medidas adoptadas en 2013 para su desarrollo son, en una gran mayoría de países, genéricas e imprecisas.

En efecto, los objetivos de inclusión social y prevención de la pobreza aparecen en los PNR estrechamente relacionados con los mercados de trabajo inclusivos y en buena medida divorciados de las medidas de garantía de rentas. El desarrollo de los mercados de trabajo inclusivos implica para la mayoría de los Estados miembros hacer frente a los retos del desempleo y especialmente dar respuesta a las necesidades de colectivos con especial dificultad para acceder al mercado de trabajo, como son los trabajadores de edad y baja cualificación, inmigrantes, jóvenes en situación de fracaso escolar y personas con discapacidad.

Trabajar o volver al mercado de trabajo mediante programas de activación condicionados es el objetivo central de los PNR desde la lógica de la inclusión social. Por el contrario, ocupan un lugar subordinado los programas dirigidos a la creación de empleo de calidad, a la reducción de la segmentación laboral, la mejora de los salarios de trabajadores con bajos ingresos y la desigualdad de los ingresos.

Por otra parte, prima la lógica de la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social sobre la lógica de la integración, es decir, la sostenibilidad financiera predomina sobre la adecuación y eficacia social de los mismos. Solo existe una excepción en la que se trata de conjugar sostenibilidad financiera y adecuación social: los sistemas de pensiones. El resto de las prestaciones sociales (desempleo, familia, vivienda social e inclusión social) parece que están subordinadas a los requerimientos de la sostenibilidad financiera.

El acceso, cobertura y calidad de los servicios públicos ocupa un lugar residual en los PNR, con la excepción relativa del sistema educativo. No parece ser casual esta menor referencia a la calidad de los servicios de bienestar (educación, sanidad, servicios sociales y atención a la dependencia) en la medida en que el viento de la privatización está recorriendo los servicios públicos y las políticas de ajuste presupuestario, sobre todo en el Sur de Europa.

3.1.1. Plan Nacional de Reforma 2011: la consolidación fiscal como objetivo

En el informe de 2011 de la red de expertos independientes en inclusión social se afirma que es “sorprendente que después de dos años de que la Recomendación de la CE sobre inclusión activa haya sido ratificada por el Consejo Europeo (diciembre de 2008), la ausencia de estrategias integradas de inclusión activa sea identificada aún como un reto central en la mayoría de los PNR”; sólo la inclusión laboral, como antes señalamos, es destacada en dichos planes.

En el mismo sentido los colectivos en situación de especial riesgo no contaron con una clara visibilidad en el PNR de 2011. Ha habido que esperar al PNR de 2012 y, sobre todo, al PNR de 2013 para comprobar algunos avances en visibilidad.

Por otra parte, los objetivos de reducción de las tasas de pobreza a nivel nacional, de acuerdo con el objetivo general de la Estrategia Europa 2020, no quedan claramente establecidos y en muchos casos no existen medidas o políticas precisas. Es indudable el avance que supone la Estrategia Europa 2020, porque define por primera vez el objetivo de reducir la pobreza y la exclusión social en al menos 20 millones de personas para el año 2020. Ahora bien, como señala el CESE (2013), el enfoque elegido es discutible. El objetivo establecido para reducir la pobreza y la exclusión social difiere del enfoque seguido para los demás grandes objetivos de la Estrategia 2020 que se establecen en porcentajes, a saber: en empleo (75% de las personas entre 20 y 64 años), educación (tasas de abandono escolar por debajo del 10% y que al menos un 40% de los jóvenes hayan completado estudios de nivel superior), cambio climático (20%

menos de gases efecto invernadero, 20% de energías renovables y aumento de 20% de la eficiencia energética) e I+D (inversión del 3% del PIB). Como en materia de pobreza y exclusión los Estados miembros no están obligados a definir objetivos porcentuales similares, el enfoque propuesto da lugar a que haya una diferencia de entre 5 y 8 millones de personas entre el gran objetivo de la Estrategia Europa 2020 y la suma de los objetivos nacionales. Y sobre todo el objetivo de reducción de la pobreza severa no siempre es explicitado. Sólo las conexiones entre inclusión y mercado de trabajo y entre inclusión y reducción de las tasas de abandono escolar quedan claramente explicitadas.

El informe de seguimiento de 2011 (Frazer y Marlier, 2011, b) confirma la valoración anterior afirmando que “existe escasa evidencia en la mayoría de los países de un enfoque de inclusión activa en línea con la Recomendación de la UE de 2008” (Comisión Europea 2008). Al mismo tiempo constatan que no solo es muy limitada la valoración ex ante del impacto social de las políticas de consolidación fiscal sino también las de tipo ex post.

En la valoración del PNR de 2011, en plena depresión estructural en muchos países de la UE, sobre en el Sur de Europa, se destaca el empeoramiento de las condiciones de vida de la población, sobre todo de los niños que viven en hogares pobres, la reducción salarial y el recorte de prestaciones económicas y de servicios públicos esenciales de bienestar. Una situación que continúa en los dos años siguientes y conducirá a la realización de un estudio de valoración sobre la pobreza infantil en 2013, cuyos resultados nacionales y de síntesis acaban de ser publicados en la web de la Comisión Europea ⁽⁸⁾.

En las prioridades de los PNR de 2011 no se contempla ni la interdependencia entre las políticas económicas, sociales y de empleo ni tampoco una visión estratégica de largo plazo para la construcción de una sociedad inclusiva. En el corto plazo los PNR de 2011 dan prioridad a la aplicación de las políticas de consolidación fiscal a costa de las políticas sociales y de la lucha contra la desigualdad social ⁽⁹⁾. Sucede además que los PNR no recogen los avances realizados en políticas sobre mercados inclusivos y en la prevención de la pobreza infantil, que si contemplan los informes del Comité de Protección Social ⁽¹⁰⁾ así como los diferentes peer reviews realizados a lo largo de los últimos años sobre la importancia de la inserción laboral (work pays), prolongación de la vida laboral mediante incentivos, garantía de una renta adecuada, promoción del empleo de jóvenes, personas con discapacidad, mujeres e inmigrantes ⁽¹¹⁾.

3.1.2. Plan Nacional de Reforma 2012: subordinación al salvamento financiero

La relativamente frustrada experiencia de dar visibilidad y contenido a las políticas de inclusión social en los PNR de 2011 condujo al Consejo de Ministros de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumo de la UE a reformar en 2011 el MAC mediante el reforzamiento de los PNR con los llamados Informes Sociales Nacionales (ISN) con el fin de profundizar la cooperación entre los Estados miembros en los tres pilares de la política social europea: inclusión social, pensiones y sanidad y cuidados de larga duración o dependencia. De este modo se pretendía valorar y reforzar conjuntamente, PNR e ISN, desde la perspectiva transversal de la inclusión social y de los objetivos en esta materia de la Estrategia Europa 2020, haciendo un especial énfasis en la inclusión activa y en la reducción de la pobreza infantil, esta última como efecto más llamativo y creciente de la crisis económica y financiera.

⁸ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en>

⁹ Ver en este sentido <http://www.destree.be/inequalities>

¹⁰ Social Protection Committee (2011) The social dimension of the Europe 2020 Strategy_ A report of the SPC. Brussels: Council of the European Union

¹¹ Ver <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews> sobre diferentes colectivos celebrados entre 2008 y 2011.

Este reforzamiento de la interconexión de las políticas económicas y sociales en 2012 no se tradujo inmediatamente en avances en materia de inclusión social. A pesar de que durante 2012 se extiende y profundiza el espacio social de la pobreza y la exclusión en Europa, sobre todo en su periferia Sur, Este y Noreste, los PNR no reflejan apenas avance alguno en 2012. Todo o casi todo se fía a la creación de las condiciones del crecimiento económico. El objetivo de inclusión activa se sigue interpretando en su sentido más estrecho, como inclusión laboral, de modo que en general “muchos Estados miembros se han centrado sobre todo en la consolidación fiscal en detrimento de la lucha contra una creciente pobreza y exclusión social” (Frazer y Marlier, 2012).

Como decimos, este retroceso en el desarrollo de las políticas de inclusión se produce en un contexto de profundización de la crisis financiera y económica que incrementa el paro de larga duración, la desigualdad y una mayor segmentación de los mercados de trabajo.

Ello se materializa en el hecho de que una parte importante de los PNR de 2012 no mencionan la pobreza severa ni las crecientes desigualdades sociales, ni tampoco valoran el impacto social de los recortes de gasto social, sobre todo en sanidad y servicios sociales.

La valoración de los PNR de 2012 lleva a los expertos a la conclusión de que la combinación de las medidas de austeridad que impactan en los colectivos más vulnerables y el bajo nivel de crecimiento económico implican un empeoramiento de la pobreza y la exclusión social. Aunque uno de los objetivos del informe de Prospectiva de Crecimiento Económico de 2012 es que los gobiernos den cuenta de la lucha contra el paro y las consecuencias sociales de la crisis, lo cierto es que en la mayoría de los PNR dominan las medidas de austeridad y control financiero y la atención a las políticas de inclusión social son insuficientes. La propia estrategia de inclusión activa – garantía de rentas, inclusión laboral y acceso al mercado de trabajo -, es casi inexistente en los PNR y se centra casi en exclusiva en las políticas de inclusión laboral y aun así no contempla en profundidad a los colectivos más alejados del mercado de trabajo. Además, la respuesta política de corto plazo, creación de empleo, impide abordar los problemas reales de la pobreza que son estructurales. Por ello, se afirma que este enfoque limitado de respuesta a las consecuencias sociales de la crisis puede conducir a “individualizar los problemas de la pobreza y la exclusión y culpabilizar a los individuos de las mismas”, con lo cual las políticas más que cambiar las condiciones estructurales donde se enraiza la pobreza se dirigen a cambiar el comportamiento de los individuos.

Por su parte los ISN se presentaron durante 2012 con mucho retraso y en muchos casos sin la importancia de los PNR, es decir, informes muy limitados, poniendo de manifiesto una vez más la subordinación de las políticas sociales a la prioridad de las políticas de ajuste presupuestario y salvamento financiero. Con ello se produce un fallo institucional como es la debilidad de la dimensión social de los PNR tanto por su propia limitación en el tratamiento de las consecuencias sociales de la crisis como por el hecho de que los ISN no complementan en 2012 con rigor la dimensión de la protección social e inclusión social.

Por otra parte, el papel subordinado de las políticas sociales de inclusión social en los PNR ha obligado a la Comisión Europea a destacar su importancia en las Recomendaciones Específicas que envía a cada país miembro con el objetivo de subsanar los déficits de las políticas en relación con Estudio Prospectivo Anual. A la prioridad de la consolidación fiscal en 2011 sucede en 2012 la preocupación de que se esté abandonando el objetivo de “crecimiento inclusivo” de la Estrategia Europa 2020 y, en consecuencia, la Comisión Europea matiza el discurso disciplinario del ajuste fiscal por otro que recupera parcialmente el discurso de que los PNR sean inclusivos, es decir, que contribuyan a frenar la pobreza y las crecientes desigualdades sociales y, en especial, dando mayor importancia a la pobreza infantil en línea con el informe del CPS de 2012 (Social Protection Committee 2012). Evaluar sistemáticamente el impacto social de las reformas económicas se convierte en una línea argumental a aplicar en la UE, sobre todo en los países que son objeto de rescate financiero por parte de la Troika.

La extensión de la pobreza como consecuencia de la depresión económica y las políticas de retroceso del Estado de Bienestar producen finalmente alarmas fundadas que llevan a enfatizar por parte de la CE en la importancia de los sistemas de protección social como instrumento para la garantía de rentas de la población en situación de pobreza y, por tanto, para garantizar la dignidad de las personas. Discurso que contrasta con el relativo fracaso en la presentación de los ISN por parte de no pocos países, además del retraso en su gran mayoría. No tiene sentido presentar los PNR sin una presentación previa de los ISN ya que la dimensión social de la Estrategia Europa 2020 queda difuminada.

3.1.3. Plan Nacional de Reforma 2013: el equilibrio presupuestario

Los PNR de 2013 suponen un cierto giro hacia los objetivos de la dimensión social de la Estrategia Europa 2020, un giro por otra parte limitado ya que menos de la mitad de los ISN fueron enviados en el plazo necesario para poder reforzar dicha dimensión desde la óptica de la protección social.

En la valoración de los PNR de los países miembros por parte de la “independent network on social inclusion” se afirma que “la impresión general sobre los PNR de 2013 es que se ha prestado algo más de atención a los problemas de la inclusión social en comparación con los PNR de 2011 y 2012”, si bien en muchos casos se trata de una atención insuficiente en relación con la escala de la pobreza y la exclusión social, de forma que en la mayoría de los países lo que ha predominado son los objetivos del “equilibrio presupuestario y la competitividad”. Como consecuencia, los retos claves de la inclusión social son abordados de manera insuficiente y no aportan progresos significativos en el logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. En general los retos claves de inclusión social que emergen de los PNR 2013 son los del desarrollo de mercados de trabajo inclusivos y la pobreza infantil. En el caso del primero, mercados de trabajo inclusivos, las elevadas tasas de paro y la pobreza en el trabajo son los dos retos fundamentales. En cuanto a la pobreza infantil se destaca la insuficiencia de rentas en los hogares pobres con niños, el abandono escolar temprano y bajo nivel de cualificaciones. Como problema subyacente destaca la crisis de los sistemas de protección social que se está traduciendo en prestaciones sociales insuficientes para luchar contra la pobreza y la exclusión. Por otra parte, los PNR de 2013 destacan los grupos de riesgo que están sufriendo de manera particular los efectos de la crisis como son las personas inmigrantes, la población gitana, personas sin hogar y niños en situación de pobreza. Destacar dichos problemas sociales no implica necesariamente que la respuesta de las políticas sociales sea la adecuada, tal como se pone de manifiesto en los distintos informes nacionales (Frazer y Marlier, 2013). La crisis ha puesto de manifiesto el papel crucial de los sistemas de protección social en la lucha contra la exclusión, importancia que destaca el Comité de Protección Social de la UE ⁽¹²⁾.

De la revisión de los PNR de los tres años considerados se deduce una insuficiente transversalidad de la inclusión social en las políticas económicas y sociales de los países miembros de la UE. La agenda de inclusión social de la Estrategia Europa 2020 no se refleja en los PNR; sólo el impacto social creciente de la crisis económica ha permitido destacar parcialmente su importancia en el desarrollo de un crecimiento inclusivo. Pero, además, la valoración de impacto social de las políticas económicas y sociales, ex ante y ex post, sigue siendo más un desideratum que una práctica sistemática por parte de los gobiernos europeos; con lo cual se deja en manos de centros de investigación y ONG dicho análisis, sobre todo el de tipo ex post.

¹² Social Protection Committee (2013) Social Europe: current challenges and the way forward. Annual report of the Social Protection Committee 2012. Luxemburg.

3.1.4. Los PNR de España 2011-2013, una visión de conjunto

En el caso concreto de España, por ejemplo, se pone de manifiesto que el PNR 2012 presentado junto al Programa de Estabilidad 2012-2015, en el marco de un nuevo ciclo político, es un plan estratégico para lograr la credibilidad de la economía española mediante políticas de consolidación fiscal y de recuperación de la competitividad con el concurso de reformas estructurales del sector financiero y de la Administración Pública. El PNR 2012 desarrolla los cinco objetivos del “Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2012”. El objetivo cuarto –“Luchar contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis” – si bien ha sido desarrollado a través de objetivos tales como un ambicioso Plan de Empleo Juvenil en 2012, apenas si ha abordado el sub-objetivo del Estudio Prospectivo 2012 de mejorar la protección social de los colectivos vulnerables para hacer frente al impacto social de la crisis económica y financiera en el riesgo de pobreza y exclusión en España.

El **PNR de 2012** de España es un programa centrado en gran medida en el ámbito económico-financiero – consolidación fiscal, reforma de la Administración Pública, reforma del mercado de trabajo y reforma del sistema financiero. A gran distancia de estos objetivos se sitúa el de inclusión que, en general, se limita al empleo juvenil, el desarrollo de la formación profesional y lucha contra el abandono escolar. El sesgo de inclusión laboral y no de inclusión activa es patente en el mismo.

El **PNR de 2011**, en su versión final, destacó como un reto temático específico para el crecimiento y el empleo la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En el mismo se planteaban los objetivos de reducir la población en situación de pobreza relativa y la empleabilidad de grupos de riesgo específicos (población gitana, personas con discapacidad, mujeres, personas trabajadoras mayores, inmigrantes, personas con discapacidad y parados mayores de 45 años). Por el contrario, el PNR de 2012 no destacó el objetivo de pobreza y exclusión; tampoco la importancia específica de la inclusión social y laboral de los colectivos mencionados.

Ciertamente en el epígrafe dedicado a la formación profesional para el empleo se hace una especial referencia a los colectivos en situación de riesgo de exclusión social y laboral (jóvenes, población inmigrante, personas con discapacidad); también existe una clara referencia a la situación de exclusión social en los objetivos prioritarios del “Plan Anual de Política de Empleo de 2012” entre los que está el fomento del empleo para “colectivos específicos” como “personas con discapacidad y en situación de exclusión social”. Sin embargo, ni se destaca la relevancia de la exclusión social y la pobreza ni se abordan las consecuencias sociales de la crisis en los colectivos de riesgo ni se proponen políticas y acciones específicas para reducir el impacto de la pobreza y la exclusión.

Únicamente se señalan como objetivos de inclusión un Plan de Empleo Juvenil y la lucha contra el abandono escolar; tangencialmente se menciona el colectivo de personas con discapacidad en relación con el empleo.

De manera particular la inclusión laboral de los jóvenes es el reto más destacable de las políticas de mercado de trabajo. El Plan de Empleo Juvenil previsto en el PNR de 2012 desarrolla las previsiones de la “Youth Opportunities Initiative” de la Comisión Europea de 2011. En el caso español tal iniciativa es relevante ya que la tasa de paro juvenil alcanzó en 2011 al 48.9% del colectivo, la más elevada de la EU. Desde una perspectiva general el PNR 2012 aborda dos objetivos sustantivos: a) La lucha contra el fraude fiscal y laboral. Iniciada esta última en Abril de 2011 el PNR de 2012 continúa con el compromiso de aflorar el empleo sumergido y luchar contra la discriminación que supone esta segmentación del mercado de trabajo. Sin embargo no se adoptan acciones concretas. b) Por otra parte, el PNR se compromete a desarrollar indicadores de cumplimiento de los

objetivos del Plan Anual de Política de Empleo de 2012 y de seguimiento y evaluación de las acciones desarrolladas.

Resulta llamativo que en la evaluación de cumplimiento de los objetivos del PNR 2011 ⁽¹³⁾ por parte del PNR 2012 se limite a los ámbitos de consolidación fiscal, reforma financiera y mercado de trabajo. No se revisa el cumplimiento de las áreas de educación, pobreza e incluso social. El diseño y aprobación del nuevo PNR 2012 ha tenido lugar sin dicha evaluación de impacto del área de inclusión social.

En definitiva, la pobreza y la exclusión social tienen una relevancia muy limitada en el PNR 2012. La profunda depresión de la economía española en 2011 y durante el primer cuatrimestre de 2012, con un persistente crecimiento de la tasa de paro y de la pobreza relativa, se ha traducido en el PNR de 2012 en una prioridad dominante de las políticas de consolidación fiscal y financiera en detrimento de las políticas de inclusión. Las referencias a las reformas de sanidad y educación se centran sobre todo en la sostenibilidad financiera y en logros de eficiencia al margen de sus impactos sociales. Las reformas del mercado de trabajo se centran en la promoción de la activación sin engarzarlas con la garantía de rentas y el acceso a los servicios. No es casualidad que la palabra pobreza solo aparezca en la última página del PNR al mencionar los objetivos de la Estrategia 2020 para el caso español. Se insiste en el PNR 2012 en la necesidad de desarrollar mercados inclusivos de trabajo priorizando la reducción de la segmentación laboral pero no se menciona la necesidad de avanzar hacia un sistema adecuado de garantía de rentas ni el acceso a servicios públicos de calidad. En este sentido no se aborda la necesidad de articular las rentas mínimas con el empleo y, en general, la necesidad de ordenar y racionalizar el actual sistema de rentas mínimas (estatales y regionales). Tampoco el PNR 2012 destaca la importancia de la inclusión de los grupos más vulnerables y, entre ellos, los niños en situación de pobreza, trabajadores pobres o la población gitana. La perspectiva de género apenas si aparece en el PNR.

El actual impacto social de la crisis pone de manifiesto las limitaciones históricas del modelo de desarrollo social y económico español basado en la combinación de una estructura económica de baja competitividad, desarrollo de mercados de trabajos de bajos salarios y un sistema de garantía de rentas mínimas fragmentado, poco articulado con el empleo y de baja intensidad protectora. Bajo este modelo histórico (últimos 20 años) los ciclos de expansión económica apenas han logrado reducir las tasas de pobreza; los grupos de riesgo apenas si han mejorado su bienestar excepto el abandono de la pobreza severa. La crisis ha aflorado con toda su crudeza la vulnerabilidad subyacente y ha ampliado el espacio social de la pobreza severa. Tal como señalan organizaciones y expertos el incremento de la desigualdad y de la pobreza en las situaciones de crisis (1992-1994 y 2009-2013) no son reversibles en el caso español y, por el contrario, tiende a consolidarse después de las mismas ⁽¹⁴⁾.

El PNR 2012 no incorpora el enfoque multidimensional de la inclusión activa, no enfatiza en la necesidad de articular la inserción laboral con la garantía de ingresos y el acceso a servicios que, en el caso español, es de especial relevancia; la reducción de la pobreza severa y la garantía de ciertos servicios básicos tampoco se menciona en el PNR 2012; igualmente tampoco se menciona la problemática de la exclusión residencial y, en concreto, la pérdida de la vivienda por impago de hipotecas en el caso de hogares en los que sus miembros han perdido el empleo; finalmente, no se hace referencia a la problemática de la pobreza infantil.

La ausencia de la perspectiva de la inclusión social supuso que la Comisión Europea en su "Recomendación del Consejo sobre el Programa Nacional de Reformas de 2012 de España y

¹³ EC (2011) European Commission and the Council Recommendations of July 2011 on the NRP 2001 of Spain and delivering a Council Opinion on the updated Stability Programme of Spain 2011-2014. Brussels: EC.

¹⁴ Ver L. Ayala (2012) Los indicadores sociales, en Foessa: Exclusión y desarrollo social. Análisis y perspectivas 2012. También, Foessa (2013) Desigualdad y derechos sociales. Análisis y perspectivas 2012. Finalmente, Foessa (2014) Precariedad y cohesión social. Análisis y perspectivas 2014.

La crisis de la Unión Europea, de los Estados europeos de Bienestar y del Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión

por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad de España para 2012-2015” destacara el incremento de la pobreza y particularmente el aumento “alarmante” de la pobreza infantil, así como el aumento de la pobreza en los trabajadores temporales, dos veces más alta que la tasa de los trabajadores con contratos indefinidos. Al mismo tiempo sugiere al gobierno de España “tomar medidas específicas para combatir la pobreza, aumentando la eficacia del apoyo a la infancia y mejorando la empleabilidad de los grupos vulnerables”.

El **PNR 2013** aparece en un contexto de profunda depresión económica que se ha extendido y profundizado desde 2010 hasta la actualidad y que está teniendo impactos sociales negativos en las condiciones de vida de la sociedad española. El crecimiento del paro y de la pobreza ha sido persistente a lo largo de los últimos años, debido al impacto combinado de las políticas de consolidación social y decrecimiento que han reducido los ingresos medios de los hogares. En este contexto de deterioro social el PNR 2013 se plantea como una agenda política para aumentar la competitividad y flexibilidad de la economía española y muy secundariamente como una apuesta por un modelo de crecimiento inclusivo. Ciertamente incluye una recomendación específica sobre inclusión social que se completa con otra sobre inserción laboral y de reforma del sistema de pensiones, lo que supone un avance respecto del PNR 2012. Sin embargo, no desarrolla una estrategia integrada de inclusión social sino políticas parciales; tampoco promueve medidas para la garantía de una renta adecuada que en la actual situación social es crucial en la lucha contra la pobreza ni se mencionan las situaciones de exclusión más graves que se relacionan con las personas inmigrantes, trabajadores pobres y pobreza infantil.

Los progresos realizados en la lucha contra la exclusión social en 2013, bajo los objetivos de la agenda de inclusión social de la Estrategia Europa 2020, han sido limitados debido al amplio y profundo impacto social de la crisis económica y financiera. Así, ha tenido lugar una extensión de la pobreza relativa y, sobre todo, severa, un incremento elevado de las tasas de pobreza infantil, un creciente número de hogares en los que ninguna persona activa tiene empleo o sin ingresos de ningún tipo, un volumen creciente de personas que pierden su vivienda habitual y una elevada tasa de paro juvenil. También ha empeorado el acceso al sistema de autonomía y atención a la dependencia así como al sistema sanitario debido a la reducción del gasto y al reforzamiento del principio de aseguramiento frente al principio de ciudadanía. En este contexto de impacto social negativo solo han tenido lugar algunos progresos en la reducción de la tasa de abandono escolar y en la aprobación de medidas parciales para que las personas vulnerables no pierdan la vivienda por impago de la hipoteca.

Las políticas adoptadas en 2013 - Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016 y el Segundo Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013- 2016 -, no cuentan con valoraciones de impacto ex ante que permitan anticipar, siquiera tentativamente, indicadores de efectividad y eficiencia.

La “Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un Dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016” dictamina que “España se ha alejado de su objetivo de reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social. Al mismo tiempo, el sistema de protección social se ha visto sometido a intensas presiones a causa de la recesión”. Ello es así por la conjunción de un grave deterioro del mercado de trabajo y la limitada eficacia de los sistemas de protección social para reducir la pobreza, de modo que “España está por debajo de la media de la UE en los principales indicadores clave que miden la pobreza y la exclusión social. No se ha avanzado hacia el logro del objetivo de reducir el número de personas con riesgo de pobreza y exclusión social en 1,4-1,5 millones de aquí a 2020”. Y por ello el documento de recomendaciones afirma que “no se han conseguido avances importantes en el desarrollo de nuevas medidas políticas para la inclusión activa y la reducción de la pobreza”, si bien a finales de 2013 se aprueba el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016, que es la nueva hoja de ruta de lucha contra la exclusión de España. El Consejo Europeo llama la atención sobre los colectivos más golpeados por la crisis: grupos más débiles

dentro del mercado de trabajo y personas expuestas al riesgo de discriminación (extranjeros, personas con discapacidad y población gitana). También se señala que en 2012 los progresos en la adopción de medidas para hacer frente a la pobreza infantil y aumentar la eficiencia de los servicios de apoyo a las familias han sido limitados. La aprobación en abril de 2013 del Segundo Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013- 2016 o PENIA II, es la nueva hoja de ruta para responder a las necesidades de niños y familias en situación de exclusión social. No menos importante es la llamada de atención para proteger a los hogares que no pueden hacer efectivo el pago de su hipoteca a través de medidas como la reestructuración de la vivienda y el Fondo Social de la Vivienda.

3.2. ¿Son efectivos los programas nacionales de inclusión activa?

Tratar de responder a esta pregunta con rigor precisión no resulta sencillo ya que ello requiere fuentes de información de calidad y no pocos ejercicios de contrastación. Lo que a continuación presentamos en una valoración cualitativa de carácter aproximativo construida a partir de informes nacionales sobre renta mínima, inclusión activa y pobreza infantil de la Comisión Europea (¹⁵), de modo que podamos disponer de un mapa de situación panorámico de los efectos de estas tres políticas en algunos de los países que representan los modelos canónicos de regímenes de bienestar de acuerdo con la investigación existente en política social comparada (Esping-Andersen en su trabajo seminal de 1990 y para el caso de España Luis Moreno, 2013).

Con carácter introductorio es preciso señalar que las políticas europeas de inclusión social adoptan un enfoque amplio u omnicomprensivo a partir de la Recomendación sobre inclusión activa de 8 de octubre de 2008 por parte de la UE que funda la misma en el desarrollo conjunto de tres pilares: garantía de una renta adecuada, inclusión laboral y acceso a servicios públicos de calidad. Esta recomendación, finalmente Comunicación del Consejo Europeo en dicho año, se convierte en el instrumento institucional que guía la evaluación de las políticas nacionales de inclusión que se desarrollan bajo la agenda europea de inclusión social y, posteriormente, bajo la Estrategia Europa 2020.

Dicha Recomendación se ha aplicado a diferentes políticas de inclusión desde el año 2009 como son, entre otras, las de garantía de renta mínima, pobreza infantil y la valoración de la aplicación de la propia Recomendación, que son las aquí elegidas como objeto de revisión con el fin de trazar una valoración aproximativa de la efectividad de las políticas.

Por tanto en esta sección tratamos de hacer una aproximación a la efectividad de las políticas de inclusión de manera selectiva en cuanto a temas y en cuanto a países representativos de regímenes de bienestar, como señalamos arriba. No pretendemos más que destacar los resultados globales y grandes tendencias europeas en base a los propios informes nacionales de expertos en inclusión social.

De la revisión de los informes cabe adelantar dos conclusiones: a) Que los resultados de las políticas de inclusión se explican en gran medida por la lógica institucional de los distintos regímenes de bienestar, modulados en parte por la influencia de las políticas europeas; b) que las políticas de inclusión, a pesar de su creciente visibilidad e importancia institucional en el diseño de las políticas sociales, siguen ocupando un lugar subordinado en los Estados de Bienestar europeos, lo cual limita sus avances en cuanto a diseño, financiación, seguimiento y evaluación de impacto.

¹⁵ Ver informes nacionales referidos a renta mínima (2009), inclusión activa (2013) y pobreza infantil (2014) en www.ec.europa.eu/social (Directorate Employment, Social Affairs and Inclusion)

Esta doble conclusión no supone minusvalorar la importancia teórica y práctica de la agenda europea de inclusión social sino destacar sus límites ideológicos (como consecuencia del predominio de enfoques políticos pro mercado que llevan a primar la dimensión laboral de la inclusión en detrimento de la dimensión social en su amplio sentido) e institucionales (las políticas de inclusión ocupan un lugar subordinado cuando no residual en el conjunto de las políticas nacionales, debido en gran medida a su dependencia de las instituciones y programas históricos de asistencia social o políticas de inclusión para pobres. Esta doble debilidad lastra el impacto y efectividad de la agenda europea de inclusión social y frena las posibilidades de construcción de un crecimiento inteligente, inclusivo y sostenible.

En el análisis de valoración de políticas de inclusión que sigue pretendemos no solo destacar las especificidades nacionales sino también, y sobre todo, las tendencias comunes a los diferentes países de modo que podamos esbozar su posible desarrollo en el futuro inmediato.

3.2.1. La efectividad de los programas de garantía de rentas

La garantía de una renta adecuada fue el primer paso en la valoración de la recomendación sobre inclusión activa. Aunque es una de las tres dimensiones de la Recomendación, es la base de partida para garantizar a todo ciudadano una vida digna y decente.

Entre los diferentes países de la UE varía el tipo de derecho social que la justifica y da acceso, la cobertura y condiciones de elegibilidad, la población que efectivamente demanda una renta mínima o de subsistencia, las exigencias que conlleva y su efectividad. Los resultados o impacto de los diferentes programas dependen de muchos factores explicativos y, entre ellos, el tipo de asistencia social existente históricamente, la naturaleza del mercado de trabajo y el papel de los hogares y familias.

La pertenencia a la UE ha modificado en parte el path dependency o ruta institucional histórica de los programas de asistencia social en favor de cierta convergencia que, en la práctica, se ha apoyado en el MAC y en el desarrollo de políticas como los PNA inclusión y que sigue líneas tendenciales comunes muy precisas como son la mayor condicionalidad de las prestaciones (la exigencia de activación laboral), una intensidad protectora que está en función de la composición del hogar y una gestión que tiende a la descentralización.

Recientemente (Rodríguez Cabrero, coord., 2012) se ha destacado algunas de las tendencias comunes en el desarrollo de los sistemas de renta mínima desde la perspectiva de la estrategia de inclusión activa. Así, se señala que en estos sistemas la idea central es que el trabajo es el eje central de la reforma de las políticas sociales orientadas a la lucha contra la pobreza. En este sentido los programas de garantía de mínimos tienden a articularse en torno a las prestaciones por desempleo de modo que el concepto de inclusión activa se vincula a la estrategia de inclusión en el mercado de trabajo a nivel individual; y para ello las prestaciones sociales monetarias son un incentivo para buscar empleo y evitar las trampas de pobreza. En segundo lugar, se constata el endurecimiento de los requisitos de acceso y de las condiciones para la percepción de las prestaciones así como la importancia creciente de las sanciones. Solo los niños en hogares pobres tienden a quedar al margen de los factores de condicionalidad y refuerzan su posición mediante las desgravaciones fiscales y ayudas complementarias de alimentación escolar y servicios de apoyo. Además, los programas de inclusión laboral son muy diversos entre sí y dependen de las tradiciones nacionales que en unos casos están orientadas a la formación (Alemania), al empleo (Francia), al seguimiento individual (Reino Unido), a la creación de sistemas de refuerzo entre servicios de empleo y garantía de renta (Dinamarca) o a una diversidad de orientaciones que dependen del tipo de prestación (caso de España en el que varían las exigencias entre, por ejemplo, la rentas mínimas de las Comunidades Autónomas, la Renta Activa de Inserción y el programa Prepara); en todo caso el acompañamiento, control y seguimiento individual del parado se ha constituido

en un estilo de los programas de inserción laboral dando prioridad a las personas y colectivos con mayor potencial de empleabilidad.

En términos de gobernanza, la tendencia de los programas de garantía de ingresos es adecuarse al espacio local a la vez que se establecen mecanismos de coordinación horizontal y vertical, entre servicios y entre gobiernos, con el fin de lograr la máxima efectividad en los programas.

En cuanto al acceso a los sistemas de rentas mínima casi todos los programas (a excepción del de Dinamarca) afrontan problemas de acceso efectivo en el sentido de que una parte de la demanda potencial no solicita las prestaciones (los llamados non take-up) debido a problemas de información, rechazo a la estigmatización o valoración de que la solicitud no supondrá una mejora sustantiva de su bienestar de los potenciales solicitantes. Las estimaciones varían entre países y suelen situarse, por ejemplo, entre el 17 por cien (Francia) o entre el 12 y el 48 en el caso del Reino Unido. A pesar de su importancia este sigue siendo uno de los problemas menos conocidos de los sistemas de renta mínima y cuya importancia siempre ha sido menor en comparación con la magnificación mediática de los abusos o fraudes de este tipo de prestaciones.

La dimensión disciplinaria planea sobre casi todos los programas nacionales de garantía de renta en la medida en que tienen como objetivo evitar el desincentivo al trabajo en todas las personas que puedan trabajar. De ahí que los vínculos de los programas de garantía de renta con las actividades de activación y formación se hayan hecho cada vez más estrechos; problema distinto es su efectividad. Por otra parte la conexión con los servicios públicos es desigual y su conexión con la renta y el acceso al empleo es más teórica que real en muchos países. En este sentido, según Frazer y Marlier, la capacidad de los programas de garantía de renta para adecuarse a los colectivos de mayor riesgo se muestra limitada con variaciones entre países. Ello explica, por ejemplo, que algunos colectivos muy vulnerables queden al margen de los sistemas de garantía de renta, como son las personas sin hogar o inmigrantes indocumentados.

Claro está que la Recomendación de inclusión activa de 2008 es muy genérica y necesita precisiones que hasta el día de hoy no se han producido en orden a crear un marco común de intervención por parte de los gobiernos como son: acordar un mínimo de renta por encima de la línea de riesgo de pobreza, tal como señala la Resolución del Parlamento Europeo de 6 de mayo de 2009 (la expresión renta adecuada es en exceso ambigua), la promoción de la proactividad para ampliar la cobertura a los elegibles que no solicitan la prestación o la definición de los incentivos al trabajo evitando el riesgo de empleos que impiden salir de la pobreza debido a sus bajos salarios.

Uno de los problemas de los sistemas de garantía de rentas en la UE es la combinación entre la cobertura universal y la orientación hacia las necesidades de los grupos de riesgo específico. Ello depende en muchos casos de las tradiciones nacionales siendo la tendencia general la de establecer un marco comprensivo de protección para personas sin recursos en el que se gestionan respuestas categoriales combinando tres criterios: tamaño del hogar, empleabilidad y criterio de residencia.

La inadecuación de la mayoría de los programas para sacar a las personas de la pobreza relativa es un hecho justificado por la necesidad de no crear desincentivos al empleo en las personas empleables. De hecho los nuevos programas creados en Francia (Renta Activa de Solidaridad o Revenu de Solidarité Active) y en Alemania (la prestación Desempleo II no solo garantiza una renta básica sino promueve activamente la inserción laboral) están dirigidos a la inserción laboral, aunque esta no siempre sea posible debido a las propias características de los beneficiarios y a las limitaciones de la demanda de empleo por parte de las empresas. Parece existir un acuerdo general en que los programas de renta mínima sacan a las personas de la pobreza severa pero no se adecúan a las necesidades reales de un colectivo que requiere de instrumentos de intervención que van más allá de la garantía de rentas. La propia

Recomendación de 2008 indica un criterio general sobre lo que es una renta adecuada: “cuando se determinen los recursos necesarios para llevar una vida digna, deberán tenerse en cuenta las condiciones de vida y los niveles de precios por el tipo y el tamaño del hogar en el Estado miembro en cuestión, utilizando los indicadores nacionales apropiados”. E inmediatamente después se añade que “en un contexto de inclusión activa deben salvaguardarse los incentivos en la búsqueda de empleo de las personas cuya condición las hace aptas para el trabajo y se deben ajustar o complementar las cuantías monetarias para cubrir necesidades específicas” (Frazer y Marlier, 2009). En la mayoría de los países de la UE no hay una línea de pobreza oficial que sirva de referencia para fijar las prestaciones sociales mínimas. El salario mínimo suele ser uno de los instrumentos para su fijación así como la propia línea de pobreza de la UE. En los sistemas de renta mínima de orientación categorial las diferencias en la adecuación son amplias según el colectivo de referencia y el momento en que se aprueba la prestación. Con la excepción de pocos países (Dinamarca, Irlanda, Países Bajos y Suecia) la mayoría de las prestaciones sociales de tipo asistencial están por debajo de la línea de pobreza y muy por debajo de los ingresos medios, si bien los resultados varían si se incluyen o no ayudas de vivienda que en algunos sistemas son muy importantes así como ayudas por hijo a cargo en dinero, fiscales o en especie o si se pueden combinar rentas de las prestaciones con las rentas del trabajo para evitar la pobreza en el trabajo.

La visión ideológica es en este campo crucial y es preciso destacarlo. Así, los sistemas que enfatizan en la idea de que los programas de renta mínima tienen que ser un instrumento para la inserción laboral (la filosofía de making work pay) tienden a fijar prestaciones altamente condicionadas y de modesta cuantía; por el contrario los sistemas que enfatizan en que los programas de renta mínima deben servir para reforzar las capacidades de las personas suelen ser menos condicionales y más generosos. Es imposible encontrar sistemas puros que sostengan una u otra filosofía. La primera visión ideológica es la dominante en los programas de renta mínima pero no cabe duda que algunos programas categoriales o de dimensión regional enfatizan en la segunda visión, es decir, consideran que el objetivo de las rentas mínimas es favorecer una inclusión social amplia en la que la inserción laboral es central pero no el factor exclusivo de la misma.

3.2.2. La inclusión activa como guía de la agenda de inclusión social

Si en la valoración de 2009 de la efectividad de los sistemas de renta mínima la Comisión Europea y la red de expertos ponía de manifiesto la diversidad nacional existente en cuanto a cobertura, adecuación en la lucha contra la pobreza y efectividad en la creación de incentivos para el empleo, en la siguiente valoración de 2012 aborda globalmente la aplicación de la estrategia de inclusión activa, las políticas desarrolladas en los tres ejes de la inclusión - renta adecuada, inserción laboral y acceso a los servicios públicos -, los recursos financieros dedicados y la evaluación provisional de sus resultados. Es decir, se arroja una visión global de la aplicación de la Recomendación que cualifica la valoración de 2009 que también trató parcialmente de ofrecer una visión amplia de la estrategia de inclusión activa.

El desarrollo de la estrategia de inclusión activa entre 2008 y 2012 ha sido parcial en cuanto a su contenido y desigual entre países y entre colectivos en situación de exclusión. De manera rotunda se afirma que “ha sido extremadamente limitada en la mayoría de los Estados miembros”. La razón de este desigual desarrollo no puede reducirse al impacto de la crisis económica, con ser un condicionante muy importante (por la prioridad de las políticas de consolidación fiscal y su impacto regresivo en las políticas sociales), sino también a una comprensión política sesgada de la estrategia por parte de muchos gobiernos que han entendido que está orientada a la inserción laboral, confundiendo activación laboral con inclusión activa. En dicha orientación laten tanto las demandas de los electorados – necesidad de crear empleo -, como sobre todo la presión ideológica de un enfoque promercado de las políticas de inclusión activa dejando al margen elementos básicos de la inclusión como son la cohesión social y la mejora del clima social de integración de los ciudadanos más vulnerables.

La crisis de la Unión Europea, de los Estados europeos de Bienestar y del Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión

En muy pocos países parece haber habido un diseño estratégico global de la inclusión activa – excepto en los países nórdicos y en Francia. En el resto de los países la estrategia ha sido limitada o parcial. Pero, además, el desarrollo integrado de la misma, es decir, el desarrollo conjunto de los tres ejes de la inclusión, ha sido una práctica en gran medida residual. Además se trata de una estrategia que en la práctica se orienta más a las personas que trabajan o están más cerca del mercado de trabajo que a las que no trabajan o se encuentran más alejadas del mismo.

Una estrategia integrada depende de, al menos, dos factores: el factor político-administrativo – modelos de coordinación institucional y territorial -, y del factor participación: calidad del diálogo social y papel de las ONG de acción social. En el caso de la exclusión social estas últimas tienen un rol relevante en la medida en que gestionan programas de inclusión activa nacionales y europeos (caso del programa operativo de lucha contra la discriminación del FSE). En el primer caso los problemas de coordinación horizontal y vertical lastiman la efectividad de las políticas de lucha contra la exclusión en la mayoría de los países miembros de la UE

Las políticas de austeridad han frenado el desarrollo de las políticas de extensión y mejora de los programas de renta mínima, incluso en casi la mitad de los países han retrocedido en cobertura e intensidad protectora. El endurecimiento de las condiciones de acceso ha ganado terreno en estos años a pesar de que en conjunto la mayoría de los programas de protección social han mantenido, aunque a la baja en cobertura e intensidad, su capacidad como estabilizadores automáticos frente a los impactos sociales de la crisis. Los cambios que se han producido han sido como consecuencia de una mayor activación de los programas o al reforzamiento de las exigencias de búsqueda de empleo.

En relación con el diagnóstico de la valoración de 2009 de que el objetivo de lograr mercados de trabajo inclusivos es el eje central y predominante de las políticas de inclusión activa, nada parece haber cambiado entre 2008 y 2012. Es más, la mayoría de los países han reforzado este eje en detrimento de los otros dos (caso de Alemania, Holanda, países nórdicos, España, entre otros), lo que no supone avances en efectividad en empleo ya que ello depende de muchos factores como son, entre otros, la demanda de empleo, la naturaleza del mercado de trabajo, el papel de la formación ocupacional y los acuerdos sociales.

Pero también sucede que la vuelta al mercado de trabajo, cuando se logra un empleo, puede suponer un empobrecimiento en los ingresos y en las condiciones del empleo, sobre todo en países que están aplicando políticas de rescate financiero o de intensa devaluación interna. Ello suele suceder en el caso de mercados de trabajo de baja cualificación y escaso valor añadido. De ahí que ciertos colectivos encuentren su salida en el empleo protegido o en las empresas de la economía social (caso de España, Italia y Francia). En el caso concreto de la periferia europea la política de oferta de empleo, ya de por sí limitada por la fragmentación de los programas de inclusión, se ve frenada cuando no bloqueada por una débil demanda de empleo y un empobrecimiento salarial y de la calidad en el empleo (más temporalidad y precariedad).

Pero el eje menos articulado en la estrategia de inclusión activa es el del acceso a los servicios sociales, de empleo y vivienda, no solo por el impacto regresivo de las políticas de austeridad sino también por la limitada capacidad institucional para articularse con los otros dos ejes. Se podría afirmar que los servicios son una especie de eje suelto o mal ensamblado y que tiene su propia lógica. Ello seguramente se debe a que mientras los programas de renta y los programas de inserción laboral, aun siendo un binomio desigual, cada vez actúan más en el mismo plano, los servicios intervienen de manera complementaria y puntual, y no están bien articulados en la lógica de la inclusión activa. Por el contrario, los servicios sociales y de vivienda, intervienen de manera desigual y en muchos casos en función de demandas de emergencia y no de prevención. De ahí que el problema no sea tanto la disponibilidad de los servicios, a pesar de su limitada oferta (caso de la vivienda social), cuanto de su inclusión normalizada en los programas de inclusión activa reforzando el círculo virtuoso de la inclusión.

En lo referente a la financiación de las estrategias nacionales de inclusión activa se plantean varios problemas: de suficiencia y de eficiencia. En realidad no se conocen bien los recursos que se destinan a la inclusión activa ya que suelen sumarse las grandes cifras presupuestarias de apoyo al empleo, rentas mínimas y servicios sociales sin consolidar el gasto y diferenciar qué es y no es inclusión activa. Así, suele confundirse el gasto en inclusión activa laboral con el gasto de la estrategia de empleo anual de un país, cuando se trata de partidas que en parte coinciden y en parte son diferentes. Tampoco se puede reducir el gasto en inclusión activa haciéndolo equivalente con el gasto que suele cifrarse en los Planes de Inclusión. Es decir, es necesaria una mayor concreción sobre el gasto real que se realiza en materia de inclusión activa, a menudo sobredimensionado en los Planes de acción nacional de inclusión. Además, las políticas de consolidación fiscal, sobre todo en la periferia europea, han supuesto un retroceso de prestaciones y servicios que deterioran la base financiera de la política de inclusión activa.

Como consecuencia, sin una mayor presencia e integración institucional de la estrategia de inclusión activa en las diferentes políticas económicas, financieras y sociales y mejoras de coordinación vertical y horizontal, difícilmente podrá tener el papel que le asigna la Recomendación de 2008. El papel de los PNR, PNAInclusión y los ISN, hoy relativamente limitado, es clave para favorecer dicha integración institucional. Pero tan importante como el lugar institucional es el cambio en la concepción de la misma, hoy sesgada hacia el mercado de trabajo (centrada sobre todo en las desgravaciones de la Seguridad Social a las empresas para generar empleo) y la disciplina laboral (prestaciones sociales condicionadas al empleo y la formación y sanciones) en detrimento de factores esenciales para garantizar la calidad de vida de las personas como son una renta suficiente y servicios de prevención, apoyo y promoción.

En suma, los avances indudables en el desarrollo de una concepción más omnicomprensiva de la inclusión social en los Estados miembros, con amplias diferencias entre regímenes de bienestar y países, se ve en la actualidad lastrada por las limitaciones reduccionistas en cuanto a su concepción, desequilibrio en el desarrollo de sus tres ejes y una fragmentación institucional que hunde sus raíces en tradiciones de política social que tienen una limitada capacidad de sinergia y están basadas en visiones de la integración social que fluctúan entre la promoción y, sobre todo, el control.

3.2.3. Valoración de las políticas de lucha contra la pobreza infantil

En los últimos años la Comisión Europea y el Comité Europeo de Protección Social han incidido en diferentes informes en la importancia de la lucha contra la pobreza infantil y en la necesidad de promover el bienestar de los niños como inversión de futuro. Parte de la efectividad de la estrategia de inclusión activa dependería, según estos informes, de la capacidad de las políticas nacionales para prevenir la pobreza infantil mediante la mejora de los sistemas de protección social y el reforzamiento de las sinergias entre las diferentes áreas de política social relacionadas con la infancia.

Como consecuencia de esta preocupación la Comisión Europea hizo pública una Recomendación el 20 de febrero de 2013 bajo el título: "Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas" ⁽¹⁶⁾ en la que propone a los gobiernos desarrollar una estrategia de tres pilares: acceso a recursos adecuados, acceso a servicios asequibles y de calidad y derecho de los niños a participar socialmente, reforzando dicha estrategia mediante una gobernanza robusta y activa y un uso eficaz de los Fondos Estructurales.

Al mismo tiempo, ha puesto en marcha diferentes evaluaciones de las políticas nacionales de infancia. Una de ellas es la realizada por la red de expertos independientes en materia de

¹⁶ Diario Oficial de la Unión Europea, 2 de marzo de 2013

inclusión social cuyos resultados nacionales (28 países miembros) y de síntesis se encuentra disponible en la web de la Comisión Europea.

A continuación destacamos los resultados más relevantes de dicha evaluación desde la perspectiva de los distintos regímenes de bienestar ya que como en los casos anteriores – garantía de rentas y evaluación de la inclusión activa -, la respuesta a la pobreza infantil y las políticas de promoción de bienestar varía entre regímenes de bienestar y, también, entre los países de cada régimen, si bien aquí no podemos entrar en detalle sino que mostramos las tendencias de las políticas de frente a la pobreza infantil.

Como en los casos anteriores el tipo de régimen de bienestar marca fronteras y diferencias en las políticas. Así, los países del régimen de bienestar nórdico (además de Alemania), con tasas moderadas o bajas de riesgo de pobreza o exclusión social infantil, han diseñado políticas omnicomprehensivas y relativamente bien integradas; por el contrario, los países con tasas de pobreza intermedias, en general los países del régimen continental (caso Francia y Bélgica), disponen de políticas menos globales; los países con elevadas tasas de pobreza infantil (los países de la periferia Sur, menos Portugal, al que se suma el Reino Unido) han desarrollado políticas escasamente universales y sobre todo insuficientes y con un bajo nivel de coordinación, cuando no desequilibradas (como es el caso de España, ya mencionado, donde encontramos políticas de defensa de derechos muy avanzadas junto a políticas de protección social de baja eficacia.

En general los países del régimen nórdico y parte de los del régimen continental han desarrollado políticas universales y preventivas. Por el contrario los países de la periferia Sur (en concreto España, Grecia e Italia) se caracterizan por un débil universalismo protector y una baja eficacia en la protección de los niños con mayor riesgo de pobreza y exclusión. La crisis económica y financiera, con su impacto en los mercados de trabajo y en las políticas sociales, ha puesto de manifiesto el déficit de las políticas de infancia en la Europa del Sur y la extensión del riesgo de exclusión de este colectivo en la medida en que el paro y la contracción de los presupuestos en las políticas redistributivas, han exacerbado las desigualdades y la pobreza en la infancia.

Uno de los indicadores para valorar la importancia de las políticas de infancia es su reflejo en los PNR. De manera desigual los PNR recogen la realidad de la pobreza infantil, lo que no implica una voluntad decidida de hacerla frente ni que existan recursos suficientes que la hagan posible. Este es el caso de España y Grecia que, recogiendo el hecho de la pobreza en los PNR, no desarrollan políticas sociales detalladas y con compromiso financiero e institucional que las respalde. En general suelen limitarse a recoger los problemas del fracaso escolar y el impacto de la baja participación de los padres de hogares pobres en el mercado de trabajo.

Desde el punto de vista de la existencia de estrategias amplias e integradas de infancia, allá donde existen, suelen caracterizarse por una presencia institucional sólida en los ministerios y agencias más relevantes, especificando los objetivos de las políticas en programas y planes de seguimiento y evaluación. También suelen disponer de una sólida gobernanza en la que participan un amplio elenco de actores sociales. Este estilo de desarrollo de las políticas caracteriza sobre todo, como antes dijimos, a los países del régimen nórdico y parcialmente a países como Alemania que cuenta con una estrategia federal y, en parte, a Francia que desde 2012 ha incluido en su plan plurianual de lucha contra la pobreza el objetivo de la pobreza infantil. La estrategia de infancia y adolescencia 2013-2016 de España, así como el Plan de Inclusión 2013-2016, suponen un enfoque más integrado de las políticas contra la pobreza infantil pero que solo podrá ser efectivo si se desarrollan programas adecuados de prevención y protección social.

Además, existen otras dos tendencias comunes en los países de la UE, con la excepción de los países con bajas de pobreza infantil, como son el divorcio existente entre el desarrollo de los derechos del niño y la efectividad de las políticas y programas que los materializan; y por otra

parte el desequilibrio entre las políticas de tipo universal y las que dan respuesta a necesidades específicas (tal es el caso en general de los países del régimen mediterráneo y anglosajón). La crisis económica no solo ha debilitado las políticas específicas sino sobre todo las de tipo universal que tienen una naturaleza más preventiva. Con la excepción de los países nórdicos y en parte los del régimen continental, se ha producido una regresión en la protección social en los países del régimen anglosajón y mediterráneo como consecuencia de la crisis económica (en el caso de España los avances producidos en protección social y de tipo fiscal, durante la década pasada, se han deteriorado relativamente). Es decir, la debilidad de las políticas de protección social de los hogares pobres con niños se ha agudizado con la crisis actual, incluso en los países con un sistema sólido (tal es el caso de Suecia, Dinamarca y Alemania). Los recortes no solo afectan a las prestaciones monetarias sino también a servicios educativos y de vivienda; los servicios sanitarios para la infancia han estado en general a salvo de recortes en todos los países de la UE.

Quizás uno de los escasos efectos positivos de la crisis es que el avance de la pobreza infantil ha provocado una creciente movilización de los actores políticos y sociales, así como un cierto debate político sobre la pobreza infantil, acelerado en parte por el primer semestre europeo de 2013 y las recomendaciones específicas que la CE ha dirigido a una parte de los países miembros en relación con la pobreza infantil. Sin duda ni estas últimas ni los PNR cambian las políticas si no existe una voluntad política de aplicar programas específicos financieramente respaldados y si no se mejoran los mecanismos de coordinación entre los ministerios y agencias que intervienen en el problema de la pobreza.

Por ello, los avances en visibilidad social de la pobreza infantil y un mayor debate político sobre la misma no han supuesto en modo alguno que esta pase a ser un objetivo explícito de las políticas públicas en la mayoría de los países con elevadas tasas de pobreza. En ese sentido los regímenes de bienestar como el mediterráneo, el anglosajón y el muy diverso de los países del Este de la UE, están aún lejos de hacer de la lucha contra la pobreza infantil una política amplia e integrada.

3.3. La gobernanza de las políticas de inclusión activa en la UE: fortaleza institucional y participación de los actores sociales

3.3.1. La gobernanza de la inclusión social

Entendemos por gobernanza, aplicada al campo de las políticas de inclusión social, la capacidad de éstas para estar integradas de manera visible y efectiva en el conjunto de las políticas económicas y sociales y, en segundo lugar, la intensidad de la participación de los actores implicados en las políticas de inclusión en el diseño de las mismas. Responder a estas dos preguntas de manera tentativa es el objetivo de esta sección.

De la revisión de los PNR de 2011 a 2013 se puede concluir que los PNR están integrados en el proceso de decisión de las políticas nacionales en lo que se refiere a las políticas económicas y de empleo. Sin embargo, la dimensión social de los PNR queda difuminada en lo referente a la exclusión social y la pobreza, menos aún se recogen las políticas regionales y locales de lucha contra la pobreza, a pesar de su importancia. La dimensión social contemplada en los PNR favorece una integración limitada de las políticas de inclusión social, de modo que existe un fallo en la mayoría de los PNR: no existe una aproximación omnicomprendensiva a las complejas cuestiones de la pobreza y la exclusión social, incluso no se contempla el papel de los planes de acción nacional de inclusión social. Son excepción los PNR que desarrollan una visión comprehensiva de la agenda de inclusión social. El predominio en los PNR de la gobernanza económica y de la disciplina presupuestaria ha conducido a una relativa marginación del enfoque de la inclusión social. Aunque ha sido corregida parcialmente

esta minusvaloración de la agenda de inclusión social en los PNR de 2012 y 2013, la situación en conjunto no ha cambiado. Incluso la propia Comisión Europea refuerza este enfoque, tal como se comprueba mediante el análisis de las Recomendaciones que hace el Consejo Europeo después de la presentación de los PNR en la medida en que en dichas recomendaciones la problemática económica y financiera es abrumadora (baste como ejemplo las Recomendaciones del Consejo Europeo a los PNR de España).

Esta tendencia de limitada gobernanza se refuerza en el PNR de 2012. Así, se señala que los PNR no son objeto de debate político, que los objetivos de inclusión social no son transversales a todas las políticas, económicas y sociales y que no existe valoración de impacto. Se constata una débil integración de los PNR y de los ISN en el conjunto de la política nacional; la transversalidad de la agenda de inclusión social es limitada.

En los PNR 2013, como decimos, parece existir un cierto cambio positivo en cuanto a la superación de la débil gobernanza de la inclusión social. Así, un tercio de los países de la UE parecen estar integrando los PNR en las políticas nacionales, no así las políticas de inclusión social que ocupan un lugar institucional subordinado.

3.3.2. La participación de los actores sociales en los PNR desde la perspectiva de inclusión social

La respuesta es que si participan con voz si bien de manera desigual y con distinto peso. Dicha participación, bajo la forma de consulta, se ha incrementado entre 2011 y 2013 aunque la incidencia de la misma es muy limitada. Ello, además, se refuerza por el hecho de que los PNR no se debaten políticamente, se trata más bien de un documento que elaboran los gobiernos y que son objeto de limitada consulta entre algunos actores o stakeholders, tal como se confirma también en los PNR de 2012 y 2013. El déficit es tan patente que en los informes sobre los PNR de 2012 el grueso de las recomendaciones de los expertos se centra justamente en propuestas de mejora de la gobernanza de la inclusión social con el fin de darla visibilidad y fortaleza institucional.

Una manera de limitar este desajuste entre política económica y política social de inclusión sería integrando en los PNR las estrategias o planes nacionales de inclusión, tal como en parte se ha empezado a hacer en el PNR de 2013. El problema es que el debate político sobre esta necesidad no existe y queda limitado en gran medida al debate que se produce entre las organizaciones de lucha contra la exclusión que luego trasladan sus recomendaciones al gobierno.

En el caso de España la gobernanza de la inclusión social es desigual a lo largo del trienio de PNR. Así, mientras que el Diálogo Social se ha debilitado debido a las tensiones de la reforma del mercado de trabajo en 2010 (Huelga general de 29 de Septiembre de 2010), posteriormente recuperado en Enero de 2011 (y nuevamente debilitado después de Febrero de 2012), no ha sucedido lo mismo en el ámbito específico de la inclusión social. Tres hechos avalan algunos avances en gobernanza en la lucha contra la exclusión social: la consulta realizada por el gobierno central a las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social en la elaboración del PNR en los años 2011 al 2013 sobre los objetivos de inclusión social; la creación en 2011 de la Red Estatal de Inclusión Social bajo el auspicio del FSE en el marco del Programa Operativo de Asistencia Técnica para la cooperación transnacional e interregional del período 2007-2013 y la incorporación a la consulta del gobierno local (FEMP) en la elaboración de los PNR.

En general se ha consolidado la consulta a las entidades sociales de inclusión social pero su efectividad es limitada, tal como afirma la entidad EAPN en relación al PNR de 2013: “nos ha decepcionado comprobar que dichas propuestas no se vieran reflejadas en la versión final del PNR enviado a la Comisión Europea, así como que, en términos generales, dicho Programa

impusiera una distribución inequitativa del ajuste macroeconómico". De lo que se deduce que si bien la consulta a los stakeholders se ha consolidado con el tiempo, sin embargo el grado de incidencia de las propuestas de los actores sociales es limitado y escasamente eficaz.

4. Conclusiones

1. La crisis económica y financiera desencadenada en la Unión Europea no ha sido un acicate, ni una buena oportunidad para profundizar el compromiso hacia los objetivos del Tratado de la Unión y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Ni ha servido para desarrollar políticas dirigidas a crear unas sociedades armoniosas, cohesivas e inclusivas que respeten los derechos fundamentales, en unas economías de mercado socialmente sanas, como se dice en el Tratado. Por el contrario la crisis ha rutinizado durante un lustro políticas de austeridad y de ajuste que están teniendo un impacto social negativo en los colectivos más vulnerables y, en general, en grandes sectores de población que estaban al abrigo de la incertidumbre, sobre todo en la periferia sur de Europa.

El Parlamento Europeo en su resolución sobre el impacto de la crisis en el acceso de los grupos vulnerables a la asistencia señala que las políticas de austeridad, con sus recortes en servicios sociales y bienestar, así como su impacto deflacionario en la economía, son incompatibles con la consecución del objetivo de reducción de la pobreza de la Estrategia Europa 2020, así como con otros objetivos de la UE, como la inclusión social, la igualdad, la eliminación de la pobreza y la cohesión territorial.

Ha fracasado la estrategia de reforzar el modelo europeo y que la Unión tome en sus manos su futuro, que es lo que pretendía la estrategia Europa 2020, adoptada en respuesta a la crisis. El Parlamento Europeo, de acuerdo con los Tratados y la estrategia Europa 2020, aspira a que la solución a la crisis esté en el ser más y no menos Europa, y que ello se refleje en los presupuestos. No tiene éxito la propuesta del Parlamento de un presupuesto innovador, tanto en el gasto como en la financiación. No consigue, de acuerdo con los Tratados, convertir el presupuesto de la UE en un verdadero presupuesto europeo con recursos propios, disminuyendo la incidencia del presupuesto de la Unión en los presupuestos nacionales, mediante la adopción de un impuesto sobre las transacciones financieras.

Un indicador de la profunda crisis estructural de la Unión se encuentra en las resoluciones que sobre la actuación de la Troika aprueba el Parlamento Europeo en marzo de 2014. En esos documentos se pone de relieve que no es la Unión Europea quien adopta las condiciones impuestas en los programas de ajuste económico a los Estados de la zona euro, sino la Troika (el BCE, el FMI, y la Comisión en representación del Eurogrupo). Asimismo se subraya que al Parlamento Europeo se le ha dejado completamente al margen en todas las fases de los programas de ajuste y se denuncia que el Banco Central Europeo ha adoptado decisiones que exceden de su mandato y que la Comisión Europea no ha actuado en defensa de los Tratados. En opinión del Parlamento Europeo únicamente unas instituciones sometidas a un genuino control democrático, deberían estar al frente del proceso político de diseño y aplicación de los programas de ajuste, para países con dificultades financieras graves. Por último, en cuanto al impacto de las políticas adoptadas en materia de empleo, protección y cohesión social, las valoraciones que, según vimos, realiza el Parlamento son desoladoras, considerando el sufrimiento que producen.

Es posible afirmar que la crisis ha imprimido un retroceso en el proceso de europeización y un deterioro de aquellas políticas económicas, sociales y de empleo de la UE, que habían contribuido a mejorar las condiciones laborales, la salud, la seguridad, promovido la igualdad de oportunidades y la inclusión social. Según el CESE, bajo los dictados de la Troika se ataca a todo el modelo social europeo, como si fuera culpable de la crisis, aunque las decisiones en materia de protección se dirijan más contra los países de la Unión Económica y Monetaria con serias dificultades. Estas políticas han ido acompañadas de un estilo de decisión que

La crisis de la Unión Europea, de los Estados europeos de Bienestar y del Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión

cuestiona la naturaleza de la esencia comunitaria en favor de intervenciones que orillan las opiniones y decisiones de órganos como el Parlamento Europeo y órganos de consulta social y laboral de gran importancia. Así, la crisis del euro es también y sobre todo una crisis de los valores europeos.

Se han cumplido los pronósticos del CESE en el sentido de que ha tenido lugar un *“aumento de la injusticia y de las desigualdades y se reducen los espacios de libertad”*. De ahí que considere una cuestión de *“máxima urgencia”* que se proceda a *“contrarrestar esta tendencia a través de acciones concretas a nivel europeo, nacional y local”* ya que mediante *“la consolidación fiscal y la gobernanza económica de la UE no pueden sostenerse sin formas equivalentes de consolidación social y gobernanza social”*. El CESE solicita más inversión social porque considera que *“la inversión social específica no solo trae consigo progreso social, sino que al mismo tiempo mejora la competitividad”*.

2. Los debates sobre las políticas europeas se han contrastado con las políticas europeas y nacionales de lucha contra la exclusión valorando en qué medida estas políticas sociales están interrelacionadas o subordinadas a las políticas de austeridad y ajuste fiscal; indagando si los programas de inclusión activa son de naturaleza integradora o instrumental respecto de las políticas de consolidación fiscal y en qué medida discriminan positivamente a los colectivos de mayor riesgo de exclusión social; y finalmente, analizando los avances y retrocesos en gobernanza, es decir, en qué medida las políticas contra la exclusión y la pobreza se caracterizan por su visibilidad, fortaleza institucional y participación activa de los diferentes actores sociales e institucionales. Para ello se han analizado los PNR de 2011, 2012 y 2013 y la aplicación nacional de algunas de las recomendaciones más relevantes de la lucha contra la exclusión en el espacio social europeo como son las que se refieren a la garantía de rentas mínima, la inclusión activa y la lucha contra la pobreza infantil.

Las conclusiones de este análisis son ambivalentes ya que, por un lado, el avance institucional, convergencia y visibilidad de las políticas y programas de inclusión ha sido importante para fortalecer la conciencia social sobre la pobreza y para avanzar en la idea y práctica de sociedades cohesionadas pero, por otra parte, la crisis actual ha puesto de manifiesto la debilidad estructural de dichas políticas que no solo han demostrado su debilidad frente a la crisis sino también su subordinación a las políticas de austeridad, con lo cual se eficacia ha sido limitada y abren un campo de incertidumbre sobre su futuro en los años posteriores a la salida de la crisis. En este sentido, el CESE señala la importancia de un planteamiento coherente e integrado de las políticas de la UE (económica, financiera y social) y se muestra especialmente preocupado por el hecho de que las políticas de la UE orientadas a la gobernanza económica, al crecimiento y al empleo en una situación de crisis puedan aumentar el riesgo de pobreza. Las personas pobres, que generalmente no están en condiciones de defender sus intereses, pueden encontrarse en una situación aún más desfavorable si, al diseñar las reformas económicas, fiscales, sociales, sanitarias y educativas destinadas a reducir los gastos del Estado, no se tiene en cuenta la protección de sus intereses. El aumento del número de personas que caen bajo el umbral de la pobreza puede hacer aún más imperiosa la necesidad redistribuir fondos públicos. Las políticas de lucha contra la inclusión se tendrán que replantear en los años venideros con compromisos institucionales más sólidos, sobre todo en los países de la periferia de la UE, si realmente no queremos alejarnos demasiado de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y de la Plataforma Europea contra la pobreza y la exclusión social.

5. Bibliografía

- ABEND, L. (2012): "You say tomato. I say bailout. How Spain agree to be rescued" (en línea). TIME, June 09.2012. <http://world.time.com/2012/06/09/you-say-tomato-i-say-bailout-how-spain-agreed-to-be-rescued/>
- ARENDT, A. (2003): *Eichmann en Jerusalén. Un estudio sobre la banalidad del mal*. Lumen, Barcelona: Lumen.
- BAELO, P. (2010): "Merkel vuelve a cargar contra los derechos de los europeos del sur". *Público*, 19.05.2010, (en línea) <http://www.publico.es/dinero/377102/merkel-vuelve-a-cargar-contra-los-derechos-de-los-europeos-del-sur> [Consultado el 19.05.2010]
- BECK, U. (2012): *Una Europa Alemana*. Barcelona: Paidós.
- CASAS F (2011): "Acerca de la salida de la crisis". *Documentación social*, nº 163. Madrid.
- CESE (2009): *Dictamen de iniciativa sobre "El informe de Laroisière*. DO (2009/ C/318/11). 23.12.2009. Bruselas.
- (2010): *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema "La crisis financiera y su impacto en la economía real"* (Dictamen de iniciativa), (2010/C 255/02) Diario Oficial de la Unión Europea 22.09.2010.
- (2011): *Dictamen de iniciativa sobre "El impuesto de Transacciones Financieras*. DO (2011/C/44 /14) 11.02.2011. Bruselas.
- (2014): *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*. [COM(2013) 690 final]. DO (2014/C 67/124) 6.13.2014. Bruselas
- (2013): Renta mínima europea e indicadores de pobreza. Dictamen de iniciativa. SOC/482. Bruselas.
- (2010): Dictamen de iniciativa: La crisis financiera y su impacto en la economía real. DO C 255/02) 2010. Bruselas.
- (2012): Dictamen sobre Estudio prospectiva anual sobre crecimiento 2012 de la Comisión COM (2011) 815 final. DO C/ 143 /12. Bruselas.
- (2014): Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria. [COM(2013) 690 final]. DO (2014/C 67/24) 6.13.2014.
- CINCO DÍAS (2013): "Der Spiegel: Viva la siesta! ¿Debería ser el Sur más alemán?" *Cinco Días*, 29.06.2013 (en línea) http://cincodias.com/cincodias/2013/06/29/economia/1372508695_325326.html#?sap=O&utbrain-url-cds [Consultado el 30.06.2013]
- COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y MONETARIOS (2013): *Informe sobre el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas: Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2014*, (2013/2157(INI)) Parlamento europeo, 6.2 2014.
- COMISIÓN EUROPEA (2008a): *Agenda social renovada. Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI*. COM (2008) 418 final. Bruselas

- (2008b): *De la crisis financiera a la recuperación un marco europeo de acción*. COM (2008) 706 final. 29.10.2008.
 - (2008c): *Un Plan Europeo para la Recuperación Económica*. COM (2008) 800 final Bruselas 26.11.2008
 - (2010a): *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM (2010)2020 final, Bruselas.
 - (2010b): *Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social: un marco europeo para la cohesión social y territorial* COM (2010) 758 final. Bruselas 16.12.2010
 - (2011a): *Propuesta de directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE*, COM (2011) 594 final. Bruselas.
 - (2011b): *Recomendación del consejo relativa al programa nacional de reformas 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad actualizado de España 2011-2014*. SEC (2011) 817. Bruselas
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2013): *El Acuerdo de Asociación de España en el Marco de la Política de Cohesión 2014-2020*. CES. Madrid.
- CONSEJO DE UNIÓN EUROPEA (2011): *Directiva nº 2011/85 UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros*. DOUE L 306/ 41. 23.11.2011.
- EAPN (2013): *El impacto social de las políticas de austeridad*. Informe de EAPN ES. Madrid: EAPN.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons El Magnanim.
- FOESSA (2012): *Exclusión y desarrollo social. Análisis y perspectivas 2012*. Madrid: Foessa.
- (2013): *Desigualdad y derechos sociales. Análisis y perspectivas 2012*. Madrid: Foessa.
 - (2014): *Precariedad y cohesión social. Análisis y perspectivas 2014*. Madrid: Foessa.
- FRAZER, H. y MARLIER, E. (2009): *Minimum income schemes across EU Member States. Synthesis Report. Social Inclusion Policy and Practice*, CEPS/INSTEAD, European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en>
- y — (2011, a): *Assessment of progress towards the Europe 2020. Social inclusion objectives*. Brussels: European Commission, ÖSB, IES, CEPS.
 - y — (2011, b): *Assessment of social inclusion policy. Development in the EU*. Brussels: EC, Ösb, les, Ceps.
 - y — (2011,c): *Policy solutions for fostering inclusive labour markets and for combating child poverty and social exclusion*. Brussels: EC, Ösb, les, Ceps.
 - y — (2012): *Assessment of progress towards the Europe 2020 social inclusion*. Brussels: EU-CEPS/INSTEAD.
 - y— (2013): *Assessment of progress towards the Europe 2020 social inclusion objectives: main findings and suggestions on the way forward*. Brussels: European Commission-CEPS.

La crisis de la Unión Europea, de los Estados europeos de Bienestar y del Modelo Social Europeo (MSE) con especial referencia a las políticas de inclusión

- y —(2013): *Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on Active Inclusion. A study of national policies*. Brussels: EC-CEPSEuropean.
- y — (2014): *Investing in children –breaking the cycle of disadvantage. Synthesis Report*. European Commission. DG Employment, Social Affairs and Inclusion. Brussels. EC-CEPS/INSTEAD.
- GRAY, J. (2000): *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*. Madrid. Paidós
- HERNDON, T.; ASH, M. y POLLIN, R (2013): “Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff” *Political Economy Research Institute* April 2013. Working Papers Series Number 322.
- JEFATURA DEL ESTADO, *Real decreto ley 20/2012 de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*. BOE nº 168.
- KRUGMAN, P. (2011): “Enfrentarse a los malhechores” *El País*, 09, de octubre, 2011. (en línea] http://elpais.com/diario/2011/10/09/negocio/1318164743_850215.html [Consultado el 20. 11. 2011]
- (2012): *¡Acabad ya con esta crisis!* Barcelona: Crítica.
- LAROISIÉRE, J. (2009): *The High-Level Group on Financial Supervision in the EU*.Report. Bruselas. 25 febrero.
- LAUCHINI, L. (2011): “Los vagos de Europa” *La Nación*, 30.05.2011 (en línea) <http://www.lanacion.com.ar/1377315-merkel-enojada-con-los-vagos-de-la-ue> [Consultado el 30 05.2011]
- LE MONDE, (2007): “Sarkozy y Merkel demandent une meilleur transparence du capitalisme financière”, *Le Monde*, 11.09.2007 (en línea) http://www.lemonde.fr/europe/article/2007/09/10/sarkozy-et-merkel-pour-un-capitalisme-financier-plus-transparent_953280_3214.html [Consultado el 12.09.2007]
- LINDNER, F. (2012): Europe is in dire of lazy spendthrifts. guardian.co.uk, Saturday 18 February 2012 (en)línea] <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/feb/18/europe-lazy-spendthrifts-germany>[Consultado, 20/febrero 2012.]
- MINDER, R.; KULISH, N. y GEITNER, P. (2012): “Spain to Accept Rescue from Europe for its Ailing Banks”, *New York Times*, Jun 9 2012. http://www.nytimes.com/2012/06/10/business/global/spain-moves-closer-to-bailout-of-banks.html?pagewanted=all&_r=0[OV(2014)0240]
- MONAGHAN, A. (2014): “IMF chief says banks haven't changed since financial crisis”, *The Guardian*. Tuesday 27 May 2014 11.15. <http://www.theguardian.com/business/2014/may/27/imf-chief-lagarde-bankers-ethics-risks> [Consultado el 28.05.2014]
- MORENO, L. (2012): *La Europa Asocial*. Barcelona: Península.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2009): *Tendencias Mundiales de Empleo enero de 2009*. Ginebra: OIT.
- PARLAMENTO EUROPEO (2006) *Resolución del Parlamento Europeo sobre un modelo social europeo para el futuro* P6_TA(2006)0340 (2005/2248(INI))
- (2009): Preparación del Consejo Europeo (19 y 20 de marzo de 2009) - Plan Europeo de Recuperación Económica - Orientaciones para las políticas de empleo de los Estados

- miembros * - Política de cohesión: invertir en la economía real (debate). 11 de marzo de 2009. Estrasburgo.
- (2010): *Crisis financiera, económica y social: Recomendaciones sobre las medidas e iniciativas que deberán adoptarse* (informe intermedio) P7_TA(2010)0376. Bruselas.
 - (2011): Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de junio de 2011, sobre invertir en el futuro: un nuevo marco financiero plurianual para una Europa competitiva, sostenible e integradora (2010/2211(INI)) P7_TA(2011)0266. Estrasburgo.
 - (2011a): Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de marzo de 2011, sobre una financiación innovadora a escala mundial y europea (2010/2105(INI)) P7_TA(2011)0080.
 - (2011b): Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011, sobre la plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social.. 2011/2052(INI) P7_TA(2011)0495 Bruselas.
 - (2012): Resolución del Parlamento Europeo 7 de febrero de 2013 sobre el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas: empleo y aspectos sociales en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013 (2012/2257(INI)) P7-TA-2'13-0053. Estrasburgo.
 - (2013): Resolución del Parlamento Europeo de 11 de junio de 2013, sobre la vivienda social en la Unión Europea (2012/2293) INI). P7_TA-(2013) 0246. Estrasburgo.
 - (2013b) Resolución sobre el impacto de la crisis en el acceso de los grupos vulnerables a la asistencia. 4 de julio de 2013. P7_TA(2013)0328. Estrasburgo.
 - (2014): Resolución del Parlamento Europeo de 13 de marzo de 2014 sobre los aspectos laborales y sociales del papel y las actividades de la Troika (BCE, Comisión y FMI) en relación con los países de la zona del euro sujetos a un programa. P7_TA(2014)0240. Bruselas.
 - (2014a): Resolución del Parlamento Europeo de 13 de marzo de 2014 sobre el papel y el funcionamiento de la troika (BCE, Comisión y FMI) en relación con los países receptores de la zona del euro. Bruselas.
- POCH, R. (2012): "Shäuble: El dinero se da a España, no a los bancos". *La Vanguardia*, 09.06.2012.b <http://www.lavanguardia.com/economia/20120609/54310226578/schauble-rescate-espana-bancos.html>
- POZZI, S. (2010): "Estados Unidos acusa a Goldman Sachs de fraude por las subprime" *El País* 17 de abril de 2010. (en línea) http://www.elpais.com/articulo/economia/EE/UU/acusa/Goldman/fraude/subprime/elpepueco/20100417elpepieco_8/Tes [Consultado el 17.04.2010].
- (2010): "Obama ataca de lleno la habilidad de los bancos para asumir riesgos" *El País*, 21.01.2010, (en línea) http://economia.elpais.com/economia/2010/01/21/actualidad/1264062780_850215.html [Consultado el 21.01.2010]
- REINHART, C. y ROGOFF, K. (2011): "Too much Debt means the Economy Can't Grow" (en línea) *Bloomberg Businessweek*, 14. July <http://www.businessweek.com/news/2011-07-14/too-much-debt-means-the-economy-can-t-grow-reinhart-and-rogooff.html> [Consultado: 20.08.2011]
- RODRÍGUEZ CABRERO, G (coord.) (2012): *Estudio de casos sobre estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea*. Madrid: MSSSI.

- y MARBÁN GALLEGO, V.. (2011): *Estudio comparado sobre Estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea*. Madrid: MSPSI;
- SAMUELSON, P. A. (2008): “Adiós al capitalismo de Friedman y Hayek” *El País* 26 de oct. 2008 (en línea) http://elpais.com/diario/2008/10/26/negocio/1225026869_850215.html [Consultado el 26 del 12. de 2008]
- SARKOZY, N. (2008): “Le discours de Nicolas Sarkozy à Toulon” *Le Monde*, 25.09.2008; (en línea) http://www.lemonde.fr/politique/article/2008/09/25/le-discours-de-nicolas-sarkozy-a-toulon_1099795_823448.html [Consultado: 27.09.2008]
- SOROS, G. (2011): “Carta abierta a los líderes de la eurozona”, *El País* 12. 10. 2011, (en línea) http://elpais.com/diario/2011/10/12/economia/1318370406_850215.html [Consultado el 12.10. 2011]
- STIGLITZ J.E. (2008): “El blues del rescate de Wall Street” *El País*. (en línea) http://elpais.com/diario/2008/10/01/opinion/1222812004_850215.html [Consultado: 11.10.2008]
- (2010): *Caída Libre*. Madrid: Taurus.
- STRANGE, S. (1999): *Dinero loco*. Barcelona: Paidós.
- TAGUAS, D. (2014): *Cuatro bodas y un funeral*. Barcelona: Deusto.
- THE FINANCIAL CRISIS INQUIRY COMMISSION (FCIC) (2011): *Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States*, OFFICIAL GOVERNMENT EDITION, (en línea) <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-FCIC/pdf/GPO-FCIC.pdf> [Consultado el 25, 02, 2011]
- THOMAS P.; ESPOSITO R. y GOMSTYM, A. (2010): “Justice Department Reviewing SEC Case Against Goldman Sachs” *ABC News* (en línea) <http://abcnews.go.com/Business/Blotter/justice-department-reviewing-sec-case-goldman-sachs/story?id=10514528>, abril 29. 2010 [Consultado el 30.04.2010.]
- WALLERSTEIN, I. (2010): *Impossible Choices in a World Depression*, Commentary No. 283, June 15, 2010. (en línea) <http://www.iwallerstein.com/commentaries/page/12/> [Consultado el 30.06.2013.]
- ZAFRA, V. (2012): “Botín culpa a los políticos de la crisis mundial” *Público*. (en línea) <http://www.publico.es/dinero/419653/botin-culpa-a-los-politicos-de-la-crisis-mundial> [Consultado 31.01.2012]
- ZUBOFF, S. (2009): “Wall Street’s Economic Crimes Against Humanity Bloomberg”, marzo de 2009 *Bloomberg Businessweek* (en línea) http://www.businessweek.com/managing/content/mar2009/ca20090319_591214.htm [Consultado 20, 03, 2009]



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA



Caritas