

Ruth Levitas
Universidad de Bristol

LOS LÍMITES DE LA AGENDA SOCIAL EUROPEA: REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL.

Ruth Levitas es profesora de Sociología en la Universidad de Bristol (Reino Unido). Su investigación se centra en el pensamiento político y el utopismo y en la desigualdad y exclusión social. El trabajo desarrollado desde 1996 sobre la exclusión social se centra principalmente en la definición y medición de la exclusión social y en el debate político que le rodea en el Reino Unido y en Europa.

RESUMEN

En este trabajo se analiza la tensión entre crecimiento económico y desarrollo social en las políticas europeas de lucha contra la exclusión social a través, en primer lugar, del análisis de los discursos políticos dominantes en el seno de la UE y con particular énfasis en las cumbres europeas de Lisboa, Niza y Laeken. Después se analizan las contradicciones de objetivos de la Agenda Social Europea 2005-2010. El artículo dedica su parte central a destacar la insuficiencia teórica y práctica de las actuales políticas en favor de la inclusión y la necesidad de profundizar en el análisis crítico de las condiciones de desigualdad de las sociedades europeas existentes en su modelo productivo y medioambiental. El artículo defiende un modelo de inclusión social basado en la calidad de vida social y ambiental basado en la idea fuerte de justicia distributiva.

ABSTRACT

This paper analyses the tension between economic growth and social development in European policies that fight against social exclusion. Firstly, it presents an analysis of the prevailing political discourses in the EU with a particular emphasis on the European summits of Lisbon, Nice and Laeken. Secondly, it examines the contradictory objectives of the European Social Agenda 2005-2010. The article dedicates its main part to highlight the weaknesses of current social inclusion policies as well as the need of a detailed analysis of the existing inequalities in European societies and their environmental and production models. The article defends a social inclusion model based on quality of life and distributive justice taking into account factors such as the environment and the social life.

PALABRAS CLAVE

Exclusión, pobreza, planes nacionales de inclusión, agenda social europea, informe conjunto, crecimiento económico, calidad de vida, justicia distributiva

KEY WORDS

Exclusión, poverty, national plans for social inclusion, European Social Agenda, joint report, economic growth, quality of live, distributive justice

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. DISTINTOS DISCURSOS EN LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA EXCLUSIÓN SOCIAL
3. DE LA CUMBRE DE LISBOA A LOS INFORMES CONJUNTOS
4. LA NUEVA AGENDA EUROPEA 2005-2010
5. COHESIÓN, EXCLUSIÓN E IGUALDAD
6. CALIDAD DE VIDA: INCLUSIÓN SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE

1. INTRODUCCIÓN

Siempre han existido tensiones entre los aspectos sociales y económicos de la política europea. A mediados de los años 90, el discurso predominante sobre inclusión social era simplemente aquel en el que la exclusión se veía exclusivamente como una forma de exclusión – o de no participación – en el mercado laboral, lo cual convivía mal con una preocupación más distributiva de la protección y el bienestar social (Levitas, 1996). Después de las cumbres de Lisboa y Niza en el 2000, se comenzaron a destacar los aspectos sociales de la inclusión social. Se promovió el proceso a través del “Método Abierto de Coordinación” solicitando a los estados miembros que aprobasen planes nacionales bianuales para la inclusión en los cuales la lucha contra la pobreza se estableció como objetivo principal. En 2001 se aprobaron en Laeken indicadores comunes para evaluar el proceso. En realidad, un análisis más detallado muestra que el empleo se mantuvo como objetivo principal para afrontar la exclusión. En 2005, los principios acordados en Niza fueron revisados y los planes de inclusión se redujeron a una sección de una agenda más amplia – en un momento en el que la UE se amplió a estados miembros como los estados bálticos con problemas severos de pobreza y desigualdad, al igual que otros países de la “vieja” Europa como España, Portugal o el Reino Unido. Este artículo pretende explorar estas transformaciones y sostiene que éstas representan una reafirmación de las prioridades económicas sobre las sociales – y que, por el contrario, la inclusión social debe ser entendida de forma más amplia si se pretenden desarrollar los fundamentos para la mejora de la calidad de vida y de una mayor cohesión en una nueva Europa. También se argumenta que, a pesar del

énfasis que se han dado a las desigualdades de género en las últimas versiones del protocolo de inclusión social, la subordinación del empleo no remunerado al empleo remunerado tendrá efectos adversos para las mujeres. Exclusión e inclusión social, en el caso de que fuesen parte de una agenda social progresiva, tienen que ser comprendidas en un espectro mucho más amplio. En particular, en el contexto de un entorno con grandes presiones, deben separarse del discurso preponderante del crecimiento económico.

2. DISTINTOS DISCURSOS EN LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Existen diferencias en la manera en que cada estado miembro de la UE ha interpretado el discurso europeo y de cómo las tradiciones y expectativas nacionales se han nutrido en el proceso supranacional. Silver (1994) ha identificado tres aproximaciones ligadas a los diferentes modelos de bienestar social de los estados miembros, y Atkinson et al (2005) sugieren que estas divergencias persisten. Una investigación detallada del caso británico revela una imagen aún más compleja, en la que coexisten discursos divergentes dentro de un mismo estado, incluso en materia de definición de políticas de lucha contra la exclusión, que han sido puestas en duda (Levitas 1998, 2005). Los diferentes discursos a menudo coexisten en documentos individuales, en parte porque la difícil definición del concepto de exclusión social permite que se alternen los discursos de forma desapercibida. El análisis nos proporciona un modelo que permite examinar las descripciones contradictorias de la exclusión/inclusión social en documentos normativos, y puede utilizarse en diferentes contextos, nacionales y supranacionales, como una herramienta analítica.

El primer discurso, RED, que fue el uso originario del término en el contexto político-social británico, es esencialmente redistributivo. Pone énfasis en la pobreza como causa principal de exclusión social; implica la reducción de la pobreza a través de un incremento de los niveles de las prestaciones sociales; trata la ciudadanía social, cultural y política así como el empleo; y es potencialmente capaz de reconocer la importancia del trabajo no remunerado en el que incluye los cuidados de larga duración de los que depende la sociedad en general. Esta orientación se ha desarrollado en la bibliografía reciente sobre pobreza y ciudadanía (Lister 2004) así como sobre la ética de los cuidados de larga duración.

El segundo discurso, SID, enfatiza el empleo remunerado como la forma dominante de inclusión e integración social, y presta especial atención a los procesos de exclusión del mercado laboral. El mérito de éste discurso es que resalta

las desventajas del mercado laboral y la discriminación que padecen algunos grupos como las mujeres, los jóvenes, las personas mayores, los grupos étnicos y minoritarios, y los inmigrantes. Sin embargo, considerar el mercado laboral como un factor intrínseco de la inclusión es problemático por una serie de razones: ignora el hecho de que el empleo remunerado, especialmente cuando supone muchas horas extras, puede limitar la participación de las personas en la vida familiar y en general en la participación social; corre el riesgo de ignorar las desigualdades entre trabajadores asalariados y los niveles de “pobreza con trabajo”; no otorga la atención adecuada a la importancia social y económica del empleo no remunerado, desautorizando su legitimidad.

También es posible distinguir otro discurso, un discurso moral marginal, o MUD, cuyo enfoque se centra en el comportamiento de la pobreza en lugar de la estructura de la sociedad; esto implica que las prestaciones sociales fomentan la dependencia y, por tanto, presenta a la exclusión social como elemento cultural diferenciador del resto de la sociedad. Esta perspectiva no juega un papel dominante en la literatura científica sobre inclusión social de la UE. No obstante, es posiblemente un aspecto significativo en la aproximación que toman los estados miembros a nivel nacional, como sucede en el Reino Unido (Levitas, 2005). Los modelos RED, SID y MUD fueron desarrollados a partir del análisis de la política europea y británica a finales de los años noventa. Actualmente son relevantes como modelos analíticos que nos permiten explorar el cambio que se ha producido en las políticas de inclusión social en los últimos años, siempre teniendo en cuenta que éstos son modelos ideales y que la mayoría de la literatura científica contiene una mezcla contradictoria de discursos.

3. DE LA CUMBRE DE LISBOA A LOS INFORMES CONJUNTOS

Durante la cumbre de Lisboa, la promoción de la inclusión y cohesión social pasó a ser un objetivo estratégico esencial de la UE. El protocolo para elaborar los primeros planes nacionales de inclusión social se circuló en noviembre del 2000 y fueron aprobados en la cumbre de Niza en diciembre del 2000. El documento inicial afirma que “los estados miembros de la UE adoptaron una mayor iniciativa al situar la lucha contra la pobreza y la exclusión social como *uno de los elementos de la modernización del modelo social europeo*” (Consejo Europeo). El siguiente párrafo clarifica que en esas mismas reuniones del Consejo Europeo “establecieron la promoción de la cohesión social como elemento esencial de la estrategia global de la UE para conseguir en la siguiente década el objetivo estratégico de conseguir que la economía europea sea la más competitiva y dinámica del mundo”. Desde el principio existe una implicación, en el sentido de que, por lo menos, se

comprende que la estrategia europea de la reducción de la pobreza es un factor que colaborará con el crecimiento económico: “crear una sociedad con una mayor cohesión y una menor exclusión es condición previa a una mejora de la economía”. Por supuesto, los dos aspectos se presentan como algo complementario. Ahora bien, en el SID, aunque el empleo se prioriza, el énfasis se pone en medidas que afectan a la oferta y no en la estructura de la economía y la demanda de empleo: “el empleo es la mejor garantía contra la exclusión social. Para poder fomentar la calidad del empleo, es necesario desarrollar la “empleabilidad”, especialmente a través de políticas que promuevan la adquisición de habilidades y de aprendizaje de larga duración”. La protección social también se establece como elemento importante – nuevamente desde una perspectiva de empleo: “En el contexto de un estado de bienestar social activo, la creación de sistemas modernos de protección social que fomenten el acceso al empleo es vital.” Las pensiones y el sistema sanitario también se mencionan como estrategias cruciales contra la exclusión, en las cuales “la importancia de otros factores como la vivienda, la educación, la salud, la información y comunicación, la movilidad, la seguridad y la justicia, el entretenimiento y la cultura, también deben ser reconocidos” (Consejo Europeo 2000). El protocolo también insiste en la corriente de la igualdad de género.

Los planes naciones debían tratar los cuatro aspectos siguientes:

1. Facilitar la participación en el empleo (1.1) y el acceso de todos a los recursos, derechos, bienes y servicios (1.2);
2. Prevención de los riesgos de exclusión;
3. Ayuda a los más vulnerables;
4. Movilización de las organizaciones implicadas en la lucha contra la exclusión.

La primera cláusula consiste en dos partes, la primera representa el SID (empleo), la segunda el RED (recursos). Están incluidos en una única cláusula cuya secuencia expresa el mensaje implícito de que la segunda parte sigue a la primera, es decir, el SID domina respecto al RED. Por otro lado, en el protocolo también existe un glosario más detallado de las categorías generales. En relación al 1.1, todas las estrategias propuestas contienen medidas dirigidas exclusivamente a las habilidades y la formación, y a las provisiones para el cuidado de guardería y de los cuidados de larga duración, esto es, medidas dirigidas a la conciliación del empleo con la familia, que esencialmente subordina la familia al trabajo. El punto 1.2 contiene una visión más amplia. El glosario comienza tratando la necesidad de disponer de recursos económicos suficientes para que las personas puedan vivir “de una forma digna”, pero inmediatamente vuelve a insistir sobre la necesidad de “reducir los obstáculos del empleo garantizando que las estrategias para aumentar los ingresos y promover el empleo aseguren que el empleo asalariado sea más

beneficioso que el desempleo. En este caso el problema radica en que la única manera de garantizar de que así sea es asegurarse de que las personas se encuentren en una situación peor estando desempleados, de acuerdo a los antiguos principios de menor elegibilidad, un objetivo que a menudo entra en conflicto con la provisión adecuada de medidas de protección social. En el punto 1.2 también se hace referencia a la vivienda, la salud, la educación, la justicia, los servicios públicos y privados, la cultura, el deporte y el entretenimiento.

En el punto 2, los riesgos de la exclusión, se obliga a los estados miembros a “desarrollar políticas dirigidas a la prevención de crisis vitales que puedan traducirse en situaciones de exclusión social como, por ejemplo, la exclusión causada por la exclusión derivada del abandono escolar o del riesgo de encontrarse sin vivienda”; y se requiere que “se preserve la solidaridad familiar en todas sus formas”. El RED está presente pero de forma subordinada al SID.

La cuarta cláusula es importante, en el sentido de que la movilización de las organizaciones implicadas incluye el compromiso de que las personas afectadas por la exclusión participen en el desarrollo de las políticas, que el sector público y las organizaciones sociales (prestadores de servicios y ONG) – el tercer sector – se movilicen y “fomenten la responsabilidad social de las empresas” (Consejo Europeo, 2000).

La primera serie de planes nacionales reorganizaron ampliamente las políticas existentes de los estados miembros bajo los requisitos del protocolo. Dado el calendario establecido, poco más se podía esperar. Dos años más tarde, en noviembre del 2002, se circularon objetivos revisados. A pesar de que los objetivos iniciales se consideraban sólidos sin necesidad de ser alterados, se recomendaron cambios en tres áreas. Se hizo hincapié en la necesidad “de que los estados miembros estableciesen objetivos para reducir de forma significativa el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social antes del 2010” (Consejo Europeo, 2002); enfatizando la importancia del género en los planes y su seguimiento e implementación; prestando especial atención a los problemas de pobreza y exclusión social asociados a la inmigración. Ambos protocolos, del 2000 y del 2002, invitaron a los estados miembros a desarrollar indicadores a nivel nacional relacionados con sus respectivos planes. Sin embargo, en 2002, la petición de identificar objetivos para la reducción de la pobreza y la exclusión social sugirió que se usasen los indicadores acordados en Laeken en el 2001 además de los establecidos a nivel nacional.

Los indicadores de Laeken se desarrollaron a raíz de un informe realizado por Atkinson et al. en 2001 (Atkinson et al., 2002). Inicialmente, los indicadores armonizados adoptados por el Comité de Protección Social consistían en diez indi-

cadoreos prioritarios y ocho secundarios. Claramente reflejaban un conocimiento sobre la exclusión social, esto es, una combinación de los modelos RED/SID, en el cual la mayoría de indicadores estaban relacionados bien con los ingresos o bien con el mercado laboral. En el 2003, los indicadores fueron ligeramente revisados, separando a las personas que se encuentran en hogares sin empleo, de los menores y de las personas en edad de trabajar, y añadiendo un nuevo indicador secundario, la incidencia de la “pobreza con trabajo”. En este caso, la palabra “riesgo” se utiliza por la misma razón que se cambió la terminología para describir cómo se mide “el riesgo de pobreza” en lugar de utilizar el concepto de “ingresos bajos”: esto implica que los hogares no son necesariamente pobres sino que se encuentran en “riesgo” de serlo. Se puso un fuerte énfasis en desagregar los datos estadísticos por edad y género.

Realmente, los indicadores adoptados por el Comité de Protección Social fueron significativamente reducidos en relación a los recomendados por Atkinson et al. Este es el caso de aquellos que se refieren a la vivienda, la salud y la educación aunque se intentaron reflejar aspectos de la exclusión múltiple contenidos en el glosario de los criterios de inclusión social. El informe también identifica ocho áreas en las cuales es necesario desarrollar indicadores apropiados, especialmente en el área de desigualdad educativa, pero también el acceso a los servicios públicos y privados así como a la participación social – los aspectos sociales más directamente relacionados con la exclusión social. A partir del 2006, las revisiones posteriores siguen orientando sus indicadores primordialmente al empleo y a los ingresos, en parte por las dificultades para establecer medidas sólidas y apropiadas para otras variables (Consejo Europeo, 2006c).

El proceso general reforzó las dos primeras series de planes nacionales de inclusión con el establecimiento del llamado “Método Abierto de Coordinación” (MAC). A través de este proceso, los estados miembros elaboran un “Informe Conjunto de Inclusión Social” en el que se resumen y someten a consideración sus respectivos planes. Con la ampliación de la UE en el 2004, los nuevos estados se incluyeron en el proceso. El MAC está específicamente diseñado para no romper el principio de “subsidiariedad” a partir del cual las decisiones son tomadas en el nivel aplicable más bajo. Esto significa que el papel de los protocolos establecidos para los planes e informes conjuntos tiene el carácter de recomendación. A través de este proceso, el Consejo Europeo no trata de imponer políticas ni de establecer objetivos sino que se encarga del seguimiento y transferencia de buenas prácticas. Éste limita intrínsecamente las presiones que se pueden ejercer sobre los estados miembros alineando sus políticas con la agenda principal, lo cual puede ser visto como una debilidad del proceso o una flexibilidad necesaria a nivel nacional. En su conjunto, la eficacia del MAC se puso en cuestión en el 2005 tras la evidencia de que en la “implementación apareció una brecha entre el compromiso adquirido por

los estados miembros y el esfuerzo político para ejecutarlos” (Consejo Europeo, 2006a:6).

Sin embargo, la revisión del MAC formó parte de la revisión intermedia del proceso de Lisboa en su conjunto, lo cual provocó un desarrollo preocupante. En noviembre de 2004, un grupo de trabajo presidido por Wim Kok argumentó que el proceso adecuado para cumplir con los retos de los objetivos de Lisboa exige que éstos sean una prioridad absoluta, poniendo el crecimiento económico y la creación de empleo por delante de los objetivos sociales. En marzo de 2005, a continuación del informe Kok, el Consejo Europeo concluyó que era “esencial relanzar la estrategia de Lisboa sin demora y focalizar las prioridades en el crecimiento y el empleo” (citado en Atkinson et al., 2005:21). La nueva agenda social para 2005-2010 fue relanzada, aunque tuvo poco impacto mediático. A pesar de ello, representa un “pilar esencial de la nueva estrategia de crecimiento y empleo” (Consejo Europeo, 2005): las dos prioridades de la agenda social eran, en primer lugar, el empleo y, en segundo lugar, la lucha contra la pobreza y la promoción de la igualdad de oportunidades. El nuevo marco “afinó el contexto en el que la protección y la inclusión social deben encajar” porque “la estrategia de Lisboa revisada se centra en las políticas que incentivan el crecimiento y el empleo” (Consejo Europeo, 2005d:3).

Por consiguiente, la política social de la UE representada en la agenda social se puede describir de la siguiente manera:

“La nueva agenda se centra en proporcionar empleos e igualdad de oportunidades para todos asegurándose de que los beneficios del crecimiento económico y del empleo en la UE alcanzan a la sociedad en general. A través de la modernización del mercado laboral y de los sistemas de protección social se conseguirá que los ciudadanos aprovechen las oportunidades creadas por la competencia internacional, por los avances tecnológicos y los cambios en las pautas de conducta de la población mientras que se protege a los más vulnerables”.
(Consejo Europeo, 2007).

Muy pocas de las *Preguntas y Respuestas de la nueva Agenda Social* tratan la pobreza y la inclusión social. La tercera pregunta se refiere a la sospecha obvia: “¿Se ha devaluado la política social y hundido el “colchón social” de la UE en la revisada estrategia de Lisboa?” La respuesta oficial es por supuesto “no” (Consejo Europeo, 2005b). Y por supuesto la preocupación por la pobreza y la exclusión social es evidente, como lo son la comprensión de ambos como procesos complejos y multidimensionales.

El *Informe Conjunto sobre Protección y Exclusión Social* de 2005 indicaba que “el número de afectados por la pobreza y la exclusión social en toda Europa es muy significativo” (Consejo Europeo, 2005c:5) y que “la pobreza y la exclusión suelen derivarse de la incapacidad total de participar en la vida social, como consecuencia de un acceso inadecuado al empleo, a la educación, a la formación, a la vivienda, al transporte y a la salud” (Consejo Europeo, 2005c:6). Los datos de pobreza son muy elevados: en 2005 unos 69 millones de personas se encontraban en “riesgo de pobreza” al no tener unos ingresos que equivaliesen al 60 por cien de la media de sus países de residencia (Atkinson et al., 2005:58). Estas personas no se concentran en los países de nueva adhesión, como algunos se imaginan: la mayoría viven en Alemania, Francia, Italia, España y el Reino Unido. Sin embargo, aunque la preocupación no se ha abandonado, la agenda de inclusión ha sido alterada y debilitada, con una nueva reafirmación de la primacía del SID sobre el RED.

4. LA NUEVA AGENDA EUROPEA 2005-2010

Esto puede verse en la estructura y las preocupaciones del nuevo y más dinámico sistema de evaluación para el período 2005-2010. En lugar de tener un Plan Nacional de Inclusión Social por estado miembro, en el 2005 éstos deben producir un conjunto de documentos que formen su Informe Nacional sobre Estrategias para la Protección e Inclusión Social. El protocolo para este documento no puede superar las cuarenta páginas (considerablemente más corto que muchos de los planes nacionales de inclusión aprobados anteriormente) y debe estar compuesto por una visión general del contexto, una sección de diez a quince páginas sobre inclusión, un informe breve sobre la estrategia de las pensiones, y un informe sobre la estrategia de salud y los cuidados de larga duración, similar en longitud a la sección de inclusión. La guía para los planes del 2006 es mucho más extensa que la anterior. No obstante, los objetivos globales de protección e inclusión social no incluyen explícitamente la reducción de la pobreza. El énfasis está puesto en la cohesión social y se concreta en tres objetivos:

- La cohesión social, igualdad entre hombres y mujeres e igualdad de oportunidades para todos a través de sistemas de protección social y políticas de inclusión accesibles, adecuadas, financieramente sostenibles, adaptables y eficientes;
- Interacciones mutuas y efectivas entre los objetivos de Lisboa de un mayor crecimiento económico, de más y mejores empleos y de una mayor cohesión social con la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE.

- Buena gobernanza, transparencia y participación de todos los actores implicados en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas.
(Consejo Europeo, 2006a:18)

Los objetivos específicos de la sección de inclusión social comienzan con la reducción de la pobreza. El objetivo clave en esta sección es “conseguir un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza y la exclusión social asegurando”:

- El acceso por parte de todos a los recursos, derechos y servicios necesarios para la participación en la sociedad, previniendo y afrontando la exclusión así como luchando contra todas las formas de discriminación que desemboquen en la exclusión;
- La inclusión social activa para todos, promocionando la participación en el mercado laboral y luchando contra la pobreza y la exclusión social;
- Que las políticas de inclusión social estén bien coordinadas y que impliquen a todos los niveles de gobierno y a los actores relevantes, incluidas las personas que experimentan la pobreza, asegurándose de que sean eficientes y efectivas y a través de las cuales se canalicen las políticas públicas correspondientes (económica, presupuestaria, educativa, formativa y de los programas de fondos estructurales).

(Consejo Europeo, 2006a:18)

Por otra parte, la guía de acompañamiento hace más de una referencia a la necesidad de establecer objetivos para la reducción de la pobreza, tras el compromiso de la cumbre de Barcelona sobre “la reducción significativa del número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social para el 2010” (Consejo Europeo, 2006a:20). También hace hincapié en la multidimensionalidad de la pobreza y la exclusión social, y sugiere objetivos que deben establecerse en una serie de ámbitos, notablemente, en “empleo, ingresos adecuados, vivienda, salud y educación” (Consejo Europeo, 2006a:21). Es cierto que en el segundo objetivo el empleo sigue citándose en primer lugar, priorizándose respecto a la lucha contra la pobreza como camino hacia la inclusión social; y que el acceso de todos los ciudadanos a los recursos, derechos y servicios ha perdido la referencia inicial a los “bienes” y ha añadido la cláusula “necesarios para la participación en la sociedad”. Ahora bien, el compromiso de reducción de la pobreza es claro e inequívoco, como lo es la aceptación de la conexión entre pobreza y no participación. La petición de canalizar la inclusión, como sucede con las anteriores directivas sobre el impacto del género y el impacto sobre los menores, supone que el impacto en la inclusión social de todas las políticas deben ser evaluadas. La Agenda Social también indi-

ca que “el año 2010 debe ser declarado Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social” (Consejo Europeo, 2007).

El efecto de integrar la inclusión social en el mismo documento que la estrategia de las pensiones y de los cuidados de larga duración dirige su atención principal a la protección social de los mayores. Incluso aquí, el énfasis en la estrategia de pensiones es la “sostenibilidad”, con una especial preocupación sobre el aumento de la tasa de dependencia en toda Europa. No se hace mención al aumento de la productividad del empleo como factor mitigante ni se incluye, nuevamente, el empleo no remunerado que puedan realizar los jubilados en sus distintas formas, desde la provisión de cuidados informales hasta su participación en movimientos de reivindicación política. Todo ello, junto con la transversalidad de la pobreza infantil y el énfasis en la igualdad de oportunidades en lugar de las igualdades substantivas, puede producir el efecto global de hacer prevalecer todas estas necesidades sobre las desigualdades y la pobreza existentes en la población ocupada. Y no hay duda de que el orden de los objetivos subordina los de inclusión a los objetivos generales de cohesión social y crecimiento económico. Por otra parte, anunciar un único año (2010) dedicado a combatir la pobreza y la exclusión social añade la sospecha de que no se encuentra realmente en el corazón de las políticas el resto del tiempo: ¿podríamos imaginar por ejemplo un único año dedicado al “Año Europeo para la Promoción del Crecimiento Económico”?

No es simplemente una cuestión de voluntad política. En un informe independiente de la Comisión Europea, que contiene una explicación completa y detallada de la historia de la agenda de inclusión (Atkinson et al., 2005), se recomienda afinar los planes nacionales para transformarlos en estrategia en lugar de documentos de evaluación. También se argumenta que el proceso de inclusión social no está completamente implantado en las estructuras de toma de decisiones de los estados miembros y deben ser incorporados. El informe señala que hasta la fecha el proceso ha obtenido un éxito limitado en la implicación de agentes sociales, ONG y otros. En conclusión:

“El proceso de inclusión social sólo tendrá éxito si existe compromiso político y liderazgo administrativo a nivel europeo, nacional, regional o local. Debe haber una apropiación generalizada del proceso de inclusión social y que la manera de encontrar un camino efectivo y único para obtener apoyo social es demostrando que el proceso de inclusión social está haciendo progresos significativos en la reducción de la pobreza y la exclusión social en la UE”. (Atkinson et al., 2005:181).

Este tipo de políticas serían bien recibidas. Pero hay problemas más profundos relacionados con el marco prolijo e institucional de la política europea, lo cual

quiere decir que los resultados serán probablemente limitados. La relación entre aspectos de la política europea del SID y del RED son muy cambiantes y problemáticos. La constante y reiterada presunción, aunque rara vez analizada, es que se refuerzan mutuamente: que el crecimiento fomentará la cohesión y la inclusión, y que la protección social fomentará el crecimiento. El mecanismo clave es el empleo. Aunque existen evidencias, especialmente en el Reino Unido, que sugieren que las tasas de elevado crecimiento económico y de empleo no necesariamente suponen la reducción de la pobreza y de la exclusión social. Portugal también combina una alta tasa de empleo con altas tasas de pobreza. La presunción de que el crecimiento económico y la justicia distributiva son complementarios significa que las tensiones y posibles contradicciones no se ponen en cuestión, y que el imperativo económico es el dominante.

5. COHESIÓN, EXCLUSIÓN E IGUALDAD

El énfasis en la cohesión social como razón para combatir la pobreza, en lugar de la justicia social, también es problemática. La cohesión social trata esencialmente sobre el orden social y no sobre la justicia distributiva; y además trata sobre la cohesión social de una clase específica de sociedades cuyas características nunca es tema de debate de forma explícita. El perfil de cada uno de los estados miembros varía en gran medida en cuanto a la proporción del PIB invertido en protección social, en cuanto a las tasas de empleo y, también, en lo referente a la proporción de su población “en riesgo de pobreza”. Todo esto ilustra que el capitalismo puede ser manejado de maneras diferentes. Pero todas las sociedades capitalistas distribuyen los recursos a la población primordialmente a través de la relación salarial. La protección social pretende preservar la compulsión al trabajo (que es también una compulsión moral tanto en general como de manera específica en lo que referente a la manera en que deben ser consideradas las personas desempleadas en edad de trabajar). Cada vez más, la línea entre la pobreza merecida o no merecida se establece sobre la base de la edad legal para trabajar, con la definición de la edad para trabajar y de la capacidad para trabajar. Muchos estados miembros están ampliando la edad de la jubilación y muchos están adoptando “políticas activas de empleo” para personas que reciben prestaciones sociales por discapacidad. Efectivamente, el comentario inicial sobre los informes del 2006 se refiere al apoyo extendido por parte de los estados miembros de la “inclusión activa”, lo cual implica, simplemente, inclusión a través de actividades del mercado laboral (Consejo Europeo, 2007:6). La inclusión activa, que podría tener una referencia más amplia a la participación activa en la sociedad, se define en la página Web de la UE de la siguiente manera:

“Las políticas de asistencia social exhaustivas se han desarrollado en la mayoría de los estados miembros. Del mismo modo, han sido implementadas políticas de activación para reintroducir las personas excluidas al mercado laboral, pero sigue existiendo un volumen considerable de personas que, de forma crónica, tiene pocas posibilidades de encontrar un empleo. Por esa razón, permanecen en un alto grado de riesgo de encontrarse en situación de pobreza o de exclusión social. El reto principal es por tanto asegurar que existen políticas de protección social efectivas que contribuyan a la movilización de las personas con capacidad para trabajar mientras que se puede conseguir al mismo tiempo el objetivo general de ofrecer una vivienda digna a aquellos que permanezcan fuera del mercado laboral”.

La mayoría de las políticas de empleo adoptadas o bien manipulan el sistema de prestaciones sociales o bien establecen medidas que definen todas las situaciones problemáticas en las cuales las personas no participan en el mercado laboral, e implícitamente trasladan el problema en los mismos trabajadores en lugar de a la demanda de empleo. Este tipo de medidas por el lado de la oferta de empleo no alteran la estructura de oportunidades disponibles de empleo, que vienen determinadas por las fuerzas y relaciones de producción. En efecto, la demanda de un “empleo de calidad” en la Agenda Social se refiere exclusivamente a las condiciones de trabajo y no a la naturaleza del propio trabajo, y muy probablemente no se refiera a la cuestión de donde van los beneficios empresariales. El hecho de no examinar la naturaleza fundamental de las sociedades en las que vivimos supone que incluso una agenda bien intencionada dirigida a eliminar la pobreza en Europa tendrá probablemente efectos limitados. Dicho de otra manera, si la pobreza es estructural, entonces la misma estructura tiene que ser analizada y puesta en cuestión.

Con respecto a esto, el lenguaje de la exclusión/inclusión puede ser visto como intrínsecamente problemático. Sugiere una dicotomía en el modelo de sociedad, en la que existen personas “incluidas” y personas “excluidas”, con un nivel muy bajo de personas que pueden definirse sin problemas como “incluidas”. Inevitablemente se desvía la atención de las desigualdades vistas desde una perspectiva más amplia. Por encima de todo, se ignora completamente la distinción entre aquellos que tienen que trabajar para vivir de aquellos que no lo precisan porque directa o indirectamente son propietarios de los medios de producción. Pero la existencia de una categoría sustancial de personas que pueden aislarse de la vida ordinaria, que pueden elegir su propia exclusión o exclusividad, también tiene consecuencias significativas para la equidad y la cohesión social.

Mientras la pobreza y la exclusión social son problemas reales, no pueden ser tratados de manera independiente de la polarización de los ricos y de los pobres. Globalmente y a nivel nacional y, por tanto, también a nivel europeo, la cuestión de la desigualdad y de la justicia distributiva tiene que ocupar un posición esencial. Sin embargo, la igualdad sustantiva apenas forma parte del debate actual. Cuando los documentos europeos mencionan la igualdad, lo hacen en términos de legislación de “igualdades”, es decir, prohibiendo la discriminación sobre la base de género, edad, etnia, religión, orientación sexual y discapacidad. Ciertamente es que esta legislación es muy bien recibida, no obstante, ésta se refiere esencialmente a la igualdad de oportunidades, y no a la igualdad – esto es, el derecho de competir en términos iguales en el mercado laboral produciendo por lo tanto resultados ampliamente desiguales –. El riesgo es que la igualdad de oportunidades en la justicia social no sólo oscurece, pero también legitima, las desigualdades en general y las desigualdades del capitalismo. Del mismo modo, si el discurso de pobreza e inclusión social se disocian de las cuestiones distributivas, las desigualdades se reforzarán en lugar de ponerse en cuestión.

El énfasis puesto en la cohesión e integración social, en lugar de la justicia social, también tiene sus implicaciones respecto a la manera de comprender la exclusión social. En cierta manera, es recomendable tratar este problema estructural como parte de la política social; desde luego tiene su mérito, en contraposición con el modelo del Reino Unido que tiene una fuerte tendencia a culpar a los pobres, lo cual va acompañado de represión y criminalización (Levitas, 2005). Sin embargo, la preocupación del proceso de Lisboa se centra en las consecuencias de la economía y (en menor grado) de la sociedad en su conjunto. Desde una perspectiva completamente RED, el énfasis debería ponerse en la calidad de la vida y en la participación social de los individuos, tengan o no un empleo remunerado. La problemática del género sería entonces canalizada más fácilmente y de forma más global, y podría irse más allá de la igualdad de oportunidades para tratar cuestiones más complejas como el empleo no remunerado y las realidades de la conciliación familiar. Además de la provisión de cuidados infantiles y de larga duración para permitir que la mujer acceda al mercado laboral, es necesario establecer una valoración social y económica apropiada del empleo no remunerado, siendo éste parte del tejido de la vida social. Debido a que el empleo no remunerado permanece invisible, lo que sucede frecuentemente es que las mujeres que trabajan asumen todo el volumen del trabajo al ser responsables del cuidado infantil y de las tareas domésticas. Desde luego, esto no es un argumento en contra de la igualdad de oportunidades en el empleo. Es un argumento en contra de las políticas que, por ejemplo, inducen a las madres solteras a regresar al mercado laboral una vez que sus hijos se encuentran en edad escolar (o incluso antes). En el Reino Unido, este tipo de presión es creciente y poco compatible con las alegaciones de que

una educación familiar pobre está relacionada con el comportamiento antisocial de los jóvenes, por lo que se pide una supervisión más rigurosa.

La cuestión del empleo no remunerado nos dirige a una pregunta más amplia acerca de qué constituye la participación y la inclusión social. En 1975, el Consejo de Europa definió la pobreza en términos de exclusión: los pobres eran “aquellos individuos o familias cuyos bajos recursos los excluyen del estilo de vida mínimo en el estado miembro en el que residen” definiendo los recursos como “bienes, ingresos económicos además de los servicios de origen público y privado” (Atkinson et al., 2005:18). En el Reino Unido, con una tradición RED, en 1979, Peter Townsend definió la pobreza de la siguiente manera:

“Se considerarán en situación de pobreza, aquellos individuos, familias y grupos que no disponen de los recursos suficientes para lograr una dieta adecuada, para participar en las actividades y para tener las condiciones y los servicios a los que está acostumbrada una sociedad o que, al menos, son ampliamente reconocidos y apoyados de manera general por la sociedad a la que pertenecen. Es decir, están en situación de pobreza aquellos cuyos recursos se encuentran radicalmente por debajo de la exigencia del individuo o familia media, por consiguiente, se encuentran excluidos de las actividades, tradiciones y estilo de vida comunes”
(Townsend, 1979:32).

Townsend siguió argumentando que era posible identificar niveles por debajo de los cuales se producía la exclusión. Este enfoque se incorporó, con algunas variaciones, en una serie de estudios que analizaban directamente la exclusión material relativa a las necesidades comunes (Mack y Lansley, 1985; Gordon y Pantazis, 1997). Esto culminó en 1999 con el “Estudio del Milenio sobre Pobreza y Exclusión Social” (PES), que incluyó un panorama más exhaustivo sobre las necesidades sociales, las redes sociales y la participación social (Pantazis et al., 2006). El PSE reveló que la pobreza afecta a prácticamente todas las formas de participación (ver Bradshaw et al., 2004), a pesar de tener un impacto menor sobre las redes sociales. No obstante, el empleo remunerado, también limitaba la participación social, excluyendo anteriores sugerencias acerca de que el trabajo no podía ser considerado como totalmente “incluidor” en sentido social. El PSE ha sido realizado, de manera posterior, en muchos países. Es un estudio que presenta características distintivas en el sentido de que intenta medir la inclusión social a través de una serie de variables, en lugar de deducirlo a partir de datos relacionados con los ingresos y el empleo. Recientemente, estudios realizados por parte del equipo que participó en el PSE muestran que los datos existentes sobre participación social son escasos; también subraya que el análisis de los grupos en “riesgo de pobreza” es limitado, del mismo modo que el análisis de los grupos en “riesgo de

discriminación”. Otros grupos quedan excluidos totalmente porque no forman parte de la población que vive en hogares y, por tanto, no suelen ser objeto de análisis en las encuestas de hogares. La “Matriz sobre Exclusión Social de Bristol” (MES-B) que fue utilizada en este último estudio recomendaba un modelo de diez dimensiones de exclusión social, predominando los indicadores de calidad de vida y de bienestar social.

6. CALIDAD DE VIDA: INCLUSIÓN SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE

Las cuestiones de calidad de vida y la naturaleza de las sociedades capitalistas, es decir, de cómo debe entenderse la inclusión y la exclusión social, también se resaltan en la problemática actual del medio ambiente. El segundo principio general de la agenda de protección e inclusión social es la mención a la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible. Las discusiones sobre la estrategia de pensiones hacen referencia repetidamente al pacto intergeneracional. Si la solidaridad intergeneracional se toma en cuenta con seriedad, nuestra obligación primordial es dejar a las generaciones futuras un mundo en el que sus vidas encajen. Sin embargo, en la UE, el desarrollo sostenible, del mismo modo que sucede con la inclusión social, es tratada con la presunción de que sólo son necesarios ajustes menores para hacerlo compatible con el enfoque convencional del crecimiento económico. Por otro lado, en 2006, el Informe Stern sugiere que los problemas de medio ambiente, incluso en términos económicos limitados, suponen un coste del 20% del PIB. El informe posterior del Comité Intergubernamental sobre Cambio Climático es igual de enfático. En realidad, los imperativos ecológicos ponen en cuestión las ideas convencionales de crecimiento, por lo que es imprescindible una perspectiva diferente, mucho más holística, sobre el futuro de la gente en Europa, de su estilo de vida y de lo que puede significar la participación y la inclusión social. Los estudios basados en el MES-B comenzaron a analizar la posibilidad de establecer indicadores alternativos, principalmente a nivel individual.

Estos indicadores alternativos también son necesarios a nivel global. El PIB es la base para el cálculo de las tasas de crecimiento y por tanto evalúa los resultados europeos alcanzados en relación a la parte económica del proceso de Lisboa. El indicador del crecimiento del PIB ha sido muy criticado por su fracaso en realizar una evaluación apropiada del empleo de la mujer (Waring, 1988), en un contexto en el que incluso en ciertas zonas de Europa occidental casi la mitad de la actividad económica se realiza fuera del mercado (Levitas, 2005:8; Donovan y Halpern, 2002:46). El aumento del PIB puede ser consecuencia simplemente del efecto de la inclusión al mercado de ciertas actividades que quedaban fuera de éste (por ejemplo, el cuidado infantil). El PIB también incluye la generación del

daño y el coste de su solución: un aumento de los vertidos de petróleo en el mar como fueron los del desastre del Sea Empress en 1996 genera un considerable aumento de las actividades de limpieza, y esas actividades se consideran “productivas”. Procesos que generan emisiones de CO₂, notablemente procedentes de los aviones, y procesos diseñados para limitar dichas emisiones también suelen contabilizarse en el cálculo del crecimiento en el sentido de que se encuentran dentro de la economía formal (¡lo cual no es lo mismo que decir que son una actividad económica!). Incluso actividades económicas que son nocivas como pueden ser las industrias del tabaco y del alcohol, se contabilizan inequívocamente como ganancias desde el punto de vista del PIB. Las objeciones a los méritos del crecimiento económico *per se* se remontan al menos al siglo XIX y al “desarrollo” acelerado de la primera nación industrial, el Reino Unido. Comentaristas como John Ruskin objetan desde una perspectiva romántica, moral y estética que mucho de lo que se ha producido para el valor de cambio en lugar de para su uso provoca malestar en lugar de bienestar.

Recientemente, ha habido intentos de proporcionar medidas alternativas, como el Índice del Bienestar Económico Sostenible (IBES) o el Indicador de Progreso Interno (IPD). El IBES analiza, por un lado, los costes sociales y medioambientales y, por otro, el valor del trabajo doméstico. El IPD más reciente incluye los costes del crimen y de la ruptura familiar, y utiliza un método diferente para contabilizar el cambio climático y la disminución de los recursos. Tanto el IBES como el IPD contabilizan la desigualdad como daño o coste social dado que reduce el concepto de vida satisfactoria (si bien su alcance varía entre países). Mientras que en el Reino Unido el PIB ha aumentado inexorablemente desde 1950, el IBES aumentó muy despacio hasta la mitad de los años setenta y decayó a mitad de los años noventa hasta los niveles de 1950 (Donovan y Halpern, 2002). Éstos índices han tenido un desarrollo similar en otros países: en Estados Unidos, el Indicador de Progreso Genuino (IPG) muestra un descenso general en la segunda mitad del siglo XX, comparado con un aumento considerable del PIB. El IPG australiano muestra una menor divergencia respecto al PIB, aunque sigue situándose por debajo de la curva del PIB (Donovan y Halpern, 2002). Indicadores como el IBES, el IPD o el IPG siguen siendo indicadores de bienestar *económico*, en los cuales el coste social se incorpora al coste económico.

La cuestión crucial en materia de inclusión social sigue siendo: ¿quiénes están incluidos en qué tipo de sociedad, y en qué términos? Para que la idea de inclusión social sea transformativa, y por tanto que la Agenda Social Europea sea un proceso de transformación es necesario, en primer lugar, invertir el orden de prioridades. El crecimiento debe ser evaluado en términos de impacto social y eco-

lógico y medido de manera distinta, como lo sugieren los indicadores alternativos. Esto permitiría realizar un análisis más apropiado y un debate público más amplio que incluya los aspectos de justicia distributiva, de la calidad de vida, del bienestar y de la inclusión social. En este contexto, la inclusión social significaría mucho más que un mayor compromiso del mercado laboral o de recursos mínimos para un concepto indefinido de “participación”. Al contrario, requeriría, por un lado, un análisis del significado de una vida digna, en términos tanto de bienestar personal como de relaciones sociales; por otro lado, habría que explorar cómo se podrían reorganizar nuestras sociedades de manera que el estilo de vida se tradujese en un estilo de vida sostenible para las generaciones actuales y futuras. Tal y como están las cosas, es improbable que el proceso de Lisboa consiga aproximarse a las transformaciones necesarias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATKINSON, A.B., and CANTILLON, B., MARLIER, E. and NOLAN, B. (2002): *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.
- ATKINSON, A.B., and CANTILLON, B., MARLIER, E. NOLAN, B. (2005): *Taking Forward the EU Social Inclusion Process*, Ministère de la Famille et de l'Intégration, Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg.
- BARRY, B. (2002): 'Social Exclusion, Social Isolation, and the Distribution of Income' in Hills, John, Julian Le Grand and David Piachaud (eds) *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press, Oxford, pp.13-29.
- BRADSHAW, J. and KEMP, P., BALDWIN, S., ROWE, A. (2004): *The Drivers of social exclusion: a review of the literature for the Social Exclusion Unit in the Breaking the Cycle series*, SEU/ODPM, London.
- DONOVAN, N. and HALPERN, D. WITH SARGEANT, R. (2002): *Life Satisfaction: the state of knowledge and the implications for government*, UK Government Strategy Unit.
- EC (Consejo Europeo)(2000): *Fight against poverty and social exclusion: definition of appropriate objectives*
http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/objectives_en.htm
- EC (2002): *Fight against poverty and social exclusion: Common Objectives for the second round of National Action Plans*.
http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/objectives_en.htm
- EC (2005): Social Agenda press release

- http://ec.europa.eu/employment_social/social_policy_agenda/social_pol_ag_en/htm
- EC (2005a): *Communication from the Commission on the Social Agenda*.
http://ec.europa.eu/employment_social/social_policy_agenda/social_pol_ag_en/htm
 - EC (2005b): *Questions & Answers on the new Social Agenda*.
http://ec.europa.eu/employment_social/social_policy_agenda/social_pol_ag_en/htm
 - EC (2005c): *Joint Report on Social Protection and Social Exclusion 2005*
 - EC (2005d): *Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union*
 - EC (2006): *Joint Report on Social Protection and Social Exclusion 2006*
 - EC (2006a): *Guidelines for Preparing National Reports on Strategies for Social Protection and Social Inclusion*
http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs /2006/guidelines_en.pdf
 - EC (2006c): *Portfolio of Overarching Indicators and Streamlined Social Inclusion, Pensions and Health Portfolios* Employment Social Affairs and Equal Opportunities DG. D (2006)
 - EC (2006b): *Evaluation of the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion: A synthesis of replies by Member States and other actors to an evaluation questionnaire on the Open Method of Co-ordination in the fields of social inclusion and adequate and sustainable pensions*. SEC (2006) 345
 - EC (2007): *Social Agenda 2005-2010 website*
http://ec.europa.eu/employment_social/social_policy_agenda/social_pol_ag_en/htm
 - EC (2007a): *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007*
http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/jrep_en.htm
 - HILLS, J., LE GRAND, J. and PIACHAUD, D. (eds) (2002): *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press, Oxford.
 - KOK, W. (2004): *Facing the Challenge: the Lisbon strategy for growth and employment*, European Commission
 - LEVITAS, R. (1996): 'The Concept of Social Exclusion and the new 'Durkheimian' hegemony', *Critical Social Policy*, 46, 5-20.
 - LEVITAS, R., and PANTAZIS, Ch., FAHMY, E., GORDON, D., LLOYD, E. and PATSIOS, D. (2006): *Review of the Multi-dimensional Measurement of Social Exclusion: A Report to the Department of Communities and Local Government (DCLG), Social Exclusion Task Force*, www.cabinetoffice.gov.uk/social_exclusion_task_force/publications/research/multidimensional.asp

- LEVITAS, R.(1998): *The Inclusive Society?: Social Exclusion and New Labour*, Macmillan, Basingstoke.
- LEVITAS, R. (2001): 'Against 'Work': A utopian incursion into social policy', *Critical Social Policy*, 21 (4) pp. 449-465
- LEVITAS, R. (2005): *The Inclusive Society?: Social Exclusion and New Labour*, (Second edition), Palgrave, Basingstoke.
- LISTER, R. (2004): *Poverty*, Polity Press, Cambridge.
- MACK, J. and LANSLEY, S. (1985): *Poor Britain*, Allen and Unwin, London.
- NEF (2004): *Chasing Progress: Beyond measuring economic growth*, New Economics Foundation, London.
- PANTAZIS, Ch. and GORDON, D. (1997): *Breadline Britain in the 1990s*, Ashgate, Aldershot.
- PANTAZIS, Ch., GORDON, D and LEVITAS, R. (eds) (2006): *Poverty and Social Exclusion in Britain: The Millennium Survey*, Policy Press, Bristol.
- SILVER, H. (1994): 'Social exclusion and social solidarity: Three paradigms', *International Labour Review*, Vol.133, N°.5-6, 531-578.
- SOCIAL EXCLUSION TASK FORCE (2006): *Reaching Out: An Action Plan on Social Exclusion*, Cabinet Office, London.
- STERN, N. (2006): *The Economics of Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge.
- TOWNSEND, P. (1979): *Poverty in the United Kingdom*, Allen Lane and Penguin, London.
- WARING, M. (1988): *If Women Counted*, Macmillan, London.