

**LOS
ROSTROS DE
LA POBREZA
EN EUROPA
LA NECESIDAD
DE POLÍTICAS
ORIENTADAS
HACIA LA FAMILIA**

2º INFORME SOBRE LA POBREZA EN EUROPA
Bruselas, febrero de 2004

ÍNDICE

1. PRÓLOGO	3
2. RESUMEN EJECUTIVO	5
3. INTRODUCCIÓN	10
La heterogeneidad de los países en el Informe.	12
Una definición de la pobreza.....	14
Una definición de la familia.....	19
4. LAS EXPERIENCIAS DE LAS ORGANIZACIONES CONFEDERADAS DE CÁRITAS EUROPA	23
Las familias más pobres.....	23
La respuesta de Cáritas.....	28
Algunos programas interesantes.....	29
5. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LAS POLÍTICAS DE FAMILIA	32
Las políticas de familia/las políticas relacionadas con las familias.....	33
La evolución del Estado del Bienestar.....	36
Las ayudas universales versus las ayudas en función de ingresos.....	37
6. PERSPECTIVAS SOBRE POLÍTICAS QUE AFECTAN LAS VIDAS DE LAS FAMILIAS MUY POBRES	41
Políticas laborales/de contratación.....	41
Políticas impositivas.....	51
Ayudas a los menores.....	54
Política de vivienda social.....	58
Ayudas sanitarias.....	62
Políticas de educación.....	66
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	69
Recomendaciones a gobiernos nacionales.....	71
Recomendaciones a la Unión Europea.....	74
8. BIBLIOGRAFÍA	75
9. LAS ORGANIZACIONES CONFEDERADAS DE CÁRITAS EUROPA	78
10. AGRADECIMIENTOS	83

PRÓLOGO

Después del informe “**Pobreza en Europa**” (*Poverty in Europe*) en el 2001 y sus documentos en relación con la expansión de la Unión Europea, incluidos, en el 2003, el trabajo titulado “**Hacia una Europea Equitativa**” (*Towards an Equitable Europe*), Cáritas Europa y sus Organizaciones Confederadas de 44 países se centran aquí en las políticas de familia esenciales que deberían promoverse en toda Europa.

En el clima de individualismo que prevalece en nuestros días, la falta de cohesión social y las estrechas relaciones entre las personas y los grupos sociales han resultado en una escasez de proyectos entusiastas colectivos. Las vicisitudes de la construcción de Europa desaniman incluso a las personas más motivadas. Los foros alternativos de la globalización no satisfacen a los que continúan siendo escépticos en cuanto al liberalismo económico acelerado. Sin embargo, Europa sigue siendo una ideal. Y la dinámica creativa del Foro Social Mundial, que agrupa a miles de organizaciones de la sociedad civil, nos revela un rayo de esperanza. Su Carta dice así: *“la globalización y la solidaridad prevalecerán como una nueva etapa de la historia mundial, que se caracterizará por el respeto por los derechos humanos, y los de todos los ciudadanos – hombres y mujeres – de todas las naciones, así como por el medioambiente, y se basará en sistemas democráticos internacionales e en instituciones al servicio de la justicia social, la igualdad y la soberanía de los pueblos”*.

Este informe de Cáritas Europa fue elaborado por organizaciones realmente comprometidas en el trabajo social a nivel de base. Sus prácticas, sus informes, sus análisis y sus propuestas se basan, por tanto, en experiencias específicas de relaciones precisas y profundas con personas marginadas; en un compromiso para otorgarles el lugar que les corresponde y involucrarles plenamente en los proyectos que les conciernen; en el objetivo de promocionar a las personas y permitirles que sean los arquitectos de su propio desarrollo. Esto es, permitirles que cambien la visión que tengan de sí mismos, de su destino, de su autonomía, de su desarrollo, para que puedan recuperar su papel como protagonistas a través de las actividades conjuntas.

Así pues, este informe podría resultar sorprendente por su carácter distinto: es la voz de los hombre y de las mujeres que están inmersos en la construcción específica de una sociedad más justa y fraternal. Refleja los pensamientos y las palabras de las personas más afectadas, sobre todo las muchas madres solas que hoy constituyen el núcleo de las familias en dificultades en toda Europa.

Cáritas Europa está inequívocamente a favor de las políticas pro-familia. En **Centesimus Annus**, (1991, nº 49), Juan Pablo II escribió: *“para superar la mentalidad individualista hoy tan extendida, lo que hace falta es un compromiso concreto con la solidaridad y la caridad, empezando en la familia con el apoyo mutuo del marido y la mujer y el cuidado que ofrecen las distintas generaciones las unas a las otras. En este sentido, la familia puede muy bien llamarse una comunidad de trabajo y de solidaridad. (...) Por tanto es urgente promocionar, no sólo políticas de familia, sino también aquellas políticas sociales*

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

que tienen a la familia como objeto principal, políticas que ayudan a la familia ofreciendo recursos adecuados y medios de apoyo eficaces ...”

En términos concretos, las recomendaciones de Cáritas Europa y sus miembros hacen especial hincapié en lo siguiente:

- La necesidad urgente de solucionar la situación de los padres solos y de mejorar tanto la cantidad como la calidad de los servicios de cuidados infantiles;
- Que los regímenes fiscales sean favorables a las familias, sin tener en cuenta su estado civil;
- Que los Planes de Acción Nacional elaborados por los Estados Miembros de la Unión Europea, como parte esencial de la Estrategia de Lisboa, incluyan el análisis del impacto de los mecanismos fiscales en las familias;
- La necesidad urgente de introducir programas para solucionar la lastre del desempleo de larga duración;
- La imperativa de introducir políticas y prácticas de reunificación familiares rápidas e integrales en relación a los migrantes y refugiados. Cáritas Europa también reclama el lanzamiento de un año especial, centrado en el tema de los Padres Solos, en la Unión Europea y los estados europeos, que puede contribuir de manera significativa a incrementar el conocimiento sobre su situación y los cambios en sus vidas en toda Europa.

Denis Viénot
PRESIDENTE DE CÁRITAS EUROPA

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe, basado en el trabajo y las experiencias diarias de las organizaciones miembros de Cáritas Europa, destaca sobre todo la situación de las familias más pobres en 42 países en toda Europa. Al hacerlo, reconoce que la pobreza es un fenómeno multidimensional, multifacético que se basa no sólo en los ingresos, sino que incluye las necesidades más básicas, derechos humanos fundamentales y factores intangibles tales como la vulnerabilidad, el riesgo, la desigualdad, la marginalización, la discriminación, la exclusión, los sentimientos de impotencia, la limitación de las opciones y las elecciones. La pobreza puede ser temporal en la vida de las personas – debido a una enfermedad corta o al desempleo de corta duración – o puede ser un problema crónico. Una vez atrapados en la trampa de la pobreza, las personas a menudo encuentran grandes dificultades para liberarse del círculo vicioso y la pobreza se reproduce a través de las generaciones. La infravivienda y la mala alimentación afectan a la salud de los niños y a su desarrollo académico. El desempleo – especialmente el de larga duración – puede llevar a la baja autoestima, a menudo a la desesperanza e incluso a veces al suicidio.

La pobreza proporciona un caldo de cultivo para el abuso de las drogas y el alcohol y otras adicciones que, a su vez, llevan a aún más pobreza y miseria. Mientras que estos últimos fenómenos no se limitan a los pobres – sino que se encuentran en todas las capas de la sociedad – sí son exacerbados, como la violencia doméstica y los abusos a la pareja, por la pobreza y el estrés que conlleva en las relaciones familiares.

El mayor valor añadido en un informe como este es el hecho de no limitarse a un estudio académico o una investigación, sino que está firmemente arraigado en las actividades y experiencias cotidianas de las Organizaciones Confederadas de Cáritas Europa en toda Europa. A través de un cuestionario, a las organizaciones miembros se les encomendaron las siguientes tareas:

- Identificar a las familias más pobres y más excluidas en sus países;
- Describir sus actividades;
- Identificar la naturaleza precisa del sistema estatal de beneficios;
- Analizar las provisiones del estado;
- Hacer sugerencias en cuanto a la mejora de las políticas que impactan directamente en la situación familiar.

Al examinar la situación de las familias pobres, el informe reconoce que, debido a un complejo conjunto de factores, la estructura familiar tradicional está en plena evolución. Basado en casos concretos y en el trabajo de organizaciones miembros de Cáritas Europa, el informe identifica a las familias más pobres y/o las que más riesgo corren de caer en la pobreza crónica. Hay una heterogeneidad considerable entre los países objetos del estudio – desde los que tienen un alto Índice de Desarrollo Humano (HDI, en sus siglas inglesas), como Noruega (el primero del mundo), Islandia (segundo) y Suecia (tercero) hasta países como Albania (número 95 en el ranking), Turquía (96) y Moldavia (108). Sin embargo, existe una notable convergencia entre aquellas familias más necesitadas.

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

Los padres solos, especialmente las madres solteras, emergen entre los grupos más preocupantes.

Otras familias pobres incluyen:

- Las familias numerosas;
- Las familias en las cuales uno o más miembros padecen una de las siguientes condiciones: enfermedad crónica, discapacidad, enfermedad mental, adicción a las drogas o al alcohol;
- La vuelta de las personas desplazadas o los refugiados después de resolverse una situación de conflicto. Y – la otra cara de la moneda – los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo;
- Personas desempleadas o que reciben salarios bajos.

El informe encuentra que, con algunas notables excepciones, como Francia y Alemania, hay una clara falta de políticas familiares *per se* y, en consecuencia, una carencia de estudios que se enfoquen en las políticas de familia y de hogar. Al contrario, en lo que se refiere a sistemas de seguridad social/bienestar, el enfoque de la mayoría de los gobiernos nacionales es hacia el individuo, con alguna atención para grupos específicos de riesgo, como las personas mayores, los menores, etc.

Este informe, no obstante, se concentra en varias políticas sociales claves que pueden incidir en las familias, especialmente las más pobres: las políticas fiscales, las transferencias (tanto universales y las que dependen de los recursos), los subsidios para menores, las políticas de empleo, la vivienda, y las políticas de educación y de salud.

Basado en lo anterior, las Organizaciones Confederadas han elaborado algunas recomendaciones específicas. Cáritas Europa, como red, ha añadido sus propias recomendaciones, especialmente a la luz de la Estrategia de Lisboa de la Unión Europea, cuya duración es de diez años. Esta estrategia, de una importancia vital, cubre una gran variedad de temas de política social, incluyendo un compromiso general con la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Recomendaciones a Gobiernos Nacionales

- Antes de la entrada en vigor de cualquier ley, directiva o norma, debería haber una evaluación del impacto de toda la legislación – incluidas las políticas de empleo, educación y salud – sobre la situación de las familias pobres.
- Es urgente hacer frente a la situación de los padres solos. Entre las numerosas medidas necesarias, hay que mejorar los servicios preescolares. Hay una necesidad de mejorar tanto la cantidad como la calidad de los servicios de cuidados infantiles. Los gastos de cuidados infantiles, tanto en el sector público como en el privado, deberían ser fiscalmente deducibles. Sin embargo, hay que procurar evitar que la mejora en los cuidados no se utilice simplemente para que los gobiernos coaccionen a los padres para aceptar trabajos mal pagados y sin perspectivas.

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

- Las políticas fiscales deben ser acordes con las situación en el hogar, independientemente del estado civil. Los regimenes fiscales deben replantearse, cuando sea necesario, para ayudar a los hogares y las familias. Dado su compromiso con la justicia social, Caritas Europa opina que los sistemas fiscales deben replantearse, cuando sea necesario, para ser los más progresivos posible (redistribuyendo el dinero de los más acomodados hacia los más pobres) y deben ayudar a las familias (para que éstas, cuyo papel en la sociedad es vital, no sean penalizadas).
- Para financiar los sistemas de subsidio social, se deberían cobrar impuestos sobre todo tipo de ingresos.
- El análisis social, basado en una información precisa y actualizada, debe mejorarse para obtener una visión más clara de la realidad actual. De acuerdo con la Estrategia de Lisboa, los gobiernos de toda Europa deben involucrar a la sociedad civil en la formulación de políticas, así promoviendo una democracia más participativa y transparente.
- Los gobiernos deben deberían iniciar y fortalecer los programas destinados a ayudar a los jóvenes para que encuentren su primer empleo y se inicien en una profesión. En este sentido, es de vital importancia el compromiso adquirido con la firma de la Estrategia de Lisboa para crear no sólo más empleos sino empleos de mejor calidad.
- Hay que tomar medidas activas para reducir el desempleo de larga duración a través de la puesta en marcha de programas de reinserción temprana y, cuando sea necesario, la actualización de capacidades.
- Los desempleados y los otros receptores de ayudas a menudo se sienten estigmatizados. Con frecuencia sufren el estrés añadido de las actitudes poco comprensivas de los funcionarios públicos. Los gobiernos deberían promover activamente la capacitación de los pobres. Más específicamente, los gobiernos deberían garantizar la adecuada formación de los funcionarios, especialmente en relación a sus hábitos, actitudes y aptitudes interpersonales.
- Los ciudadanos a menudo ignoran sus derechos en cuanto a las ayudas que puedan recibir y/o no logran superar la barrera de la burocracia, frecuentemente muy compleja. Los gobiernos deben garantizar que la gente entienda cuales son sus derechos y que el acceso al sistema de ayudas sea fácil.
- Hay un claro vínculo entre la discapacidad y la pobreza: la discapacidad lleva a la pobreza y la pobreza a su vez lleva a la mala salud, exacerbando las discapacidades existentes. Le legislación y las políticas no-discriminatorias deben acompañarse de unas medidas positivas para combatir y prevenir el riesgo de exclusión social. En especial, los costes extraordinarios a los que se enfrentan los hogares cuando alguien de la familia padece una discapacidad o una enfermedad crónica – agravado por el hecho de que muy a menudo un miembro de la familia tiene que dejar de trabajar para proporcionar los cuidados necesarios – pocas veces son tenidos en cuenta en las medidas de seguridad social. El peso de los cuidados no debería ser exclusivamente llevado por la familia: el

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

acceso a los servicios familiares es fundamental, sobre todo en el caso de una persona discapacitada con necesidades de dependencia complejas.

- Los gastos de vivienda – sea hipoteca sea alquiler – representan la mayor parte de los gastos familiares. Se necesitan medidas para asegurar el acceso rápido a una vivienda de bajo coste, de calidad y que las familias se puedan permitir.
- El derecho legal a la baja por maternidad debería ponerse en práctica. Demasiado a menudo, sobre todo en Europa central y del Este, quedarse embarazada significa correr el riesgo de perder el empleo.
- Debería haber un posicionamiento universal en cuanto a las subsidios a los menores, con un sistema de aumento en las ayudas en función del número de niños en la familia.
- Los gobiernos, sobre todo en Europa del Este, deberían definir una línea nacional de la pobreza y establecer un salario mínimo decente y adecuado. Dado que el desempleo es una de las principales fuentes de pobreza, debería establecerse un sistema adecuado de ayudas. Esto es especialmente cierto en el caso del grupo de países cuyas economías están en proceso de transformación/transición radical.
- Deberían introducirse programas especiales para el número rápidamente creciendo de niños de la calle en algunos países – por ejemplo, Moldavia y Rusia.

Recomendaciones a la Unión Europea

- En términos generales, debería haber un compromiso renovado – especialmente a través de unos avances demostrables – para con los objetivos establecidos en la Estrategia de Lisboa, sobre todo en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. La Estrategia de Lisboa debería ser más prioritario y tener mayor visibilidad. Los ciudadanos deberían conocer plenamente esta estrategia y se les debería animar a participar en su ejecución.
- Especialmente importante es la necesidad de continuar con los Planes de Acción Nacional que se elaboran según unas directrices comunes y que significan la participación de todos los interesados. Deberían proyectarse directrices de evaluaciones de impacto que se centren en la situación de las familias más pobres, además de reformas del sistema fiscal.
- Debería haber una mayor articulación entre el Fondo Regional Estructural y el Fondo Europeo Social. En especial, los recursos del Fondo Regional deberían estar disponibles para invertir en las personas en las regiones más pobres de Europa de acuerdo con el aprendizaje continuo descrito en la Estrategia de Lisboa, y con la capacitación y la creación de oportunidades de trabajo de mayor calidad.
- Se debería preparar adecuadamente el terreno para hacer frente a las consecuencias de la puesta en funcionamiento de una Constitución Europea con su correspondiente Carta de Derechos Fundamentales. De especial importancia, para los propósitos de este informe, es

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

el Artículo 33.II de la Carta, que garantiza la protección legal, económica y social de la familia. Este derecho tendrá que reflejarse en unas políticas articuladas y coherentes.

- En cuanto a los refugiados y los migrantes, la reagrupación familiar es de suma importancia. La Directiva de la UE sobre la Reagrupación (que se adoptó este año) no satisface el compromiso de garantizar una protección social para las familias. Se debe aplaudir el voto unánime en la Comisión para Asuntos Legales del Parlamento Europeo el día 3 de diciembre de 2003 para proponer, al Tribunal de Justicia de la UE, la cancelación de esta Directiva. Cualquier Directiva futura debería asegurar la reagrupación de todos los miembros de la familia, en un corto plazo de tiempo, y con un empleo digno para todos los miembros adultos de la familia.
- Después del éxito del Año Europeo de la Discapacidad, la Unión europea debería plantear un Año Europeo sobre el tema de los padres solos para concienciar a las personas de su situación difícil, a menudo precaria, y para elaborar unos programas y campañas para mejorar su nivel de vida.

INTRODUCCIÓN

En 2001, Cáritas Europa publicó su primer **Report on Poverty in Europe** (Informe sobre la Pobreza en Europa). En 2003, lo siguió el artículo de posicionamiento de Cáritas Europa titulado **EU Enlargement: Towards an Equitable Europe** (la Expansión de la Unión Europea: Hacia una Europa más Equitativa), que examinó el tema de la expansión de la Unión desde la perspectiva de la libre circulación de las personas, el empleo y las ayudas no estatutarias. En este informe, **Los Rostros de la Pobreza en Europa: la Necesidad de una Política Orientada hacia la Familia**, Cáritas Europa mira la pobreza en una Europa en expansión desde el punto de vista de la familia – ya que esta unidad social se considera generalmente como principal factor en la construcción del conjunto de la sociedad. Es la familia que proporciona el cuidado básico y que asegura el bienestar de los niños, los enfermos, los discapacitados y los mayores. Es la familia que desarrolla los mecanismos para hacer frente al desempleo, la pobreza y la exclusión social.

Por lo tanto, mientras que el primer Informe de Cáritas Europa sobre la Pobreza dio una descripción general de la situación en los países pobres de Europa, este informe tiene un enfoque más específico – el de las familias más pobres de Europa.

Sin embargo, mientras que muchos informes en la esfera social tienden a enfocarse hacia los grupos especialmente vulnerables en la sociedad (por ejemplo, los niños, los mayores, los discapacitados), este informe se concentra más en las políticas sociales que afectan a las familias, sobre todo las más pobres. Esta actitud, por tanto, tiene su enfoque en las políticas sociales pero desde la perspectiva de las familias pobres y las Organizaciones Confederadas de Cáritas Europa que trabajan con ellas. Su intención es de examinar cómo los gobiernos pueden ayudar a apoyar a las familias que se encuentran en situaciones de pobreza y exclusión social, ya sea temporal o crónica. Y habría que hacer hincapié en el hecho de que la naturaleza cambiantes de las estructuras familiares, los desarrollos rápidos en el mercado laboral global (y, en especial, el concepto tan en declive de la estabilidad laboral), el ritmo frenético de la innovación tecnológica, los cambios demográficos (especialmente las tasa de natalidad en descenso y las expectativas de vida en gran parte de Europa) son sólo algunos de los complejos factores que tienen implicaciones para los sistemas de seguridad social/bienestar que se empezaron a desarrollar hace décadas en un clima económico muy distinto. Esto es especialmente agudo en Europa central y del Este, donde países de la antigua Unión Soviética están inmersos en un proceso de transición económica acelerada hacia la economía del mercado y donde los cambios en los sistemas de seguridad social están años luz por detrás de las exigencias de los cambios del mercado día a día.

Este informe es tan necesario como oportuno – no sólo por la expansión, sino porque a medida que se expande, la UE está buscando una mayor cohesión tanto en lo social como en la esfera económica. además, en las últimas dos décadas, la pobreza, la desigualdad y la exclusión social se han incrementado en Europa, debido en gran parte al aumento del desempleo, la falta de estabilidad laboral, el recorte de las provisiones del Estado del

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

Bienestar y la creciente discapacidad de las naciones para hacer frente a una población que envejece.

A la luz de estos retos, el Consejo Europeo en Lisboa en Marzo de 2000 elaboró una estrategia a diez años vista “*para llegar a ser la economía mas competitiva y dinámica del mundo, basada en el conocimiento, capaz de un crecimiento económico sostenible y más y mejores trabajos y una mayor cohesión social*”. Esta estrategia cubre una gran variedad de temas políticos, incluyendo cuestiones claves de la educación, la formación y el aprendizaje continuo; el empleo; la salud; las pensiones; una agenda de política social; y la inclusión social.

De acuerdo con esta estrategia, en la Cumbre de Niza en diciembre de 2000, el Consejo Europeo estableció una convención para elaborar un borrador de tratado que establezca una constitución europea¹. Este borrador de tratado se adoptó por el consenso de la Convención Europea en el verano de 2003 y está ahora en manos de la conferencia intergubernamental (IGC, en sus siglas inglesas). La propuesta de Constitución incluye la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión que garantiza, *inter alia*, que “*la familia disfrutará de una protección legal, económica y social*”².

El propósito de este documento de Cáritas Europa es contribuir a este debate, en base a la experiencia cotidiana de sus Organizaciones Confederadas en países en toda Europa. Su objetivo principal es ofrecer a sus miembros una herramienta para el debate y la abogacía a nivel nacional y europea. Al intentar conseguir este propósito, este documento primero tiene que tratar gran número de complejidades en relación a:

- La heterogeneidad de los países incluidos en el informe;
- Una definición de la pobreza en todas sus dimensiones;
- Una definición de la familia.

¹El Borrador del Tratado para establecer una Constitución Europea, Bruselas, 18 de julio de 2003, publicado por el Secretariado de la Convención Europea (CONV 850/03). Disponible en la Página Web de la UE: www.europa.eu.int

² La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Artículo II-33.I incluido en el Borrador del Tratado para establecer una Constitución Europea.

❑ **LA HETEROGENEIDAD DE LOS PAÍSES INCLUIDOS EN EL INFORME**

Cáritas Europa, fundada en 1971, reúne a 48 organizaciones que trabajan en 44 países europeos. Se centra en los asuntos relacionados con la pobreza y la desigualdad social y en temas de migración y asilo, tanto dentro de la Unión Europea como en todos los otros países de Europa. La organización está profundamente involucrada en tareas de apoyo a las actividades de sus miembros en los campos de cooperación internacional, ayudas en emergencias y desarrollo.

Los países incluidos en este informe se pueden agrupar en tres principales categorías: estados miembros de la UE (junto con otros países occidentales que comparten un perfil económico, político y social similar), los nuevos estados miembros, y los futuros países fronterizos.

La siguiente tabla muestra los países que se incluyen en este informe agrupados bajo los tres epígrafes siguientes:

Estados miembros de la UE	Nuevos miembros de la UE	Futuros países fronterizos
Austria	Bulgaria	Albania
Bélgica	República Checa	Armenia
Dinamarca	Estonia	Bielorrusia
Finlandia	Hungría	Bosnia-Herzegovina
Francia	Letonia	Croacia
Alemania	Lituania	Georgia
Grecia	Polonia	Macedonia
Irlanda	Rumania	Moldavia
Italia	Eslovaquia	Rusia
Luxemburgo	Eslovenia	Turquía
Holanda		Ucrania
Portugal		
España		
Suecia		
Reino Unido		
PAÍSES NO MIEMBROS DE LA UE CON NIVELES ALTOS DE INGRESOS		
Islandia		
Malta ³		
Noruega		
Suiza		

³ Aunque Malta es un país de adhesión y, al contrario que los otros países de la UE y Europa occidental, está clasificado por el Banco Mundial como país de ingresos medios, y no de ingresos altos, se incluye aquí ya que su perfil es más cercano al de los países en esta categoría que al de los otros países en este informe.

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

Exceptuando Malta (cuyo Índice de Desarrollo Humano [HDI] es 33), según el “Informe sobre el Desarrollo Humano del año 2003” del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP, en sus siglas inglesas) 2003, todos los países en la primera columna obtienen un índice HDI entre los 25 más altos del mundo – siendo Noruega, Islandia y Suecia el primero, segundo y tercero respectivamente – y los países del sur de Europa – notablemente España, Portugal y Grecia, estando hacia el final del ranking (con índices respectivos de 19, 23 y 24)⁴.

De los nuevos estados miembros, Eslovenia y la República Checa tienen los índices más altos (29 y 32, respectivamente) mientras que Bulgaria y Rumania, con índices de 57 y 72 respectivamente, están en el otro extremo del espectro.

De los futuros países fronterizos, sólo Croacia está entre los 50 primeros, con un índice HDI de 47, mientras que Armenia y Moldavia ocupan los últimos puestos 100 y 108, respectivamente⁵. No es sorprendente, por tanto, que algunos de los países más pobres registren los porcentajes más altos de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza. En Rusia y Moldavia, por ejemplo, un 53% y un 82% sobreviven con \$4 al día, respectivamente. También existen diferencias en cuanto a las estructuras de las economías – ya que la producción manufacturera y, cada vez más, los servicios predominan en gran número de países de Europa, mientras que en otros el papel de la producción agrícola es principal.

Sin embargo, habría que subrayar el hecho de que la disparidad de ingresos entre los países presenta tan sólo una imagen parcial. Si se presta atención a la disparidad de ingresos o de consumo dentro de los países, la imagen que surge es algo similar. En el Reino Unido, por ejemplo, el 20% más pobre de la población comparte el 6.1% de los ingresos o del consumo, mientras que el 20% más rico se adjudica el 43.2% - en Turquía, las cifras son un 6.1% y un 46.7%⁶.

⁴ Human Development Report 2003, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, 1 UN Plaza, New York 10017, USA, Editorial Oxford University Press. También disponible en la Página Web de la UNDP: www.undp.org

⁵ Los otros puestos del ranking, según el Informe de Desarrollo Mundial 2003 (World Development Report 2003) del UNDP (op.cit), son los que siguen: Albania 95, Bielorrusia 53, Bosnia Herzegovina 66, Georgia 88, Macedonia 60, Rusia 63, Turquía 96 y Ucrania 75. Página Web: www.undp.org

⁶ En Bélgica, el 20% más pobre representa un 8,3% de los ingresos, y el 20% más rico un 37,3%. En Finlandia, las cifras son de 10,1% y 35,0%, y en la República Checa de 10,3% y 35,9%. En Holanda se puede comparar el 7,3% y el 40,1% con las cifras de Lituania, con el 7,9% y el 40%. Moldavia es similar a Francia con porcentajes del 7,1% y el 43,7% en el primero y del 7,2% y el 40,2% en el último. Irlanda, con porcentajes para el 20% más pobre y más rico en ingresos y consumo de 6,7% y 42,9% se puede comparar a Armenia donde los porcentajes son de 6,7% y 45,1%.

Estas tremendas disparidades en cuanto a participación de los ingresos son una indicación, *inter alia*, de la influencia del Estado del Bienestar/sistema de seguridad social sobre la redistribución de los recursos.

❑ UNA DEFINICIÓN DE LA POBREZA

“Un problema fundamental es la falta de una definición clara y universalmente aceptada de la pobreza”. (Caritas Escocia – SCIAF)

“Como primer paso, es importante definir – a nivel estatal – un umbral de pobreza. En Bosnia-Herzegovina existe una pobreza extrema y profunda, pero no existen unas reglas claramente definidas. Una vez elaborada dicha definición, se podrá obtener una imagen más clara del país Con unas reglas claras, Cáritas puede planificar su estrategia y su programa de actividades de acuerdo con las necesidades reales”. (Caritas Bosnia-Herzegovina)

Estadísticamente, se considera que las personas viven por debajo del umbral de la pobreza cuando sus ingresos suman menos del 50% de la media de ingresos disponibles en el país. Esta es la referencia utilizada, por ejemplo, por el Programa de Desarrollo de la ONU. El informe de Eurostat 2000 sobre las Estadísticas Sociales Europeas, la Pobreza en Ingresos y la Exclusión Social emplea otro umbral que es el 60% de la media de ingresos disponibles ajustada según el tamaño de la familia⁷.

Algunos académicos han medido la pobreza utilizando el gasto total de la familia como indicador clave, argumentando que así es como se capta el verdadero nivel de vida. Se afirma que la pobreza tiene que ver con si las personas pueden tener un nivel aceptable de vida, lo que no se refleja realmente al mirar sus ingresos. Atkinson *et al.* Afirman que el gasto por hogar varía mucho más que los ingresos y que el gasto no es lo mismo que el consumo. *“El importe gastado en un mes puede variar del consumo en el sentido de que los hogares van agotando las existencias, comprando bienes de consumo duraderos, etc. Las cifras sobre el gasto pueden llevar a la confusión”⁸*. A nivel práctico – al menos para los países de la Unión Europea – las mediciones de los ingresos son proporcionados de manera armonizada y regular por el Panel del Hogar de la Comunidad Europea (ECHP).

Otros académicos encuentran una distinción entre la pobreza “intermitente”, “general” y “extrema”. La pobreza intermitente se refiere principalmente a aquellas personas que viven en el límite que estadísticamente se establece para definir la pobreza. La pobreza general es una falta crónica de recursos y una degradación de las relaciones sociales. La pobreza extrema, además de lo anterior, implica un *“alto grado de dependencia de la ayuda externa”⁹*.

⁷ Poverty in Europe in the mid 1990s: the Effectiveness of Means-Tested Benefits, D. Sainsbury y A. Morissens (2002), Journal of European Social Policy, volume 14, no.4 307-328

⁸ Social Indicators, the EU and Social Inclusion, T. Atkinson et al, Oxford University Press, 2002. Newsletter of the Poverty and Social Exclusion in Rome, Paris and London Project (2002), no.3, pp.2-3.

⁹ Caritas-Europa (2001), Poverty in Europe, p.11.

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

Mientras que la definición de la pobreza en términos de recursos financieros puede ser una herramienta útil, es importante subrayar que es una herramienta muy cruda cuya utilidad es limitada. La complejidad de la pobreza no se puede captar simplemente midiendo los ingresos o los gastos.

El Informe de 2001 de Cáritas Europa, “Poverty in Europe” (la Pobreza en Europa), define la pobreza así:

“La pobreza es un fenómeno multidimensional, multifacético que se basa no sólo en los ingresos, sino que incluye las necesidades más básicas, derechos humanos fundamentales y factores intangibles tales como la vulnerabilidad, el riesgo, la desigualdad, la marginalización, la discriminación, la exclusión, los sentimientos de impotencia, la limitación de las opciones y las elecciones¹⁰”.

Este tipo de definición amplia de la pobreza en toda su complejidad ha conseguido un alto nivel de consenso internacional. De esta definición se deduce que la reducción de la pobreza es un **proceso** que va mucho más allá de la ayuda material y financiera y que incluye la introducción de mecanismos que atenúen la vulnerabilidad, la discriminación, etc. y que promueven la inclusión social.

“Nuestra evaluación es que las personas necesitan cada vez más asesoramiento. Por lo tanto, invertimos mucho en los programas de formación, tanto para voluntarios como para profesionales”. (Caritas Eslovenia)

Además, se está prestando muchísima más atención al concepto de la exclusión social a la hora de definir la pobreza. Por ejemplo, según el Proyecto de la Pobreza y la Exclusión Social en Roma, París y Londres (Poverty and Social Exclusion in Rome, Paris and London Project)¹¹:

“Se puede definir la pobreza como una situación de depravación caracterizada por una pérdida de identidad, o de la capacidad de los individuos de controlar su medio social, cultural o físico y para actuar como dueños de su propia existencia. La exclusión social, por contra, se puede entender como proceso de empobrecimiento que afecta a los individuos que, aún no siendo pobres, se exponen a los factores de riesgo sociales y del medio, como la vivienda de mala calidad, el desempleo, el acceso limitado a la educación o las situaciones de crisis en el seno de la familia¹²”.

¹⁰ Caritas-Europa (2001), Poverty in Europe, p.11

¹¹ Newsletter of the Poverty and Social Exclusion in Rome, Paris and London Project (2002), no.3, p.2.

¹² Otra definición de la exclusión social se puede leer en Families and Social Exclusion in the European Union, P. Fernández de la Hoz (2001). Un informe encargado por el European Observatory on the Social Situation, Demography and Family, Viena.

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

La importancia del aspecto de la exclusión social dentro del marco de la pobreza se ha reconocido en la Estrategia de Lisboa de la Unión Europea. En verano del 2003, como parte de su información sobre el Proceso de Inclusión Social, la Comisión Europea afirmó lo siguiente:

“Después de la puesta en marcha, en el marco de los Artículos 136 y 137 EC del Tratado de Ámsterdam, de la lucha contra la exclusión social en las provisiones de política social, el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000 reconoció que los niveles de pobreza y de exclusión social eran inadmisibles. La construcción de una Unión Europea más incluyente se consideró pues como un elemento esencial en la consecución del objetivo a diez años vista de la Unión que consiste en el crecimiento económico sostenido, más y mejores empleos y mejor cohesión social¹³”.

Finalmente, hay que subrayar el hecho de que la pobreza crónica se convierte en círculo vicioso – es muy difícil extraerse de la trampa de la pobreza. A menudo se reproduce de generación en generación a medida que los niños de familias pobres se encuentran en condiciones desiguales y sin los recursos necesarios para progresar en un mundo cada vez más competitivo. Se puede comparar con una carrera que no tenga en cuenta las curvas de la pista de atletismo, en la que los pobres están en el carril de fuera. No cuesta entender que alberguen un sentimiento de impotencia y desesperanza y una falta de confianza en el futuro.

Cáritas Europa hace hincapié en la naturaleza multidimensional de la pobreza, y el hecho de que puede, por lo tanto, estudiarse desde numerosas perspectivas. Una de estas perspectivas es el vínculo entre la pobreza y la delincuencia /la pobreza y la violencia. Un estudio encargado por la Comisión Europea lo expresó de la siguiente manera:

“El modelo americano, la verdadera experiencia de una política ultraliberal, es elocuente. Comparado con la población global del país, hay once veces más personas en las cárceles en los Estados Unidos que en Europa. La mayoría de ellos son precisamente personas jóvenes quienes se han educado en la pobreza, incluso en la miseria. La miseria es una situación marcada tanto por la falta de recursos financieros, de educación y de servicios sanitarios como por el sentimiento de desesperanza de cara al futuro. Encerrar a la gente puede reducir las tasas de desempleo, sobre todo si se añade personal en las cárceles; ciertamente es una señal dramática de fracaso social¹⁴”.

En un informe publicado el 17 de diciembre de 2003, la Comisión Europea afirmó que alrededor del 15% de la población europea está en riesgo de padecer la pobreza – desde el porcentaje “bajo” de un 10% en Suecia hasta el máximo de un 21% en Irlanda. Más de 55

¹³ EUROPE, the European Commission, Employment and Social Affairs, The Social Inclusion Process, 18 junio de 2003. Página Web:www.europa.eu.int

¹⁴ *Ce que font les ménages en situation de précarité : une enquête dans sept villes européennes*, Daniel Bertaux, Centre d'Etude des Mouvements Sociaux, CNRS-EHESS, Paris, 2002

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

millones de personas, según la Comisión Europea – incluidos un niño por cada cinco - corren el riesgo de ser pobres en los actuales estados miembros de la UE.

Una definición plena y adecuada de la pobreza y el reconocimiento público del umbral de la pobreza no son meros retos académicos, sino que tienen unas consecuencias muy prácticas y significativas. La definición de un umbral de la pobreza, basada en una adecuada definición de la propia pobreza, claramente sirve para destacar quienes son los pobres y, por lo tanto, quienes deberían recibir ayudas. Muchas organizaciones confederadas de Cáritas destacan que el verdadero coste de la vida no se está teniendo en cuenta seriamente y esto lleva, en demasiados casos, a unos umbrales de la pobreza totalmente ajenos a la realidad.

La exclusión impone a la sociedad unos costes injustificables que se podrían prevenir. la respuesta de la Estrategia de Lisboa – una agenda social europea – es la de proporcionar la formación de capacidades básicas para todos, proveer el empleo para los que pueden trabajar y asegurar la protección social adecuada para los que no pueden. Este método reconoce el papel de los sistemas desarrollados de protección social en la **reducción la pobreza** y la promoción del empleo y de la empleabilidad, además de la necesidad de actualizar estos sistemas para garantizar su sostenibilidad a largo plazo frente a una población que envejece.

Comisión Europea, Informe al Consejo Europeo, 21 de marzo de 2003.

Visita a la familia de Janek y Brigita en Eslovenia

Esta familia de cinco miembros vive en una vivienda de protección social, a unos 20 minutos de Ljubjana. Janek, el padre (de 36 años), nos espera en el patio de entrada. En la tercera planta, nos presenta a toda la familia. Saso, el hijo de 14 años, sin embargo, tiene prisa. Tiene que ocuparse de la medicación de su abuela. La pequeña Lucija cumplió dos años en agosto y nos saluda desde los brazos de su madre, Brigita (de 37 años). Luego, Anze, el otro hijo de 14 años, se acerca tímidamente. Es mucho más pequeño y delicado que su hermano, que pesa 107 kg. Anze es hijo de Janek y Saso de Brigita; Lucija es hija de los dos.

La primera mujer de Janek murió hace 10 años y éste había vivido con ella y con Anze en una granja. También tuvieron una hija, que tiene 18 años ahora y vive en una residencia de estudiantes en Ljubjana. Después de la muerte de su mujer, fue a vivir una temporada con su padre. En el siguiente lugar en el que vivió, conoció a Brigita, una madre soltera que cuidaba sola a su hijo Saso, un niño con dificultades de aprendizaje, desde que nació. Ahora, Saso está en el séptimo curso de la escuela, pero pasa mucho tiempo libre con su abuela y le encanta montar en bicicleta.

Brigita y Janek se casaron hace tres años. Fue justo después de tener Janek un accidente de coche. Sufrió daños graves al cráneo y al cerebro y estuvo tres semanas en coma. Durante el largo período de rehabilitación, tuvo que volver a aprender a hablar, y el accidente les sumió en una grave crisis financiera que todavía padecen. Fue entonces cuando el alcohol empezó a ser un problema para Janek.

Janek nos cuenta que el matrimonio no fue resultado de un “flechazo”, sino que los dos necesitaban una pareja para poder sobrellevar el día a día. Poco después de la boda, llegó Lucija, cuya actividad favorita es ir a la guardería (acaba de empezar). Desde el accidente, Janek ha perdido tanto el olfato como el gusto y el lado derecho de su cuerpo ya no funciona como antes. Janek está discapacitado y no puede trabajar.

Hace un año, Brigita perdió su trabajo con una empresa de textil cuando redujeron el número de empleados mujeres desde 3.000 hasta 300. La familia recibe el apoyo de la familia de Janek, de Caritas y de un centro de trabajo social.

Nos sentamos a la mesa familiar, que está en la esquina de la cocina/comedor/sala de estar, bajo un altar casero. La otra habitación es un dormitorio principal espacioso, que también alberga la cuna de Lucija. Desde la cocina/sala de estar, se entra en un cuarto de baño con retrete, ducha, pila y lavadora. El piso no está amueblado de lujo, pero tiene lo esencial y está muy limpio y ordenado. Para llegar al dormitorio de los niños, hay que salir del piso por un pasillo hasta una habitación bastante grande, que no parece la habitación de dos niños de 14 años: está muy ordenado, con una cama en cada esquina, un armario, una mesa con ropa planchada y sin un solo póster de cantantes u otros ídolos de adolescentes.

Desde el comienzo de este año escolar, Anze está haciendo un curso especial en el colegio especial, porque las otras clases eran demasiado difíciles para él. En su curso de ahora, los niños aprenden cosas sobre la naturaleza, hacen música y trabajan con las manos. Anze también sufre la distrofia muscular progresiva. El pronóstico no es bueno. Es más feliz cuando está en la casa de sus abuelos con su tía, que tiene el Síndrome de Down. Actualmente asiste a clases de confirmación en el presbiterio. Para Janek, es muy importante tener una cierta rutina cotidiana, porque lo más probable es que le ayude a sentirse normal. Nos muestra un trozo de terreno cercado para que los residentes de las viviendas protegidas lo puedan usar como huerta. El cultivo de la huerta sirve no sólo como fuente de alimentos, sino también para darles a los hombres y las mujeres alguna estructura diaria – el trabajo en la huerta. También hay actividades de ocio: Janek toca la guitarra en una banda. La pequeña Lucija también tiene guitarra, y la pudimos convencer para que nos diera un pequeño concierto junto a su padre. Nos tocaron la versión eslovena la canción alemana, “Ringer, Ringer, Rei...”.

□ UNA DEFINICIÓN DE LA FAMILIA

La definición de la familia según las Naciones Unidas es la siguiente:

Para el censo, la familia debería definirse en el sentido limitado de un núcleo familiar, es decir, las personas que componen un hogar privado o institucional que se relacionan como marido y mujer o como padre e hijo sin casar, por lazos de sangre o por adopción. Así, un núcleo familiar comprende una pareja casada sin hijos o una pareja con hijos sin casar de cualquier edad o un padre con uno o más hijos sin casar de cualquier edad¹⁵.

Al referirse a un “pareja casada”, las Naciones Unidas incluyen a cualquier pareja que dicen estar viviendo en una unión consensual.

Sin embargo, debemos ser conscientes de que existen diferencias en la definición de la familia para fines estadísticos y por razones culturales en distintos países. Algunos distinguen entre la “familia” y el “hogar” (por ejemplo, los países de Europa del sur y el Reino Unido) mientras que otros no lo hacen (utilizando los dos conceptos indiscriminadamente, o simplemente el concepto hogar). En Francia se utiliza el término “foyer” (hogar) para referirse a “todas las situaciones existentes”. En Noruega, una persona soltera que vive sola se clasifica como “familia” (Comisión Europea, junio de 2002). En algunos países, como Italia, la definición de la familia está vinculada con el matrimonio, casi siempre con lazos de sangre y muy a menudo con los hijos (incluidos los adoptados).

Una vez más, las Naciones Unidas designa a los “hogares” como

a) un hogar con una sola persona, es decir, una persona que vive sola en una vivienda independiente o quien ocupa, como inquilino, una habitación (o habitaciones) independiente de una vivienda (...);

b) una vivienda multipersonal, es decir, un grupo de dos o más personas que se juntan para ocupar toda la vivienda o una parte de ella y para proporcionarse alimentos y otros elementos básicos para vivir.

El análisis estadístico suele basarse en esta definición de hogar, es decir, o una persona o varias personas.

La dificultad para formular una definición adecuada e incluyente de la "familia" se debe en gran medida a la evolución de la familia tradicional. Los cambios radicales en el concepto de la familia comenzaron en Europa occidental principalmente como resultado de la revolución industrial. El declive de la familia extendida y la comunidad rural con estrechos lazos familiares, la migración a las ciudades cada vez más anónimas, la mayor movilidad

¹⁵ Citado en Family and Policies in Europe, by L. Hantrais y M.T. Letablier (1996:8) Editorial Longman, Londres.

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

laboral, etc. iniciada la revolución industrial ha continuado de manera exponencial en nuestro mundo actual globalizado y de alta tecnología.

Los datos referentes a los países de la OCDE sugieren que es cierto que el modelo tradicional de la familia está cambiando:

- Las tasas de matrimonio se han reducido paulatinamente, y los fracasos matrimoniales han aumentado. En el año 1960, se celebraron 2,5 millones de matrimonios de los cuales 170.000 no funcionaron. En 1999, se celebraron 1,9 millones de matrimonios de los cuales 700.000 no funcionaron. Además, ha aumentado la edad media para casarse¹⁶.
- El número de niños por cada familia también está en declive: la media de la UE es de 1,45 hijos por mujer (la tasa más baja es en España, con 1,19 y la más alta es en Irlanda con 1,89).
- La convivencia sin estar casados ha aumentado hasta el punto en que una pareja por cada cuatro en Escandinavia no está “oficialmente casada”, sino que conviven.
- El tamaño medio de los hogares se está reduciendo: 2,1 personas en Finlandia; 3,1 en España (la media del conjunto de la UE es de 2,5).
- Está aumentando el número de nacimientos fuera del matrimonio.
- Está aumentando el número de familias con un solo padre. Las tasas más altas se encuentran en Irlanda, Finlandia, Noruega y el Reino Unido, mientras que las más bajas se registran en Suecia, Luxemburgo, Alemania y Holanda¹⁷.

Además, debido principalmente a los avances en la medicina, Europa se enfrenta a una población cada más envejecida. Por lo tanto, aparecen nuevas formas familiares junto con el modelo tradicional de la familia. La aparición de los nuevos estilos de vida como la convivencia, la separación, las parejas del mismo género o los padres solteros se traslada regularmente a la legislación nacional. El concepto de la “familia” está en plena evolución (aunque el ritmo y grado de esta evolución difiere entre los países) y los estados tienden a adaptarse a la realidad cambiante.

Algunos autores no observan una transformación tan radical de la estructura familiar, sino que, al contrario, perciben la capacidad asombrosa de la familia para adaptarse a las nuevas exigencias de los individuos. Brigitte Berger argumenta que la familia “*continuará proporcionando la base de cualquier sociedad preocupada por la felicidad, la libertad, la*

¹⁶ Family benefits and family policies in Europe, European Commission, Dirección General de Asuntos Sociales, Unidad E.2. junio de 2002, basado en datos del Eurostat 2000. Página Web: www.europa.eu.int

¹⁷ Society at a Glance: OECD Social Indicators, OCDE, Paris, 2001:34-5. Página Web: www.oecd.org

igualdad y la prosperidad de todos sus miembros” y se muestra a favor de la separación entre “estilos de vida” y “la familia”:

“A pesar las numerosas permutaciones del sistema industrial y los profundos ajustes sociales que exigieron, es probable que las normas y el estilo cognitivos que corresponden a la familia moderna continúen siendo las características claves de cualquier orden democrático social que se organice alrededor del mercado. además, no hay razones creíbles para pensar que esto vaya a cambiar en el futuro. A pesar de su tedio y sus problemas, la capacidad única de la familia moderna para reinventarse con cada nueva fase del orden moderno, de proporcionar a los individuos una ancla segura durante periodos de tumulto y de satisfacer las cambiantes necesidades de un mundo cada vez más complejo, nos lleva a pensar que este tipo de familia retendrá la lealtad de los individuos modernos, sean quienes sean y estén donde estén.”¹⁸”

Para los fines de este informe, es una cuestión algo académica el saber si el concepto de la familia está inmerso en una transformación/transmutación radical o si hay un período temporal de tumulto mientras que la familia se adapte y se reinvente, como dice Brigitte Berger. Lo importante aquí es que la familia está cada vez menos capacitada para desarrollar las adecuadas estrategias y mecanismos para hacer frente al clima actual de pobreza creciente, el desempleo y el la transformación/reestructuración del Estado del Bienestar.

Debería también recordarse que el estado considera a la familia – explícita o implícitamente – como proveedora principal de bienestar: cuidando de los niños, los mayores, los enfermos, los discapacitados, con la intervención del estado (con varios niveles de eficacia) para desempeñar un papel de apoyo. Y es probable que se continúe considerando a la familia como la clave para la provisión de los servicios básicos. Con el hincapié actual que hace la Estrategia de Lisboa en la inclusión social, se ha empezado a prestar atención al papel de la familia en todo este proceso.

La Segunda Mesa Redonda Anual de la UE sobre la Pobreza y la Exclusión Social, que se celebró en Turín los días 16 - 17 de octubre de 2003, tuvo su enfoque principal en el papel de la familia en la promoción de la inclusión social. El objetivo anunciado de esta conferencia fue discutir *“las formas emergentes de la pobreza y la exclusión en (y de) la familia; verificar como las políticas sociales de los estados miembros invierten en la familia como factor de protección social, promoviendo su capacidad de inclusión.”*

Sin embargo, debería introducirse una nota de cautela: un mayor enfoque en la familia no debe ir en detrimento de los programas sociales estatales. Un cambio en el principal enfoque de atención hacia la familia no debería erosionar aún más el Estado del Bienestar ni socavar la responsabilidad de la sociedad de cuidar de sus ciudadanos más débiles y vulnerables cuando lo necesiten.

Es importante reconocer que, mientras que la familia puede desempeñar un papel vital en la mejora de la inclusión social, también puede, a través de la disfunción, ser el punto de

¹⁸ The family in the modern age: More than a lifestyle choice, Brigitte Berger, 2002, Londres: Transaction Publishers.

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

partida de la exclusión social (cuando las familias se descomponen, los embarazos entre adolescentes, la homosexualidad, la enfermedad mental, las adicciones, la violencia y el abuso en el seno de la familia, los niños huidos, y un largo etcétera). Por lo tanto, la inversión en una asistencia y un apoyo para las familias pobres es esencial ya que estas familias son las que más riesgo corren de quedarse atrapadas en círculos viciosos y violentos. En este sentido, tiene que haber un mayor énfasis en las políticas y los programas de salud pública y de prevención social.

LAS EXPERIENCIAS DE LAS ORGANIZACIONES CONFEDERADAS DE CÁRITAS EUROPA

El principal valor añadido en un informe como este es que no se limita a una investigación o estudio académico, sino que se basa fuertemente en las actividades y vivencias diarias de las Organizaciones Confederadas de Cáritas Europa en todo el continente. A través de una encuesta, se les pidió a las Organizaciones Confederadas que identificasen a las familias más pobres y más excluidas de su país; que describiesen sus actividades; que identificasen la naturaleza exacta del sistema de ayudas estatal; que analizaran las provisiones del estado y que hicieran sugerencias en relación a las políticas que influyen directamente en la situación familiar.

A pesar de la heterogeneidad de los países examinados, hay un alto nivel de coincidencia en cuanto a la identificación de los más necesitados, los más marginados de la sociedad. En esta sección se pretende identificar a las familias más vulnerables y dar algunos ejemplos de una familia típica con dificultades o pasando apuros. Al mismo tiempo, en esta sección se destacan algunos de los interesantes programas de las Organizaciones Confederadas de Cáritas. Los fallos en los sistemas actuales de ayudas estatales y las propuestas de cambio en las políticas que definen las Organizaciones Confederadas serán recogidas más adelante en este informe.

□ LAS FAMILIAS MÁS POBRES

Se han identificado los siguientes tipos de familias u hogares:

- Padres solos (mayormente madres), ya sean solteros, divorciados o separados;
- Familias numerosas¹⁹;
- Personas que viven solas, frecuentemente personas mayores, aunque no exclusivamente. Las personas jóvenes que viven solas también pueden sentirse aisladas y marginadas, sobre todo si tienen trabajos mal pagados, trabajo temporal o están desempleados;
- Las familias en las cuales hay uno o más miembros que padece una enfermedad crónica, es discapacitado, enfermo mental, o tiene adicción al alcohol/las drogas;

¹⁹ Evidentemente, la definición de una "familia numerosa" varía de un país a otro. En algunos países, especialmente los más ricos, 3 niños ya constituyen una familia numerosa. En otros países más pobres, especialmente los países cuyas economías se basan en el mundo rural y cuyos sistemas de bienestar social son débiles, 3 niños se considerarían una familia bastante pequeña, mientras que 9 o 10 niños serían familia numerosa.

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

- Los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo y – la otra cara de la moneda – las personas desplazadas que regresan a sus países de origen y los refugiados al resolverse una situación de conflicto;
- Las minorías, y especialmente los Roma;
- Los que ganan salarios muy bajos y los desempleados.

Un tema recurrente en muchas situaciones familiares es la preocupación por los niños quienes, a causa de la pobreza, experimentan unos cuidados insuficientes y una dieta poco adecuada, y como consecuencia padecen una salud precaria y el fracaso escolar. **Cáritas Eslovaquia** destaca el miedo de las familias de perder a sus hijos: *“Algunas familias no tienen nada. El peor escenario es cuando se les amenaza con quitarles a sus hijos para ingresarles en una institución estatal”* y añade **Cáritas Estonia**: *“Los orfanatos dan lugar a la impotencia y la dependencia del sistema social”*.

Un segundo hilo conductor, que surge en muchas de las respuestas, es la preocupación por las mujeres que sufren la violencia y los abusos en el seno de la familia. Mientras que dichos abusos y violencia están presentes en todas las capas de la sociedad y de ninguna manera se limita a los pobres, sería correcto precisar que la pobreza y el resultante estrés, el abuso de las drogas o el alcohol empeoran las incidencias de violencia en la familia.

Un tercer tema importante es el de la desigualdad entre géneros. Se sabe que un 70% de los pobres en el mundo son mujeres. Las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de tener a su cargo a menores sin ningún apoyo del otro progenitor (9 de cada 10 padres solos en los países de la OCDE son mujeres), sufren las tasas más altas de desempleo y se les relega con frecuencia a trabajos mal pagados o a empleos en la economía sumergida con poca o ninguna estabilidad laboral, ayudas o baja por enfermedad, derechos a percibir una pensión, etc. En algunos países, que han experimentado situaciones de emergencia (naturales o por causas humanas) y/o flujos migratorios significativos, son las mujeres las que se llevan la principal carga familiar. Por ejemplo, **Cáritas Albania** ha elaborado un proyecto para apoyar a las familias en las que no hay hombres: “Ragazze Madri”-“Madres Solteras”. *“Nuestro principal objetivo es el de ayudar a las madres solteras que vuelven de países extranjeros, ayudándoles a encontrar vivienda, garantizándoles un empleo, y ofreciéndoles todo tipo de ayudas para que se integren mejor en la sociedad.”*

Claro que a menudo se solapan varias de las categorías generales de familias pobres que se detallan arriba – las familias más pobres generalmente se enfrentan a una compleja variedad de problemas.

Los padres solos emergen claramente como las familias más pobres o las que más riesgo corren de caer en la pobreza. Y esto es común a todos los países europeos que participaron en la realización de este informe. Como puntualizó **Secours Catholique/Cáritas Francia**: *“Hay una representación desproporcionadamente alta de familias de padres solos en nuestras estadísticas. Nosotros tratamos con un 56% de familias de padres solos, en comparación con una media nacional de alrededor de un 20%. Al parecer pues, la típica*

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

*familia pobre consiste en una madre soltera con entre uno y tres hijos. Cuando la madre trabaja, sufre una falta total de estabilidad laboral, a causa de ser obligada a aceptar trabajos a tiempo parcial o contratos de duración fija. Cuanto menos el importe y la seguridad de sus ingresos, más alto su alquiler, proporcionalmente, ya que es muy difícil encontrar alojamiento en una urbanización administrada". **Cáritas Holanda** refleja problemas similares: "Las mujeres solteras con hijos corren riesgos serios de pobreza. Criar a un hijo y mantener un trabajo al mismo tiempo enfrenta a un padre soltero a problemas serios. La estructura de la familia holandesa no tiene en cuenta a los padres que trabajan todo el día. En familias de dos padres, una madre trabaja como mucho media jornada, y su "tiempo libre" lo pasa con su familia. En estas circunstancias, prácticamente se les obliga a los padres solteros a quedarse en casa."*

Estudio de caso – una madre soltera con un hijo de 4 años

Dada la importancia de las familias con padres solos en este informe dedicado a las familias más pobres, las participantes Organizaciones Confederadas de Cáritas Europa han elaborado un estudio de caso cada una, en el que comparan la situación de una madre soltera con un solo hijo en 6 países: Rusia, Georgia, Lituania, el Reino Unido, Austria y España. A las confederadas se les pidió que basasen su información en una mujer soltera de 30 años con un hijo de cuatro, que trabaja como dependienta en una tienda, vive en una vivienda alquilada en o cerca de una ciudad grande y no recibe ningún apoyo financiero del padre de su hijo.

A causa de la ausencia de estadística comparativa significativa en algunas zonas (por ejemplo, ayudas estatales para hijos y beneficios fiscales en España, subvenciones para vivienda en Rusia), el análisis no es perfecto. No obstante, la información proporciona una imagen clara y bien enfocada de la situación de las madres solteras con un solo hijo en estos países. El análisis se base en los ingresos netos (es decir, después de impuestos, ya sean locales o sobre la renta o ambos, y después de la deducción obligatoria por contribuciones sociales) e incluye cualquier otra ayuda, como subsidios para menores o vivienda. De los 6 países, el que tiene el mejor sistema de ayudas complementarias es Austria, donde representan un 28% de ingresos netos.

Hay una considerable diferencia en ingresos entre los tres estados miembros de la UE y los tres países de Europa del Este. En Rusia, Georgia y Lituania, los ingresos medios mensuales ascienden a €88, €102 y €123, respectivamente. En el Reino Unido, la cifra equivalente es de €1.096, en Austria es de €1.420 y en España es de €650. Hay una desigualdad similar, aunque menos pronunciada, en la cesta del consumo diario: las cifras mensuales en euros son: Rusia 16, Georgia 31, Lituania 27 por una parte, y Reino Unido 47, Austria 49 y España 35 por otra.

La vivienda representa la mayor parte del gasto, especialmente para los que alquilan. En Rusia, por ejemplo, sin subvenciones, el gasto en alquiler asciende a €92 al mes, y por tanto supera los ingresos netos. Se puede decir que los gastos en alquiler representan el 50% de los ingresos familiares en Rusia, el Reino Unido, Austria y España. En Georgia y Lituania, donde la mayoría de las personas tienen casa propia, el gasto en vivienda representa un menor porcentaje de los ingresos (el 29% y 23%, respectivamente).

Otro gasto principal es el de los cuidados infantiles, cuyo importe varía considerablemente. En Rusia, el cuidado de menores representa un 23% de ingresos netos, en Georgia el 9%, en Lituania el 28%, en Austria el 16% y en España el 15%. En el Reino Unido, el gasto en el cuidado de los niños, una cifra asombrosa de €697, podría llegar a representar el 63,5% de ingresos netos. Sin embargo, el gobierno ahora garantiza una plaza gratuita para todos los niños de cuatro años. Evidentemente, por lo tanto, si el hijo de una madre soltera tuviera sólo 3 años, el gasto sería prohibitivo.

Mientras que está claro que el nivel de vida es mucho más alto en los países de la Europa occidental que en Europa del Este, la proporción de los ingresos netos que se gasta en la

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

cesta de la compra es bastante más baja en Europa occidental: en el Reino Unido es un 4%, en Austria es un 3,5% y en España es un 5%, mientras que en Rusia es un 18%, en Georgia es un 30%, y en Lituania es un 22%.

Estos ejemplos demuestran claramente la naturaleza tan compleja de la trampa que es la pobreza, en la que una situación lleva a otra – para que las madres solteras experimenten inestabilidad laboral, reciban salarios bajos, se enfrenten a dificultades de vivienda, etc.

Cáritas Hungría describe una típica familia pobre en los siguientes términos: *“los padres están divorciados, lo cual significa que la familia consiste en la madre con sus tres hijos, sin empleo y sin abuelos – u otros parientes que pudieran ayudar - cerca. El padre es alcohólico y está en el paro, así que no puede contribuir económicamente. La madre y sus hijos viven en un piso de un dormitorio”*. Así, la situación de las familias pobres en Francia y en Hungría son notablemente similares.

Lo mismo se puede decir de Grecia, donde **Caritas Hellas** ofrece la siguiente descripción de una típica familia pobre que acude a Cáritas en busca de ayuda: *“Un perfil típico sería el de una mujer con dos niños pequeños (de 1 y 2 años). Viven con un drogodependiente desempleado y uno de los niños está enfermo. A la madre le maltrata el hombre , pero no está dispuesta a dejarlo. Sus padres se niegan a ayudarla, e incluso a verla, mientras está con él. Para empeorar las cosas aún más, el niño enfermo necesita cuidados médicos constantes, en Atenas.”*

De esta forma, un conjunto de dificultades lleva casi de manera inevitable a todo un complejo entramado de problemas que asegura a modo de conspiración que la trampa de la pobreza mantenga su control férreo.

La **Sociedad de St. Vincent de Paul en Irlanda** narra una historia similar: *“La familia consiste en los padres y cinco hijos. El padre de familia recibe un salario muy bajo, pero justo por encima del umbral para acceder a servicios médicos a través de una ‘Trajeta Sanitaria’ que da derecho a recibir cuidados sanitarios y medicamentos gratuitos. Como consecuencia, los dos padres tienen que pagar las visitas al médico, y la mayor parte del coste de la medicación para tratar sus problemas de corazón(que padecen los dos). Unos de los niños tiene asma y también los padres han de pagar los honorarios de los médicos y la medicación. ”*

Caritas Lituania describe una familia típica, a la que han asesorado en el proceso legal para obtener el divorcio y así poder recibir la ayuda social: *“La familia consiste en un marido (43 años), una mujer (43 años), un niño de 17 años enfermo de esquizofrenia y dos niñas, de 11 y 6 años. El marido bebía mucho y frecuentemente tenía un comportamiento violento. Sacó una segunda hipoteca sobre la casa, que acabaron perdiendo. Después de perder su casa, la mujer y los niños encontraron refugio en la casa de su madre. El marido vive en otra ciudad, en un albergue para los sin techo. La mujer recibió algo de ayuda de un amigo que le ayudó a alquilar un piso. Sin embargo, la mujer no tenía derecho a la Seguridad Social porque oficialmente no estaba divorciada. ”*

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

Quizás algunos de los casos más difíciles afectan a las minorías étnicas y, muy especialmente en los países del este, a los Roma (de los cuales hay unos 8 millones). Los descendientes de un antiguo pueblo guerrero del norte de la India, los Roma aparecieron en Europa en el siglo 15. Su rica cultura y su patrimonio han sido denigrados por oleadas de discriminación. **Cáritas Macedonia**, que tiene varios programas para los Roma, describe así su situación: *“A causa de su estatus social, las familias Roma a las que ayudamos suelen ser de barrios en los que viven en condiciones de extrema pobreza, en barracones o cobertizos de adobe y paja, cartón, aluminio, etc. Tienen familias grandes. Más del 50% de los Roma no terminan la escuela primaria. Muchos de ellos no tienen la ciudadanía oficial, sus hijos no tienen papeles y carecen de toda documentación. Muchos envían a sus hijos a mendigar en las calles en vez de a la escuela.”*

De este ejemplo es fácil ver claramente la exclusión social vinculada a la pobreza y cómo esta última se reproduce de una generación a otra, ofreciendo a cada nueva generación muy poco en el sentido de un futuro útil, productivo y satisfactorio.

Finalmente, habría que hacer una mención especial para el caso de los migrantes y refugiados que frecuentemente se encuentran en situación ilegal, sin poder solicitar ayudas y/o siendo explotados descaradamente por empleadores en la economía sumergida. **Cáritas Andorra**, por ejemplo, informa que, puesto que Andorra es un destino turístico popular, hay un alto porcentaje de trabajadores migrantes, a menudo ocupando puestos de trabajo temporales. Se estima que un 68% de la población de Andorra son inmigrantes, la mayoría de los cuales trabajan en el sector turístico o campos relacionados – normalmente con salarios bajos y horarios extremadamente abusivos (con los consiguientes efectos adversos en sus hijos). La industria turística tiende a funcionar por temporadas, es notoriamente poco estable en cuanto al empleo, y muchas familias de migrantes se quedan fuera del sistema de ayudas públicas.

En Grecia, **Caritas Hellas** cita el ejemplo de una madre de 35 años, de origen Rumana, y su hijo de 7 años que padece una forma avanzada e intratable de cáncer. Además de proporcionar servicios de asesoramiento, apoyo psicológico, y la provisión de bienes básicos esenciales, Caritas Hellas (junto con otras ONG) le proporcionaron un billete de avión para que pudiera llevar a su hijo a casa para morir.

□ LA RESPUESTA DE CÁRITAS

Además de los ejemplos arriba, las Organizaciones Confederadas de Cáritas Europa han desarrollado una amplia gama de actividades y programas para ayudar a familias pobres. Éstos incluyen el siguiente tipo de proyecto:

- Programas de ayuda básica en casos de emergencia y/o situaciones de conflicto, como Albania y Bosnia-Herzegovina, para satisfacer las necesidades más fundamentales de comida, ropa, mantas y refugio.
- Comedores para los sin techo y para los mayores y los que se encuentran solos.

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

- Las tiendas de Cáritas, como las ocho tiendas gestionadas por Cáritas Suiza, donde las familias pobres pueden comprar comida y bienes de uso diario a precios bajos. Los productos son donados por supermercados, grandes almacenes y empresas alimenticias a muy bajo coste. Las tiendas se utilizan principalmente por las familias de migrantes.
- Programas de apoyo familiar, que incluyen el asesoramiento, consejos legales, ayuda en acceder a subsidios oficiales, y apoyo práctico, especialmente en el caso de padres solos o padres que trabajan durante muchas horas. Los programas para madres solteras los gestionan, por ejemplo, Cáritas Albania y Cáritas Suecia.
- Programas diseñados específicamente para madres adolescentes (como el que dirige Cáritas Estonia).
- Programas dedicados a la capacitación de los desempleados y de los jóvenes.
- Programas de rehabilitación para alcohólicos, drogodependientes y personas adictas a otras sustancias. En este sentido, por ejemplo, Cáritas Malta proporciona asesoramiento pre- y post-análisis para drogodependientes en riesgo de dar positivo como portadores del virus del VIH.
- Programas dedicados a los menores – niños de la calle, jóvenes desempleados, niños cuyos padres trabajan muchas horas y quienes necesitan algún sitio seguro para ir después del colegio.

☐ **ALGUNOS PROGRAMAS INTERESANTES**

Esta sección del informe destaca con más detalle algunos de los programas más interesantes en los cuales las Organizaciones Confederadas de Cáritas Europa están implicadas.

1. Cáritas Ucrania describe el programa para un centro social que reúne a mayores con niños:

“La base de este centro social es un comedor para personas mayores y niños pobres, donde pueden acudir para conseguir una comida caliente. Después de comer, pueden quedarse allí, hablar los unos con los otros y recibir una amplia gama de servicios socio-médicos. También pueden participar en el trabajo del centro, como en los clubs de aficiones especiales, donde pueden compartir su experiencia y conocimientos con los niños. Los niños que acuden al centro social pueden recibir ayuda para hacer sus deberes, desarrollar sus conocimientos de informática y asistir a clases de idiomas. En el centro, se organizan eventos y conciertos con la participación de los que visitan el centro. De hecho, este tipo de centro social es en realidad una familia de Cáritas, que reúne a mayores y a niños, y que reúne a las familias en una sola comunidad ”. La enseñanza de conocimientos – especialmente los de la informática – también es un aspecto clave de un programa gestionado por Cáritas Bulgaria para los jóvenes y los desempleados.

2. Cáritas Austria informa sobre su programa móvil de Ayuda Familiar/Cuidado Familiar para ayudar a familias con niños en situación de necesidad o de crisis. *"El Programa de Ayuda Familiar sirve como puente durante las crisis (como una temporada en el hospital, un nacimiento, un accidente o las enfermedades a largo plazo en un padre, o una crisis familiar en situaciones como, por ejemplo, la muerte, el divorcio, el encarcelamiento o el abandono del alcohol por parte de uno de los padres, la discapacidad de un niño, el agotamiento mental del cuidador principal, etc.) pero no debe verse como una solución permanente. El Servicio de Asistencia Familiar combina la ayuda práctica en la casa, con el aprendizaje de cómo estructurar y organizar la rutina diaria y el apoyo educacional. El asistente entra en la familia, cuidándola en un entorno familiar. Asume la tarea de cuidar a los niños y mantiene el ambiente doméstico estable. El asistente asegura una cierta calidad de vida para las familias que de otra forma tendrían dificultades para evitar los riesgos de la dejadez o que a los niños se les entregue al cuidado de desconocidos. Los asistentes familiares tienen experiencia en la gestión de crisis y, en tiempos de ajuste y cambio, representan la estabilidad y el equilibrio para las familias afectadas y al mismo tiempo no quitarle importancia del papel y la responsabilidad de la propia familia".* **Cáritas Suiza, Cáritas Luxemburgo y Cáritas Rumania** dirigen programas similares.

3. Cáritas Moldavia tiene un programa especial dirigido a los niños. Cáritas apunta que hay un gran número de niños que viven en la calle, que hay abusos hacia los niños en las familias, que muchos padres trabajan en el extranjero mientras que sus niños se quedan solos con sus abuelos o parientes, los padres trabajan tantas horas que, después del colegio, los niños están solos: *"Para poder integrar a los niños en la sociedad con más actividades y formación después del colegio, Cáritas Balti (una de las 11 organizaciones Moldavas) abrió un Centro de Día para Niños con la ayuda financiera de Cáritas Suecia. Unos 30 niños asisten al centro a diario después del colegio y desarrollan la capacidad de trabajar en grupo, tienen acceso gratuito a la información –Internet, periódicos, libros, etc. Hay reuniones con el psicólogo del proyecto, en las cuales los niños pueden hablar de cualquier tema sin tener miedo de expresar sus opiniones (lo que suele suceder en el seno de la familia). Los niños hacen sus deberes en el centro. También hay un taller para la carpintería, las clases de informática y las clases de idiomas. Todas estas actividades, que los niños no pueden disfrutar en sus casas, se organizan en el centro para desarrollar la capacidad de los niños, sus aptitudes, y para promover una mayor implicación en la educación."*

"Aparecen nuevas necesidades y nuevos problemas todos los días" según **Cáritas Eslovenia**. Cada país se enfrenta a una amplia gama de problemas que requieren respuestas de varias partes interesadas en la sociedad. La mejora de la situación de los más pobres y marginados estimula una gran variedad de iniciativas. Entre ellos, la movilización directa de las familias interesadas, lo cual es esencial. *"Las experiencias en este sentido indican que las familias están dispuestas y que su implicación mejora el entendimiento de los problemas, la duración y resultado de su participación y la calidad de la asistencia"* (Cáritas Italia).

Cáritas Europa también tiene como objetivo ser una red de aprendizaje. En este sentido, el intercambio de experiencias, basado en las distintas realidades de cada país de Europa,

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

entre las Organizaciones Confederadas es una ayuda incalculable para poder mejorar la respuesta a los temas de preocupación común.

Es en este escenario, de la complejidad de la pobreza - con todas sus múltiples facetas – tal y como se experimenta día a día en las Organizaciones Confederadas de Cáritas Europa, el capítulo siguiente examina las políticas gubernamentales que afectan directa o indirectamente a la familia.

DESCRIPCIÓN GENERAL DE LAS POLÍTICAS DE FAMILIA

Hoy en día, todos los países de Europa han establecido algún tipo de sistema de seguridad social para garantizar el bienestar de sus ciudadanos. El nivel de estos sistemas puede variar, como lo puede hacer los principios y objetivos en los cuales se basan. Una diferencia básica se puede observar entre aquellos sistemas basados en un principio “individualista” – según el cual los individuos y su bienestar personal forma la base de la política social – y aquellos que se basan en un principio “de familia”. Este último sistema otorga mayor importancia al bienestar de la familia como entorno natural para el desarrollo del individuo. No obstante, la diferencia no está clara y las políticas son a menudo el resultado de la influencia convergente de los dos principios. Donde las provisiones sociales se dirigen a los individuos, el sistema en sí a veces se basa tácitamente en la unidad familiar (y la unidad familiar se considera como un hombre asalariado, una ama de casa – que puede o no tener un empleo a tiempo parcial - y sus hijos). La mayoría de los países de Europa han basado sus sistemas de bienestar en el principio “individualista” y en pocos ha prevalecido el principio “de familia”²⁰. En muchos casos, los países hacen hincapié en un principio en relación a un área específica de política. Como consecuencia, en muchos países, las políticas fiscales se basan en el individuo como unidad fiscal en vez de en los ingresos agregados del hogar o la familia.

En cuanto a los políticos y las comunidades de expertos tanto dentro de los países como en foros regionales e internacionales, la familia lleva mucho tiempo en las márgenes de la agenda política. Ha sido tan sólo hace muy poco²¹ que el papel de la familia en la promoción de la inclusión social se ha empezado a destacar.

Los académicos que estudian el Estado del Bienestar hasta ahora no han prestado mucha atención al papel de la familia como proveedor de bienestar. Sin embargo, como ocurre con la esfera política, parece que hay un cambio paulatino aunque perceptible hacia la idea de “volver a implicar a la familia”. Los académicos han empezado poco a poco a pensar en la contribución de la familia en la promoción del bienestar, proporcionando un colchón de seguridad y luchando contra otros problemas como la pobreza y la exclusión. Este logro es en gran parte atribuible a los investigadores sobre el modelo del Estado del Bienestar de los países de Europa del sur, es decir, países como Italia, España, Portugal y Grecia. En su análisis de los estados del bienestar de Europa del sur, la solidaridad es un aspecto clave de las provisiones sociales, con un importante papel otorgado a la familia. Tradicionalmente, en los países del sur de Europa, las políticas de familia estaban también orientadas hacia el objetivo de aumentar el tamaño de la familia. Las consideraciones demográficas también

²⁰ W. Dumon (Changing family policies in the member states of the European Union, European Observatory on National Family Policies, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General, V,1997:308) se refiere a otra cosa, el debate entre el modelo de “los derechos sociales individuales” y el modelo de “los derechos sociales derivados”. Estos últimos son “los derechos que gana uno de los esposos basados en los subsidios sociales relacionados con el trabajo del otro” mientras que “los derechos sociales individuales” no dependen de la situación del cabeza de familia. Dumon indica que se está debatiendo este punto ahora en toda Europa.

²¹ Second European Round Table on poverty and social exclusion (Segunda Mesa Redonda sobre la Pobreza y la Exclusión Social), 16-17 de octubre de 2003, Turín.

son un factor significativo en Rusia. **Cáritas Rusia** apunta que *"el gobierno de Rusia ha empezado a reflexionar sobre la familia cuando, en algunas regiones, la tasa de mortalidad supera la de natalidad."*

❑ **LAS POLÍTICAS DE FAMILIA/POLÍTICAS RELACIONADAS CON LA FAMILIA**

En contraste con las políticas sociales establecidas para proteger contra un riesgo social determinado (como la seguridad social, salud, vivienda, etc.), las políticas de familia se establecen para proteger a un determinado grupo social (por ejemplo, los discapacitados, minorías étnicas) contra diversos riesgos, así comprendiendo una variedad de estrategias e instituciones. De esta forma, es prácticamente imposible hablar de una política de familia. Al contrario, se debería hacer hincapié en "políticas de familia" o políticas que afectan a las familias directamente, destacando la multitud de políticas que se pueden clasificar como de familia. Como consecuencia, es extremadamente difícil hacer una comparativa internacional entre los varios sistemas nacionales. Esta dificultad se ve acentuada por las divergentes opiniones sobre qué constituye una familia.

Existe un amplio consenso que el cuidado de los niños, las ayudas para familias con niños, las ayudas fiscales, el mantenimiento de ingresos y quizás las políticas de vivienda constituyen la mayor parte de lo que nosotros consideramos como "políticas de familia". Frecuentemente, la educación, la asistencia social, el cuidado de personas mayores, el apoyo a los cuidadores, las políticas de empleo, los subsidios de desempleo, etc. Se incluyen en la categoría de "políticas de familia". En este sentido, no hay una clara definición de lo que constituye una "política de familia" y hay diferencias entre los países e incluso entre las instituciones de un mismo país²². **Secours Catholique/Cáritas Francia** destaca la importancia de la complejidad de las políticas de familia cuando son perspectivas diferentes, no siempre convergentes, las que conforman la política: *"La política de familia nacional cambia constantemente entre dos visiones: una política de animar a las personas a tener niños por una parte, y por la otra una política de redistribución. Así nos enfrentamos a un sistema extremadamente complejo al que le falta claridad y en el que hay muchas partes implicadas"*.

El tema del empleo para mujeres es un buen ejemplo de lo anterior. Por lo general, los economistas están de acuerdo en que la promoción del acceso al empleo de las mujeres es positivo a la hora de estimular el crecimiento económico y reducir la pobreza. Para mujeres con hijos, dicho acceso es posible sólo si el cuidado de los niños está organizado y tiene un coste razonable. Hantrais pregunta *"¿debería el estado animar a las mujeres a que se queden en casa para cuidar de sus hijos pequeños? ¿o debería proporcionar las herramientas para que las mujeres puedan combinar el empleo fuera del hogar con la educación de sus hijos?"*²³ No hay una respuesta única a esta pregunta. **Caritas Social Action, en Inglaterra y Gales**, apunta que el incremento en el cuidado de niños viene dado

²² Families and family policies in Europe, L.Hantrais y M.T. Letablier, 1996:161. Editorial Longman, Londres.

²³ Gendered Policies in Europe: Reconciling Employment and Family Life, Linda Hantrais, 2002, MacMillan Press Ltd. Londres.

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

por el deseo del gobierno de ver a más mujeres trabajando, en vez de orientado hacia las necesidades de los niños. Además, como destaca la Estrategia de Lisboa de la UE, el tema de la cohesión social y económica no es sólo el número de puestos de trabajo que se creen. La calidad del empleo es igual de importante. **Caritas Social Action** también dice: *“Lo que se necesita es un esfuerzo por parte del gobierno para instaurar políticas de familia que otorguen a los padres la flexibilidad para equilibrar sus compromisos familiares con el trabajo y orientar la ayuda extra para las familias con niños pequeños para protegerles de la pobreza si sus padres prefieren no volver al trabajo a jornada completa a causa de sus responsabilidades con los niños. Al contrario del pensamiento actual, forzar a los padres a aceptar trabajos mal pagados no es la única posibilidad”.*

Si se tienen en cuenta otros factores, el panorama es verdaderamente complejo. Por ejemplo, pueden existir unas buenas políticas nacionales pero los recursos para ponerlas en práctica son sumamente inadecuados. **Cáritas Noruega**, por ejemplo, considera que el marco legal para luchar contra la pobreza es adecuado, pero *“La principal lucha debe ser la de asegurar la protección de estas buenas políticas y que no se las utiliza mal”.* **Cáritas Alemania** propone un argumento similar, destacando el hecho de que los derechos legales, como el derecho al empleo a tiempo parcial, o a una escuela infantil, o a la baja por maternidad o paternidad compartida a veces no se puede disfrutar en todo el país. Hacia la parte baja del espectro del desarrollo humano, la situación es más aguda. **Cáritas Bielorrusia**, por ejemplo, destaca la falta de adecuación estructural entre los subsidios sociales y el Índice de Precios al Consumo. **Cáritas Ucrania** afirma: *“Otro problema es que las autoridades centrales transfieren el control de la puesta en marcha de los programas sociales a las autoridades locales, en la mayoría de los casos, pero sin proporcionarles suficientes medios y recursos”.*

A menudo, los supuestos beneficiarios de las políticas no son conscientes de sus derechos o resulta que el proceso de obtener ayudas es una pesadilla Kafkaiana. **Cáritas Alemania** sugiere que *“no hay suficiente conocimiento sobre los subsidios sociales. Incluso cuando hay conocimientos, el miedo y/o la reticencia hacen que la gente no reclame estos subsidios”.* **Cáritas Georgia** señala que las normas cambian anualmente, pero la ayuda se canaliza a través de los ayuntamientos o los gobiernos locales. Como consecuencia, las personas han de saber exactamente donde darse de alta: *“el proceso ...a veces tarda tanto que, cuando por fin una familia está dada de alta en el lugar debido, sale una nueva norma y la familia puede entrar en otra categoría o puede incluso quedar fuera de la normativa.”*

En algunos casos, el gobierno central delega la puesta en marcha de las políticas a nivel regional o local (como es el caso en Suiza o en Ucrania, por ejemplo) con resultados variados y variables.

Algunas veces, falta un marco legal adecuado o apropiado. **Cáritas Macedonia** afirma: *“La pobreza en Macedonia es parcialmente el resultado de unas leyes que no se acaban de adaptar a las nuevas condiciones económicas y políticas. Mientras que el estado intenta ajustar al criterio europeo, el público en general está sin trabajo, hambriento, no puede acceder al tratamiento médico y se quedan sin cuidados sociales adecuados por parte del estado.”* Otras veces, las leyes existentes no están armonizados y, como consecuencia, no

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

hay criterios de calidad claros, ni criterios claros para la acreditación de la provisión de servicios sociales. **Cáritas República Checa** destaca la extrema dificultad de los ciudadanos vulnerables frente a la fuerza del gobierno - un desequilibrio acentuado por la incompetencia de los funcionarios.

Para poder desenredar este complejo entramado y poder entender la multitud de mecanismos que los gobiernos ponen en marcha para proteger contra los riesgos sociales y luchar contra la pobreza, podría ser útil el siguiente resumen – que distingue entre las políticas relacionadas directa e indirectamente:

Políticas relacionadas directamente:

- Las ayudas transferidas a las familias: subsidio de familia, subsidio para menores, subsidio por maternidad;
- Ayudas transferidas directamente a individuos en la familia, como los suplementos salariales;
- Las políticas fiscales como las deducciones fiscales para familias con niños;
- Los servicios sociales, por ejemplo, el cuidado de los niños para madres;
- Políticas de vivienda como subsidios para la vivienda, viviendas de bajo coste;
- Las políticas de empleo: los subsidios de desempleo; políticas proactivas de empleo (creación de empleo); baja por maternidad y paternidad; horarios flexibles para padres trabajadores;

Políticas relacionadas indirectamente:

- Políticas o legislación relacionadas con las relaciones personales: el matrimonio, la convivencia y el divorcio;
- Las políticas sanitarias, incluidas las políticas para discapacitados;
- Políticas de educación.

En el siguiente capítulo, se examinará el impacto en la familia de varias de estas políticas.

□ LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Durante los años 80, predominaron las teorías neoliberales y las agendas políticas y sociales se orientaron hacia las medidas basadas en las nuevas teorías de gestión y administración pública. La administración pública fue profundamente afectada por estos cambios, desde una amplia transformación de su estructura, hasta sus propias funciones y la manera de proporcionar los servicios públicos. Un concepto fundamental de este nuevo credo (la 'Nueva Teoría de la Gestión Pública) es que la administración pública debía incorporar muchos de los modos del sector privado en la organización y la gestión; que sus principios de eficacia y efectividad debían ser el motor de las acciones de las instituciones públicas; y que los servicios debían orientarse claramente hacia los ciudadanos y los resultados. En este sistema, el papel del estado cambia desde el de un proveedor directo de servicios públicos al de “facilitador” y “supervisor” del trabajo de otras organizaciones que proporcionan el servicio por su parte. Como consecuencia, durante los 80 y los 90, los gobiernos de varios países de Europa, especialmente en Europa central, subcontrataron los servicios públicos al sector privado y para las nuevas agencias a un paso del propio gobierno.

Estos cambios llegaron de la mano de (y sirvieron para animar) la transformación de las instituciones responsables de proporcionar el bienestar social. Así, en este período también se experimentó una reducción en los Estados del Bienestar (con la excepción de los países de Europa central y del Este entonces todavía bajo regímenes comunistas) que se habían establecido por toda Europa y en otros lugares en los años 40 y 50.

Al mismo tiempo, en algunos países, como Alemania y Bélgica, la sociedad civil siempre ha desempeñado un papel importante en la provisión de servicios sociales. Las organizaciones de Cáritas, que son sin ánimo de lucro, en estos países han sido cada vez más amenazadas por la lógica del mercado libre. Hay una presión comercial constante sobre los mecanismos y las provisiones de protección social.

La idea de reducir el papel del estado llevó a un mayor peso para las instituciones más pequeñas, las cuales, se creía, serían más flexibles y adaptables. A nivel del gobierno central, significó menos y más pequeños departamentos/ministerios. Esto podría explicar por qué pocos países han creado ministerios o departamentos dedicados a asuntos familiares, y, donde existían, se han fusionado con otros ministerios o han cerrado.

Mientras tanto, como tendencia general, el enfoque de las políticas de familia han tendido a alejarse de la sociedad en conjunto hacia las familias más necesitadas. Esto se refleja en una creciente tendencia hacia las políticas sociales en función de los recursos disponibles en Europa para ahorrar el coste financiero del Estado del Bienestar.

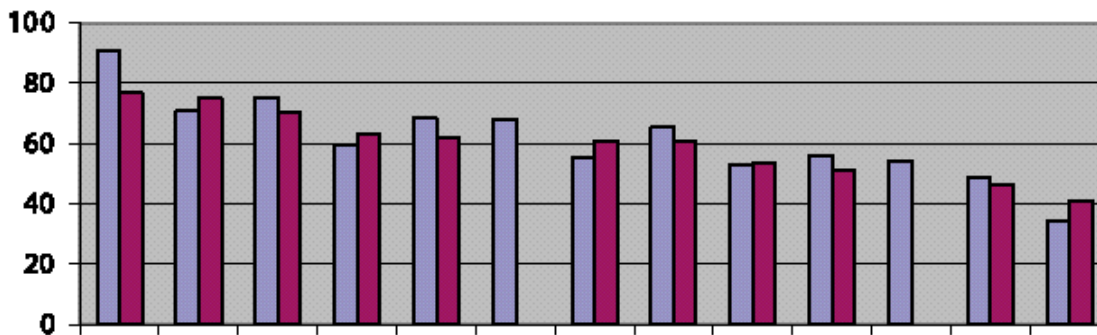
❑ **LAS AYUDAS UNIVERSALES VERSUS LAS AYUDAS EN FUNCIÓN DE LOS RECURSOS DISPONIBLES**

La cuestión de si las ayudas sociales²⁴ resultasen más efectivas en el caso de ser universales, es decir, de estar dirigidas a todo el mundo, o si debiesen ir en función de los recursos disponibles de cada persona (ayudas específicas), para así poder centrarse en los más necesitados, es un tema muy debatido. Mientras que las ayudas universales están dirigidas a la población en su totalidad, las específicas requieren una comprobación de los ingresos y/o de los recursos²⁵ del solicitante. Incesantemente se ha discutido en el pasado, así como en el presente, acerca de qué tipo de ayuda resulta más efectiva. Muchos argumentan que las ayudas sociales deberían estar dirigidas a aquellos que realmente las necesitan, mientras que otros apuntan que las más efectivas (las dirigidas a todos, incluidos los pobres) son aquellas diseñadas sobre una base universal. Argumentan que las estructuras específicas son muy costosas de ejecutar, muy burocráticas, extremadamente complicadas e ineficientes. Son molestas, estigmatizan a los solicitantes y con frecuencia impiden que las personas puedan acceder a ellas.

Sainsbury y Morissens²⁶ indagan en esta cuestión, analizando el grado de efectividad a la hora de reducir la pobreza, gracias a las ayudas específicas, y lo comparan con otras ayudas sociales. Para ello, se basan en los resultados del Estudio de Ingresos de Luxemburgo en 1991 y 1996. Hacen una comparación entre los ingresos domésticos antes y después de impuestos y ayudas, para calcular así la efectividad de las subvenciones públicas sociales. El **cuadro 1** muestra la efectividad en la reducción de la pobreza a través de las ayudas sociales, comparado con la efectividad por medio de las ayudas específicas, a mediados de los años 90 en algunos países europeos:

Cuadro 1: Pobres elevados por encima de la línea de pobreza, gracias a todo tipo de ayudas sociales.

% de pobres por encima de la línea de pobreza



²⁴ En este caso, el término “ayudas sociales” se refiere a subsidios sociales en general, no sólo a los dirigidos específicamente a la familia.

²⁵ Do means-tested benefits alleviate poverty? Evidence on Germany, Sweden and the United Kingdom from the Luxembourg Income Study, C. Behrendt, , Journal of European Social Policy, febrero de 2000, Vol. 10. nº 1. 23 – 41.

²⁶ Poverty in Europe in the mid 1990s: the effectiveness of means-tested benefits, D. Sainsbury y A. Morissens, Journal of European Social Policy, 2002, Vol. 14. nº 4. 307 – 328.

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

República Checa, Suecia, Hungría, Francia, Polonia, Dinamarca, Finlandia, Bélgica, Alemania, Países Bajos, España, Italia, Reino Unido

Principios de los años 90

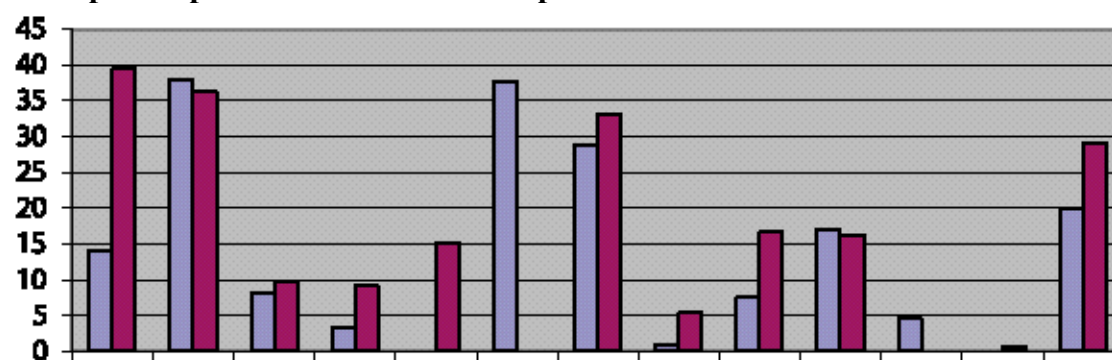
Mediados de los años 90

Cuando observamos el número de pobres que han sido elevados por encima de la línea de pobreza y a través de todo tipo de ayudas sociales, en 1990 la República Checa consiguió situar un 90,7% de pobres por encima de dicha línea de pobreza, mientras que el porcentaje de éxito del Reino Unido fue de un 34,4%. A mediados de los 90, fue de nuevo la República Checa el país que mejores resultados obtuvo en el estudio, haciendo ascender a un 76,8% de pobres, mientras que el Reino Unido impulsó un 41,3%. Por lo tanto, la República Checa alcanzó los índices de efectividad más elevados en ambos momentos. Polonia y Hungría, los otros dos países en transición, también obtuvieron unos índices de éxito satisfactorios.

El siguiente cuadro se ha extraído del estudio de Sainsbury y Morissens²⁷, relativo a la efectividad en la reducción de la pobreza a través de las ayudas específicas:

Cuadro 2: Pobres elevados por encima de la línea de pobreza, gracias a todo tipo de ayudas sociales.

% de pobres por encima de la línea de pobreza



República Checa, Suecia, Hungría, Francia, Polonia, Dinamarca, Finlandia, Bélgica, Alemania, Países Bajos, España, Italia, Reino Unido

Principios de los años 90

Mediados de los años 90

Las ayudas específicas en Polonia, Italia, Bélgica, Francia, España (y Hungría a mediados de los 90) obtuvieron los peores resultados, de lo que se desprende que los programas de asistencia social rudimentarios, fragmentados y que ofrecen beneficios bajos, no son efectivos a la hora de combatir la pobreza²⁸. Los países escandinavos, el Reino Unido (y la República Checa a mediados de los 90) obtuvieron unos índices elevados de efectividad a la hora de minimizar la pobreza. En los países escandinavos, en los que opera conjuntamente un sistema universal de bienestar efectivo, las ayudas específicas alcanzan un índice de éxito elevado.

²⁷ Ibídem

²⁸ Aunque en términos generales parezca que Bélgica es la excepción, no obstante demuestra el hecho de que las estructuras específicas no son tan efectivas como parecen, si nos centramos en el efecto que producen sobre ciertos grupos vulnerables: los desempleados y los ancianos (Sainsbury y Morissens, 2002 : 314).

Sorprendentemente, El Reino Unido también obtuvo un buen resultado, a pesar de disponer del sistema de bienestar menos efectivo de todos. Sainsbury y Morissens sugieren que es debido a que el Reino Unido es el país con el mayor número de personas que solicitan ayudas específicas y el que dispone del menor número de dichas medidas. Por lo tanto, incluso aquellos situados por encima de la línea de pobreza son sometidos a una comprobación del cumplimiento de los requisitos, ya que no existe otra manera de frenar la pobreza. Behrendt afirma que las estructuras específicas fueron “muy efectivas a la hora de mitigar la pobreza más severa, pero menos eficaces en un entorno de pobreza moderada”.

Las ayudas específicas fallan especialmente a la hora de elevar a las personas por encima de la línea de pobreza, si se trata sobre todo de desempleados, de familias monoparentales o de familias numerosas (con tres o más hijos)²⁹.

“En términos generales, CSA- Caritas Social Action (Cáritas Acción Social), Inglaterra y Gales es partidaria de que una aproximación universal de las ayudas estatales es el sistema de bienestar más efectivo, frente a una aproximación específica. El análisis de que el Reino Unido “es el sistema de bienestar europeo menos universal” es cierto y creemos que se debe (en parte) a que es el país con mayor pobreza infantil. En ciertas ayudas sociales, llevadas a cabo recientemente, se observa una clara tendencia a dirigirse hacia un “universalismo progresivo”, en el que las aproximaciones universales, cuyo objetivo es mejorar los servicios básicos, representan el factor principal para luchar contra las penurias. Tal concepto todavía está por hacerse hueco en las provisiones de ayudas estatales, aunque algunos afirmen que los nuevos créditos impositivos para las familias y pensionistas supondrán un nuevo equilibrio entre las aproximaciones específicas y las universales, combinando los mejores aspectos de ambas. Cáritas Acción Social llega a la conclusión de que las estructuras universales tienen un efecto más beneficioso de cara a la inclusión social”.

Otro problema de las estructuras específicas es que no resultan tan sencillas como las universales, ya que están diseñadas para grupos sociales específicos y, por lo tanto, sujetas a criterios de elegibilidad, que a menudo resultan difíciles de comprender por aquellos que perciben este tipo de ayudas. Los estudios demuestran que se encuentran totalmente infrautilizadas y, en algunos casos, sólo un 60% de aquellos con derecho a solicitarlas, se benefician de ellas. Como señala Behrendt, la efectividad de las estructuras específicas depende de los índices de aceptación por parte de aquellos con derecho a percibir las.

En conclusión, se puede decir que las estructuras específicas parecen resultar más efectivas, cuando el sistema de bienestar es más universal, cuando las estructuras están basados a nivel nacional (no fragmentadas a niveles locales o regionales) y cuando son generosas. Cuando ya se están llevando a cabo otros esquemas universales, los programas específicos parecen ser más efectivos, que cuando tienen que operar sin el apoyo de los primeros.

A pesar de estas dificultades, la tendencia que se observa actualmente en Europa (en los Estados miembros, en los países que están accediendo a la Unión Europea y en los futuros

²⁹ Ibídem

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

países fronterizos) es que los gobiernos están imponiendo cada vez más requisitos para poder tener derecho a percibir ayudas familiares sociales³⁰. En concreto, en los Estados miembros, el principal requisito es el ingreso de la unidad familiar, en lugar del ingreso individual o del de aquel que sostiene a la familia. Pascall y Manning señalan que las agencias internacionales que operan en Europa central y oriental, así como en la antigua Unión Soviética apuestan por las estructuras específicas (o bien se dirigen a grupos sociales específicos, como madres y niños pobres), a pesar de que dichos esquemas han demostrado ser ineficientes en Europa occidental, siempre y cuando no estén apoyados por un marco de bienestar universal.

³⁰ La política familiar en España, J. Iglesias de Ussel y G. Meil Landwerlin, Barcelona, Ariel (para los Estados miembros) y Gender and social policy: comparing welfare states in central and eastern Europe and the former Soviet Union, G. Pascall y N. Manning, , Journal of European Social Policy, agosto de 2000, Vol. 10. n° 3. 240 – 266.

PERSPECTIVA SOBRE LAS POLÍTICAS QUE AFECTAN A LAS VIDAS DE LAS FAMILIAS POBRES

❑ **1. SUBSIDIOS LABORALES / DE CONTRATACIÓN**

La ortodoxia actual en cuanto a los subsidios laborales o de contratación es que las medidas dirigidas a proporcionar ayudas sociales deben estar equilibradas con un número de gente estimulada y en edad activa que desee reinsertarse en el mercado laboral. El refrán dice “del bienestar al bienestar laboral”^{*} y significa que el individuo debe ser pro-activo y buscar su propia promoción, mientras que el Estado representa un papel secundario a la hora de permitirles hacerlo. Por lo tanto, los subsidios laborales tienden a centrarse en atraer y mantener a la población en el mercado laboral, a través de programas de búsqueda de empleo, horarios laborables flexibles, servicios de guardería para madres trabajadoras y varios programas de formación y educación. Debido al incremento de las pensiones de jubilación³¹, la tendencia moderna es retrasar la edad de jubilación en al menos cinco años y mantener a la gente mayor en la plantilla. Sin embargo, esto únicamente puede funcionar, si se trata el problema del envejecimiento de la población desde la raíz. También resulta necesario tomar medidas específicas para alentar a las mujeres mayores, que han dedicado su vida entera a educar a sus hijos, y que consecuentemente se enfrentan a graves problemas a la hora de reinsertarse en un mercado laboral competitivo y más partidario de la frescura de la gente joven y sin experiencia.

Los subsidios laborales abarcan un amplio abanico de áreas y asuntos políticos. No se trata simplemente de una cuestión de tener acceso al mercado laboral, sino de tocar otros aspectos, como las condiciones laborales, la salud y seguridad laboral (incluyendo las compensaciones por accidentes laborales), el salario mínimo, la igualdad entre hombres y mujeres, la formación vocacional, las bajas por paternidad (especialmente las bajas por maternidad) y, por supuesto, el subsidio de desempleo. Resulta imposible abarcar todos los aspectos de los subsidios laborales en un escrito de esta naturaleza. Por lo tanto, esta sección se centra principalmente en aquellos aspectos de especial interés para las Organizaciones Confederadas de Cáritas Europa: el desempleo y los subsidios de desempleo, políticas impositivas, el salario mínimo y las bajas por paternidad y, en concreto, por maternidad.

En el ámbito de la Unión Europea, la Cumbre Laboral de Luxemburgo (noviembre de 1997) desarrolló la Estrategia de Contratación Europea (EES, según sus siglas en inglés). Dicha Estrategia se incorporó a la Estrategia de Lisboa adoptada por el Consejo Europeo en marzo de 2000 (sic) y se compromete a alcanzar una situación de pleno empleo y a fortalecer la cohesión social para el año 2010. Se fijaron los siguientes objetivos: alcanzar una tasa de empleo general en la Unión Europea del 70% y aumentar el número de mujeres empleadas a más del 60% para el año 2010. El Consejo Europeo de Estocolmo, celebrado

* Nota del traductor: el refrán original en inglés rima y dice así: “from Welfare to workfare”.

³¹ Debido, en gran parte, al perfil demográfico de muchos Estados miembros: el descenso de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida, gracias a los avances de la medicina, están dando lugar a un incremento de la población anciana.

en marzo de 2001, añade tres objetivos más: incremento de la tasa de contratación hasta alcanzar un 67% para el año 2005, un 57% de las mujeres para el 2005 y un 50% de los trabajadores en edades avanzadas para el 2010. Esto se remarcó en el siguiente Consejo Europeo, en su tercer encuentro anual celebrado en Barcelona en primavera.

Además, la Estrategia de Lisboa enfatiza que cuando hablamos de contratación, no se trata únicamente del número de puestos de trabajo creados, sino de la calidad de dichos puestos. A su vez, esto se encuentra inevitablemente ligado a otros aspectos de la susodicha Estrategia de Lisboa, como son la educación y la formación continuada.

Desempleo

Por lo tanto, es una necesidad afrontar el reto del desempleo, que en muchas naciones de Europa supone una auténtica peste para la sociedad.

Ecclesia in Europa # 87, Exhortación Apostólica – Juan Pablo II, 28 de junio de 2003

En el informe sobre la pobreza de Cáritas Europa de 2001³², el desempleo fue identificado como la primera fuente de pobreza en Europa. Aunque esto pueda ser algo temporal, el hecho de que afecte a todos los estratos de la sociedad en un momento u otro, puede resultar endémico para muchos desempleados. En el informe de la ampliación de 2002 de Cáritas Europa³³, se señalaba que “*en el proceso de ampliación de la Unión Europea, habrá ganadores y perdedores de cara a la contratación. La marea general de prosperidad supondrá que, en las grandes ciudades, aquellos con buenas aptitudes laborales serán los más beneficiados. Sin embargo, para que la ampliación sea política y socialmente justificada, deberá llevarse a cabo algún tipo de acción, que beneficie a esos otros que no son arrastrados por dicha marea de prosperidad. En los nuevos Estados miembros, así como en los futuros países fronterizos, seguirá habiendo una masa crítica de pobreza abyecta. La pobreza está aumentando en los nuevos Estados miembros entre la población mayor, los jóvenes no cualificados, los granjeros y los trabajadores de la industria pesada tradicional, y las comunidades rurales con un 95% de tasa de desempleo, no son una excepción*”.

³² Report on Poverty in Europe, Cáritas Europa 2001

³³ EU Enlargement: Towards an Equitable Europe, Cáritas Europa 2002

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

La siguiente tabla³⁴ ilustra ciertas estadísticas de desempleo para algunos países seleccionados de la OCDE:

País	% desempleo de la población activa 2001	% desempleo entre los jóvenes (15 – 24 años) de la población activa 2001	% de parados de larga duración de la población activa 2001
Noruega	3.5	10.5	5.4
Islandia	2.3	4.8	12.5
Suecia	4.0	11.8	22.1
Países Bajos	2.0	5.8	44.5
Bélgica	6.6	15.3	51.6
Suiza	1.9	5.6	28.5
Dinamarca	4.3	8.3	22.5
Irlanda	3.9	6.2	53.5
Reino Unido	5.1	10.5	26.2
Finlandia	9.2	19.0	26.3
Luxemburgo	4.9	6.7	27.3
Austria	4.9	6.0	23.4
Francia	8.7	18.7	37.6
Alemania	7.3	8.4	51.6
España	10.5	20.8	44.2
Italia	9.6	27.0	63.5
Portugal	4.1	9.2	27.8
Grecia	10.4	28.0	51.8
República Checa	8.2	16.6	52.7
Polonia	18.2	41.0	44.0
Hungría	5.8	10.8	46.3
Eslovaquia	19.3	39.1	48.1
Turquía	8.5	19.9	26.2

Lo más sorprendente de la tabla superior es el hecho de que la tasa de desempleo entre los jóvenes (con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años) es, sin excepción, considerablemente superior a la media nacional y, en la mayoría de los casos, incluso la dobla. Resulta igualmente notable que la tasa de parados de larga duración (que superan los doce meses en paro), de nuevo, es muy superior a la media nacional y, en muchos casos, representa el doble, el triple, el cuádruple (o más) de dicha media nacional.

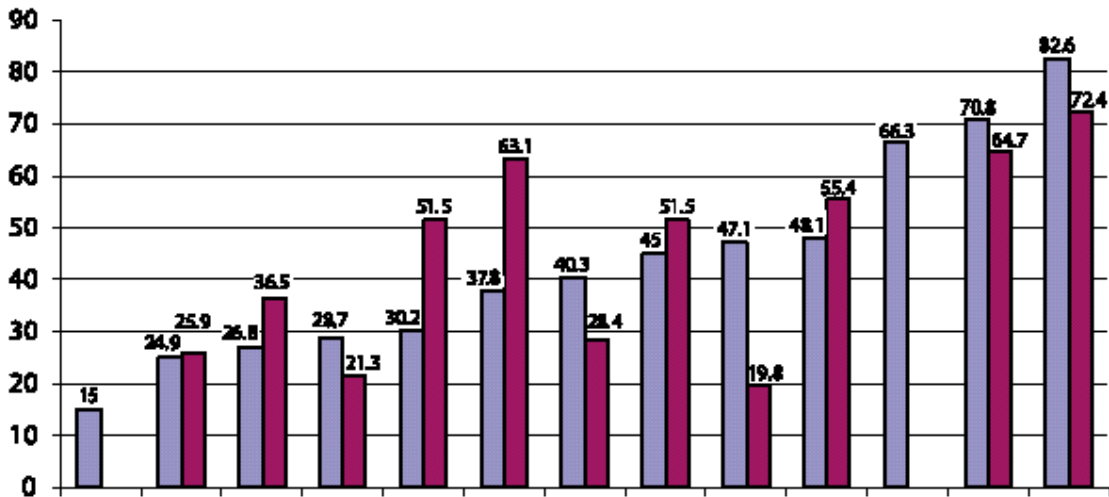
Los resultados de esta cruda estadística son los sentimientos de desesperanza y desánimo que afloran en los corazones de los jóvenes, incapaces de ver un futuro y que se sienten alienados de la sociedad, la cual no parece tener mucho que ofrecerles. Para los desempleados de larga duración, a la pobreza hay que sumarle las cargas de estrés, depresión y los altos índices de suicidios. Como señala **Cáritas Finlandia**: *“se requieren medidas innovadoras para hacer frente a los problemas del desempleo de larga duración.*

³⁴ Datos extrapolados del Human Development Report 2003, publicado por UNDP, Open University Press de Oxford.

El bienestar de la familia necesita orientarse de manera integrada". Por su parte, **Cáritas Moldavia**, destacando la falta de oportunidades de contratación, señala que son muchos los que se ven obligados a emigrar en busca de puestos de trabajo, lo cual tiene un efecto muy negativo en la cohesión familiar, puesto que supone rupturas familiares e incrementa el número de niños callejeros. Una situación similar tiene lugar en **Ucrania**, donde **Cáritas** informa que a lo largo de los últimos años, unos 7 millones de ucranianos aproximadamente han abandonado su país en busca de un empleo mejor, lo cual deriva en un efecto negativo para la familia. **Cáritas Macedonia** destaca, además, el incremento del desempleo como factor principal, con motivo del cierre de empresas o fábricas.

Para muchos, el desempleo supone vivir por debajo de la línea de pobreza. Sainsbury y Morissens proporcionan los siguientes datos:

Cuadro 3: Desempleados por debajo de la línea de pobreza
% de desempleados pobres



Dinamarca, Finlandia, Hungría, Suecia, Polonia, República Checa, Países Bajos, Francia, Alemania, Bélgica, España, Reino Unido, Italia.

Principios de los años 90

Medios de los años 90

Como se observa en el cuadro superior, el número de desempleados que viven en la pobreza es muy elevado en Italia, Reino Unido y España, mientras que en Dinamarca es realmente bajo. Algunos países han sido incapaces de impedir que sus parados sean arrastrados por la pobreza, mientras que Suecia, Países Bajos, Alemania, Reino Unido e Italia han conseguido reducir el número de parados situados por debajo de la línea de pobreza. A pesar de ello, las cifras siguen siendo inaceptablemente elevadas. Los incrementos más dramáticos han tenido lugar en los países en transición, como Polonia y la República Checa. En Rusia, entre el 60% y el 90% de los parados son mujeres (Manning y Davidova (2001 : 214), ver apéndice "países", Rusia).

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

En el informe del Consejo Europeo de 21 de marzo de 2003³⁵, la Comisión Europea pinta un cuadro sombrío acerca del progreso de cara al desempleo: *“a pesar del incremento de la tasa de desempleo como consecuencia de la nefasta situación económica, se observan fuertes indicios de que las reformas a lo largo de los últimos cinco años han dado lugar a importantes cambios estructurales en muchos, aunque no en todos, los mercados laborales europeos. Se han creado más de 12 millones de puestos de trabajo desde 1996, sumados a los aproximadamente 500.000 puestos más creados a lo largo de 2002. Sin embargo, los rendimientos varían mucho y las reformas no se han llevado a cabo de manera suficientemente exhaustiva en todos los Estados miembros”*.

Por consiguiente, la Unión Europea *“parece sospechar que no alcanzará la tasa media de contratación fijada para el 2005 (67% de la población activa). Igualmente parece estar muy lejos de alcanzar la meta de conseguir mantener al menos un 50% de los trabajadores con edades avanzadas en el mercado laboral para finales de la década y de incrementar la edad media de los trabajadores en cinco años; ambos, suponen factores claves para alcanzar una tasa de contratación plena de cara al 2010”*.

“Por otro lado, el cuadro pintado es tan confuso como de cara al progreso con vistas a dotar a la población activa de las habilidades necesarias para dirigir una economía basada en el conocimiento, mejorando así no sólo el número de puestos de trabajo, sino también la calidad de los mismos: ambos, factores importantes de cara a alcanzar una mayor productividad”.

El informe continúa afirmando que “no se han logrado grandes avances a la hora de reducir el número de escolares que abandonan pronto el colegio o en materia de las desigualdades por razón de sexo”.

³⁵ Choosing to Grow: Knowledge, Innovation and Jobs in a Cohesive Society, informe del Consejo Europeo en el tercer encuentro anual de primavera, 21 de marzo de 2003 acerca de la Estrategia de Lisboa sobre la acción económica, social y medioambiental. COM (2003) 5. Página web: www.europa.eu.int

El subsidio de desempleo

A la luz de la situación de paro, es imprescindible contar con el subsidio de desempleo para acabar con la pobreza crónica. Por otro lado, conseguir un balance entre los subsidios adecuados y potenciar a los trabajadores a que se reincorporen al mercado laboral, a menudo, supone un delicado tema de debate. **Cáritas Acción Social, Inglaterra y Gales**, señala que: *“no se presta la suficiente atención a los subsidios de desempleo, salvo para el hecho de seguir presionando, precisamente a aquellos que solicitan dicho subsidio, para que se reincorporen al mercado laboral. Esto afecta principalmente a aquellos que son incapaces de encontrar un trabajo adecuado, debido a que sus habilidades no están siendo solicitadas (por motivo de la caída de la industria manufacturera) o por habitar en zonas con pocos puestos de trabajo”*.

Cáritas Alemania destaca el principio de que los subsidios deben ser inferiores a los salarios (“Lohnabstandsgebot”). Dicho principio debe ser suprimido en su forma actual, especialmente puesto que perjudica a aquellas familias con más de dos hijos.

Como se ha mencionado anteriormente, en Andorra, que cuenta con una proporción muy elevada de trabajadores inmigrantes estacionales, hay una gran cantidad de personas que no tienen derecho a percibir ningún tipo de subsidio, ni siquiera el de desempleo.

Cáritas Georgia informa que el subsidio de desempleo es muy bajo y sólo para un periodo determinado: *“sin prestar atención al estatus de la familia, el subsidio de desempleo sólo se concederá a aquellas personas afiliadas y durante los 6 primeros meses del periodo de desempleo. El subsidio supone percibir una cantidad de 14 laris georgianos (7 euros) durante los dos primeros meses de paro, 13 laris georgianos (6,50 euros) durante los dos meses siguientes y sólo 11 laris georgianos (5,50 euros) durante los dos últimos meses del periodo de desempleo”*. Si no se toman medidas drásticas para incrementar el número de puestos de trabajo y atajar el problema del desempleo de larga duración, dicha situación sólo puede conducir a una pobreza extrema.

Y, por supuesto, aquellos que trabajan en la “economía sumergida” no tienen derecho a reclamar un subsidio de desempleo, lo cual afecta especialmente a los trabajadores inmigrantes ilegales. Los empresarios no pagan la seguridad social de sus empleados (a parte de pagarles salarios muy bajos) y, por su parte, los trabajadores de la “economía sumergida” no pagan impuestos, lo que supone una importante reducción de la base impositiva del país.

A este respecto, **Cáritas Macedonia** destaca su propio problema: *“en la República de Macedonia, el salario mínimo aún no está regulado por ley. Mientras que en la economía todo se dirige hacia la privatización, los empleados no perciben un salario periódico, si es que apenas reciben algo. La mayoría de los trabajadores empleados en el sector privado no están afiliados y, por lo tanto, no reciben sus ingresos mensuales (seguridad social, salud y pensiones). La corrupción supone un grave problema en todos los campos. Si la totalidad de los recursos apropiados fijados en el presupuesto se utilizasen para fines sociales, Macedonia observaría una mínima mejora en la economía y en las vidas sociales”*

de sus ciudadanos. Ya que el mayor problema y la causa de la pobreza en Macedonia reside en el desempleo, el gobierno debería comenzar por aquí. Una gran cantidad de empresas privadas contratan empleados ilegalmente, lo que conlleva el impago de las contribuciones sociales (pensión, salud) de dichos empleados y, en muchos casos, incluso casi ni les pagan un salario. El estado debería llevar un control más estricto de dichas actividades y tomar las medidas necesarias en tales casos”.

Obviamente ésta es un área en la que el gobierno podría y debería llevar a cabo controles más exigentes.

Salario mínimo / Ingresos garantizados

Además del problema de la “economía sumergida” y de la corrupción destacados por Cáritas Macedonia, también es necesario señalar: *“que actualmente la ley sólo regula el salario mínimo de la administración pública. El gobierno no sólo debería regular los salarios mínimos para todos los ciudadanos, sino también establecer estrictas medidas de control y llevarlas a cabo correctamente”.*

Otras asociaciones, como **Cáritas Escocia (SCIAF)** y **Cáritas Rusia** subrayan la necesidad de que el salario mínimo, en aquellos países en los que sí está regulado, debería reflejar el coste de vida real. Ambos casos informan que el salario mínimo se ha fijado tan bajo que no permite escapar de la pobreza, lo cual es totalmente injusto en sí mismo. Pero aún más, cuando el salario mínimo está siendo utilizado como medida para fijar el subsidio de desempleo (que, por norma general, es inferior al anterior).

También resulta importante a la hora de fijar el salario mínimo garantizado, que hay recursos financieros que aseguran los subsidios máximos, cuando así se necesitan. **Cáritas Rumania** señala que: *“aunque el programa se llame “salario mínimo garantizado”, no lo es, debido a que las autoridades municipales no tienen ninguna obligación de mantener a las familias con derecho al mismo, a menos que consideren que hay disponibles fondos suficientes. Las obligaciones administrativas y burocráticas suponen barreras infranqueables a la hora de percibir subsidios por parte de aquellos con derecho a los mismos”.*

Bajas por paternidad

Esta sección ofrece una visión general de las políticas de bajas por maternidad, por paternidad y baja de ambos padres, en los países de las Organizaciones Confederadas de Cáritas Europa, y añade algunos comentarios al respecto.

a) Baja por maternidad

La Unión Europea establece que el periodo mínimo al que tiene derecho un trabajador con motivo de la baja por maternidad es de 14 semanas. Mientras que Alemania, Irlanda y

Suecia se adhieren a este periodo mínimo; España ofrece 16 semanas; Finlandia, 17,5; Italia, 22 y Dinamarca, 24. El salario percibido, también varía: en España se recibe el 100% del salario, mientras que en Suecia, el 80%³⁶.

En los nuevos Estados miembros, así como en los futuros países fronterizos, la baja por maternidad es más generosa (o al menos en los papeles), fijando el periodo medio de baja en 17 – 18 semanas, con la notable excepción de Albania, en donde se concede un año de baja por maternidad. En cuanto al salario percibido durante la baja, en la Unión Europea varía desde el 50% - 80% en Rumania o el 60% - 70% en Polonia, dependiendo en ambos casos de la duración de contratación, hasta el 100% percibido en la mayoría de los países de Europa central y oriental.

b) Baja por paternidad

Aún a pesar de ser conscientes de que la baja por paternidad es cada vez más relevante, sólo se concede en una minoría de países europeos y, a menudo, se reduce a un par de días. En Suecia, Malta, Dinamarca y Finlandia, la baja por paternidad está fijada en 10 – 15 días, percibiendo aproximadamente un 75% del salario³⁷.

c) Baja por paternidad: de ambos padres

En Dinamarca, la baja por paternidad está establecida en un máximo de 26 semanas; en Italia, en 22 semanas y en Alemania, en 36 meses, aunque el salario percibido es mucho menor que en otros países (las bajas por paternidad son compatibles con trabajos a tiempo parcial). En Europa central y oriental, la antigua Unión Soviética dejó un legado positivo, permitiendo bajas de hasta tres años.

Desde un punto de vista teórico, se reconoce la necesidad de compatibilizar el trabajo con la vida familiar, introduciendo la flexibilidad en los horarios laborales. Por ejemplo, el Consejo de la Unión Europea (Política Social y de Contratación) de noviembre de 2000, reafirmó la necesidad de *“políticas comprensivas e integradas y especialmente de políticas de contratación orientadas a fomentar el equilibrio entre la vida profesional y familiar”*. También apuntó que: *“las directrices de contratación del año 2000, aprobadas por el Consejo Europeo celebrado en Helsinki, los días 10 y 11 de diciembre de 1999, enfatizan que para conseguir una mayor igualdad de oportunidades, es importante que los Estados miembros y los partners sociales desarrollen, ejecuten y promuevan políticas en favor de la familia, incluyendo la creación de servicios asequibles, accesibles y altamente cualificados para el cuidado de los niños y otras personas dependientes, así como la fijación de bajas por paternidad y otros tipos de bajas”*³⁸.

³⁶ La política familiar en España, J. Iglesias de Ussel y G. Meil Landwerlin, Ariel, Barcelona, 2001.

³⁷ Women in Transition, Naciones Unidas a favor de la Infancia (UNICEF), Nueva York, 1999. Página web: www.unicef.org

³⁸ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo sobre la revisión de la implementación por parte de los Estados miembros de la Unión Europea y de las Instituciones Europeas de la plataforma de acción de Pequín: relación entre la vida familiar y la profesional. La política social y de contratación, reunión del Consejo Europeo de 27 – 28 de noviembre de 2000.

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

Desde el punto de vista de Cáritas, se pueden desprender los siguientes comentarios:

- La realidad sobre el terreno se ve algo distinta. Las bajas por paternidad, que en cualquier caso no incluyen una compensación adecuada del salario, ahora están afectando a *“la inflación y suponen un descenso de los salarios reales, lo que ha derivado en una pérdida de beneficios³⁹”*.
- En Europa central y oriental se ha tendido a volver al antiguo modelo de funcionamiento familiar, es decir, que el hombre es el encargado de sustentar a la familia. Se ha dado prioridad a mejorar las bajas por paternidad, mientras que el gasto social estatal se ha visto drásticamente disminuido. La participación masculina en la estructura familiar es prácticamente inexistente⁴⁰. Como se ha mencionado anteriormente, **Cáritas Polonia** subraya el hecho de que muchas ayudas familiares (incluidas las bajas por maternidad) han sido recortadas o suprimidas de golpe, a la vez que se endurecían los requisitos para acceder a ellas.
- En el marco del inseguro mercado laboral actual, el miedo a perder el puesto de trabajo, impide a muchas personas ejercer su derecho legal a beneficiarse de la baja por paternidad. **Cáritas Alemania** informa que: *“acogerse a compartir la baja por paternidad resulta cada vez más difícil. Hay una mayor tendencia a no disfrutar de los beneficios legales permitidos, por miedo a perder un trabajo”*.
- Los trabajadores de puestos con una remuneración baja son especialmente vulnerables, a no ser que se lleven a cabo métodos para reforzar tales derechos legales. **Cáritas Acción Social, Inglaterra y Gales** señala que: *“estos derechos, junto con las bajas por paternidad y tiempo libre para las personas dependientes permiten a los padres, mejor que nunca, compatibilizar la vida profesional con la personal. Todavía es pronto para augurar cómo afectarán dichas políticas a la población activa británica; sin embargo, sin una aplicación adecuada, tememos que el efecto será mínimo sobre aquellos trabajadores con puestos de trabajo con una remuneración baja. Los empresarios pueden sugerir otras alternativas, además de las propuestas por los propios padres, quienes, por miedo a perder su trabajo, se ven obligados a aceptar condiciones poco satisfactorias”*.

Cáritas Europa apoya encarecidamente los derechos de las bajas por paternidad, con una remuneración adecuada, y la necesidad de que los gobiernos garanticen dichos derechos. A su vez, las bajas por paternidad no deben utilizarse como excusa para recortar beneficios, y en especial para aquellos más necesitados (familias monoparentales, trabajadores inmigrantes, trabajadores inmersos en la “economía sumergida” y desempleados).

³⁹ Gender and social policy: comparing welfare states in central and eastern Europe and the former Soviet Union, G. Pascall y N. Manning, , Journal of European Social Policy, agosto de 2000, Vol. 10. nº 3. 240 – 266.

⁴⁰ Leave Arrangements and Childcare Services in central Europe: Policies and Practices Before and After Transition por J. Kococourkova, en Comunidad, trabajo y familia, Vol. 5, 301 – 318, 2002.

Visita a la familia de Ramazi y Maya en Georgia

La familia de Ramazi (45 años) y de Maya (42 años) ha vivido en las afueras de Tbilisi desde 1995. Debido a las circunstancias, la familia ha debido mudarse en varias ocasiones. Finalmente, se han mudado a un lugar poco atractivo, donde los últimos bloques de viviendas públicas de Gldani quedan separados de la ciudad del mismo nombre por extensos campos. Allí soplan vientos bastante fuertes, especialmente en invierno, y se encuentra ubicado muy próximo al incinerador local que contamina literalmente el aire con un humo putrefacto.

Maya, su marido Ramazi y sus cuatro hijos (Tamari, de 19 años; Giorgi, de 16; Varlaam, de 13 y Babulia de 5 años) viven en una casita que se compraron hace ocho años, que sólo cuenta con una sala de estar, un dormitorio, pocas instalaciones sanitarias y un comedor en el balcón. Una choza de madera situada en el patio hace las veces de inodoro. El mobiliario es sencillo y viejo. No hay agua corriente en la casa y sólo cuentan con un cubo de agua en el cuarto de baño. La casa está todavía en construcción y la familia desea terminarla... pero durante años, la mala suerte les ha acompañado.

Tanto Maya, como su marido y sus hijos mayores están en el paro y subsisten gracias a trabajos temporales. En ocasiones, la familia al completo es contratada para trabajos agrícolas por parte de los vecinos y que consisten en cultivar sus parcelas, a cambio de una paga miserable. Este año, han intentado convertir una pequeña zona árida del patio en un campo de patatas y esperaban conseguir una buena cosecha. Pero, sin dinero suficiente para comprar insecticidas, perdieron la batalla. El padre, un antiguo trabajador de la planta industrial de Tbilisi que cerró en 1992, viaja a la ciudad todos los días, para unirse a otros miles de hombres que buscan sin éxito un trabajo.

Varlaam tiene la oportunidad de asistir al colegio, gracias al programa “adopción a larga distancia” de Cáritas Georgia, a través del cual las familias en Italia están ofreciendo apoyo financiero a los niños de familias pobres, y dotándoles así de las necesidades más básicas: ropa, zapatos, medicinas, libros de texto para el colegio, etc. Recientemente, Giorgi sufrió un accidente que afortunadamente no terminó en tragedia: cayó desde un árbol, mientras intentaba arrancar una rama seca para la estufa. El resultado fue un fuerte golpe en la cabeza y un brazo y una pierna rotas.

Este año, la familia ha tenido la oportunidad de disponer de comida caliente para tres miembros de la familia, gracias al comedor de Cáritas Georgia. Cada día, Maya recorre el largo trayecto que separa su hogar del comedor para recibir estas tres comidas, que reparten entre todos los miembros de la familia. A menudo, trae consigo flores frescas e incluso ayuda a cultivar una pequeña zona ajardinada perteneciente al recinto del comedor.

❑ 2. POLÍTICA IMPOSITIVA

Una diferencia fundamental entre las diferentes políticas impositivas existentes es en qué medida pueden ser progresivas (por ejemplo, redistribuyendo riqueza de los más acomodados hacia las clases sociales más pobres) o regresivas (penalizando a las clases sociales más pobres y afectando en menor medida los recursos financieros de los ricos). En este contexto, es obvio que cuanto más progresivo sea un sistema impositivo, mejor podrá combatir la pobreza⁴¹.

Existe una segunda diferencia con respecto al principio sobre el que se basan las políticas impositivas: el principio individual o el familiar. La mayoría de los Estados miembros basan sus políticas impositivas en el principio individual. Los países con los sistemas individualizados más fuertes son los países escandinavos e Italia. En este último, en 1976, la Corte Constitucional declaró ilegal la combinación impositiva de los ingresos familiares.

En Francia, Luxemburgo y Portugal, la unidad familiar representa la unidad impositiva, mientras que en otros, lo conforma el matrimonio. En países como Alemania, Grecia, Irlanda o España, las parejas pueden elegir si optan por un sistema impositivo compartido o mantener, por el contrario, su régimen fiscal individual.

Se argumenta, que éste último supone un incentivo para que las mujeres accedan a puestos remunerados y, por lo tanto, reduciendo el riesgo de pobreza, si su situación marital cambia y se ven obligadas de cuidar de sí mismas, así como de sus familias.

Por otro lado, los que apoyan los sistemas impositivos familiares argumentan que éstos reconocen los beneficios aportados por la familia a la sociedad. También es una cuestión de fortalecer la institución del matrimonio, ya que no penaliza la situación de las parejas casadas.

Francia es un ejemplo del régimen favorable para la familia. Por el contrario, a efectos impositivos, en España resulta más rentable para las parejas vivir conjuntamente y, por lo tanto, mantener su régimen impositivo individual, en el que ambos miembros son asalariados. Finalmente, Alemania, a efectos tributarios, no reconoce a las parejas que cohabitan.

La carga impositiva familiar se ha calculado en comparación con la de los solteros (OCDE, 2001 : 61). El siguiente cuadro muestra las contribuciones a la seguridad social (datos de 1999):

⁴¹ Cáritas Europa reconoce encarecidamente los riesgos derivados de las políticas impositivas progresivas. Si los empresarios consideran el sistema impositivo demasiado progresivo y restrictivo, existe un auténtico peligro de fuga de capital del país en cuestión. Por lo tanto, la cuestión fundamental es conseguir un equilibrio entre el nivel de justicia de redistribución y el nivel de confianza empresarial.

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

País	Solteros	Casados
Luxemburgo	35	11.4
Suiza	29.8	17.6
Irlanda	32.6	19.9
Reino Unido	31	23.8
República Checa	42.8	25.5
Portugal	33.4	26
Noruega	37.3	26.2
España	37.4	30.3
Dinamarca	44.3	31
Turquía	31.1	31.1
Austria	46	31.8
Países Bajos	44.4	34.2
Alemania	51.9	34.5
Polonia	41	34.8
Hungría	50.6	35.3
Grecia	36.5	36.8
Italia	47.3	37.4
Francia	47.9	38.8
Finlandia	48.1	40.3
Bélgica	57	41.3
Suecia	50.5	44.5

Por lo tanto, como afirma Hantrais⁴²: *“la ley tributaria no es neutral de cara a los diferentes tipos de familias que legisla y puede afectar a la toma de decisiones por parte de las parejas, acerca de si deben o no casarse, de si la mujer debe o no permanecer en el hogar para educar a los hijos y acerca del tamaño ideal de la familia”*.

Los sistemas impositivos también varían respecto a las ayudas a los menores. En algunos países, hay ayudas tributarias generosas por cada hijo dependiente. En otros, estas ayudas pueden resultar incompatibles con otros pagos directos por hijo y, en este caso, la familia debe decidir qué mecanismo le resulta más favorable. En Grecia, se concede un descuento impositivo, según el número de hijos. En otros países, como en Alemania, España, Francia, Noruega y Reino Unido, el mínimo exento sujeto a tributación (es decir, el límite a partir del cual los contribuyentes comienzan a pagar impuestos) se eleva para aquellas familias con hijos, o bien se reduce el tipo de gravamen, en función del número de hijos en el hogar.

Sin embargo, en otros países las familias no son tan afortunadas. **Cáritas Turquía** informa que *“desafortunadamente, en Turquía, un hombre soltero y otra casado y con un hijo o más y cobrando ambos el mismo salario, pagan exactamente la misma cantidad de impuestos, lo que penaliza fuertemente la familia”*.

⁴² Families and Family policies in Europe, L. Hantrais y M. T. Letablier, 1996, Longman, Londres.

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

En Bélgica, los impuestos son muy elevados. Sin embargo, **Cáritas Bélgica** señala que el sistema de deducción de impuestos puede tener un efecto negativo sobre las familias: *“por ejemplo, el sistema fiscal en Bélgica permite generosas deducciones por gastos denominados “profesionales”, hasta el punto de que los solteros o las parejas trabajadoras sin hijos pueden llegar a pagar muy pocos impuestos, siempre y cuando la mayor parte de su actividad esté considerada como “profesional”*”. De hecho, no todos los ingresos están sujetos a tributación. Por ejemplo, en Bélgica, los ingresos sobre acciones o propiedades en alquiler no se incluyen en el cálculo de la base impositiva. Por lo tanto, tal sistema impositivo, se dirige hacia la zona regresiva del espectro.

Cáritas Europa, dado su compromiso con la justicia social, considera que, donde sea necesario, los sistemas impositivos deberían revisarse para asegurar que sean lo más progresivos posibles (redistribuyendo riqueza de los ricos a los pobres) y que favorezcan a las familias (puesto que éstas desempeñan un papel vital en la sociedad y no deberían ser penalizadas).

❑ 3. AYUDAS A LOS MENORES

La pobreza infantil es una de las prioridades en las agendas de los investigadores y políticos. Existen numerosas organizaciones que luchan contra la pobreza infantil y son muchas las publicaciones y conferencias organizadas⁴³. En la base de datos de los proyectos de investigación de la EOSS, puede observarse que la pobreza infantil es uno de los temas más investigados⁴⁴.

El número de niños que viven en hogares pobres es alarmante: la media de la Unión Europea es un 12,5%, oscilando entre un 5% en Dinamarca y un 32% en el Reino Unido. La situación en este último país es especialmente alarmante, puesto que cuenta con el mayor índice de pobreza infantil de la Unión Europea, con cuatro millones y medio de niños que viven en hogares pobres. Lo que representa que uno de cada tres niños está afectado por la pobreza en el Reino Unido, es decir, “*el doble que en Francia o en los Países Bajos y más de cinco veces comparado con Noruega y Suecia*”⁴⁵.

Resulta difícil de creer, pero existen fuertes grupos de presión que luchan contra la pobreza infantil, como el Foro Europeo para el Bienestar Infantil (EFCW, según sus siglas en inglés), que opera a nivel europeo o la Coalición contra la Pobreza Infantil en el Reino Unido.

Aunque se cuenta con varios indicadores para medir la exclusión social infantil (como el número de niños, cuyos padres o tutores están en paro, el control de la natalidad, las incidencias de embarazos en adolescentes, el número de expulsiones permanentes de los colegios, etc.), el más utilizado es el número de niños que viven en hogares ubicados por debajo de la línea de pobreza⁴⁶.

Los expertos en cuidados infantiles han notado que los niños que viven en hogares infantiles o en otras residencias “*están desproporcionadamente incluidos en casi todos los indicadores de exclusión social de adultos*”⁴⁷. En este contexto, además de los niños que viven en los orfanatos, existe cada vez un problema mayor con los niños callejeros, especialmente destacado por **Cáritas Moldavia** y **Cáritas Rusia**. Ésta última señala que: “*el número de hogares infantiles aumenta, el número de niños sin hogar que viven en las calles también aumenta, el analfabetismo prospera*”.

⁴³ Ver, por ejemplo, la Conferencia europea sobre la pobreza infantil titulada Child poverty: fact or fiction? Fue organizada por el Foro Europeo para el Bienestar Infantil (EFCW, según sus siglas en inglés) y tuvo lugar en Bruselas, los días 24 y 25 de enero de 2002. Se puede obtener información en www.efcw.org. Una de sus últimas publicaciones es EFCW (2002), titulada Including children? Developing a coherent approach to child poverty and social exclusion across Europe.

⁴⁴ Actualmente se está trabajando en una investigación sobre la pobreza infantil y las ayudas sociales de la Unión Europea, también para marzo de 2003 y llevado a cabo por dos instituciones de Francia y Luxemburgo. Ver EOSS – “política social”.

⁴⁵ Citado por J. Pierson en Tackling Social Exclusion, 2002, Routledge, Londres, p. 68, desde Piachaud hasta Sutherland, (2000).

⁴⁶ *Ibidem* p. 68

⁴⁷ M. Roberts “Política de cuidados infantiles” en Children in Society. Contemporary Theory, Policy and Practice, editado por P. Foley, J. Roche y S. Tucker, 2000, Basingstoke: Palgrave en asociación con la universidad pública, p.58).

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

Con el fin de mejorar esta situación, los gobiernos han llevado a cabo una serie de ayudas financieras a las familias. Dichas ayudas pueden ser de varios tipos: ayudas infantiles, apoyo a los ingresos, ayudas relacionadas a aquellos que abandonan su trabajo (baja por maternidad, baja por paternidad, etc.). En esta sección, nos centramos en la más importante de todas: la ayuda a los menores, que algunos países prefieren denominar “ayudas familiares” (asignando a la familia como destinataria de la ayuda, más que al niño).

En cuanto a la cantidad otorgada, hay una gran diferencia en el grado de generosidad entre los países del sur de Europa y los países escandinavos. Estos últimos, junto con Luxemburgo y Austria conceden cantidades importantes, mientras que en los países del sur no es así.

En cuanto a los nuevos Estados miembros y los futuros países fronterizos, las ayudas familiares de la antigua Unión Soviética estaban diseñadas para continuar en el papel de la madre como trabajadora, madre y pareja⁴⁸. Sin embargo, este tipo de ayudas ha ido reduciéndose a lo largo del periodo de transición, *inter alia*, debido a la elevada tasa de inflación y a la falta de fondos públicos. Polonia ha conseguido mantener el valor de las ayudas familiares, mientras que Rumania, Estonia y Rusia han mantenido o ampliado su cobertura. A su vez, como informó **Cáritas Polonia**, otras ayudas relacionadas con los menores se han visto drásticamente recortadas: *“se están llevando a cabo ciertos mecanismos legales para proteger a las familias más pobres, pero que no resultan en políticas consistentes. El gobierno actual ha suprimido algunas legislaciones que beneficiaban a las familias (las bajas por maternidad se acortan a diez semanas, se eliminan las ayudas por nacimientos de hijos, se suprimen la asistencia a mujeres pobres embarazadas y se incrementan los requisitos para poder beneficiarse de diferentes ayudas). Las familias con varios hijos o afectadas por enfermedades prolongadas o con discapacidades resultan especialmente vulnerables”*.

Sin embargo, la tendencia más común es dirigirse a determinados grupos en concreto (es decir, centrarse en las ayudas específicas), como ha ocurrido en la República Checa, Yugoslavia y Ucrania, mientras que Georgia, por el contrario, ha eliminado este tipo de ayuda a las familias.

Por norma general, en toda Europa se ha tendido a reducir el grado de generosidad de las ayudas familiares⁴⁹, a medida que se van introduciendo otras medidas para promover el empleo y la flexibilidad y movilidad laborales.

Es de vital importancia, que en la prisa actual por alcanzar una situación de pleno empleo, no dejemos de lado las necesidades de los niños. Y a la hora de inducir a las mujeres (de vuelta) a la vida laboral, no debería ser a costa de relegar a los hijos a un segundo plano.

⁴⁸ Gender and social policy: comparing welfare states in central and eastern Europe and the former Soviet Union, G. Pascall y N. Manning, , Journal of European Social Policy, agosto de 2000, Vol. 10. nº 3. 240 – 266.

⁴⁹ La política familiar en España, J. Iglesias de Ussel y G. Meil Landwerlin, 2001, Barcelona, Ariel.

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

Un requisito previo debería ser la provisión de medidas controladas, seguras y asequibles para el cuidado infantil y que tristemente se echan en falta en muchos países europeos. No tiene mucho sentido para una madre ir a trabajar, cuando luego la mayor parte o la totalidad de sus ingresos van a destinarse a los cuidados de sus hijos.

Visita a la familia de Christelle en Francia

Christelle tiene 35 años y sus once hijos tienen edades comprendidas entre los 2 y los 18 años. Viven en una casa en construcción en la que sólo 3 estancias son adecuadas para ser habitadas. A la edad de 14 años, abandonó el domicilio de sus padres, tras ser abatida con un látigo. Con su primer marido, padre de sus tres hijos mayores, vivía asustada y era constantemente víctima de malos tratos.

Más adelante conoce a William, analfabeto, con el que tiene ocho hijos más. Él recibe un salario mínimo y ella, 2.300 euros en ayudas infantiles. Tres de sus hijos han sido trasladados a hogares de acogida: Ricardo, que parece no tener problemas (lo cual preocupa a su madre), William, que solía pegarla y acosarla verbalmente y Alexander, al que desearía volver a tener en casa.

El hijo mayor es medio autista y ya ha perdido dos bebés. La siguiente, analfabeta, fue víctima de abusos sexuales, cuando sólo contaba 12 años. “Podría haberlo superado”, afirma su madre, “pero lo estropeó todo”.

Gladis está viviendo en un hogar, donde dos chicos jóvenes la violaron. Desde aquel dramático incidente, no ha vuelto al colegio. Hace algunos meses, intentó suicidarse en casa, delante de sus hermanos y hermanas.

Jordan es autista y el Juez de la familia tiene en mente internarle en un hogar de acogida. A Samantha le va bien, pero Cassandra es anoréxica y Madonna tiene dificultades a la hora de hablar. Moja la cama y en el colegio la golpean. Le gustaría abandonar su casa e irse a vivir con otra familia. Philip, el menor de todos, con sus dos años y medio, está siempre en casa porque las guarderías públicas son demasiado caras.

“Todavía no lo hemos conseguido, pero no pierdo la esperanza de llegar a unir a la familia algún día”, dice Christelle. “Los servicios sociales sólo pueden proponer los hogares de acogida. A lo mejor, Cáritas está ahí para ayudarme y apoyarme. Ellos escuchan”.

“Tengo 35 años. Mi vida se ha acabado... sólo me quedan mis hijos”

❑ 4. POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL

Las ventajas y desventajas relativas de alquilar o comprar una vivienda varían no sólo de un país a otro, sino dentro de un mismo país, y depende de variables como la ubicación (en una capital, otra ciudad, pueblo, etc.), el tipo de vivienda, la seguridad, etc.

El hogar es algo más que simplemente un lugar en el que vivir. Ciertamente, las políticas de la vivienda deben estar destinadas a proveer un cobijo, pero no deben dejar de lado el asegurar un hogar que forme parte de una comunidad:

“Para que una casa se convierta en un hogar, y así promover la buena salud, tiene que ser asequible; estar en buen estado; ser segura; de un tamaño y diseño adecuados; contar con el apoyo apropiado para poder desarrollar las actividades diarias de las personas incapaces de cuidar de sí mismas; y estar ubicada en un ambiente adecuado⁵⁰”.

Las investigaciones demuestran que el éxito de cualquier ayuda a la vivienda depende, sobre todo, de la eliminación de las disfunciones del mercado de la vivienda que directamente discriminan a los pobres y les impide acceder a viviendas mejores. Dichos elementos de disfunción que causan pobreza y exclusión social son los siguientes:

- Criterios de elegibilidad que impiden el acceso a viviendas sociales (por ejemplo, viviendas proporcionadas por las autoridades públicas para alquilar o comprar a precios asequibles).
- Mecanismos de alojamiento que destinan a los pobres a las peores zonas residenciales, lo que da lugar a concentraciones de pobreza.
- El elemento coercitivo de muchas políticas de alojamiento que estigmatizan a las personas.

Pawson y Kintrea⁵¹ resumen el mejor método para diseñar políticas de vivienda efectivas a la hora de combatir la pobreza y la exclusión social: *“para acabar con las desigualdades de la vivienda se requiere prestar atención a los factores más influyentes en la elección, ocupación y ubicación residencial, incluyendo los subsidios, los anticipos y la planificación urbanística”.*

Las Organizaciones Confederadas de Cáritas Europa coinciden en el hecho de que existe una relación directa entre la pobreza y la vivienda pobre. Como señala **Cáritas Armenia**: *“los grupos realmente pobres de la población tienen más dificultades a la hora de buscar alojamiento, que otros grupos. Se observa una relación directa entre la línea de pobreza y el tipo de vivienda, el número de habitaciones, etc”.*

⁵⁰ "Housing and social exclusion" por M. Hawtin y J. Kettle en Policy responses to social exclusion. Towards Inclusion? editado por J. Percy-Smith, 2000, Buckingham: Open University Press, citando la Federación Nacional de la Vivienda, (sin fecha), Housing for Health, Londres: Federación Nacional de la Vivienda, p.3.

⁵¹ Part of the problem or part of the solution? Social housing allocation policies and social exclusion in Britain, por H. Pawson y K. Kintrea, 2002, Journal of European Social Policy, Vol. 31. n° 4. 643 – 667.

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

La experiencia de las Organizaciones Confederadas de Cáritas Europa demuestra que emergen las siguientes amenazas:

- La relegación de los pobres a la calidad pobre, que a menudo se encuentran con alojamientos por debajo de la media de calidad. Por ejemplo, **Cáritas Polonia** informa: *“la asistencia con viviendas nuevas es prácticamente inexistente. Algunas autoridades locales están edificando apartamentos, pero esto no es lo corriente. En algunas comunidades, los gobiernos locales están construyendo edificios destinados a las familias que cuentan con un salario medio. Pero éstos se encuentran fuera del alcance de los más desfavorecidos. Muchas familias siguen viviendo en lugares que les fueron otorgados por procedimientos obligatorios de alquiler llevados a cabo en tiempos comunistas. Estos lugares normalmente suelen estar en ruinas y ser de muy baja calidad; sin embargo, los alquileres son bastante bajos, aun a pesar de que poco a poco se van liberalizando. Cuando los inmuebles vuelven a la propiedad privada, la cual no está controlada, los alquileres aumentan muy rápidamente, lo cual supone un elevado riesgo de ser expulsados o realojados bajo condiciones aún más miserables para todos aquellos que no puedan pagarse el alquiler”*.
- El constante aumento de los precios de la vivienda está fuera del alcance de los pobres. **Cáritas Croacia** afirma: *“se han promulgado algunas leyes que teóricamente significan que las familias que pagan alquileres pueden solicitar un cierto porcentaje de deducción de impuestos. Sin embargo, la realidad es diferente: el propietario no quiere alquilar a través de un acuerdo, sino “en negro” para así pagar menos impuestos. Los bancos tienen programas de ahorro para las viviendas y que son subvencionados por el gobierno y cuyo objetivo es promover el ahorro destinado a adquirir la primera vivienda. Sin embargo, los tipos de interés son similares a los de Europa occidental, mientras que el nivel de vida no lo es. Lo que significa que muchas familias están destinando una parte importante de sus sueldos a las hipotecas. Se están edificando apartamentos para aquellos extremadamente vulnerables y para las parejas jóvenes casadas y con estudios, con el fin de frenar “la fuga de cerebros” fuera del país”*.
- Cuando el beneficio representa un factor clave en la ecuación, las viviendas asequibles no van a los más necesitados. **Cáritas Bélgica** observa que: *“las ayudas a la vivienda están muy politizadas, hasta el punto de que es generalmente admitido que un buen número de ocupantes de las viviendas sociales no son aquellos designados como prioritarios. Sin embargo, las exigencias de beneficio pueden igualmente desempeñar un papel en este sentido”*.
- A menudo, hay un abismo entre la legislación y la realidad en el terreno. **Cáritas Letonia** señala que: *“existe un abismo entre el marco legislativo y el destino real de los servicios. Una familia puede ser expulsada de su hogar en pleno invierno, debido a atrasos en el pago del alquiler, y sin proporcionarles otro alojamiento alternativo”*. **Cáritas Spes Ucrania** remarca algo similar: *“Legislativamente, Ucrania tiene una buena base que se equipara con las normas europeas y mundiales. Pero el problema reside en que la mayoría de las leyes y legislaciones en este ámbito no se están implementando o se están ignorando abiertamente a nivel local. El ejemplo concreto de esto es la adjudicación de viviendas. En Ucrania*

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

actualmente no se están desarrollando los recursos estatales de la vivienda. La construcción comercial está muy extendida, pero los precios para acceder a dichas edificaciones son inaccesibles, incluso para las familias con ingresos estables y, ni que decir tiene, que para las familias pobres o marginadas resulta absolutamente imposible”.

- Las familias que sufren contratiempos temporales (como el paro temporal, accidentes o enfermedades) rápidamente se pueden encontrar sin techo. **Cáritas Dinamarca** destaca que: *“cuando las familias se ven afectadas por enfermedades temporales, deben pagar para percibir la ayuda a la vivienda en función de sus ingresos. En los casos de enfermedades permanentes, la ayuda a la vivienda es gratuita, pero es muy limitada cuando se considera que uno de los adultos goza de buena salud, lo que a menudo significa sobrecargar al resto de la familia. Durante los últimos diez años, no ha habido ayudas a la vivienda para mujeres con bebés recién nacidos e hijos”.*

La disponibilidad de una vivienda de calidad y asequible es un requisito indispensable (pero no suficiente en sí mismo) para acabar con la pobreza y la exclusión social. Actualmente hay muy pocas ayudas destinadas a apoyar a las familias pobres a cuidar de su hogar. No existe literalmente acceso alguno a disponer de las necesidades básicas. A menudo la gente es amenazada con ser expulsada de sus hogares por no haber sido capaces de pagar la factura del agua o de la electricidad. Se requieren nuevas iniciativas o regulaciones, especialmente en aquellos países en los que se ha liberalizado la disposición de las necesidades primarias. **Cáritas Italia** afirma que: *“es necesario salvaguardar el derecho a una vivienda para cada familia. Las autoridades públicas deberían reconsiderar los criterios que derivan en los constantes incrementos del coste del agua, la luz, el gas, etc. Actualmente las familias con hijos y, que consecuentemente consumen más, están siendo injustamente penalizadas, en comparación con los cargos que sufre un individuo”.*

Visita a la familia de Nina en Rusia

Nina, una mujer de 67 años, y su hija Svetlana de 43 viven en uno de los distritos de las afueras de Nizhny-Novgorod, en la Federación Rusa. Pero, ¿a qué Rusia pertenecen? Parece ser que Moscú y San Petersburgo componen “la primera Rusia”, pero también existen la segunda y la tercera Rusia, si se mira la Federación desde el punto de vista de los principios básicos para vivir.

Nizhny-Novgorod, que en tiempo de la Unión Soviética se llamaba ciudad de Gorky, fue una “ciudad cerrada” durante muchos años, puesto que éste era el lugar destinado para el exilio de muchos disidentes, como Solzhenitsyn, en tiempos del régimen soviético. La ciudad “abrió” sus puertas en 1991. Está situada a más de 400 Km de Moscú, al este del Volga y, dada su situación geopolítica y sus recursos económicos, se la puede denominar la segunda Rusia.

En el pasado, la familia vivió en un pequeño apartamento de un edificio en multipropiedad, sin ascensor y en el cual Nina e Igor, el hijo de Svetlana, compartían una habitación. Svetlana se vio obligada a utilizar la pequeña cocina como dormitorio. Hace dos años, contrajo una terrible enfermedad: esclerosis múltiple, que empeoraba día a día, que la hizo perder la esperanza de poder vivir una vida normal y que convirtió a una mujer de 40 años en una auténtica inválida. Resultó muy difícil para la familia permanecer en el último piso del edificio y comenzó la terrible experiencia de solicitar apartamentos al ayuntamiento para poder cambiar de piso. Finalmente Nina consiguió cambiar su apartamento por otro de dos dormitorios en el bajo de un viejo edificio oscuro y gris.

Nina, a la edad de jubilación, pasa a ser la persona que sostiene a la familia. El hijo de Svetlana todavía es pequeño y su marido hace tiempo que desapareció. Nina, antiguamente catedrático de físicas y matemáticas en la universidad, trabaja como señora de la limpieza, limpiando los portales y las escaleras de los bloques de apartamentos, para así poder mantener lo mejor posible a su hija y su nieto. La pensión que ha estado percibiendo desde 1991 y la pequeña pensión de su hija no son suficientes, por supuesto, para contratar a una enfermera que cuide de su hija, mientras ella está ganándose un sueldo. Muy a menudo, Nina va al mercado, que está cerca de su casa, a vender algunas posesiones de tiempos anteriores. En verano, también dedica su tiempo a cultivar tomates, pepinos y patatas, que no se pueden permitir durante el invierno y que resultan necesarios para sobrellevar la hambruna de principios de la primavera.

❑ 5. AYUDAS SANITARIAS

El círculo vicioso de la enfermedad – salud, que conduce a la pobreza, que conduce a la enfermedad – salud, etc. hace tiempo que fue identificado. El *Independent Inquiry into Inequalities in Health*, (*Investigación Independiente de las Desigualdades en materia de Salud*), llevada a cabo por el gobierno del Reino Unido en 1998, por Sir Donald Acheson, se convirtió en un hito no sólo para los servicios sociales y sanitarios británicos, sino también para la mayoría de los estados de bienestar de Europa occidental. El informe de Acheson señala que las desigualdades sociales y económicas están fuertemente relacionadas con las desigualdades sanitarias. Una de las conclusiones más útiles de dicho informe es la advertencia sobre el creciente vacío en temas de salud que actualmente está extendiéndose por toda Europa, con tasas de mortalidad de los hombres en edad activa pertenecientes a las clases bajas, tres veces superiores que entre los hombres ricos.

A nivel europeo, se llevó a cabo una investigación y se formuló una política para fomentar las ayudas para con los pobres, relativas a la salud, el SIDA y la población. Dicha política estaba basada en el entendimiento del vínculo entre la pobreza y la salud. En su comunicado de 26 de octubre de 1999, la Comisión afirma que: *“la investigación en materia de salud supone la piedra angular para reducir la pobreza. Una salud mejor supone tanto la consecuencia, como el motor del crecimiento económico; por lo que, una salud pobre representa tanto la consecuencia, como el motor de la pobreza y la desigualdad de oportunidades o por razón de sexo. Los pobres, especialmente, las mujeres y niños, tienen los peores índices de salud, el menor acceso a los servicios de calidad y a la financiación conjunta, la mayor fertilidad y también la mayor carga de enfermedades infecciosas⁵²”*.

Aún así, el sistema de salud pública es un sector crucial, sometido a fuertes presiones de reformas (incluida la privatización), mientras que los sistemas actuales se están viniendo abajo. Uno de los razonamientos fundamentales del informe Beveridge (entendido como un *sino quo non* de la estructura satisfactoria de la seguridad social) establece que el sistema de bienestar en el Reino Unido es *“la salud comprensiva y los servicios de rehabilitación para la prevención y la cura de enfermedades y recuperación de las capacidades laborales; todo ello, a disposición de todos los miembros de una comunidad”*. Este concepto parece que ahora se encuentra cada vez más amenazado.

En esta sección, habría que dedicar una mención especial a los ancianos. Por toda Europa, la situación de los ancianos está cambiando. Europa central y oriental suele copiar los métodos de Europa del sur y del oeste, desarrollando procedimientos similares, aunque a veces son más lentos. El porcentaje de gente con edades superiores a los 65 años en Europa es el mayor del mundo. En este grupo de población, la proporción de gente que sobrepasa los ochenta años de edad está aumentando rápidamente.

Al mismo tiempo, las personas mayores tienen una vida activa más larga que anteriormente. En Europa occidental, algunos son capaces de disfrutar de una jubilación

⁵² Ver también Gabriela Künzler y Carlo Knöpfel, *Les pauvres vivent moins longtemps*, *Couche sociale, Mortalité et politique de l'âge de la retraite en Suisse*, Editions Caritas, Lucerne 2002.

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

temprana; sin embargo, por Europa y, en particular en Europa central y oriental, la gente suele trabajar una vez superada la edad de jubilación, para así completar su escaso salario.

Por toda Europa, las enfermedades crónicas han aumentado (tanto en el número de personas afectadas, como en la duración de las afecciones), debido al aumento de la esperanza de vida. Un mayor número de ancianos está viviendo de manera independiente, pero a menudo con cuidados formales e informales insuficientes. Ello se debe, *inter alia*, a los cambios sufridos en el sistema social y económico, la interrupción de los servicios sociales y de las estructuras familiares y a la migración de los jóvenes. El deterioro del nivel de cuidados para con los ancianos es especialmente destacable en Europa central y oriental.

Una de las estrategias para hacer frente a las exigencias cada vez mayores de los ancianos es el cuidado doméstico, que puede llegar a suplantar el cuidado informal con el cuidado profesional, asequible y eficiente. Al mismo tiempo, el cuidado doméstico refuerza a las comunidades y mejora la sociedad civil, centralizando las responsabilidades privadas, familiares y comunitarias con las responsabilidades sociales y sanitarias de los gobiernos locales y nacionales. **Cáritas Portugal** propone: *“que deberían tomarse medidas (similares a las bajas por maternidad, por ejemplo) para permitir una mejor asistencia a los ancianos de la familia”*. Sin embargo, son pocos los países que se han esforzado por formular y establecer políticas efectivas para hacer frente a las cada vez mayores sociedades de ancianos.

Claramente se requiere una aproximación más detallada acerca de esta cuestión. Las organizaciones nacionales de Cáritas están comprometidas con los ancianos enfermos, inválidos y vulnerables. Esta experiencia de primera mano les permite contribuir al desarrollo de la política de responsabilidad social y a la integración de los problemas sociales en los programas de reformas económicas.

Visita a la familia de Alena y Aladar en Eslovaquia

La familia Roma, compuesta por seis miembros, vive a media hora de viaje de Nitra en la República Checa. Para llegar al hogar de esta familia hay que atravesar una típica calle de casas del estado. Las casas tienen un diseño simple, con un jardincito en la parte delantera.

La familia vive en un pequeño dúplex, en el que el otro piso pertenece al hermano del padre. Ellos mismos se construyeron su hogar, sin embargo, ahora se han quedado sin dinero. Por eso, el apartamento en el que viven Alena, Aladar y sus hijos se compone únicamente de dos habitaciones y una tercera, sin terminar, situada cerca de la puerta principal.

Frederik, que tiene diez meses, es la viva imagen de su hermano de ocho años, Vojtech. El padre perdió su último trabajo y Alena nunca ha tenido un trabajo remunerado. La familia vive de las ayudas sociales o del subsidio de desempleo, de las ayudas a los niños y de las recibidas por parte de Cáritas para ropa y comida.

El cuarto de estar tiene calefacción y está ordenado, aunque es muy pequeño. Tiene una zona de cocina, un sofá, dos sillas y una mesa, algunos sillones y una cómoda con una televisión encima. La casa dispone de electricidad, aunque no tiene agua, ni gas. Hay un pozo en el jardín. Roland, el hijo mayor de 15 años, siente en cierto modo que debe asumir el papel del padre y nos pregunta, de manera un tanto tímida, si queremos que nos muestre la casa o si deseamos una taza de café. Junto con su hermano pequeño, Mario, nos muestra la segunda habitación, que cuenta con tres camas individuales. La cuna de Frederik está en la sala de estar y, al igual que el cochecito, seguro que ha ido pasando por toda la familia. Hay muy pocos juguetes alrededor.

Los tres hijos mayores acaban de regresar de la escuela. Roland está estudiando el último curso de secundaria básica y el año que viene tendría que comenzar secundaria superior, pero la familia seguramente no podrá permitirse el lujo de pagarle el autobús para ir a la ciudad. Aseguran que no hay ayudas estatales para esto. A Roland le gustaría hacer una formación de pintura. Sus asignaturas favoritas son arte, geografía y educación física, mientras que su hermano Mario prefiere el eslovaco y acaba de obtener la nota más alta en esta asignatura. A Vojtech, lo que más le gusta es la educación física. Mientras caminamos con los tres chicos a través de la áspera hierba de detrás de su casa, Roland está muy interesado en saber cómo es el lugar en el que vivimos nosotros, si es más caliente o más frío y si hay mucha agua en nuestra zona.

Alena dedica la mayor parte del día a cuidar del bebé; ahora lo más importante es que Frederik tenga lo suficiente para comer. Pero los otros tres chicos también están en edades crecederas y tienen mucha hambre. Alena a veces no sabe si encontrará comida para la cena. A menudo recibe algo de los vecinos, pero por supuesto, debe devolverlo. En verano, resulta un poco más sencillo porque siempre puede cultivar algo en el jardín. También suele tener a menudo bastante colada que hacer porque no tienen mucho que ponerse. En la cabaña de madera, donde se encuentra el inodoro, también tienen una lavadora, pero que está a punto de dejar de funcionar. En estos momentos, la situación es especialmente difícil

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

para la familia, puesto que la madre de Alena acaba de fallecer y tienen que hacerse cargo de los gastos del entierro.

Últimamente, Roland tiene dolores de riñón y ha estado en el hospital por esta causa. No le dejaron ir al colegio y durante este tiempo, modeló espadas de madera para sus hermanos. Cuando le preguntamos a Alena si todavía desearía tener una hija, responde con una sonrisa, mientras mira a los chicos y nos dice que ya es hora de dejar de procrear, puesto que seguramente le volvería a salir otro niño.

❑ 6. AYUDAS A LA FORMACIÓN

Las familias pobres, que a menudo se encuentran en constante estrés, tienen graves dificultades para asegurarse de que sus hijos tienen un comienzo justo en la vida desde el punto de vista de la formación. La provisión de instalaciones, previas a la escuela, adecuadas y asequibles es un aspecto muy importante de la formación y socialización temprana y que tristemente se echa en falta por toda Europa y, más en concreto, en Europa central y oriental. Otro aspecto destacable es el coste real que supone enviar a los hijos al colegio: transportes, comidas, libros de texto, actividades extraescolares, etc. **Cáritas Española** argumenta que *“un déficit en la asistencia familiar es la escasa ayuda percibida para gastos escolares, especialmente, libros de texto, lo que agrava la situación de las familias pobres”*. Esto afecta especialmente a las familias numerosas. Un tercer aspecto destacable es el de asegurar el tiempo y el espacio fuera del colegio para que los niños puedan hacer los deberes y luchan por sus intereses de formación. Por supuesto, esto está ligado a la cuestión de las viviendas pobres y a las condiciones masificadas en las que muchas familias están obligadas a vivir. También está relacionado con las cargas que recaen sobre los hijos de familias pobres: tienen que ayudar con las tareas del hogar, a cuidar de sus hermanos menores, de los abuelos, de los miembros discapacitados o enfermos de la familia o a traer a casa un ingreso extra. Por supuesto, no nos referimos a que los hijos no tengan ninguna responsabilidad dentro de la familia, sino que por el contrario, queremos destacar la difícil situación de las carreras de los niños de familias pobres que llevan el peso de la responsabilidad sobre su espalda.

La formación (por supuesto de los menores, pero también de los adultos, en el contexto de la formación continua) representa por lo tanto un factor crítico. En el Informe de la Primavera de 2003⁵³, la Comisión apuesta encarecidamente por una inversión real en capital social, como por ejemplo, en la gente. El informe destaca que *“un porcentaje elevado de los puestos de trabajo creados durante los años 90 y en el 2000 fueron en sectores que requerían un nivel de formación medio – alto. Es esencial equipar todos los niveles y grupos de edades de la población activa con las habilidades necesarias en una economía basada en los conocimientos. Por eso, la Estrategia de Lisboa se centra en la educación y en la formación continua. Sin embargo, el gasto público en materia de formación parece haberse estancado desde mediados de los años 90, mientras que la formación continua en la Unión Europea es de lo más variada. En el Reino Unido, la tasa de participación es superior a 1 de cada 4; en Suecia, Finlandia y Dinamarca, 1 de cada 5; aunque por debajo de 1 de cada 20 en seis de los Estados miembros y en ocho de los futuros Estados miembros y países candidatos”*.

En noviembre de 2003, la Comisión redactó un informe sobre los aspectos de formación y educación de la Estrategia de Lisboa⁵⁴, que ha sido calificado como un “recordatorio”, llegado el caso de que dicha Estrategia tenga éxito. Todo gira en torno a urgentes reformas,

⁵³ Choosing to Grow: Knowledge, Innovation and Jobs in a Cohesive Society, informe del Consejo Europeo en el tercer encuentro anual de primavera, 21 de marzo de 2003 acerca de la Estrategia de Lisboa sobre la acción económica, social y medioambiental. COM (2003) 5, Bruselas.

⁵⁴ Education and Training 2010: The success of the Lisbon Strategy Hinges on Urgent Reforms, 11 de noviembre de 2003. COM (2003) 685 final.

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

unidas a estrategias de inversión, de formación continua y comprensiva, de definición de un marco de titulaciones superiores y formación vocacional y de otorgar a la educación y a formación en el 2010 la prioridad que ello requiere.

Visita a la familia de Hachick y Lucy en Turquía

La familia de Hachick y Lucy vive en Dolapdere, distrito de Estambul. Aquí las casas se están desmoronando con el paso de los años, debido a desastres naturales. Las fachadas de madera están podridas y las calles son tan empinadas, que más bien parecen pistas de esquí. Apenas hay árboles y en invierno, predominan dos colores: el marrón y el gris; el marrón es el color de las fachadas carcomidas y el gris es el color del cielo invernal y del asfalto. La familia alquiló esta casa hace veinte años por dos millones de liras turcas al mes; hoy están pagando 30 euros (51 millones de liras turcas) a cambio de un papel deslucido, dos camas, cortinas hechas con retales de tela vieja y una nevera antigua y vacía.

En estas condiciones, viven Hachick (52 años), Lucy (46 años) y sus hijos, Iskander e Ilma. Lucy padece asma crónica y cae enferma cada invierno. Su hijo Iskander tiene 26 años y su hermana Ilma, 23. Desde hace unos quince años, Iskander padece una enfermedad mental, a raíz de la cual perdió el habla, así como el control sobre sí mismo y se asiló. Iskander vive en el primer piso. El único mobiliario de su habitación es una alfombra roída y unas mantas sucias. Los cristales rotos han sido suplantados por planchas de cartón y bolsas de plástico. Hay capas de linóleo sobre el suelo, al igual que tapetes viejos y periódicos hechos añicos (Iskander hace esto compulsivamente durante todo el día). La chica, Ilma, también es bastante nerviosa.

La cocina y el aseo se encuentran “en las entrañas de la tierra”, en el sótano. Por lo tanto, la única estancia en la que se puede vivir, la usan de cocina, cuarto de estar y dormitorio a la vez. Lucy intenta mantenerla limpia y Hachick, caliente, siempre que Cáritas consigue traerles troncos de madera. Cada mes, Cáritas Turquía le entrega a la familia un cupón canjeable por comida por un importe de 20 dólares (30 millones de liras turcas). Cáritas también les suministra algunas medicinas. Por norma general, las comidas consisten en arroz, cereales y, en verano, se acompañan con verduras. Algunos días, no hay más que un poco de té o café para beber y nada más. Hachick no puede alejarse mucho, puesto que tiene que estar en casa para controlar a Iskander y poner leña en la estufa. De vez en cuando, Hachick intenta encontrar el momento para escaparse a la ciudad en busca de un trabajo cualquiera.

¿Cuántos años sufrirá Iskander? ¿Qué ocurrirá mañana? Nadie lo sabe. La situación es penosa. Si miras a través de la ventana de Hachick, puedes ver el centro de Estambul, que es completamente diferente: edificios altos y bonitos, hoteles. La plaza Taksim, sólo se encuentra a quince minutos a pie de la casa de Hachick, pero ahí todo es distinto, incluso el aire.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Observando la situación de las familias pobres, este informe reconoce que la estructura familiar tradicional, que comenzó a cambiar con la revolución industrial, sigue evolucionando rápidamente debido a varios factores, incluida la globalización y la tecnología informática. Basándose en casos concretos y en el trabajo realizado por las Organizaciones de Cáritas Europa, el presente informe identifica a las familias más pobres y/o aquellas con más riesgo de pobreza crónica. A pesar de la heterogeneidad de los países estudiados, se pueden destacar ciertas similitudes entre las familias más necesitadas.

Las familias monoparentales representan una de las mayores preocupaciones. Cabe destacar, que en la mayoría de los casos (9 de cada 10, según la OCDE) se trata de la madre; dentro de este grupo, se podrían incluir los embarazos en mujeres adolescentes. El resto de las familias u hogares pueden resumirse de la siguiente manera:

- Familias con un gran número de hijos;
- Gente que vive sola, normalmente suelen ser personas mayores. Los jóvenes que viven solos, pueden sentirse aislados o marginados, especialmente si cuentan con un trabajo mal remunerado, a tiempo parcial o si se encuentran en paro;
- Familias en las que uno de sus miembros reúne una o varias de las siguientes condiciones: enfermo crónico, discapacitado, enfermo mental, drogodependiente o alcohólico;
- Reinsertando marginados o refugiados, tras la resolución de una situación de conflicto. Y la otra cara de la moneda es que suelen ser inmigrantes, refugiados, etc.
- Gente mal pagada o desempleada.

El informe considera que, a excepción de algunos países como Francia y Alemania, hay una falta de políticas familiares [* error en el texto original] y, como consecuencia de esto, un sinnúmero de estudios centrados en la familia y en la política familiar. Es más, la mayoría de los países se centran en el individuo. Esto también es cierto cuando hablamos de la Unión Europea, puesto que los Estados miembros están redactando actualmente un borrador de un Tratado que establece una Constitución para Europa y que incluye unos Estatutos de los Derechos Fundamentales. El preámbulo de los estatutos sitúa “*al individuo en el centro de sus actividades*”. A su vez, el Artículo II. 33 de dichos estatutos, Vida Familiar y Profesional, afirma, *inter alia*, “*que la familia debe gozar de una protección legal, económica y social*”. El punto crítico reside en garantizar cómo se llevará esto a cabo en los diferentes Estados miembros.

En el año 2004, los nuevos Estados miembros entrarán a formar parte de la Estrategia de Lisboa. Para su introducción, el 18 de diciembre de 2003, los nuevos Estados miembros firmaron los Memoranda de Inclusión Colectiva (JIM, según sus siglas en inglés) que trata de la situación social y los retos claves para combatir la pobreza y la exclusión social en estos países. Este es el primer paso de bienvenida, que prepara el camino para los Planes de Acción Nacional (que existen para los Estados miembros actuales) acerca de la inclusión social en 2004. Sin embargo, como se ha denunciado anteriormente, en los actuales Estados

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

miembros, hay una gran falta de urgencia en el ámbito nacional para llevar a cabo la Estrategia. Como señala la Comisión en el informe de primavera de 2003, la ampliación refuerza el asunto para acelerar el progreso.

Consecuentemente, el informe examina una serie de políticas sociales claves que afectan a las familias: las políticas impositivas, las ayudas sociales (tanto las universales, como las específicas), las políticas laborales, la asistencia a los menores, las políticas educativas y sanitarias y, por último, las de la vivienda.

A la luz de lo anterior, las Organizaciones Confederadas han hecho recomendaciones específicas. Cáritas Europa, como red de trabajo, añade sus propias recomendaciones, especialmente a raíz de la Estrategia de Lisboa (adoptada en marzo de 2000 (sic.) por el Consejo Europeo) de *“llegar a ser la economía más competitiva y dinámica del mundo, capaz de conseguir un crecimiento económico sostenido y de crear más y mejores puestos de trabajo, así como una mayor cohesión social”*. Dicha estrategia aborda una gran cantidad de políticas sociales, que incluyen cuestiones de educación, formación continuada, contratación, salud, pensiones, agenda política social e inclusión social.

Esta estrategia cobra especial importancia desde que, a pesar de haberse progresado en materia de contratación (por lo menos en cuanto al número de puestos de trabajo creados, aunque no a la calidad de los mismos), el progreso en otros frentes ha sido “lento”, según el informe de la Comisión Europea sobre la Estrategia de Lisboa⁵⁵.

⁵⁵ Choosing to Grow: Knowledge, Innovation and Jobs in a Cohesive Society, informe del Consejo Europeo en el tercer encuentro anual de primavera, 21 de marzo de 2003 acerca de la Estrategia de Lisboa sobre la acción económica, social y medioambiental. COM (2003) 5, Bruselas

❑ **RECOMENDACIONES A LOS GOBIERNOS NACIONALES**

1. Previa a la promulgación de cualquier ley, directriz o regulación, debería estudiarse el efecto de toda legislación (incluyendo las políticas de contratación, educación y sanitarias) sobre las familias pobres.
2. Resulta urgente dirigir la situación de las familias monoparentales. Entre las numerosas medidas posibles, se necesitan mejorar los servicios preescolares para los niños. Es necesario mejorar tanto la cantidad, como la calidad de las instalaciones de cuidados infantiles. Los pagos derivados de los hijos, tanto en el ámbito privado, como público, deberían ser deducibles de impuestos. Sin embargo, habría que prestar atención a que la mejora de las ayudas a los menores, no se utilice simplemente como una medida coercitiva para obligar a los padres a aceptar trabajos mal pagados.
3. Las políticas impositivas deberían fijarse de acuerdo a la situación de una familia, sin centrarse en el estado civil. Dado el compromiso de Cáritas Europa con la justicia social, se considera que los sistemas impositivos deberían revisarse allí donde fuese necesario, para asegurar que son lo más progresivos posibles (distribuyendo las riquezas de los ricos entre los pobres) y a favor de la familia (para asegurar que las familias, que desempeñan un papel fundamental en la sociedad, no sean penalizadas).
4. De cara a financiar sistemas sociales rentables, nunca debería evadirse el pago de los impuestos.
5. Deberían mejorarse los análisis sociales, basados en información precisa y actualizada, para así reflejar mejor la realidad actual. Para ello, las ONGs deberían colaborar en el proceso de investigación. Los gobiernos deberían involucrar a la sociedad civil (especialmente a aquellos que trabajan con los pobres) a la hora de formular las políticas y, por lo tanto, promoviendo una mayor participación democrática, así como mayor transparencia.
6. Los gobiernos deberían desarrollar y potenciar los programas de ayuda a los jóvenes para encontrar su primer trabajo y a iniciar su carrera profesional. En este sentido, es importante destacar el compromiso realizado por la Unión Europea en la Estrategia de Lisboa, no sólo de crear más puestos de trabajo, sino también de mejor calidad.
7. Deberían llevarse a cabo medidas activas para reducir el paro de larga duración, implementando programas de reinserción inmediatos y de formación cada vez más especializada, en línea con el compromiso de formación continua de la Estrategia de Lisboa.
8. Hay una necesidad de establecer salarios mínimos, decentes y adecuados.
9. El acceso universal a los servicios sociales debería estar garantizado, especialmente en las áreas rurales.
10. Los desempleados y otros destinatarios de ayudas sociales, a menudo, se sienten estigmatizados y suelen sufrir el estrés añadido de los incomprensivos empleados del sector público. Los gobiernos deberían promover activamente el fortalecimiento de los pobres. Y, más en concreto, deberían asegurar una formación adecuada de los funcionarios públicos, y especialmente, en relación con las aproximaciones, actitudes y destrezas interpersonales.
11. A menudo, los ciudadanos no están informados de los beneficios a los que tienen derecho y/o no pueden con la compleja burocracia. Los gobiernos deberían asegurarse

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

de que las personas conozcan sus derechos y de que los sistemas de acceso a las ayudas sean favorables para los usuarios.

12. Existe un claro vínculo entre la incapacidad y la pobreza: la incapacidad lleva a la pobreza y, por su parte, la pobreza conduce a la salud enferma, agravando las discapacidades existentes. La legislación y las políticas no discriminativas deben ir acompañadas de medidas de apoyo positivas con el fin de combatir y prevenir el riesgo de exclusión social. En concreto, los costes extras a los que se enfrenta una familia cuando uno de sus miembros es discapacitado o padece una enfermedad crónica (añadiendo, además que, a menudo, un miembro de la familia debe dejar de trabajar para proporcionar al enfermo los cuidados necesarios), casi nunca están dirigidos adecuadamente por los servicios sociales. La carga de cuidar de alguien, no debe recaer únicamente sobre la familia: el acceso a los servicios sociales es fundamental, en especial, en el caso de personas discapacitadas con fuertes necesidades de dependencia.
13. Los costes de la vivienda (bien la hipoteca, bien el alquiler) suponen el mayor gasto de una familia. Se deberían tomar medidas para asegurar el acceso oportuno a viviendas de bajo coste, de calidad y asequibles⁵⁶.
14. El principio de que las ayudas sociales deberían ser inferiores a los salarios debería desaparecer en su forma actual, especialmente si no tiene en cuenta el número de hijos de una familia y si se trata únicamente de un simple derecho⁵⁷.
15. Todas las resoluciones sociales nacionales deberían, por supuesto, aplicarse a todas las personas que, a efectos legales, residen en el país en cuestión, sean o no ciudadanos de la Unión Europea. En el caso de familias inmigrantes en una situación irregular, se deberían prever resoluciones especiales y, aun más importante, mecanismos que permitan a los inmigrantes gozar de los derechos de contratación, del acceso a la asistencia sanitaria, así como a los colegios para sus hijos. Regularizar la situación de dichas familias también ayudaría a combatir la economía sumergida, que apenas contribuye a la base impositiva nacional y que, a menudo, explota al trabajador inmigrante.
16. Resulta necesario incrementar las asignaciones presupuestarias para las ayudas a la protección social. Normalmente la legislación necesaria está en orden, pero faltan los medios financieros para implementarla.
17. Debería reforzarse el derecho legal a recibir la baja por maternidad. Con frecuencia, un embarazo supone el riesgo de perder un trabajo.
18. Debería existir una aproximación universal de la asistencia al menor, con mayores derechos en función del número de hijos en la familia.
19. Los gobiernos deberían fijar una línea de pobreza real.
20. Es necesario legislar adecuadamente, allí donde no hay legislación.

⁵⁶ Las recomendaciones 13 – 15 han sido desarrolladas por las Agencias de Cáritas de los actuales Estados miembros de la Europa de los 15.

Las recomendaciones 16 – 17 han sido desarrolladas por las Agencias de Cáritas de los nuevos Estados miembros.

Las recomendaciones 18 – 23 han sido desarrolladas por las Agencias de Cáritas de los futuros Estados miembros.

⁵⁷ Si se mantiene el principio en su forma actual, se corre el riesgo de caer en el círculo vicioso de la pobreza, en el que la gente nace en la pobreza, permanece en ella y tiene hijos que, a su vez, nacen en la pobreza, viven en ella y seguramente permanezcan en ella.

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

21. Incluso cuando existe la legislación apropiada, los medios son insuficientes. Debe disponerse de los recursos suficientes para poder implementar las políticas sociales.
22. El sistema impositivo debería ser favorable para la familia. La asistencia preescolar casi nunca es pública y resulta muy cara, lo que supone una auténtica penalización para la familia.
23. Dado que el desempleo es una fuente básica de pobreza, debería llevarse a cabo un sistema de beneficios adecuado, como es el caso en concreto de los países cuya economía está en pleno proceso de transformación / transición radical.
24. Deberían introducirse programas especiales para frenar el creciente número de niños callejeros en algunos países, como por ejemplo, en Moldavia y Rusia.

□ **RECOMENDACIONES A LA UNIÓN EUROPEA**

1. En términos generales, debería haber un compromiso renovado (particularmente a través del progreso demostrable) para alcanzar los objetivos fijados en la Estrategia de Lisboa y, en concreto, para luchar contra la pobreza y la exclusión social. Debería otorgarse una mayor prioridad y visibilidad a la Estrategia de Lisboa. Los ciudadanos deberían estar al tanto de tal Estrategia y alentados para participar en su ejecución.
2. Especial importancia tiene la necesidad de mantener los Planes de Acción Nacional, que se crean de acuerdo a directrices generales y que implican una participación de todos los participantes. Deberían preverse el asesoramiento de repercusiones en las familias más pobres y las reformas de los sistemas impositivos.
3. Debería haber una mayor articulación entre el Fondo Estructural Regional y el Fondo Social Europeo. En particular, los recursos del Fondo Regional deberían estar disponibles para ser invertidos en las personas que viven en las regiones más pobres de Europa, en línea con la Estrategia de Lisboa de la formación continua y la creación de más y mejores oportunidades laborales.
4. Deberían estudiarse correctamente las consecuencias de la introducción de una Constitución Europea con sus Estatutos de los Derechos Fundamentales. A efectos del presente informe, resulta de especial importancia, el Artículo II. 33 de los Estatutos, que garantiza la protección legal, económica y social de la familia.
5. Respecto a los refugiados e inmigrantes, la reunificación de la familia es extremadamente importante. La Directiva europea sobre la Reunificación adoptada el presente año, se encuentra lejos de comprometerse a garantizar la protección social de las familias. El voto unánime en el Comité de Asuntos Legales del Parlamento Europeo de 3 de diciembre de 2003 para proponer al Tribunal de Justicia europeo la anulación de dicha Directiva será bien recibido. Toda Directiva futura debería asegurar la reunificación de todos los miembros de una familia en un corto periodo de tiempo, así como el derecho al trabajo de todos ellos.
6. La Unión Europea, a raíz del éxito obtenido con el Año Europeo del Discapacitado, debería prever un Año Europeo de las Familias Monoparentales para que la gente tome conciencia de su difícil situación (y, en ocasiones, precaria) y también para elaborar programas y campañas que mejoren sus condiciones de vida.

BIBLIOGRAFÍA

- Families and Social Exclusion in the European Union por Fernández de la Hoz, informe encargado por el Observatorio Europeo sobre la situación social, la demografía y la familia, Viena, Julio 2001.
- Families and Family Policies in Europe, L. Hantrais y M. T. Letablier, 1996, Longman, Londres.
- Gendered Policies in Europe: Reconciling Employment and Family Life por L. Hantrais, Macmillan, Londres, 2002.
- The Family in the Modern Age: More than a Lifestyle Choice por Brigitte Berger, Transaction Publishers, Londres, 2002.
- Poverty in Europe in the mid-1990s: the Effectiveness of Means-tested Benefits por D. Sainsbury y A. Morissens, Journal of European Social Policy, vol. 14, Londres, 2002.
- How effective is the British Government's attempt to reduce child poverty? por D. Piachaud y H. Sutherly, Centro para el Análisis de la Exclusión Social, Londres, 2000.
- Family Benefits and Family Policies in Europe, Informe de la Comisión Europea, Bruselas, Junio 2002.
- Changing Family Policies in the Member States of the European Union editado por W. Dumon, European Observatory on National Family Policies, Bruselas, 1997.
- Choosing to Grow: Knowledge, Innovation and Jobs in a Cohesive Society, informe del Consejo Europeo en el tercer encuentro anual de primavera, 21 de marzo de 2003 acerca de la Estrategia de Lisboa sobre la acción económica, social y medioambiental. COM (2003) 5, Bruselas.
- Policy Responses to Social Exclusion: Towards Inclusion editado por J. Percy Smith, en concreto, Housing and Social Exclusion por M. Hawtin y J. Kettle, Open University Press, Buckingham, 2000.
- The Social Inclusion Process, Comisión Europea, Bruselas, Junio 2003.
- Poverty and Social Exclusion in Rome, Paris and London Project Newsletter N° 3, CERFE, Roma, 2002.
- Ce que font les ménages en situation de précarité: une enquête dans sept villes européennes por Daniel Bertaux, Centro de Estudios de Movimientos Sociales, CNRS-EHESS, Paris, 2002.
- Human Development Report 2003, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, Nueva York, publicado por Oxford University Press.
- Ecclesia in Europa, exhortación apostólica, post sínodo, Roma, Observatore Romano, Junio 2003.
- Herausforderungen des Sozialstaates por Franz-Xaver Kaufman, edición Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1997.
- Warum Familienpolitik? por Kurt Luescher, Eidgenoessische Koordinationskonferenz fuer Familienfragen, Herausgeber, Bern, 2003.
- Families with Small Children in eastern and western Europe por Ulla Björnberg y Jürgen Sass, Ashgate. Aldershot, 1997
- Gendered policies in Europe: Reconciling Employment and Family Life por L. Hantrais, Macmillan, Londres, 2002.

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

- Poverty in Transition Economies editado por S. Hutton y R. Redmond, Routledge, Londres, 2000.
- Social Welfare and the Family in Southern Europe por Claude Martin en Southern European Welfare States. Between Crisis and Reform editado por M. Rhodes, Frank Cass, Londres, 1997.
- Social Rights of Women with Children: Lone Mothers and Poverty in Italy, Germany and Great Britain por E. Ruspini, publicado en South European Society and Politics, vol. 4, no. 2. 1999.
- Family and Family Policies in Europe: Comparative Perspectives por A. Pfenning y T. Bahle, Peter Lang, Frankfurt, 2000.
- Housing and Social Exclusion por M. Hawtin y J. Kettle, en Policy responses to social exclusion, Towards Inclusion? editado por J. Percy-Smith, Open University Press, Buckingham, 2000.
- Towards an equitable Europe, Caritas Europa Position Paper, Bruselas, 2003.
- Les pauvres vivent moins longtemps por Gabriela Künzler y Carlo Knöpfel, Editions Caritas, Lucerna, 2002.

Créditos fotográficos .

- Páginas 8, 12, 16, 23, 34, 41, 42, 50, 54, 64, 68 y 70 del documento original **Reiner Riedler**
- Páginas 24, 30, 31, 46 y 62 del documento original **Yuri Mechitov**
- Páginas 29 y 59 del documento original **Samuel Bollendorff**

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

**ORGANIZACIONES CONFEDERADAS
DE CÁRITAS EUROPA**

ALBANIA

Caritas Albania

Rruga Don Bosko, 4

Tirana

Tel: (+355.42) 30 088

Fax: (+355.42) 34 327

caritalbania@caritas.icc-al.org

www.caritalbania.org

ANDORRA

Caritas Andorrana

Casa de l'Església Sta. Ma del Fener,

C/.Sant Salvador,9

Andorra La Vella

Tel: (+376.8) 06 111

Fax: (+376.8) 66 414

caritas.andorra@andorra.ad

www.caritas.ad

ARMENIA

Caritas Armenia

V. Sargissian str. 8

Side-street nr. 3

Gyumri

Tel: (+374) 41 37 201

Fax: (+374) 41 39 368

caritasarm@gyumri.am

AUSTRIA

Oesterreichische Caritaszentrale

Albrechtskrethgasse 19-21,

1160 Vienna

Tel: (+43 1) 48 83 14 10

Fax: (+43 1) 48 83 19 00

office@caritas-austria.at

www.caritas.at

BULGARIA

Caritas Bulgaria

Oboriste Str. 9

1504 Sofia

Tel: (+359 2) 944 18 58-73

Fax: (+359 2) 946 11 33

BIELORRUSIA

Caritas Belarus

3/22 Masherova Str.

200000 Minsk

Tel: (+375 17) 227 51 02

Fax: (+375 17) 227 51 02

caritask@nsys.by

BÉLGICA

Caritas Secours International Belgique

Rue de la Charité 43^a

1210 Brussels

Tel: (+32 2) 229 36 11

Fax: (+32 2) 229 36 36

caritas.sec.int@caritasint.be

**Caritas Catholica en Belgique
francophone et germanophone**

Rue Belliard 23^a

1040 Brussels

Tel: (+32 2) 230 39 27

Fax: (+32 2) 230 23 77

caritas.fr@skynet.be

Caritas Vlaanderen

Guimardstraat 1

1040 Brussels

Tel: (+32 2) 507 01 05

Fax: (+32 2) 512 01 18

post@caritas.be

BOSNIA-HERZEGOVINA

Caritas Bosnia-Herzegovina

M.1.K. Ljubusaka 6

71000 Sarajevo

Tel: (+387 71) 20 64 41-2

Fax: (+387 71) 20 66 68

carbkbih@bih.net.ba

INGLATERRA Y GALES

CAFOD

Catholic Fund for Overseas Development

2 Romero Close,

Stockwell Road

London SW9 9TY

Tel: (+44 207) 73 37 900

Fax: (+44 207) 27 49 630

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

caritas.bulgaria@caritas-bg.org

CROACIA

Caritas Croatia

Kaptol 26

10000 Zagreb

Tel: (+385 1) 48 12 022

Fax: (+385 1) 48 12 103

caritas.croatia@zg.tel.hr

REPÚBLICA CHECA

Ceska Katolicka Charita

Vladislavova 12

11000 Prague 1

Tel: (+420 2) 96 24 33 43-44-45

Fax: (+420 2) 96 24 33 33

sekretariat@caritas.cz

www.charita.cz

DINAMARCA

Caritas Danmark

Vibevej 7 A, 1

2400 Copenhagen

Tel: (+45 38) 10 30 49

Fax: (+45 38) 10 53 40

caritas@caritas.dk

www.caritas.dk

ESTONIA

Caritas Estonia

Vene Street 20-1

10123 Tallinn

Tel: (+372) 64 64 301/02

caritas@caritas.ee

www.caritas.ee

GERMANY

Deutscher Caritasverband

Karlstr. 40

79104 Freiburg

Tel: (+49 761) 200 274

Fax: (+49 761) 200 5 72

contact@caritas.de

www.caritas.de

GRECIA

Caritas Hellas

Kapodistriou 52

hqcafod@cafod.org.uk

www.cafod.org.uk

CSA - Caritas Social Action

39 Eccleston Square

London SW1 V1BX

Tel: (+44 207) 901 4875

Fax: (+44 207) 901 4874

vincia@cbcew.org.uk

FINLANDIA

Caritas Finland

Maneesikatu 5

Helsinki 00170

Tel: (+358 0) 135 79 98

Fax: (+358 0) 135 40 01

info@caritas.inet.fr

FRANCIA

Caritas France – Secours Catholique

Rue du Bac 106

75341 Paris

Cedex 07

Tel: (+33 1) 45 49 73 00

Fax: (+33 1) 45 49 94 50

dir-internationale@secours-catholique.asso.fr

<http://www.secours-catholique.asso.fr/>

GEORGIA

Caritas Georgia

3a Plateau Nutsbidze II

380083 Tbilisi

Tel: (+995 32) 94 20 73/81 16/25 13 87

Fax: (+995 32) 94 20 73/81 16/25 13 87

caritas-georgia@caritas.ge

LETONIA

Caritas Letonia

Kraslavas 22-18

1003 Riga

Tel: (+3719) 22 48 37

Fax: (+3719) 21 02 66

roze@aib.lv

LITUANIA

Caritas Lithuania

Aukstaiciu 10

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

10432 Athens
Tel: (+30 10) 524 66 37
Fax: (+30 10) 524 79 90
caritashellas@caritas.gr

HUNGRÍA

Caritas Hungarica

Postafiók 239
1519 Budapest
Tel: (+36 1) 372 09 10/365 09 79
Fax: (+36 1) 372 09 14
office@caritas.org.hu

ISLANDIA

Caritas Island

P.O. Box 7043
127 Reykjavik
Tel: (+354) 55 88 36
Fax: (+354) 56 204 37
sigriduri@isholf.is

IRLANDA

Trócaire

Maynooth, Co.Kildare
Tel: (+353 1) 629 33 33
Fax: (+353 1) 629 06 61/58
info@trocaire.ie
www.trocaire.org

ITALIA

Caritas Italiana

Viale Ferdinando Baldelli 41
00146 Rome
Tel: (+39 06) 54 19 21
Fax: (+39 06) 54 10 300
segreteria@caritasitaliana.it
www.caritasitaliana.it

MÓNACO

Caritas Monaco

Rue des Fours 6
98000 Monaco
Principality of Monaco
Tel: (377) 93 30 87 70
Fax: (377) 93 25 01 04
caritasmonaco@aol.com

PAÍSES BAJOS

Cordaid

P.O. Box 16440

3005 Kaunas
Tel: (+370 7) 32 35 48
Fax: (+370 7) 20 55 49
caritas@lcn.lt

LUXEMBURGO

Caritas Luxembourg

Rue Michel Welter 29
L-2730 Luxembourg
Tel: (+35 2) 402 131 200
Fax: (+35 2) 402 131 409
caritas@caritas.lu
www.caritas.lu

MACEDONIA

Caritas Macedonia

ul. Petar Poparsov 47
1000 Skopje
Tel: (+389 2) 32 24 190
Fax: (+389 2) 32 20 622
caritasmacedonia@hotmail.com

MALTA

Caritas Malta

Lion Street 5
VLT 16 Floriana
Tel: (+356) 21 24 19 29
Fax: (+356) 21 24 63 74
info@caritasmalta.org
www.caritasmalta.org

MOLDAVIA

Caritas Moldova

Stradel La Sf. Andrei 7
Chisinau MD 2004
Tel: (+373 2) 29 31 56
Fax: (+373 2) 29 31 49
caritas@caritas.mldnet.com
www.caritas.md

RUMANIA

Confederatia Caritas Romania

Washington str., no. 38
71241 Bucarest 63
Tel: (+40 21) 231 29 00/230 40 13
Fax: (+40 21) 231 29 00/230 40 13
ccr@caritas.org.ro
www.caritas.org.ro

RUSIA

Federal Caritas of Russia

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

2500 BK The Hague
Tel: (+31 70) 31 36 300
Fax: (+31 70) 31 36 301
cordaid@cordaid.nl
www.cordaid.nl

NORUEGA

Caritas Norge

P.B. 5254 Majorstua
Oslo 0303
Tel: (+47 23) 33 43 60
Fax: (+47 23) 33 43 61
caritas@caritas.no
www.katolsk.no/caritas

POLONIA

Caritas Polska

Skwer Kardynala
Wyszynskiego 6
01-015 Warsaw
Tel: (+48 22) 636 41 70
Fax: (+48 22) 838 70 59
caritas@caritaspolska.org.pl
www.caritaspolska.org.pl

PORTUGAL

Caritas Portuguesa

Praça Pasteur, nº 11 - 2º Esq.
1000-238 Lisboa
Tél: (+ 35121) 845 42 20
Fax: (+ 35121) 845 42 21
caritasportuguesa@mail.telepac.pt

SERBIA Y MONTENEGRO

Caritas Serbia and Montenegro

Visegradska 23
11000 Belgrade
Tel: (+38111) 36 10 438
Fax: (+38111) 68 84 58
caritas1@eunet.yu

ESLOVAQUIA

Slovenska Katolícka Charita

Kapitulská 18
81415 Bratislava
Tel: (+4212) 54 43 25 03/28 01/15 06
Fax: (+4212) 54 43 30 97
charita@computel.sk

ESLOVENIA

ul. Mayakovskogo, 25-15
191014 St Petersburg
Russia
Tel: (+7812) 279 89 45
Fax: (+7812) 272 78 38
caritas@mail.admiral.ru

Caritas of the Asian

Part of Russia
P.O. Box 38
630033 Novosibirsk
Russia
Tel: (+73832) 47 65 47/73832 55 11 56
Fax: (+73832) 47 65 47/73832 55 11 56
secretariat@caritas.sib.ru
www.caritas.sib.ru

Caritas of the European part of Russia

P.B. 93
127434 Moscow
Russia
Tel: (+7095) 956 05 85/976 24 38
Fax: (+7095) 956 05 85/976 24 38
cepr@caritas.ru
www.caritas.ru

ESCOCIA

SCIAF

Scottish Catholic International Aid Fund

19 Park Circus
Glasgow G3 6BE
Tel: (+44 41) 35 45 555
Fax: (+44 41) 35 45 533
pchitnis@sciaf.org.uk
www.sciaf.org.uk

SUIZA

Caritas Schweiz

Löwenstrasse 3
6002 Lucerne
Tel: (+41 41) 419 22 22
Fax: (+41 41) 419 24 24
caritas@caritas.ch
www.caritas.ch

TURQUÍA

LOS ROSTROS DE LA POBREZA EN EUROPA

Caritas Slovenia

Kristanova 1
1000 Ljubljana
Tel: (+3861) 300 59 60
Fax: (+3861) 232 31 86
info@caritas.si
www.karitas.si

ESPAÑA

Caritas Española

Apartado de Correos no 10095
28015 Madrid
Tel: (+3491) 444 10 00
Fax: (+3491) 593 48 82
comunicacion.ssgg@caritas.es
www.caritas.es

SUECIA

Caritas Sverige

Ölandsgatan 42
11663 Stockholm
Tel: (+46 8) 55 60 20 00/+ 46 8 55 60 20 10
Fax: (+46 8) 55 60 20 20
caritas@caritas.se
www.caritas.se

Caritas Turkey

Harbiye Cayiri Sok no 64
80230 Emadag - Istanbul
Tel: (+90 212) 234 45 64/240 88 01
Fax: (+90 212) 240 88 01/233 11 93
caritas@caritas-tr.org

UCRANIA

Caritas Ukraine

Caritas of the Greek Catholic Church
Vul. Kostiantynivska 22/17, kv. 15
04071 Kyiv
Tel: (+380 44) 467 60 80/462 59 17/416 43 79
Fax: (+380 44) 416 63 75
caritas@caritas-ukraine.org
www.caritas-ukraine.org

Caritas Spes

Caritas of the Roman Catholic
Church in Ukraine
bul. Kostiolna, 17
01001 Kiev-1
Tel: (+380 44) 228 19 37/17 84
Fax: (+380 44) 228 71 71
cs-sec.general@catholic.kiev.ua
www.caritas-spes.org.ua

AGRADECIMIENTOS

Poverty has faces in Europe: The Need for Family-Oriented Policies es, en gran medida, fruto del esfuerzo de muchos. Deseo dar las gracias especialmente a la Comisión de Políticas Sociales de Cáritas Europa y al Comité de Dirección, que encargó este informe y, en particular, a Denis Viento, Presidente de Cáritas Europa y a Marius Wanders, Secretario General.

También quiero agradecer a Arturo Álvarez Rosete, becario independiente en el Reino Unido, quien realizó las investigaciones preliminares. Dominique Saint-Macary, (Caritas Francia - Séjours Catholique) nos ayudó a estudiar los casos de madres solteras.

En cuanto a los aspectos de comunicación y de relaciones públicas, mi gratitud va dirigida a Annalisa Mazzella, Directora de Comunicaciones de Cáritas Europa. Un agradecimiento especial a Caritas Francia - Séjours Catholique, especialmente a Philippe Lefilleul y Maylis d'Aboville, que coordinaron el proyecto fotográfico con el apoyo de Liana Mkheidze de Cáritas Georgia y Gabriela Sonnleitner de Cáritas Austria. El compromiso y dedicación de los fotógrafos, Samuel Bollendorff, Reiner Riedler y Yuri Mechitov, ha sido esencial en la realización de esta iniciativa.

Asimismo debo dar las gracias a las Organizaciones Confederadas de Cáritas Europa, cuya participación activa ha sido un *sine qua non* de esta empresa. No hubiese sido posible realizar el presente informe sin el compromiso de un equipo de trabajo, presidido por Carlos Knöpfel de Cáritas Suiza. Le doy las gracias también a Janina Kukauskienė de Cáritas Lituania; Andrij Waskowycz de Cáritas Ucrania (G. C.) y a Dominic Verhoeven de Cáritas Vlaanderen, en Bélgica.

Y, por último, debo destacar la contribución decisiva de Hielen Sudworth, nuestra Editora Consultora.

Hubert Cornudet
DIRECTOR Y COORDINADOR DE LA POLÍTICA SOCIAL DE ESTE INFORME
CÁRITAS EUROPA

NOTAS:



Rue de Pascale, 4 – 1040 Bruselas – Bélgica
Tel: +32 (0)2 280 02 80 – Fax: +32 (0)2 230 16 58
E-mail: info@caritas-europa.org –
Página web: <http://www.caritas-europa.org>