

La estrategia de la Unión Europea de lucha contra la pobreza

Joaquín Arriola

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

1. Introducción

La crisis de los años setenta del siglo XX se tradujo en la reaparición en Europa occidental de importantes bolsas de pobreza, un fenómeno social que se creía superado por el pacto social de postguerra y el rápido crecimiento económico de las décadas precedentes. Los estudios encargados por la Comisión a finales de dicha década (G. Room 1995) mostraron que lejos de ser un fenómeno asociado a comportamientos individuales perturbados (enfermedades mentales, drogadicción etc.), la pobreza en los países más ricos del mundo es un componente estructural del modelo socioeconómico mismo.

Pero el enfoque prevalente en la UE tiende a achacar a factores contingentes el origen del problema. Inicialmente se atribuyó el aumento de la pobreza a las elevadas tasas de desempleo asociadas a la crisis. La UE –entonces CEE- se planteó diseñar unos programas de lucha contra la pobreza como consecuencia del impacto social que la crisis industrial de 1973 estaba teniendo en las condiciones de vida de millones de trabajadores sin empleo.

Sin embargo, había un problema de diseño institucional que casi cuarenta años después aun no se ha resuelto: el Tratado de Roma establece que la política social es una competencia de los estados, en la cual la Comunidad “apoyará y completará la acción de los Estados miembros” en materia de lucha contra la exclusión social. Los tratados posteriores la señalan como una responsabilidad compartida, pero añaden que la acción de la Comunidad se limita al desarrollo por parte del Consejo de “medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar el conocimiento, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, y promover fórmulas innovadoras y experiencias de evaluación con el fin de luchar contra la exclusión social.”

La consolidación de la orientación neoliberal de la UE, iniciada con el Acta Única (1986) y el Tratado de Maastricht (1992), se traduce en un tratamiento marginal de la política antipobreza, que tan solo aparece mencionada en relación con la cooperación al desarrollo (art. 130 del Tratado).

Finalmente, en el Tratado de Lisboa en vigor desde diciembre de 2009, se establece que estas medidas podrán ser adoptadas también por el Parlamento Europeo, aunque **excluye** la lucha contra la exclusión social de la posibilidad de desarrollar mediante directivas “las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros” capacidad que si se reconoce en cuestiones relativas a las condiciones laborales. (Art. 153.2 .b)

Esta falta de visibilidad institucional y política de la pobreza en Europa se trasluce también en las “cartas sociales”, que con un carácter más testimonial que normativo, acompañan la construcción (esa sí, normativa) del mercado único. En la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 no se menciona siquiera la pobreza o la exclusión social como una situación en torno a la cual se debe establecer un compromiso social. La Carta de los Derechos Fundamentales actualmente vigente tan solo se refiere al asunto en su artículo 3 que señala, con un enfoque exclusivamente asistencial del problema, como “Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales.”

2. Los primeros programas. De la pobreza a la exclusión social

La primera referencia a la lucha contra la pobreza en la Comunidad se remonta a la Resolución del Consejo de 21 de enero 1974, cuando se aprueba un programa de acción social para el período 1974-1976. Entre la serie de medidas prioritarias acordadas por el Consejo de esa ocasión se puede encontrar la aplicación de medidas específicas de lucha contra la pobreza, preparando proyectos piloto en cooperación con los Estados miembros. La aplicación de estas medidas fue objeto de dos decisiones del Consejo específica para el programa de lucha contra la pobreza: los de 22 de julio de 1975 y 12 de diciembre 1977. (Comisión Europea, 1981).

El primer programa europeo de lucha contra la pobreza (1975-80) todavía no contaba siquiera con una definición consensuada sobre la pobreza, Con la puesta en marcha del primer programa, la CE estableció una definición de pobreza, como la situación en la que

“individuos o familias tienen recursos tan reducidos que los excluyen del estilo de vida considerado mínimamente reducidos que los excluyen del estilo de vida considerado mínimamente aceptable para el Estado Miembro en el que habitan” (Comisión Europea, 1975).

Tampoco se contaba con una estadística de pobreza a nivel comunitario.¹ Con todo, a partir de diversas fuentes estadísticas y de las encuestas a hogares, las primeras estimaciones hablan de 30 millones de pobres en los países que componían la Comunidad a mediados de los setenta en una tendencia creciente en la segunda mitad de la década (Comisión Europea 1981 p.9). El número de pobres se elevaba a 44 millones a mediados de los ochenta, al poner en marcha el segundo plan, (1985-89) en el que también se modificó la definición de pobreza:

“A los fines de la presente Decisión, se entiende por personas pobres los individuos, las familias y los grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan escasos que no tienen acceso a las condiciones de vida mínimas aceptables en el Estado miembro en que viven.” (Consejo Europeo 1985)

Dotados con 19,6 millones de ecus el primero y con 25 millones de ecus el segundo, el alcance de estos programas iniciales no va muy lejos, pues se limitan a financiar acciones de investigación y de difusión e intercambio de conocimientos acerca de la pobreza en la Comunidad. Quizá su logro más relevante fuera en la dimensión estadística, que facilita la estimación de la evolución de la pobreza y la comparación entre países.

El “Programa Comunitario Para La Integración Económica y Social de los Grupos Menos Favorecidos “Pobreza 3” (1989-1994)”, quiso dar un salto cualitativo, orientándose hacia un enfoque que se denomina “pluridimensional”. Aunque no está del todo claro el contenido de las diversas dimensiones que lo conforman, pues la Comisión se limita a señalar que el programa

“...ponía de relieve estrategias que contemplaban al mismo tiempo la integración económica y la integración social de las poblaciones más desfavorecidas, fundadas en la asociación de las instituciones públicas y privadas y llevadas a cabo (con la participación de las poblaciones interesadas (.) Su objetivo consiste en fomentar la experimentación de estrategias innovadoras de lucha contra la pobreza, y en contribuir así a la identificación de las buenas prácticas, al estímulo de las políticas y al desarrollo del debate público en este sector.” (Comisión Europea 1995 p. 3)

¹ Los datos más antiguos recopilados por la oficina europea de estadística se remontan tan solo a 1995.

Pero los 55 millones de ecus de presupuesto tampoco daban para mucho, así que el Consejo decidió desoir las recomendaciones de la Comisión y no continuar con una cuarta edición del programa, asumiendo, como dice la propia Comisión en su informe, que

“La lucha contra la pobreza y la exclusión deriva fundamentalmente de la responsabilidad de los Estados miembros y de sus autoridades nacionales, regionales y locales. Un programa específico como Pobreza 3 no tiene pues ni la vocación ni los medios de responder a la amplitud de las situaciones de pobreza y de exclusión de la Unión.” (CE 1995 p.3)

En todo caso, entre el primer y el tercer programa, la Unión ha ido avanzando en la clasificación de las situaciones de pobreza, elaborando un concepto complejo de la misma, que incluye como un componente esencial la referencia a la “exclusión social”, y diversos indicadores en permanente proceso de mejora para su medición.

3. La pobreza en la estrategia de Lisboa

La ausencia de recursos y de ambición de los programas comunitarios iban de la mano con el escaso desarrollo de las políticas nacionales de lucha contra las condiciones que generan la pobreza en Europa. La población en riesgo de pobreza en la UE15 era un 16% del total en 1995, y seguía siendo el mismo porcentaje en 2011.²

En la década de los noventa, los elevados índices de pobreza en los países de Europa del Este se vincularon con los problemas de la transición de una economía planificada a otra en que la asignación de los recursos se decide mediante criterios de mercado. Como los pobres, por definición, carecen de poder de mercado, se decidió darle un mayor protagonismo a las políticas de lucha contra la exclusión y la pobreza.

Aunque desde principios de la década de los noventa la Unión Europea había definido ya su nueva ideología bajo una marcada orientación de mercado, hay que esperar hasta el año 2000 para que la Unión se dote de una estrategia de avance con objetivos definidos y revisables. La UE se fijó como objetivo estratégico “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.” (Consejo Europeo, 2000).

Como el aumento de la población en riesgo y situación de pobreza en Europa no deja de crecer, el Consejo decide a principios de la década de los 2000, retomar la agenda europea de lucha contra la pobreza.

La propia estrategia es un tanto confusa en lo que se refiere a la lucha contra la pobreza, por cuanto por un lado, se afirma que para alcanzar ese objetivo hay que “invertir en capital humano” y fomentar “un Estado de bienestar activo y dinámico” para garantizar una “nueva economía del conocimiento” pero no para acabar con la pobreza, sino para intentar que esa nueva economía “no incremente los problemas sociales existentes de desempleo, exclusión social y pobreza”. Pero al mismo tiempo que se reconoce implícitamente que el nuevo modelo genera pobreza y exclusión, y que la estrategia busca simplemente mantener estos problemas en el nivel existente, más adelante se afirma “es inaceptable el número de personas que viven en la Unión por debajo del umbral de pobreza y excluidas socialmente. Deben tomarse medidas que tengan un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza estableciendo objetivos adecuados que deberá acordar el Consejo a más tardar a finales de año (...) Las políticas para combatir la exclusión social deberían basarse en un método abierto de coordinación que combine los planes de acción nacionales y una iniciativa de la Comisión para

² Población con un ingreso inferior al 60% del ingreso mediano.

la cooperación en este ámbito que deberá presentarse a más tardar en junio de 2000. “ (Consejo Europeo, 2000)

Para tratar de dotar de mayor coherencia a la estrategia global con el objetivo de lucha contra la pobreza, el consejo elabora poco después una comunicación con los *objetivos en la lucha contra la pobreza y la exclusión social*, en la que se afirma que la UE decide hacer de la lucha contra la pobreza y la exclusión social “uno de los elementos centrales de la modernización del modelo social europeo.” (Consejo Europeo 2001).

Abundando en el concepto desarrollado en los informes de evaluación de los programas, el Consejo reafirma el carácter “pluridimensional” de la pobreza y la exclusión, que al parecer obliga a insertar la lucha contra la pobreza como una dimensión transversal a un conjunto muy amplio de políticas:

“La pobreza y la exclusión social adoptan formas complejas y pluridimensionales que obligan a recurrir a un amplio abanico de políticas en el marco de esta estrategia global. Paralelamente a la política de empleo, la protección social juega un papel primordial, pero se debe reconocer también la importancia de otros factores tales como la vivienda, la educación, la salud, la información y la comunicación, la movilidad, la seguridad y la justicia, el tiempo libre y la cultura.

Conviene, pues, integrar en las diferentes políticas (*mainstreaming*), en los planos nacional y comunitario, el objetivo de lucha contra la pobreza y la exclusión social. (Consejo Europeo 2001).

Sin embargo, los siguientes párrafos desmienten la orientación *poliédrica* del enfoque europeo de la pobreza, al focalizarse en un único factor: el empleo, y una única dimensión del mismo: las denominadas “políticas activas”:

“El empleo es la mejor protección contra la exclusión social. A fin de desarrollar un empleo de calidad, conviene desarrollar la capacidad de inserción profesional, en particular gracias a la adquisición de competencias y a la formación permanente. La puesta en práctica de los objetivos que la Unión Europea se ha fijado en el marco de la estrategia europea para el empleo contribuye así de manera determinante a la lucha contra la exclusión. El crecimiento económico y la cohesión social se refuerzan mutuamente. Una sociedad con más cohesión social y menos exclusión es la prueba de una economía más potente.

Los sistemas de protección social desempeñan igualmente un papel estratégico. A este respecto, los sistemas nacionales de asistencia social y los sistemas que garantizan unos recursos suficientes son importantes instrumentos de la política de protección social. Es importante, en el marco de un Estado social activo, promover unos sistemas modernos de protección social que favorezcan el acceso al empleo. Las pensiones de jubilación y el acceso a la asistencia sanitaria desempeñan igualmente un papel importante en la lucha contra la exclusión social.” (ibid.)

En todo caso, la Estrategia de Lisboa descarta que se vaya a ir estableciendo una política comunitaria de lucha contra la pobreza, al reafirmar el carácter subsidiario y complementario de todas las iniciativas comunitarias al respecto:

“La puesta en práctica de esta actuación [la lucha contra la pobreza y la exclusión social a escala comunitaria, N.d.A.] debe hacerse respetando el principio de subsidiariedad. La lucha contra la exclusión social es ante todo responsabilidad de los Estados miembros y de sus autoridades nacionales, regionales y locales, en conexión con el conjunto de agentes interesados,

especialmente los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales. Asimismo, se acopla a las características nacionales de los sistemas de protección social y de las políticas sociales.” (ibid.)

Por lo tanto, el Consejo, en el marco de la Estrategia de Lisboa, se limita a realizar un conjunto de recomendaciones para las políticas de los estados. En sí mismo, el conjunto de objetivos es ambicioso, y plantea un serio desafío de compatibilidad con la orientación liberalizadora y de mercado que promueve la propia estrategia de Lisboa:

- “1. Fomento de la participación en el empleo y del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos
- 1.1. Fomento de la participación en el empleo
- En el contexto de la estrategia europea para el empleo y, en particular, de la aplicación de las líneas directrices:
- a) favorecer el acceso a un empleo duradero y de calidad para todas las mujeres y todos los hombres en situación de trabajar, especialmente:
- estableciendo para las personas que pertenezcan a los grupos de población más vulnerables planes de acompañamiento hacia el empleo y movilizándolo a tal efecto las políticas de formación,
 - desarrollando políticas que favorezcan la articulación entre la vida profesional y la familiar, sin olvidar las referentes a las guarderías y al cuidado de las personas dependientes,
 - utilizando las oportunidades de inserción y de empleo de la economía social;
- b) prevenir las rupturas profesionales desarrollando la capacidad de inserción profesional mediante la gestión de recursos humanos, la organización del trabajo y la formación permanente.
- 1.2. Fomento del acceso de todos a los recursos, derechos, bienes y servicios
- a) Organizar los sistemas de protección social, especialmente de modo que:
- contribuyan a garantizar a todas las personas los recursos necesarios para vivir en condiciones de dignidad humana,
 - ayuden a superar los obstáculos para la obtención de un empleo, garantizando que el acceso al empleo se traduzca en unos ingresos mayores y favoreciendo la capacidad de inserción profesional.
- b) Aplicar políticas que tengan por objetivo el acceso de todos a una vivienda digna y salubre, así como a los servicios esenciales necesarios, teniendo en cuenta el contexto local, y a una existencia normal en dicha vivienda (electricidad, agua, calefacción, etc.).
- c) Aplicar políticas que tengan por objetivo el acceso de todos a los cuidados necesarios para su estado de salud, incluso en caso de dependencia.
- d) Desarrollar prestaciones, servicios o medidas de acompañamiento para las personas que los requieran, que les permitan un acceso efectivo a la educación, a la justicia y a otros servicios públicos y privados, como la cultura, el deporte y las actividades recreativas.
2. Prevención de los riesgos de exclusión
- a) Aprovechar plenamente las posibilidades de la sociedad del conocimiento y de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, y velar por que nadie quede al margen de la misma, prestando especial atención, entre otras cosas, a las necesidades de las personas con discapacidades.
- b) Aplicar políticas que tengan por objetivo evitar las crisis en las condiciones de vida que puedan conducir a situaciones de exclusión, especialmente en lo que se refiere a los casos de endeudamiento excesivo, exclusión escolar o pérdida de la vivienda.
- c) Aplicar medidas destinadas a preservar toda forma de solidaridad familiar.
3. Actuación en favor de los más vulnerables
- ”

a) Favorecer la integración social de las mujeres y los hombres que, especialmente en razón de su minusvalía o de su pertenencia a un grupo social con particulares dificultades de inserción, corran el riesgo de encontrarse en situaciones de pobreza persistente.

b) Actuar con miras a la eliminación de las situaciones de exclusión social que afecten a los niños y darles todas las oportunidades de una buena inserción social.

c) Desarrollar acciones globales destinadas a los territorios en los que exista exclusión.

Estos objetivos podrán ponerse en práctica integrándolos en el conjunto de los demás objetivos o mediante políticas y acciones específicas.

4. Movilización de todos los agentes

a) Promover, según las prácticas nacionales, la participación y la expresión de las personas en situación de exclusión, particularmente en lo tocante a su situación, a las políticas y a las acciones de las que son destinatarias.

b) Velar por la integración de la lucha contra las exclusiones en el conjunto de las políticas, especialmente:

- movilizandando conjuntamente a las autoridades a nivel nacional, regional y local, cada una dentro de sus competencias respectivas,

- desarrollando procedimientos y estructuras de coordinación apropiados,

- adaptando los servicios administrativos y sociales a las necesidades de las personas en situación de exclusión y asegurándose de que los agentes sobre el terreno sean sensibles a dichas necesidades.

c) Promover el diálogo y la colaboración entre todos los agentes públicos y privados interesados, especialmente:

- implicando a los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de servicios sociales, cada cual en el marco de sus competencias respectivas en materia de lucha contra las exclusiones,

- fomentando la responsabilidad y la actuación de todos los ciudadanos en la lucha contra la pobreza y la exclusión social,

- propiciando la responsabilidad social de las empresas.” (ibid.)

Pese a lo complejo y ambicioso de los objetivos enumerados, no se prevé ningún compromiso explícito ni ningún mecanismo comunitario de seguimiento de estos objetivos, cuya consecución queda al arbitrio de las autoridades nacionales. Las acciones de apoyo que eventualmente pudiera poner en marcha la Comisión, se basarán en el método abierto de coordinación —es decir, estarán sujetas al consenso previo de todos los estados—. Ni siquiera se contempla analizar decididamente en materia de seguimiento estadístico de la evolución de la pobreza y del impacto de las políticas, por cuanto el Consejo acordó que el seguimiento de los objetivos y los instrumentos se definirán “en el plano nacional”, incitando a los estados a definir “indicadores y modalidades de control que permitan evaluar el progreso conseguido en cada uno de los objetivos desarrollados en su plan de acción nacional”, limitando la labor de la Comisión a identificar “buenas prácticas” y hacer un “informe de síntesis” de lo que eventualmente pudieran llevar a cabo los gobiernos nacionales en este terreno.

En definitiva, la Estrategia de Lisboa deja en manos de los estados el diseño de sus políticas de lucha contra la pobreza, instando todo lo más a que la Comisión realice labores de coordinación.

En 2008 la Comisión elaboró una Recomendación para que los estados de la Unión adoptasen políticas más activas para la inclusión de los excluidos del mercado laboral (Comisión Europea, 2008), recomendando que se elaborase y aplicase una estrategia global integrada entre el nivel local, regional, nacional y comunitario, combinando:

- un **apoyo a la renta adecuado**, los Estados miembros deberían reconocer y aplicar el derecho de los individuos a los recursos y la ayuda social suficientes como parte de un dispositivo global y coherente para combatir la exclusión social;
- unos **mercados de trabajo inclusivos**, los Estados miembros deberían prestar ayuda a las personas aptas para el trabajo para que consigan un primer trabajo o un nuevo empleo acorde a su capacidad, y para que los conserven;
- al **acceso a unos servicios de calidad**, los Estados miembros deberían garantizar que las personas que lo precisen reciban un apoyo social adecuado, al objeto de promover la inclusión social y económica.

Asimismo se recomendaba incluir a todos los actores pertinentes en el desarrollo, la ejecución y la evaluación de la estrategia, contribuir a prevenir la transmisión intergeneracional de la pobreza, adoptar medidas para mejorar los indicadores y la información estadística sobre las políticas de inclusión activa.

Sin embargo, estas recomendaciones no han sido objeto de una evaluación rigurosa en lo referente a su aplicación, ni por tanto en la eficacia del método abierto de coordinación como procedimiento de aplicación de los acuerdos y las políticas. Como veremos, los datos cuantitativos más bien permiten constatar una inadecuación fundamental de los instrumentos disponibles. La Estrategia finalmente acordada se encuentra lejos de cubrir los tres pilares de la recomendación.

4. El año de la lucha contra la pobreza

Estas contradicciones y confusión están en la base del poco éxito de las políticas aplicadas. La propia UE, reconociendo que los 44 millones de pobres de los años ochenta se habían convertido en más de 80 millones a principios del siglo XXI (Rojas Mullor 2011), proclamó en 2010 como el año de la lucha contra la pobreza y la exclusión social³.

Sin embargo, no parece que se hayan movilizado muchos recursos nacionales para alcanzar dicho objetivo; la propia Comisión reconoce que aún queda mucho por hacer en materia de consolidación del compromiso político de los Estados en la lucha contra la pobreza y la exclusión social (Com. Europea 2012). Con un presupuesto comunitario de 17,25 millones de euros para actividades en los 27 países más Islandia y Noruega, apenas se pasó de una serie de actividades de publicidad y propaganda –o de “sensibilización”, por usar una terminología más acorde a los usos y costumbres actuales (CE 2012).

En el año de la lucha contra la pobreza, el número de personas en situación vulnerable y de riesgo aumentó en el conjunto de la UE.

La coyuntura de crisis ha sido aprovechada para orientar todos los recursos públicos hacia garantizar el servicio de la deuda y a reflotar los bancos en quiebra. Para lograrlo, se han traído recursos de todos los servicios sociales, incluso desmontando algunos y convirtiéndolos en mercancías, donde la oferta se rige por criterios económico-contables y no de necesidades sociales. La participación de las organizaciones sociales, de la iniciativa privada, y de las propias personas en situación de exclusión y pobreza, ha sido, según la propia evaluación del año realizada por la Comisión, entre discreta y escasa:

“a pesar de algunos ejemplos positivos, no se ha aprovechado plenamente las posibilidades de consolidar los lazos con los interlocutores sociales y el sector

³ Entre 1986 y 2005, mientras que la población de la UE, con los nuevos países incorporados, aumentó un 43%, los pobres, “personas que carecen de los recursos necesarios para cubrir sus necesidades básicas”, aumentaron un 82%.

privado (...) Entre las metas importantes del Año Europeo 2010 figuraba la participación de las personas que sufren la pobreza tanto para fomentar la implicación personal como para desarrollar una forma más directa de participación ciudadana. El Año Europeo cumplió en parte las expectativas de dar la palabra directamente a hombres y mujeres directamente afectados...”(CE 2012 p. 9).⁴

Tabla 1. Programas europeos de lucha contra la pobreza

Programa	Periodo	Importe* (Millones ecus/euros)
Pobreza 1	1975-1979	19,6
Pobreza 2	1985-1989	25,0
Pobreza 3	1989-1994	55,0
Año Europeo	2010	17,3
Total		117,0
Media anual 1975- 2010		3,2

*Las cantidades totales varían entre unos informes y otros.

⁴ Intentando encontrar resultados del Año Europeo 2010, la Comisión Europea anexa el siguiente catálogo de actuaciones llevadas a cabo, listado que refleja el verdadero alcance de la iniciativa comunitaria:

- un proyecto belga destinado a ayudar a las personas socialmente excluidas a entrar en el mercado laboral a través de un asesoramiento individual y de contactos por redes;
- un autobús de gira en Portugal con jóvenes artistas para sensibilizar a la opinión pública sobre la pobreza y la exclusión social;
- un proyecto en los Países Bajos encaminado a reunir a asociaciones locales de sesenta municipios distintos y desarrollar estrategias integradas para abordar la exclusión social en sus zonas;
- una colaboración en Irlanda con la principal emisora de radio del país para retransmitir relatos de personas que viven en la pobreza;
- un programa austríaco de formación dirigido a asesores financieros para que puedan aconsejar a personas muy endeudadas o con otros problemas financieros;
- un proyecto alemán para ayudar a las personas desfavorecidas de origen inmigrante a integrarse en la sociedad ofreciéndoles oportunidades de ejercer el voluntariado en su municipio;
- una serie de seminarios regionales en Francia para poner de relieve las responsabilidades de las autoridades regionales a la hora de luchar contra la pobreza, teniendo en cuenta la diversidad de regiones y ciudades;
- un programa en Dinamarca concebido para ayudar a las personas con discapacidad psíquica a encontrar un trabajo ofreciendo formación sobre las necesidades específicas de este colectivo al personal de las oficinas de los servicios de empleo;
- una campaña en Luxemburgo para promover un servicio inmobiliario que ayude a las personas a acceder a una vivienda a precios asequibles en el sector privado, al tiempo que se garantizan los pagos por arrendamiento a los propietarios;
- un supermercado italiano que proporciona productos alimenticios básicos gratuitos a las personas más necesitadas;
- la organización de un concurso de redacciones dedicado al Año Europeo 2010 y a la iniciativa «Primavera en Europa» por parte de la representación de la Comisión Europea en Bulgaria; las mejores redacciones se publicaron en un folleto;
- talleres para niños y jóvenes en edad escolar (14-19 años) sobre el tema de la lucha contra la pobreza y la exclusión social organizados por la Oficina de la Comisión Europea en el País de Gales; asistió un total de 480 estudiantes;
- información ofrecida por el centro de información Europe Direct de Komotini (Grecia) a las partes interesadas locales sobre los programas sociales de la UE dirigidos a mejorar la inclusión social de la población gitana y de otros grupos de riesgo.

5. De Lisboa 2010 a Europa 2020

Quizá el mayor logro del año europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión es que en la nueva estrategia europea, llamada a sustituir a la fracasada Estrategia de Lisboa (la denominada Estrategia Europa 2020) se incluyera un objeto cuantitativo en materia de lucha contra la pobreza. Sin una evaluación a fondo de la ausencia de resultados en las políticas de inclusión social en el contexto de la Estrategia de Lisboa⁵, la nueva Estrategia Europa 2020 se propone:

“La Comisión Europea ha hecho de la lucha contra la pobreza un elemento clave de su agenda económica, laboral y social: la Estrategia Europa 2020. Los Jefes de Estado o de Gobierno han acordado un gran paso adelante: la meta común de que la Unión Europea saque por lo menos a 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social en la próxima década. Vendrán a continuación objetivos nacionales complementarios para los veintisiete Estados miembros. Reducir hasta el año 2020 en al menos 20 millones las personas que se encuentran en riesgo de pobreza en Europa.” (Comisión Europea, 2010a, pag.2)

A tal fin, la Comisión decidió establecer una **Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social** como una de sus siete iniciativas emblemáticas de actuación de la Estrategia Europa 2020. La Plataforma pretende crear un compromiso conjunto entre los Estados miembros, las instituciones de la UE y las partes interesadas clave para combatir la pobreza y la exclusión social:

“La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social representa la contribución de la UE para hacer frente a estos retos en el marco de la Estrategia Europa 2020. La Comisión ha identificado los siguientes ámbitos de actuación:

- emprender acciones en el conjunto de las políticas;

⁵ La propia CE reconoce, en el momento de poner en marcha la Estrategia, que la situación no solo no ha mejorado, sino todo lo contrario: “Con más de 120 millones de personas en la UE en riesgo de pobreza o exclusión social, los líderes de la UE se han comprometido a traer por lo menos 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social en 2020. La lucha contra la pobreza y la exclusión social es el núcleo de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Hoy en día, los países de la UE están lejos de alcanzar la meta de 2020 y el empeoramiento de la situación social provocada por la crisis económica que está socavando la sostenibilidad de los sistemas de protección social. Millones de europeos están todavía al margen, tanto del mercado de trabajo como de la inclusión social y la integración. Su número va en aumento, como lo demuestran las estadísticas de 2011:

- 24% de toda la población de la UE (más de 120 millones de personas), están en riesgo de pobreza o exclusión social - esto incluye el 27% de todos los niños en Europa, el 20,5% de los mayores de 65, y el 9% de los que tienen un trabajo.
- Cerca del 9% de los europeos vive con privación material grave - no tienen los recursos para tener una lavadora, un coche, un teléfono, para calentar sus hogares o para enfrentar a gastos inesperados.
- 17% de los europeos vive con menos de un 60% del ingreso medio de la casa de su país
- 10% de los europeos vive en hogares donde nadie tiene un trabajo
- Hay una gran brecha en el rendimiento entre los sistemas de protección social en los diferentes países de la UE - la mejor reduce el riesgo de pobreza en un 35%, la menos eficaz en menos del 15% (media de la UE 35%)
- 12 millones más mujeres que hombres viven en la pobreza en la UE.
- Poblaciones específicas, como los romaníes son especialmente afectados: dos tercios están en el paro, solo uno de cada dos niños asiste a escuelas infantiles y sólo el 15% tiene la secundaria completa.”

(tomado de: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=en>)

- hacer un uso más frecuente y más eficaz de los fondos de la UE en apoyo de la inclusión social;
- promover la innovación social basada en hechos;
- trabajar en asociación y aprovechar el potencial de la economía social;
- mejorar la coordinación de las políticas entre los Estados miembros. “ (Comisión Europea 2010a, pág. 6)

La Estrategia reconoce una gran diversidad de factores que generan pobreza y exclusión social en Europa: el desempleo sitúa en riesgo de pobreza al 44% de los parados, pero también el empleo precario afecta a un 8% de trabajadores ocupados que son pobres. Los bajos niveles de renta de los ancianos (19% de pobres). Se cita también las situaciones de privación material que afectan a la carencia de hogar, la pobreza energética, la exclusión financiera, el endeudamiento elevado de las personas y familias. Se focaliza hacia sectores con mayores tasas de riesgo de pobreza y exclusión, como los inmigrantes, la marginación de las minorías étnicas como los gitanos, los discapacitados y los enfermos crónicos graves (6,5 millones de personas en riesgo de pobreza son discapacitados).

La Estrategia 2020 insiste en que para atajar el problema se requieren

“...planteamientos que engloben todos los ámbitos de actuación, y ello requiere que el reto de combatir la pobreza se integre en el diseño de todas las políticas. Exige asimismo una coordinación mejor entre las políticas macroeconómicas y microeconómicas y pone de relieve el papel fundamental de una serie de ámbitos de actuación que rebasan los límites tradicionales de las políticas de inclusión y protección social: será esencial establecer sinergias eficaces con otras iniciativas emblemáticas de Europa 2020. “(Comisión Europea 2010a, pág. 6)

En concreto, la Estrategia 2020 propone actuaciones de inclusión activa desde distintas perspectivas que faciliten a las personas en riesgo de pobreza:

- acceso al empleo
- protección social y acceso a los servicios esenciales con enfoque preventivo y de intervención temprana
- reducir las desigualdades sanitarias y servicios sociales más eficientes
- generalizar el acceso a la educación infantil y reducir el fracaso escolar
- nuevas políticas de apoyo a los jóvenes
- mejorar la integración de inmigrantes
- políticas contra la discriminación sexual, de discapacitados, de enfermos mentales, de minorías étnicas
- acceso a viviendas dignas
- acceso a las tecnologías de la información y de las comunicaciones
- soluciones de eficiencia energética
- acceso a los servicios financieros

Pero lo que no aparece con claridad en la estrategia es un **compromiso financiero** fuerte para hacer efectivo el programa de lucha contra la pobreza. La propia Comisión reconoce que

Puesto que la próxima década va estar probablemente marcada por unos presupuestos públicos reducidos, las medidas tendrán que aumentar la eficiencia y la confianza encontrando nuevas formas participativas de abordar la pobreza, sin dejar de desarrollar políticas preventivas y de atender a las necesidades allí donde surjan. (CE 2010a, pag.3).

Por lo tanto, su propuesta para el siguiente periodo de programación financiera (2014-2020) se limita a proponer una mejor coordinación de los fondos estructurales en materia de lucha contra

la exclusión, y orientar la política de cohesión de forma que tome en consideración este objetivo, vinculando los objetivos sociales con los territoriales en materia de cohesión.

El Comité de Protección Social de la UE (CE 2011) recordaba que “el éxito de la Estrategia Europa 2020 depende de un enfoque integrado y coherente de todos los ámbitos de acción pertinentes”, y que “si la ayuda financiera de la UE se vincula a las prioridades de Europa 2020 y respalda la innovación social, su efectividad será mayor”. Más allá de las buenas palabras, nada indica que la discusión sobre las prioridades de la programación financiera 2014-2020 se esté guiando por este objetivo en concreto.

Aunque no existe una partida financiera específica en los fondos estructurales, diversas fuentes indican que en el periodo 2007-2013 el FSE destinó unos 10.000 millones de euros para proyectos que combaten la exclusión social (CE 2012^a pág.14); y el FEDER unos 18 mil millones (CE 2012b, pág. 29, CE 2013e, pág.16). Es decir, al margen de otras políticas que hayan podido tener un impacto positivo en contener o reducir la pobreza, lo cierto es que aproximadamente un 3% del presupuesto comunitario del actual periodo de programación de ha dedicado directamente a combatir la pobreza y la exclusión social.

La Comisión aprovecha la carencia de financiación específica⁶ para retomar las “**acciones innovadoras**” que desaparecieron en la política de cohesión del periodo 2007-2013, y que ahora se resucitan vinculadas a la política de lucha contra la pobreza. Por este medio, la Comisión conseguirá financiar directamente, sin pasar por transferir los recursos a los estados, algunos pequeños proyectos piloto que le permitan conseguir mayor protagonismo político en el diseño de una política que sigue siendo competencia de los estados miembros y por ello poco desarrollada a escala comunitaria. Quizá con este mismo objetivo en mente, se pretende además promover una participación más viable de las organizaciones no gubernamentales y representantes de la economía social en las plataformas establecidas en el ámbito comunitario para promover la lucha contra la pobreza, como pueden ser la Plataforma Europea contra la pobreza y la Exclusión Social⁷ y sus Convenciones Anuales⁸, o la Red de Expertos en Inclusión Social⁹.

6. Crisis e indefinición de las políticas comunitarias

La Estrategia manifiesta una aparente voluntad de que la lucha contra la pobreza y la exclusión sea un objetivo “transversal” al conjunto de políticas de la Unión y de los estados, y de insistir en que “Una mejor coordinación de las políticas significa que tiene que evaluarse cuidadosamente el **impacto social de las iniciativas de actuación** y que las consecuencias sociales potencialmente adversa han de minimizarse con medidas orientadas a la equidad y centradas en la pobreza”. (CE 2010^a pág.13)

Pero de hecho hay una cierta indefinición y una ausencia de prioridades claras, cuando la propia Comisión constata como la pobreza aumenta a causa de las políticas laborales promovidas en los países de la Unión en función de objetivos como la “competitividad” y

⁶ En la comunicación (CE 2010 a) tan solo se cita el programa *Progress*, y para el mismo, un compromiso financiero de 200 millones de euros para microcréditos de la UE y del Banco Europeo de Inversiones. La cifra que se manejaba para ayudas a los estados a gestionar los objetivos sociales de Europa 2020 (2.700 millones para siete años) es muy reducida para tener un impacto significativo.

⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=961>

⁸ La falta de motivación política por parte de los jefes de gobierno de la UE a la hora de abordar políticas efectivas contra la pobreza se refleja en que las conclusiones de la Convención Europea de 2011 ni siquiera se mencionaron en el Consejo Europeo subsiguiente (CE 2012b, pag. 6)

⁹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en>

“flexibilidad”, cuyo impacto en la pobreza no se analiza de forma específica, a pesar de reconocer que:

“(…) Desde 2000 ha aumentado el número de personas que padecen esta pobreza con empleo, como consecuencia del incremento del trabajo temporal y a tiempo parcial (incluido el trabajo a tiempo parcial involuntario), unido a veces al estancamiento de los salarios.(Comisión europea, 2010a, pág. 5)

Cuando en la Estrategia de Lisboa de 2000 se afirmaba que “la mejor salvaguardia contra la exclusión social es un trabajo”¹⁰, se estaba reflejando la realidad de un sistema social que la propia estrategia se encargaba de socavar. El sistema de pacto social con pleno empleo y protección universal estaba siendo desmontado desde principios de los años ochenta, y esa nueva orientación se oficializa con los nuevos tratados. La precarización general del mercado de trabajo se aceleró con la crisis, y el aumento de la pobreza es la consecuencia necesaria de esta dinámica.

Tabla 2. Población empleada en riesgo de pobreza (mayores de 18 años). Miles de personas

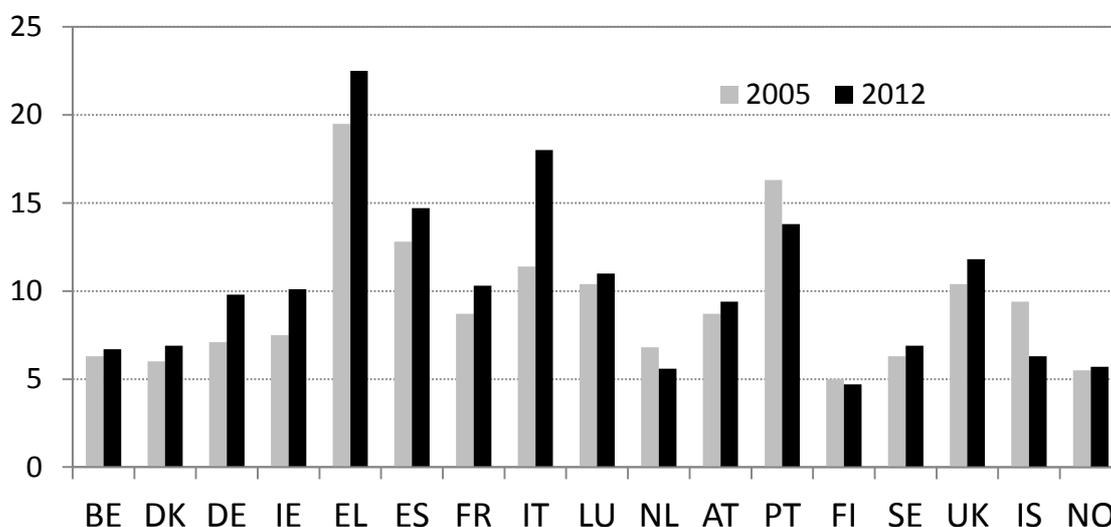
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
UE27	27.866	27.603	26.856	27.185	26.147	25.786	27.366	28.834
UE15	15.885	16.519	16.806	17.839	17.238	16.866	18.480	19.958
UE12	11.806	10.986	10.196	9.288	8.977	9.009	8.904	8.833
Euro area (17)	13.533	14.090	14.225	15.085	14.845	14.378	15.686	16.705

Fuente: Eurostat. Income and living conditions [ilc_peps02] y Employment by sex, age and nationality (1 000) [lfsa_egan].

De hecho, el número de pobres con empleo ha aumentado en Europa occidental (UE15) desde el inicio de la crisis en más de tres millones de personas, 2,5 millones en la Eurozona.

¹⁰ Conclusiones de la Presidencia. Op.cit, num.32

Gráfico 1.



Fuente: Eurostat. Income and living conditions [ilc_peps02] y Employment by sex, age and nationality (1 000) [lfsa_egan]

Con excepción de Holanda, Finlandia, Portugal e Islandia, en todos los demás países de Europa occidental (incluida Noruega) en el periodo de la crisis aumenta el porcentaje de población en riesgo de pobreza que tiene un empleo. En Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Portugal y Gran Bretaña, más del 10% de la población en riesgo tiene un empleo y por lo tanto un ingreso regular procedente del mercado.

7. Evolución reciente de la pobreza en la UE

La Estrategia Europa 2020 contempla cinco indicadores básicos para monitorear la evolución de la pobreza y la consecución del objetivo de reducción planteado:

- personas en riesgo de pobreza o exclusión social
- personas que viven en hogares con intensidad de trabajo muy baja
- personas en riesgo de pobreza después de transferencias sociales
- personas con privaciones materiales graves

Los datos utilizados por la Comisión muestran que no solo no se va a conseguir el objetivo de sacar a 20 millones de personas de las situaciones de riesgo de pobreza, sino que además la pobreza está aumentando en la parte más rica de Europa, en parte debido a la crisis (8 millones más de personas en riesgo de pobreza que en 2007). Pero no se puede achacar solamente a la crisis el aumento de la pobreza y la exclusión, porque entre 2005 y mediados de 2007, en pleno boom, el riesgo de pobreza aumentó en unas 1,5 millones de personas en Europa Occidental (UE15).

Tabla 3. Pobreza en la UE. Porcentajes de la población total y miles de personas

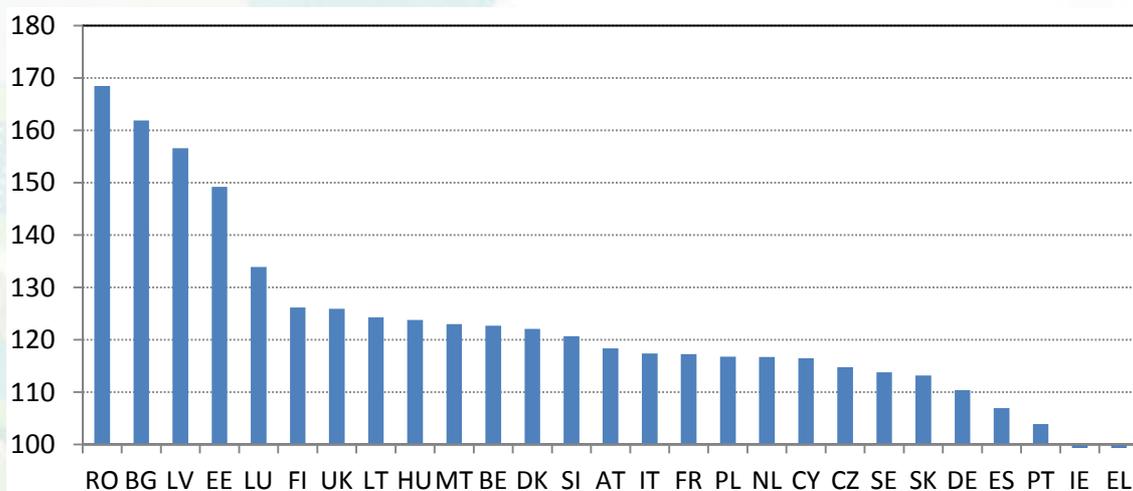
	UE 15		UE 12	
	2007	2012	2007	2012
Miles de personas				
Población en riesgo de pobreza o exclusión social	83.522	91.837	35.875	31.281
Población en hogares con baja intensidad de trabajo	28.998	32.432	7.888	6.486
Población con privación material severa	62.529	66.541	18.131	17.592
Población en riesgo después de las transferencias sociales	19.038	28.966	25.588	20.059
Porcentaje de la población total				
Población en riesgo de pobreza o exclusión social	21,2	23,0	34,7	30,8
Población en hogares con baja intensidad de trabajo	7,4	8,1	7,6	6,4
Población con privación material severa	15,9	16,7	17,5	17,3
Población en riesgo después de las transferencias sociales	4,8	7,3	24,8	19,8

Fuente: Eurostat. Europe 2020 Indicators

El desastre no es total porque el dinamismo económico y salarial de los nuevos países miembros de Europa central y oriental (UE12) ha permitido sacar del riesgo de pobreza a 4,6 millones de personas desde el inicio de la crisis, y a 10,7 millones desde 2005, de forma que en la UE en su conjunto las personas en riesgo de pobreza “solo” aumentan en 3,7 millones desde que comenzó la crisis financiera. Pero esta compensación desde el Este solo funcionó en los primeros años de la crisis, pues desde 2009 también en estos países se frena la mejoría en la reducción del riesgo de pobreza, que alcanza a 31 millones de personas.

El aumento de los salarios ha sido especialmente significativo en los países más pobres del este de Europa, siendo sin duda la principal contribución a la reducción del riesgo de pobreza en dichos países.

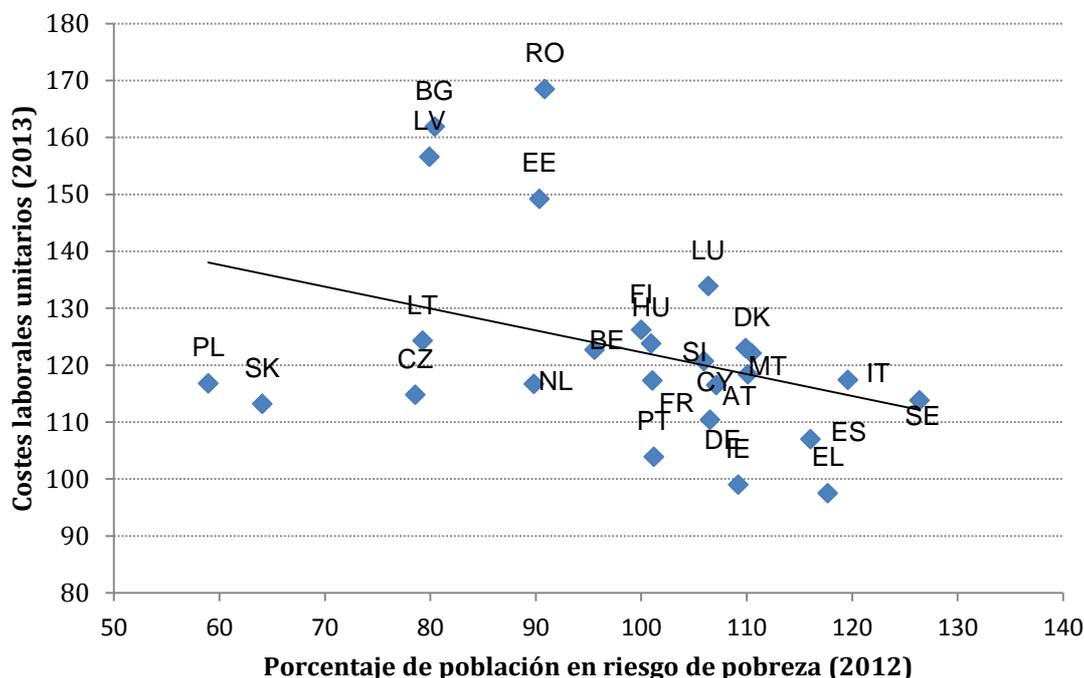
Gráfico 2. Costes laborales unitarios en la UE 2013 (2005=100)



Fuente: Eurostat Unit labour cost - annual data [nama_aux_ulc]

Como se puede comprobar, las reducciones de la pobreza están directamente relacionadas con los incrementos salariales, medidos en la siguiente gráfica mediante la evolución de los costes laborales unitarios. Los países de la periferia euromediterránea, pero también Alemania o Suecia, que experimentan un aumento del porcentaje de población en riesgo de pobreza, son también los países con menores aumentos –o incluso reducción como en Grecia o Irlanda– de los costes laborales unitarios nominales.

Gráfico 3. Variación de los costes laborales unitarios nominales y del porcentaje de población en riesgo de pobreza (2005=100)



Fuente: Eurostat People at risk of poverty or social exclusion by age and sex [ilc_peps01] Unit labour cost - annual data [nama_aux_ulc] RO: 2007=100.

Por tanto, es el crecimiento del empleo y **de los salarios** lo que facilita en mayor medida la reducción del riesgo de pobreza.

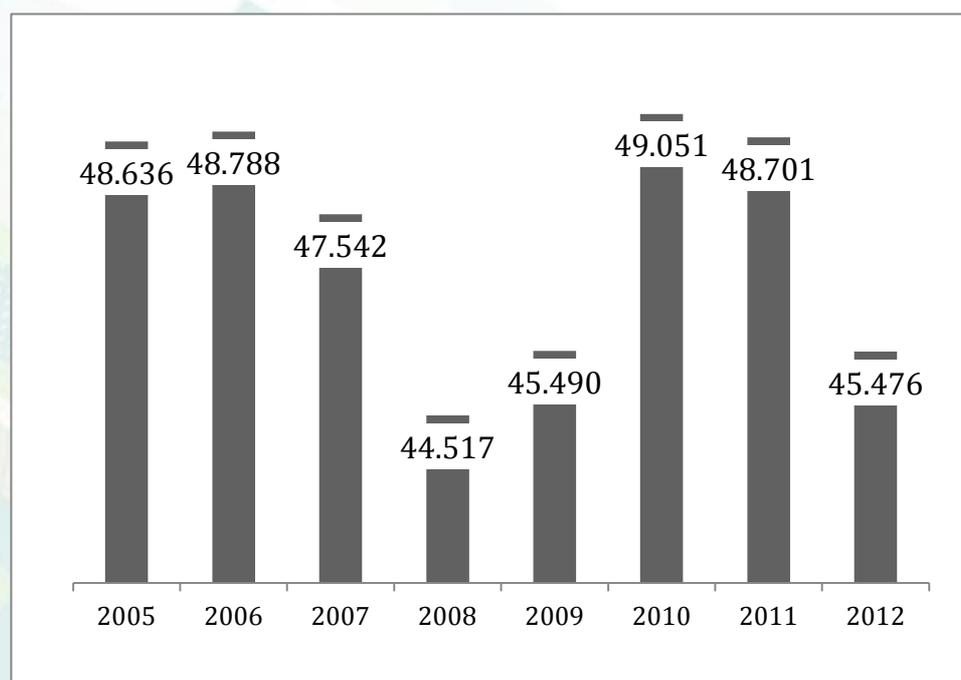
Por otro lado, las propias estadísticas comunitarias muestran que la principal medida de lucha contra la pobreza es la existencia de un fuerte sistema de **transferencias sociales** de renta. Más de 45 millones de europeos, un 10% de la población total, dependen de las transferencias sociales para salir del riesgo de pobreza. Otros 90 millones de europeos dependen de las transferencias en forma de pensiones para evitar el riesgo de pobreza.

Tabla 4. Población en riesgo de pobreza antes y después de las transferencias sociales(miles de personas)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Antes de transferencias sociales (incluye pensiones)								
UE15	163.800	166.713	166.189	164.795	167.930	173.405	176.447	176.163
UE12	47.872	46.838	45.396	44.527	43.638	44.464	45.331	44.739
UE27	211.672	213.551	211.585	209.321	211.568	217.869	221.778	220.902
Antes de transferencias sociales (excluye pensiones)								
UE15	99.214	100.967	101.210	99.035	100.678	104.682	106.670	105.059
UE12	28.723	28.247	26.992	26.696	25.328	25.481	25.715	24.551
UE27	127.937	129.214	128.202	125.731	126.007	130.163	132.385	129.609
Después de transferencias sociales								
UE15	59.885	61.390	63.319	63.574	63.038	63.842	65.884	66.448
UE12	19.416	19.036	17.341	17.640	17.479	17.270	17.800	17.685
UE27	79.301	80.426	80.660	81.214	80.517	81.112	83.684	84.133

Fuente: Eurostat. Population (populat); Monetary poverty (ilc_li) y Europe 2020 indicators

Pero este poderoso instrumento no ha sido aprovechado más en los últimos años, pues desde 2005 se ha estancado el número de europeos que salen de situación de riesgo de pobreza gracias a las transferencias sociales, habiéndose reducido esa cifra en el último año con datos conocidos.

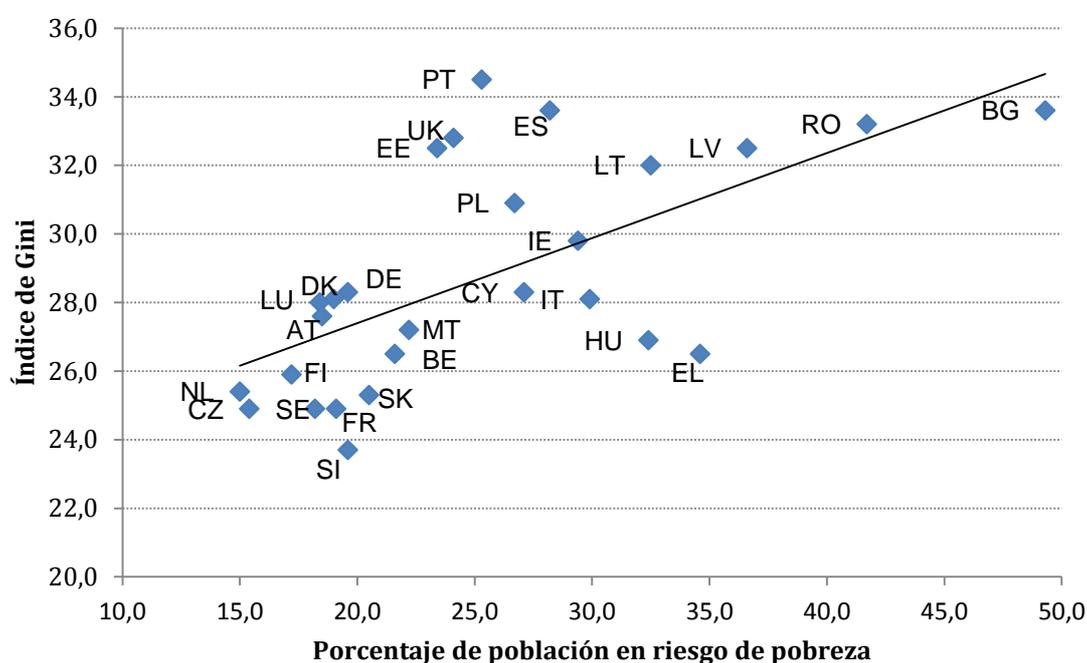
Gráfico 4. UE27: personas que abandonan el riesgo de pobreza mediante transferencias sociales (miles)

Fuente: Eurostat. Population (popular); Monetary poverty (ilc_li) y Europe 2020 indicators

Las transferencias sociales diferentes a las pensiones incluso han perdido peso, de forma que si entre 2005 y 2012 las personas no pensionistas en riesgo de pobreza han aumentado un 5,9%, las personas que se mantienen en situación de riesgo de pobreza después de la intervención de los estados con las transferencias sociales han aumentado un 5,6%

Tampoco se puede perder de vista la importancia de la relación entre la distribución del ingreso y la pobreza, existiendo una relación evidente, al menos en el caso de los países de la UE: independientemente del nivel del ingreso, a mayor desigualdad en la distribución, mayor pobreza.

Gráfico 5. Índice de Gini y porcentaje de población en riesgo de pobreza (2012)



Fuente: Eurostat. Gini coefficient of equivalised disposable income (source: SILC) [ilc_di12] y People at risk of poverty or social exclusion by age and sex [ilc_peps01]

Como se aprecia en el gráfico anterior, los países más igualitarios (Holanda, Chequia, Suecia, Luxemburgo, Austria, Finlandia) son así mismo los que tienen menores tasas de personas en riesgo de pobreza.

Las conclusiones que se derivan de estos datos en materia de reducción de la pobreza (mejores salarios, mayores transferencias sociales) están en abierta contradicción con los contenidos básicos de otras políticas de mayor prioridad en la Unión Europea, como el ajuste (reducción de transferencias) y la competitividad (reducción de costes laborales unitarios) que provocan en general un incremento del riesgo de pobreza.

8. Conclusiones

La crisis de los años setenta rompió el mito de que el modelo social europeo era capaz de acabar con la pobreza en su territorio. Al confrontar el problema, la visión dominante achacaba las situaciones estructurales de pobreza en Europa occidental a las situaciones de crisis económica y de exclusión del mercado de trabajo.

La UE tiene una fuerte restricción legal en el desarrollo de una estrategia contra la pobreza, en el hecho de que los tratados vigentes excluyen las políticas sociales del ámbito de armonización propio de la política comunitaria. En la medida en que la lucha contra la pobreza se concibe como una política “social”, legalmente queda excluida del ámbito de decisión comunitario.

Por tanto la política de lucha contra la pobreza no ha formado parte de las prioridades de actuación de la UE. Los primeros programas no pudieron aportar resultados significativos por la falta de tradición, de recursos e incluso de conocimiento de la realidad de la pobreza en los países europeos. A pesar de todo, sí contribuyeron a facilitar un primer acercamiento al problema, y una mejora en la clasificación y conceptualización de las situaciones de pobreza.

La Estrategia de Lisboa definida en 2000, descarta la posibilidad de una política comunitaria de lucha contra la pobreza y la considera propia del ámbito de decisiones autónomas de los estados y en todo caso, remite al método abierto de coordinación para desarrollar acciones conjuntas referidas al tema.

Su inclusión en la Estrategia 2020, probablemente como respuesta a las presiones procedentes del parlamento Europeo, permite dotar de una perspectiva más estructural y económica a la pobreza, pero en la práctica no se ha visto acompañada de una articulación coherente con los otros objetivos de la estrategia.

En la visión dominante de la UE, la estrategia de empleo es el mecanismo privilegiado para reducir la pobreza estructural, bajo el supuesto de que la inclusión en el mercado de trabajo y la obtención de ingresos laborales es la mejor receta para salir del riesgo de pobreza. Sin embargo, las nuevas orientaciones de las políticas laborales, que fomentan la precarización y la contención salarial, o directamente la reducción de las tasas salariales como elemento central de salida de la crisis y mejora de la competitividad, está haciendo aparecer en Europa un fenómeno propio de otros mercados de trabajo, cual es la categoría de los trabajadores pobres.

El fracaso previsible de los objetivos definidos en la Estrategia 2020 en materia de pobreza y exclusión social solo puede ser contrarrestado si el debate europeo se abre a la toma en consideración de los factores estructurales propios del modelo socioeconómico europeo en la generación de pobreza, tales como las normas salariales que están aumentando la “pobreza laboral”, el empeoramiento en la equidad de la distribución de la riqueza y la renta, la escasa integración política de los migrantes y de los trabajadores en los procesos deliberativos y de toma de decisiones políticas, o el control corporativo de la administración comunitaria y de los parámetros del debate promovido por la Comisión y el Consejo. En caso contrario, las políticas y recomendaciones procedentes del ámbito comunitario seguirán teniendo un impacto muy reducido en el control de la pobreza en Europa.

9. Referencias Bibliográficas

BERGHMAN, J (1995): *Social Exclusion in Europe: policy context and analytical framework*, Bristol (UK): en G. Room (ed.) *Beyond the Threshold. The measurement and Analysis of Social Exclusion*. The Policy Press, pp 10-28

COMISIÓN EUROPEA (1981): *Final report from the Commission to the Council on the first programme of pilot schemes and studies to combat poverty*, COM (81) 769 final, 15 December 1981

__(1995): *Informe final sobre la aplicación del programa comunitario para la integración económica y social De los grupos menos favorecidos "POBREZA 3" (1989-1994)* Bruselas, 27.03.1995 COM(95) 94 final

__(2008): *Recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2008 , sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral* [notificada con el número C(2008) 5737]. Diario Oficial nº L 307 de 18/11/2008 p. 0011 – 0014

__(2010a): *La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial*. SEC(2010) 1564 final COM(2010) 758 final, Bruselas, 16.12.2010

__(2010b): *The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion. List of key initiatives*, COM(2010) 758 final

__(2011): *La dimensión social de la estrategia Europa 2020. Un informe del comité de protección social*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo 2011

__(2012a): *Informe sobre la ejecución, los resultados y la evaluación general del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010)* COM(2012) 107 final. Bruselas, 15.3.2012

__(2012b): *Investing in a social Europe! Report on the second annual conference of the European Platform against Poverty and Social Exclusion*. Bruselas, 5-7 diciembre 2012

__(2013a): *Social Investment Package – key facts and figures (2013)*

__(2013b): *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*. COM(2013) 83 final Brussels, 20.2.2013

__(2013c): *Commission Staff Working Document: Confronting Homelessness in the European Union* SWD(2013) 42 final Brussels, 20.2.2013

__(2013d): *Commission Staff Working Document: Social investment through the European Social Fund* SWD(2013) 44 final Brussels, 20.2.2013

__(2013e): *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the EUROPEAN SOCIAL (2013) Fund 2014-2020*, COM, 83 final Brussels, 20.2.2013

CONSEJO EUROPEO (1975): *Council Decision of 22 July 1975 concerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty (75/458/EEC)* Official Journal L 199 , 30/07/1975 P. 0034 – 0035

__(1985): *DECISIÓN DEL CONSEJO de 19 de diciembre de 1984 relativa a una acción comunitaria específica de lucha contra la pobreza (85/8/CEE)* Official Journal L 002 , 03/01/1985 P. 0024 – 0025 Spanish special edition: Chapter 05 Volume 4 P. 0129

___ (2000): *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000.* http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm

___ (2001): Comunicación del Consejo - *Objetivos en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.* Diario Oficial nº C 082 de 13/03/2001 p. 0004 - 0007

ECORYS: *Evaluation of the European Year 2010 for Combating Poverty and Social Exclusion* 30 November 2011

European Anti-Poverty Network (EAPN): *Poverty and Inequality in the European Union* <http://www.poverty.org.uk/summary/eapn.shtml>

GODINOT, X y Q, Wodonn (eds.): *Participatory Approaches to Attacking Extreme Poverty Cases Studies Led by the International Movement ATD Fourth World: World Bank Working Paper nº 77, 2006*

ROJAS MULLOR, M (2011): *Pobreza y exclusión social. La experiencia de la Unión Europea: conceptos y herramientas de acción*, Madrid: Cuadernos de la EPIC nº 2, septiembre 2011

ROOM, G (1995): *Poverty and social exclusion: the new European agenda for policy and research* en G. Room (ed.) *Beyond the Threshold. The measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bristol (UK The Policy Press,), pp. 1-9

SILVER, H y S.M. Miller (2003): *Social Exclusion. The European Approach to Social Disadvantage*, en *Indicators*, vol. 2, no. 2, pp. 1-17



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA



Caritas