

LA CONSIDERACIÓN DE LA POBREZA EN LA ACTUAL ESTRATEGIA DE COORDINACIÓN Y SUPERVISIÓN ECONÓMICA DE LA UE

THE CONSIDERATION OF POVERTY IN THE CURRENT EU STRATEGY OF ECONOMIC COORDINATION AND SUPERVISION

Laura Gómez Urquijo*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA CONSIDERACIÓN DE LA POBREZA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA ANTES DE LA CRISIS. III. RELEVANCIA DE LA POBREZA SURGIDA TRAS LA CRISIS PARA EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA. IV. LA CONEXIÓN DE LA POBREZA SURGIDA EN LA CRISIS CON LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA. V. LA COORDINACIÓN POR PARTE DE LA UE DE ACCIONES CONTRA LA POBREZA A LO LARGO DE LA CRISIS. VI. LA CONCRECIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA POLÍTICA CONTRA LA POBREZA PROMOVIDA POR LA UE. VII. CONCLUSIONES

RESUMEN: Este artículo analiza los aspectos novedosos en el abordaje de la pobreza por parte de la Unión Europea tras la crisis financiera iniciada en 2008. Para ello se valoran los rasgos de la pobreza tal y cómo se manifiesta actualmente en la UE, prestando una especial atención a su relación con los objetivos del proceso de integración. Un aspecto de especial atención dentro de este último es la nueva gobernanza económica reforzada, a la que situamos como uno de los condicionantes de la actual pobreza. En este contexto se extraen las aportaciones de las iniciativas europeas desplegadas para hacer frente a la pobreza durante la crisis. El examen de en qué medida se concretan estas propuestas en la política de los Estados Miembros nos lleva a valorar la inclusión de indicadores de pobreza en el Semestre Europeo y la supervisión de las actuaciones de los gobiernos a través de este mecanismo.

ABSTRACT: *This article deals with new instruments of the European Union strategy to address poverty in the current context of crisis. With this aim, we assess the main characteristics of poverty in the EU, emphasizing its connection with the objectives of the integration process. Among them, special attention is given to new reinforced economic governance, what we consider a determining factor of current poverty. In this context we outline the contributions of the initiatives given by the Commission to address poverty since the break out of the crisis. To assess the effectiveness of these proposals in the national policies, we evaluate the role of the European Semester, its incorporation of indicators of poverty and supervision of State Members actions.*

PALABRAS CLAVE: pobreza, Unión Europea, gobernanza económica, cohesión social

KEYWORDS: poverty, European Union, economic governance, social cohesion

Fecha de recepción del original: 27 de octubre de 2014. Fecha de aceptación de la versión final: 9 de diciembre de 2014.

*Profesora Titular de Economía de la UE de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto. Correo electrónico: laura.gomez@deusto.es

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo analiza en qué aspectos ha cambiado el enfoque de la UE sobre la pobreza tras la crisis financiera iniciada en 2008. El objetivo es valorar en qué medida las nuevas iniciativas europeas, dentro de la nueva gobernanza económica, se adecúan a las necesidades que plantea la erradicación de la pobreza actual.

La situación de la Unión Europea en relación a la pobreza, la exclusión social y el desarrollo humano ocupa, obviamente, un puesto de privilegio si es comparada con otras regiones del mundo o si consideramos indicadores de pobreza internacional¹. La atención que prestamos a esta cuestión no se debe por tanto a su importancia comparativa si no a su reciente ascenso y a su relación con el proceso de integración europea. Según las estimaciones de Eurostat², una cuarta parte de la población de la UE está actualmente en riesgo de pobreza o exclusión, con más 43 millones de personas sufriendo una grave privación material. El incremento de hogares sin trabajo se ha dado de manera llamativa desde 2008 llegando en 2012 a una cifra aproximada de 50 millones las personas en edad laboral que viven en la UE por debajo del 60% de la renta media.

Para analizar cómo aborda la UE esta situación partimos de sintetizar cual ha sido su consideración de la pobreza antes de la crisis. Desde esa referencia destacamos cómo, tras el estallido de ésta, la pobreza reviste características nuevas en el contexto europeo y que conectamos con los objetivos del proceso de integración. Asimismo, situamos al propio proceso de gobernanza económica como uno de los condicionantes de la pobreza. En relación con ello dedicaremos el siguiente epígrafe a destacar las novedades de las iniciativas europeas desplegadas para hacer frente a la pobreza durante la crisis. Su concreción en la política de los Estados Miembros será objeto de la reflexión final.

Metodológicamente, nos basamos en la revisión de la documentación de la UE relacionada con la pobreza durante la crisis y su contraste con la valoración de otras instituciones y fuentes doctrinales. Asimismo, empleamos datos estadísticos valoraciones cualitativas procedentes de instituciones diversas para soportar los rasgos de la pobreza en la UE.

¹ Ver las bases de datos sobre pobreza mundial: <http://data.un.org/Data.aspx?d=MDG&f=seriesRowID%3A581>; <http://hdr.undp.org/en/statistics/mpi>; <http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza>. Los últimos indicadores ofrecidos por Naciones Unidas sobre pobreza mundial, con datos de 2010, muestran a Europa y Asia Central con un porcentaje de población con menos de 1,25 dólares diarios de 0,7% frente al 48% de África Subsahariana, 31% en Sur de Asia, 12,5% en Este de Asia y Pacífico, 5,5% en Latinoamérica y Caribe y 2,4% en Oriente Medio y Norte de África. Los datos de 2013 sobre desarrollo humanos sitúan a todos los Estados Miembros en los grupos de desarrollo muy alto o alto.

² Ver la base de datos Eurostat sobre el cumplimiento de indicadores 2020 en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators. (última consulta 12-5-2014).

II. LA CONSIDERACIÓN DE LA POBREZA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA ANTES DE LA CRISIS

El artículo 151 del Tratado de Funcionamiento de la UE prevé que la UE y los EEMM tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, y, entre otros aspectos, la lucha contra las exclusiones. Para lograr esos objetivos, el artículo 156 establece que la Comisión promoverá la cooperación entre los Estados Miembros y facilitará la coordinación de sus acciones en política social. Esta consideración es fruto de la evolución a lo largo del proceso de integración europea, a la que nos referimos a continuación. Dado que el concepto e indicadores de pobreza han sido ampliamente estudiados³, nuestro objetivo es sintetizar el marco de referencia anterior a la crisis para poder compararlo con el actual.

La erradicación de la pobreza ha estado presente en un sentido amplio dentro de los objetivos del mercado interior referidos al bienestar de los ciudadanos y la equiparación de sus niveles de vida en el sentido más progresivo. Es en el Consejo Europeo de 22 de julio de 1975 cuando se acuerda una definición europea sobre pobreza como la situación de las personas con ingresos insuficientes para tener un nivel de vida considerado aceptable en la sociedad en la que viven; esta situación se asocia a otras desventajas en el acceso a vivienda, servicios de salud, ocio o cultura. Cuantitativamente, el umbral de riesgo de pobreza se sitúa en ese momento en el 50 % de la mediana nacional de la renta disponible equivalente. Ese mismo año podemos constatar el comienzo de la acción comunitaria explícita en este ámbito, cuando la Comisión puso en marcha el primer programa de lucha contra la pobreza, que será seguido de otros dos (1985-1989 y 1989-1994). A pesar de estos planes, la actuación comunitaria contra la pobreza estuvo en cuestión por la ausencia de un fundamento jurídico que la respaldase. El Tratado de Amsterdam vino a cubrir este espacio al introducir la erradicación de la exclusión social como objetivo de la política social comunitaria⁴.

El auténtico hito en la consideración de la pobreza dentro de la política de la UE se da en la Cumbre de Lisboa, en el año 2000. El Consejo declaró que la cifra de pobreza en

³VANHERCKE, B., Social Policy at EU Level: from the Anti-Poverty Programmes to Europe 2020 Background Paper, European Social Observatory, 2012 http://www.ose.be/files/publication/2012/Vanhercke_2012_BckgrndPaper_EC_12122012.pdf. (última consulta 4-10-2014). MARTÍNEZ, R., AYALA, L., Pobreza y exclusión social en la UE. La nueva estratificación social en perspectiva. Documentación social 123, 2001. ATKINSON, T. ET AL., *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford: University Press, 2002. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, The measurement of poverty and social inclusion in the EU: achievements and further improvements, Working paper 25, 2013. Sobre diferentes modos de medición de la pobreza y su significado para la elaboración de políticas ver UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. The OECD approach to measure and monitor income poverty across countries, Working paper 17, 2013.

⁴PARLAMENTO EUROPEO, *La lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación*, 2014, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.10.9.pdf, (última consulta 14-4-2014).

la UE era inaceptable⁵ y, en consecuencia, en diciembre de ese año adoptó la llamada *Agenda Social Europea*⁶; en ella se identificaba la política social como un factor de productividad, unido a la competitividad y a la creación de empleo de calidad. La *Agenda* no sólo es clave en relación a la pobreza por su consideración como objetivo sino también por lanzar un método para hacer operativa esa política. El Consejo Europeo de Niza⁷ decidió que la cooperación en relación con las políticas de lucha contra la exclusión social se basara en un Método Abierto de Coordinación (MAC) combinando planes de acción nacionales e iniciativas de la Comisión para promover la cooperación⁸. En consecuencia, los Estados Miembros acuerdan la presentación periódica de Planes Nacionales de Acción contra la pobreza y la exclusión social.

Con este método para establecer directrices y objetivos para los Estados, y tal y como analiza J. O' CONNOR, se da un nuevo enfoque sobre pobreza y exclusión social tras una política social centrada prácticamente en el empleo⁹. En ese proceso se observa también un cambio significativo en el alcance del término pobreza y sobre las dimensiones de la pobreza que deben ser cubiertas. Así, J. VOLKERT destaca el avance que supone, tras décadas en que se habían usado medidas sobre ingresos y gastos, el que los Estados implementaran sus Planes de Acción Nacional para combatir la pobreza y la exclusión social y se introdujeran objetivos específicos. La nueva formulación de indicadores estructurales¹⁰, realizada por la Comisión Europea como marco para esos Planes de Acción Nacional, incluyó cambios importantes en el concepto de pobreza; se pasó al manejo de un enfoque multidimensional, ampliando la idea de pobreza financiera para incluir aspectos de educación, empleo, vivienda y salud¹¹. Su medición y supervisión es especialmente significativa en un momento en que la UE se preparaba para la entrada de socios con niveles de pobreza mucho más elevados que la media de los miembros preexistentes¹².

⁵ CONSEJO EUROPEO, *Consejo europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo 2000. Conclusiones de la Presidencia*, 2000.http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm, (última consulta 14-4-2014).

⁶ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación Agenda de política social*, COM/2000/0379 final, BRUSELAS, 2000.

⁷ CONSEJO EUROPEO, *Consejo Europeo de Niza 7-10 de diciembre de 2000. Conclusiones de la presidencia*, http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_es.htm. (última consulta 14-4-2014).

⁸ El método se diseña en torno a los siguientes elementos: i) objetivos comunes en la lucha contra la pobreza y la exclusión social; ii) planes de acción nacionales de lucha contra la pobreza y la exclusión social; iii) informes conjuntos en materia de exclusión social y supervisión regular, evaluación conjunta y examen por pares; y iv) indicadores comunes para evaluar los progresos realizados y comparar las buenas prácticas.

⁹ O' CONNOR, J., Policy Coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union, *Journal of European Social Policy* 15, 4, 2005, p.5.

¹⁰ La Comisión pidió a T. ATKINSON la realización de la propuesta de esos indicadores. Ver sus trabajos: ATKINSON, T. Social Inclusion and the European Union, *Journal of Common Market Studies* 40 (4), 2002. pp. 625-643. ATKINSON, T. ET AL., *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford: University Press, 2002.

¹¹ VOLKERT, J., European Union Poverty Assessment: A Capability Perspective, *Journal of Human Development*, Vol. 7, No. 3, November 2006.

¹² MICKLEWRIGHT, J.; STEWART, K., Poverty and social exclusion in Europe. European comparisons and the impact of enlargement, *New Economy*, 104-110, 2001.

Es importante subrayar cómo el Método Abierto de Coordinación permitió definir objetivos comunes y comparar las buenas prácticas entre Estados Miembros en el ámbito de la lucha contra la pobreza. Sin embargo, la falta de integración de esta política en el Derecho comunitario hace que su peso real sea escaso, al tiempo que se constata su distancia con la acción europea en otros ámbitos. En particular, el diferente impacto del MAC aplicado al ámbito social respecto a la estrategia de política económica y empleo, plantea la necesidad de acercar ambos. En ese proceso destaca, en 2005, el impulso de la Comisión para un nuevo MAC reforzado¹³; entre sus objetivos está dar un impulso decisivo a la eliminación de la pobreza y la exclusión social, integrando este objetivo en las políticas económicas y presupuestarias.

Con ello, podemos resaltar cómo estas acciones relativas a la pobreza que siguen a la *Agenda Social* van rompiendo el tradicional desequilibrio entre la tendencia a la “europeización” de la política económica frente a la nacionalización de la política social. En esta línea se da posteriormente el “compromiso renovado en favor de la Europa social”¹⁴. Su idea central es que el MAC social integre progresivamente la metodología de la Estrategia de Lisboa renovada y que los Estados Miembros adopten objetivos cuantitativos basados en indicadores sociales que puedan diferenciarse por países y que permitan centrarse más en determinados sectores de la política social: entre ellos el de la pobreza infantil. Se busca así la mayor eficacia a través del establecimiento de objetivos políticos conjuntos de los Estados, la mejora de la evaluación de los resultados de las reformas y su mayor visibilidad.

Paralelamente se van desarrollando nuevos indicadores y sistemas de medición de la pobreza siendo un fundamental avance el establecimiento de los llamados indicadores de Laeken. Surgidos a raíz del Consejo celebrado en esa ciudad en 2001, son un conjunto de indicadores básicos comunes, que pretendían seguir los avances de cada país en la reducción de la pobreza y la exclusión social.

¹³ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión Un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea*, COM(2005) 706, BRUSELAS, 2005.

¹⁴ COMISIÓN EUROPEA *Comunicación Un compromiso renovado en favor de la Europa social: reforzar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social*, COM(2008) 418 final, BRUSELAS, 2008.

Tabla 1. Indicadores de Laeken para la medición de la pobreza

CATEGORÍAS DE INDICADORES	ASPECTOS QUE MIDEN
Nivel 1 (indicadores primarios): pretenden informar sobre las principales dimensiones de la exclusión social	exclusión económica exclusión educativa exclusión laboral exclusión sanitaria exclusión residencial
Nivel 2 (indicadores secundarios): refuerzan los anteriores suministrando un mayor detalle: por ejemplo:.	porcentaje de ingresos bajos en un corte temporal porcentaje de bajos ingresos antes de transferencias, distribución de la renta (índice de Gini), persistencia de los bajos ingresos otros,...
Nivel 3: indicadores que los agentes nacionales implicados consideran necesarios para reflejar sus singularidades	los propuestos por los Estados

Dentro del MAC reforzado se emplea esta batería de indicadores que proporcionan a los Estados Miembros un "mismo lenguaje" en la evaluación de la realidad social¹⁵. De este modo se quiere asegurar la medición del progreso de los EEMM hacia los objetivos comunes dentro del MAC¹⁶. Bajo este marco estalla la actual crisis que trae nueva importancia y rasgos a la pobreza en la UE.

III. RELEVANCIA DE LA POBREZA SURGIDA TRAS LA CRISIS PARA EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

A continuación planteamos que el modo y la dimensión de la pobreza surgida tras la crisis afectan a objetivos esenciales del proceso de integración como son los objetivos de crecimiento y empleo, cohesión social y territorial.

El impacto en la cohesión social viene explicado, en primer lugar, por la importancia cuantitativa de la pobreza actual. Junto a las cifras de pobreza anticipadas en la introducción de este trabajo, son reveladores los indicadores manejados por la Comisión durante la crisis de acuerdo a la Estrategia 2020 (aspecto que se desarrollará en el epígrafe V).

¹⁵ AYALA, L., et al. Desigualdad y bienestar en la distribución intraterritorial de la renta, 1973-2000, *Investigaciones Regionales* 8, 5-30, 2006, p. 43.

¹⁶ EU- SILC es la fuente de referencia para las estadísticas sobre ingresos y condiciones de vida y, en particular, para los indicadores referidos a inclusión social. Ver http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc

Tabla 2. Aproximaciones a la situación de pobreza en la fase actual de la crisis

INDICADOR	% DE LA POBLACIÓN DE LA UE
AROPE: Población en riesgo de pobreza o exclusión	24%
En riesgo de pobreza después de transferencias sociales	15,9%
Privación material severa	9,9%
Personas en hogares con muy baja intensidad laboral	10,3 %

Fuente: Elaborado por la autora con datos de Eurostat (obtenidos en 2012)

Tabla 3. Aspectos medidos por los indicadores empleados durante la crisis

AROPE: Población en riesgo de pobreza o exclusión	personas (0-59 años) que se encuentran en riesgo de pobreza, en situación de privación material grave o bien que viven en hogares con una intensidad de trabajo muy baja
Población en riesgo de pobreza después de transferencias sociales	el umbral de pobreza fijado para este indicador es el 60% de la mediana de la renta nacional disponible equivalente.
Población en situación de privación material grave	personas que no disponen de recursos para hacer frente a al menos cuatro de las siguientes situaciones: pagar el alquiler y las facturas corrientes calentar correctamente su vivienda, hacer frente a gastos imprevistos comer carne, pescado o proteínas equivalentes con regularidad (días alternos) pasar una semana de vacaciones fuera del hogar disponer de coche disponer de lavadora disponer de TV en color, disponer de teléfono
Población que vive en hogares con intensidad de trabajo muy baja	intensidad del trabajo del hogar por debajo del umbral fijado en el 20%.

Fuente: Eurostat

Los datos cuantitativos permiten afirmar que la pobreza y la exclusión social incrementan su profundidad y duración. Durante la crisis los pobres son más pobres; aumenta la distancia con los ingresos medios y persiste más en el tiempo. La crisis acentúa notablemente la polarización entre hogares ricos y pobres, agravándose la

posición de las personas en situación más vulnerable¹⁷. Por edad, y debido a la mencionada precarización del mercado de trabajo, la población en edad laboral ha sido la más afectada¹⁸. En consecuencia, y desde 2008, ha empeorado la situación de pobreza y exclusión social de los niños, a medida que empeora la de sus padres, la mayoría en edad laboral. El género también tiene su reflejo en los actuales rasgos de la pobreza. Los hombres en edad de trabajar han sufrido más el empeoramiento del mercado laboral pero las mujeres afrontan un riesgo más elevado de pobreza persistente y exclusión social debido a la mayor inactividad o trabajo a tiempo parcial. Por último, la nacionalidad explica parte del panorama de riesgo de pobreza en la UE; para los nacionales de países terceros el riesgo de pobreza o exclusión social en 2012 era mucho más alto (48.8%) que para los ciudadanos nacionales de países UE (24.9%). Los inmigrantes se enfrentan a obstáculos mayores que la población nativa para alcanzar un trabajo debido a las barreras lingüísticas, culturales y la discriminación¹⁹.

La pobreza actual en la UE tiene, también, una estrecha conexión con el deterioro del mercado laboral²⁰. De acuerdo con los datos referidos, la crisis ha elevado el riesgo de exclusión del mercado de trabajo a largo plazo y, de manera importante, el número de personas dependientes de los subsidios de desempleo y de los servicios sociales. Persiste la debilidad de los mercados de trabajo con precarización de los contratos, incremento del desempleo de larga duración y una elevadísima tasa de desempleo juvenil (23%). Las congelaciones y caídas de salarios se concentran a partir de 2011 en los Estados Miembros con alto desempleo y altos déficits, en su esfuerzo por recuperar competitividad y rebajar gastos públicos. Este empeoramiento de las condiciones laborales ha afectado, en primer lugar, a los trabajadores con los salarios más bajos,

¹⁷ Son de especial interés en la valoración de la pobreza y la desigualdad surgidas tras la crisis en la UE los siguientes informes: OECD, *Rising inequality: Youth and poor fall further behind*, 2013, <http://www.inequalitywatch.eu/IMG/pdf/oecd2014-income-inequality-update.pdf>, (última consulta 14-10-2014). CARITAS EUROPA, *The Impact of the European Crisis*, 2013, http://www.caritas.eu/sites/default/files/caritascrisisreport_web.pdf (última consulta 18-4-2014).

¹⁸ EUROPEAN COMMISSION, *Commission staff working document Evidence on Demographic and Social Trends. Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy I/II*.SWD(2013) 38 final. BRUSSELS, European Commission, 2013. EUROPEAN COMMISSION, *Commission staff working document Evidence on Demographic and Social Trends. Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy II/II*.SWD (2013) 38 final.

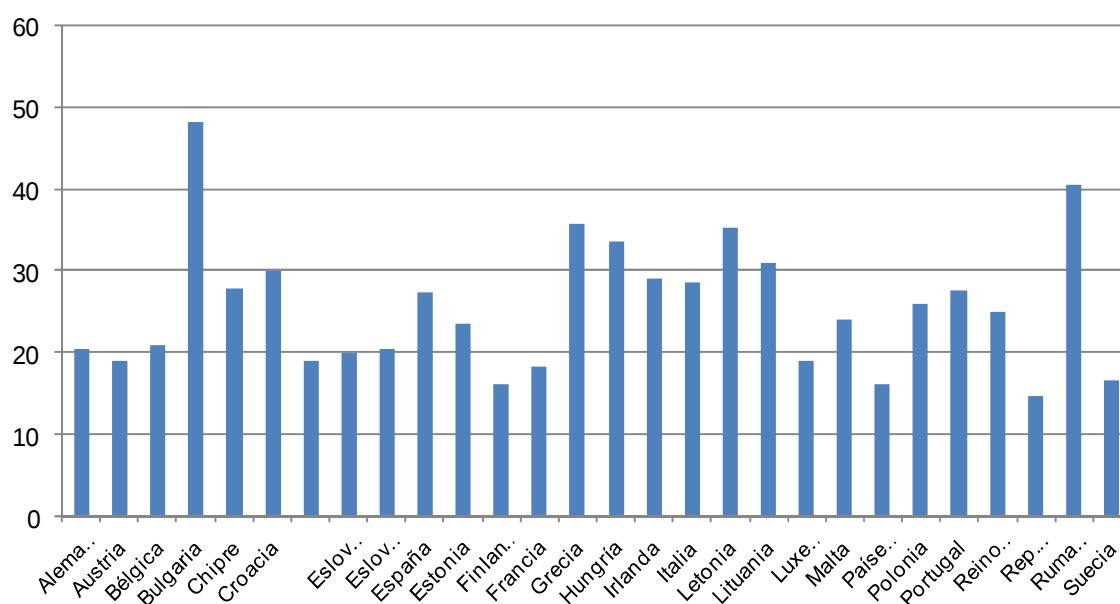
¹⁹ Oxfam, en su análisis de la pobreza en la UE enfatiza las graves consecuencias socioeconómicas asociadas a esta creciente desigualdad: contribuye a debilitar la confianza de la ciudadanía, lo cual repercute a su vez en la cohesión de las comunidades y de la sociedad en su conjunto; se relaciona también con el aumento de la delincuencia, y con el empeoramiento de la salud y de los resultados académicos; puede aumentar las posibilidades de que se produzca una nueva crisis financiera. OXFAM, *La trampa de la austeridad. El verdadero coste de la desigualdad en Europa*, 174 informe de Oxfam, septiembre 2013. Disponible en Internet: <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp174-cautionary-tale-austerity-inequality-europe-120913-summ-es.pdf> (última consulta 2-4-2014).

²⁰ BRUSSELS, European Commission, 2013. EUROPEAN COMMISSION, *Employment, Social Affairs & Inclusion, Social Investment Package– key facts and figures* BRUSSELS: European Commission, 2013. EUROPEAN COMMISSION, *Draft Joint Employment Report accompanying the Communication from the Commission on Annual Growth Survey 2014*, COM (2013) 801 final, European Commission, BRUSSELS, 2013. EUROPEAN COMMISSION, *Employment and Social Developments in Europe 2013*, European Commission, BRUSSELS, 2014.

incrementado así también el número de empleados en situación de pobreza al trabajar menos horas y con salarios más bajos.

Finalmente, destacamos cómo la diferente incidencia de la pobreza entre los Estados afecta a la cohesión territorial. El incremento de la pobreza se da de manera diversa en los distintos Estados Miembros, acentuándose la divergencia entre países desde 2010. Ello se debe a un débil incremento de la pobreza en los países del Norte frente a un alto incremento en los del Sur; los Estados que no pertenecen a la Unión Económica y Monetaria han mantenido sus tasas de pobreza más estables. La caída en la renta disponible en los hogares a lo largo de la crisis ha sido más significativa (en torno a un 4%) en Irlanda, Grecia, España, Italia, Portugal, Hungría y los Estados Bálticos, debido fundamentalmente al deterioro del mercado laboral. En contraste, los países continentales y nórdicos paliaron el impacto de la recesión en los ingresos de los hogares y en la demanda gracias a unos mercados de trabajo más estables.

Cuadro 1. Porcentaje de población en la UE en riesgo de pobreza o exclusión social por país



Fuente: Elaboración por la autora con datos de Eurostat 2014 (obtenidos en 2013)²¹

El riesgo de pobreza o exclusión social presenta, como puede verse, diferencias porcentuales que llegan a los 30 puntos, como se da entre Austria y Bulgaria. Por otro lado, la evolución en el porcentaje de pobreza y exclusión social (Tabla 2) muestra igualmente el especial impacto de la crisis en los países de la eurozona. Mientras en los socios de Europa central y oriental este porcentaje disminuye en más de 10 puntos

²¹ Datos de Irlanda, no disponibles en Eurostat, tomados de EU-SILC 2011.

desde su incorporación a la UE hasta 2012, la Eurozona es la que concentra la subida desde el comienzo de la crisis.

Tabla 4. Efectos de la crisis en la pobreza y la exclusión social. Porcentaje de la población total en riesgo de pobreza o exclusión social (Indicador AROPE)

AMBITO GEOGRÁFICO	2005	2008	2013
UE (28)			24,5
UE (27)	25,7	23,7	24,4
Nuevos socios ²²	41,0	31,7	30
Eurozona	21,7	21,7	23

Fuente: Elaborado por la autora con datos de Eurostat 2014 (obtenidos en 2013)

IV. LA CONEXIÓN DE LA POBREZA SURGIDA EN LA CRISIS CON LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA

El citado incremento de la pobreza en la UE se ha relacionado prácticamente desde su inicio con las medidas de consolidación fiscal aplicadas como reacción a la crisis. Siguiendo el éxito de la economía alemana, la UEM se había basado en un modelo de finanzas públicas saneadas, que permitieran tipos de interés bajos, estimuladores de la inversión, la demanda y, en consecuencia, del empleo. Este argumento a favor del control del déficit se refuerza como una vía para ganar credibilidad y estabilidad ante la crisis de deuda de 2010²³. La disciplina fiscal queda instalada como elemento esencial de la nueva gobernanza económica: las regulaciones contenidas en los llamados “Six Pack” y “Two Pack” que entraron en vigor en 2011 y 2013 respectivamente, y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, en vigor desde 2013, instauran la obligatoriedad del equilibrio presupuestario de los Estados Miembros²⁴. Aunque no es nuestro objetivo profundizar en esta nueva arquitectura de gobernanza sí que resulta de interés valorar cómo puede afectar a la pobreza, en primer lugar, a través de su impacto directo en el gasto social de los Estados.

²²Últimos EEMM incorporados a la UE (desde 2004)

²³GROS, D., MAYER, T., *How to deal with sovereign default in Europe: Create the European Monetary Fund now!*, CEPS, nº 202, 2010; KAPOOR, S. *Improving Eurozone Economic Governance*, Foundation for European Progressive Studies. FEPS, 2010. GERLACH, S., *What follows after EFSM and EFSF?* en EUROPEAN PARLIAMENT, Euro- Area Governance – Ideas for crisis management reform, Study compilation, Brussels, 2010. EUROPEAN COMMISSION, *A roadmap to stability and growth*, COM(2011) 669 final

²⁴Sobre la nueva arquitectura fiscal, la heterogeneidad de las medidas desplegadas desde el punto de vista jurídico, ver SADELEER, N., “La gouvernance économique européenne: Leviathan ou colosse aux pieds d’argile?” en *Actualité du Droit de l’Union Européenne*, nº4, avril 2012, p.10.

Sostenemos que la forma en la que se ha aplicado la consolidación fiscal ha tenido un impacto negativo en la erradicación de la pobreza. En este sentido, numerosos autores e instituciones han destacado cómo las medidas de austeridad están debilitando los mecanismos para combatir la desigualdad y acentuando una distribución de ingresos menos equitativa²⁵. La propia Comisión afirma en sus estudios recientes sobre la situación social en la UE²⁶ que, al comienzo de la crisis, el gasto social jugó un papel clave como amortiguador de sus efectos. A partir de 2010 ese apoyo al ingreso de los hogares descendió y se vio afectada la estructura del gasto de protección social. Mientras en algunos países se han dado incrementos importantes al comienzo de la crisis, en otros, el nivel de gasto cayó o se frenó en áreas como salud, lucha contra la exclusión social o vivienda. Se constata así como la consolidación fiscal está teniendo en su aplicación práctica efectos claros en la distribución de ingresos, con el peligro añadido de regresividad, afectando en mayor medida a los grupos de población con menor renta²⁷. Por otro lado, la valoración de la propia Comisión viene también constatando cómo, en el contexto de crisis, el diseño de las medidas de consolidación fiscal impactan en la capacidad de los sistemas sociales para ofrecer políticas efectivas y adecuadas²⁸. De acuerdo con los estudios en los que se basa²⁹, pone de relieve la incidencia de las políticas de consolidación fiscal en la posición de los segmentos más

²⁵ CARITAS EUROPA, The Impact of the European Crisis, 2013. http://www.caritas.eu/sites/default/files/caritascrisisreport_web.pdf (última consulta 18-4-2014).

HEMERIJCK, A., et al, European Welfare States in motion *Newjobs working paper* nº D5.2 Lund University, AMSTERDAM, 2013. Disponible en

http://www.newjobs.eu/sites/default/files/NEUJOBS_WP_D5%20revision_FINAL_0.pdf. (última consulta 18-4-2014).

KRUGMAN, P., *El desastre de la austeridad*, El País, 31-1-2012. Ver PONTUSSON, J., RAESS, D., “How (and Why) Is This Time Different? The Politics of Economic Crisis in Western Europe and the United States” en *Annual Review of Political Science*; 2012, Vol. 15 Issue 1, pp.13-33; COTARELLI, C., *Fiscal Adjustment: Too Much of a Good thing?*,

http://www.huffingtonpost.com/carlo-cottarelli/eurozone-recovery_b_1241503.html (última consulta 14-4-2014); INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Driving the global economy with the brakes*,

<http://blog-imfdirect.imf.org/2012/01/24/driving-the-global-economy-with-the-brakes-on/> (última consulta 14-4-2014); INTERNATIONAL MONETARY FUND, *World Economic Outlook*, 2012,

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/update/01/pdf/0112.pdf>, (última consulta 14-4-2014).

INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Fiscal Monitor Update January 2012*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/update/01/pdf/0112.pdf> 2012. (última consulta 14-4-2014).

²⁶ EUROPEAN COMMISSION, *Employment, Social Affairs & Inclusion, Social Investment Package– key facts and figures*, European Commission, BRUSSELS, 2013. EUROPEAN COMMISSION, *Employment and Social Developments in Europe 2013*, European Commission, BRUSSELS, 2014.

²⁷ EUROSTAT, *The effect of the economic and financial crisis on government revenue and expenditure*, 2011. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-045/EN/KS-SF-11-045-EN.PDF (última consulta 14-4-2014); EUROSTAT *Government expenditure by sub-sector of general government*, 2012. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-016/EN/KS-SF-12-016-EN.PDF. (última consulta 14-4-2014). Ver también DHÉRET, C., ZULEEG, F., *Impact of the economic crisis: greater income equality but less well being?*, Policy Brief 2010, European Policy Centre.

CAMINADA, K., GOUDSWAARD, K., VAN VLIET, O., “Patterns of welfare state indicators in the EU: Is there convergence? En *Journal of Common Market Studies* 48, 3, pp. 529-556.

²⁸ EUROPEAN COMMISSION, *Commission staff working document Evidence on Demographic and Social Trends. Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy II/II*. SWD(2013) 38 final, European Commission, BRUSSELS, 2013, pp.67-69.

²⁹ AVRAM, S. et al., The distributional effects of fiscal consolidation in nine EU countries, *EUROMOD Working Paper No.EM 2/13* www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/euromod/em2-13.pdf, 2013, (última consulta 18-4-2014).

pobres de la población, quienes sufren más las consecuencias de recortes de gastos y beneficios en metálico. En esta línea, el último *Informe Conjunto sobre Empleo* de la Comisión asume cómo, a través de la creciente condicionalidad y recortes en beneficios, se ha reducido el efecto estabilizador de los beneficios sociales³⁰.

Sin embargo, estas observaciones no se pueden aplicar por igual a todos los Estados. Una aproximación a la relación entre el límite al gasto público y la situación de pobreza puede empezar por señalar los niveles de cumplimiento o incumplimiento de los Estados respecto a la disciplina fiscal. En la siguiente tabla se muestran, ordenadas de menor a mayor, las cifras de déficit fiscal junto con las correspondientes tasas de riesgo de pobreza. Se señalan, además, los países sometidos a Procedimiento por Déficit Excesivo (PDE) abierto, acorde con el artículo 126 del TFUE y las mencionadas disposiciones contenidas en los “Six Pack” y “Two Pack” reforzando la supervisión de las finanzas públicas.

³⁰ EUROPEAN COMMISSION, *Joint Employment Report 2013*, European Commission, BRUSSELS, 2013, p.26.

Tabla 5. Cumplimiento de la disciplina fiscal y tasa de riesgo de pobreza

PAIS	% de déficit o superávit sobre el PIB en 2013*	% población en riesgo de pobreza en 2013 después de transferencias sociales**
Alemania	0,1	16,1
Luxemburgo	0,6	15,9
Estonia	-0,5	18,6
Dinamarca	-0,7	12,3
Letonia	-0,9	19,4
Bulgaria	-1,2	21
República Checa	-1,3	8,6
Suecia	-1,3	14,8
Austria	-1,5	14,4
Rumanía	-2,2	22,4
Países Bajos	-2,3	10,4
Finlandia	-2,4	11,8
Hungría	-2,4	14,3
Eslovaquia	-2,6	12,8
Lituania	-2,6	20,6
Malta	-2,7	15,7
Italia	-2,8	19,1
Bélgica	-2,9	15,1
Polonia	-4	17,3
Francia	-4,1	13,7
Chipre	-4,9	15,3
Portugal	-4,9	18,7
Croacia	-5,2	19,5
Irlanda	-5,7	14,6
Reino Unido	-5,8	15,9
España	-6,8	20,4
Grecia	-12,2	23,1
Eslovenia	-14,6	14,5

Fuente: Elaborada por la autora con datos de Eurostat 2013 sobre déficit y pobreza y de la Comisión Europea 2014 sobre procedimiento por Déficit Excesivo (PDE)

** Porcentaje de población con un ingreso equivalente después de transferencias sociales por debajo del umbral de riesgo de pobreza, establecido en el 60% del ingreso medio nacional equivalente después de transferencias sociales. En sombreado: cifras de déficit de los países con PDE abierto a fecha de noviembre 2014*

***En sombreado: datos por encima de la media de la UE*

Estos datos nos permiten establecer la coincidencia de “déficit excesivo- aplicación del Procedimiento de Déficit Excesivo - riesgo de pobreza por encima de la media” en

Polonia, Portugal, España y Grecia. Sin embargo, países con déficits abultados como Eslovenia o Irlanda tienen una tasa de pobreza menor, lo que nos remite hacia la dirección del gasto social en esos países. Siguiendo este razonamiento vemos como Italia o Rumanía tienen altas tasas de riesgo de pobreza aunque están fuera del PDE.

Por un lado, hay que tener en cuenta el distinto tamaño y estructura de los presupuestos sociales en los diferentes Estados Miembros ya que, aunque como media en la UE el gasto en protección social asciende al 30% del PIB, hay importantes variaciones (desde el 18% en Bulgaria, Estonia, Letonia o Rumanía hasta el 32% en Dinamarca, Francia o los Países Bajos)³¹. Por otro lado, y con independencia de la magnitud de los ajustes, hay gobiernos que han cuidado que sus recortes no hayan tenido efectos regresivos mientras que en otros sí se han producido; esto demuestra la capacidad de incidencia en la pobreza que queda en manos de los Estados Miembros³².

V. LA COORDINACIÓN POR PARTE DE LA UE DE ACCIONES CONTRA LA POBREZA A LO LARGO DE LA CRISIS

Ante la situación descrita en los anteriores epígrafes es de enorme interés el constatar cómo la UE, particularmente la Comisión, ha puesto en marcha diversas iniciativas dirigidas a abordar la creciente pobreza. Se trata de un plazo de tiempo corto (desde 2009 hasta el momento actual) en el que podemos observar cómo la conexión entre crisis y pobreza se establece no sólo en cuanto a causa - efecto sino también, en sentido inverso, respecto a las dificultades que la pobreza plantea para la salida de la crisis. El enfoque de la UE se inserta así en el actual consenso sobre los efectos negativos de la desigualdad sobre el crecimiento³³.

De estas iniciativas queremos destacar a continuación su aportación al enfoque de la pobreza y a la formulación de políticas para contrarrestarla.

1. Iniciativas clave para un nuevo enfoque y medición de la pobreza

Tras el estallido de la crisis la primera iniciativa que atiende a la exclusión social está centrada en los aspectos conectados con el desempleo. Se trata de la Recomendación sobre la *Inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral*³⁴; con ella se

³¹ EUROPEAN COMMISSION, *Commission staff working document Evidence on Demographic and Social Trends. Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy I/II*.SWD(2013) 38 final, European Commission, BRUSSELS, 2013.

³² COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*COM(2013): 690 final, Comisión Europea, BRUSELAS, 2013.

³³Ver, por ejemplo, BERG, A. ET AL., What Makes Growth Sustained?,*Journal of Development Economics*, Vol. 98(2), 2012, pp. 149–66. STIGLITZ, J., *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, W. W. Norton & Company, 2012. OSTRY, J. ET AL., *Redistribution, Inequality, and Growth*, IMF Staff Discussion Note, 2014. Especialmente interesante es el desarrollo sobre la desigualdad y crecimiento realizado por Piketty, considerado una revolución sobre el modo de entender esta cuestión PIKETTY, T., *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard, Cambridge, 2014.

³⁴ COMISIÓN EUROPEA, *Recomendación, de 6 de mayo de 2009, sobre la «Inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral»* (COM(2008)0639), Comisión Europea, BRUSELAS, 2009.

pedía a los Estados Miembros que llevarsen a cabo “una estrategia global integrada para la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral en la que se combinen un apoyo a la renta adecuado, unos mercados de trabajo inclusivos y acceso a unos servicios de calidad”.

Tras ella, la *Estrategia Europa 2020*³⁵ es el auténtico arranque de la consideración de la pobreza durante la crisis. Así, el planteamiento de la Estrategia 2020 para el crecimiento sostenible, inteligente e integrador innova con el establecimiento de un objetivo concreto para alcanzar por la UE en el año 2020 sobre pobreza y exclusión social: sacar de esta situación al menos a 20 millones de personas. Los indicadores manejados para ello son referidos al número y porcentaje de población en riesgo de pobreza, personas viviendo con privación material severa y personas viviendo en hogares sin empleo (según lo indicado en el epígrafe III³⁶). Aunque los objetivos y distintos enfoques del crecimiento se interconectan entre sí, destacamos a continuación los aspectos de la Estrategia con una conexión más directa con la erradicación de la pobreza.

Tabla 6. Estrategia 2020. Objetivos e indicadores conectados con la pobreza

ESTRATEGIA 2020		
PRIORIDADES	INICIATIVAS EMBLEMÁTICAS	CUANTIFICACIÓN DE OBJETIVOS
Crecimiento inteligente	Unión por la innovación	El 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada.
	Juventud en movimiento	
	Una agenda digital para Europa	El 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D
Crecimiento sostenible	Una Europa que utilice eficazmente los recursos	Debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía
	Una política industrial para la era de la mundialización	El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 %
Crecimiento integrador*	Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos	Al menos el 40 % de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.
	Plataforma europea contra la pobreza	El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos

Fuente: Elaborado con datos de la Estrategia 2020

*En sombreado: aspectos más conectados con la pobreza

Para alcanzar el objetivo relativo a pobreza, los Estados siguen el mencionado Método de Coordinación Abierta, que implica medidas del denominado «Derecho indicativo», que no adoptan nunca la obligatoriedad de directivas, reglamentos o decisiones. Entre los indicadores que hemos visto empleados para medir la pobreza, (referidos a privación

³⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020, de 3 de marzo de 2010, Comisión Europea, BRUSELAS, 2010.

³⁶ Ver nota nº 17.

material, riesgo de pobreza propiamente dicho y desempleo³⁷), los Estados eligen en cual se van a centrar sus propuestas. Asimismo, deben escoger sus propias metas nacionales, es decir, la forma en la que contribuirán al objetivo global de la UE de reducción de la pobreza. Para ello deberán trazar su Plan Nacional de Reforma, lo que supone definir políticas nacionales y que tengan una correspondencia en su presupuesto. Queda en manos de los Estados, por tanto, un amplio poder de decisión a través de su política social y fiscal, lo que impide controlar el cumplimiento de los objetivos planteados. En consecuencia, si bien la inclusión de los objetivos sobre pobreza dentro de la estrategia de crecimiento de la UE es muy significativa, queda, a nuestro juicio, un margen demasiado amplio para poder garantizar la efectividad de su cumplimiento³⁸.

A la concreción de la Estrategia 2020 va a contribuir *La Plataforma Europea contra la pobreza*, presentada también en 2010³⁹. Esta iniciativa emblemática se define como un marco de actuación dinámico para que los beneficios que deriven del crecimiento y el empleo sean ampliamente compartidos en toda la Unión Europea. La Plataforma parte de que la crisis ha afectado sobre todo a las personas más vulnerables y de la previsión de que la situación va a empeorar ante los presupuestos más limitados con los que van a contar los Estados. En consecuencia, aspira a garantizar la cohesión social y territorial y a que las personas que sufren pobreza y exclusión puedan formar parte activa de la sociedad y vivir dignamente.

Destacamos la amplitud del enfoque (multidimensional) de esta iniciativa sobre la pobreza y la exclusión, teniendo en cuenta obstáculos para encontrar trabajo y otras situaciones que pueden conducir a la marginación y la pobreza persistentes. Entre ellas, valora la carencia de hogar, la pobreza energética -que puede privar a los hogares no solo de calefacción, agua caliente, luz y otras necesidades domésticas esenciales-, la exclusión financiera -que se deriva de la falta de acceso a servicios bancarios básicos-, así como el elevado endeudamiento. Da también especial consideración a la dimensión territorial de la pobreza, ya que las personas en pobreza extrema suelen concentrarse en áreas geográficas pequeñas. Por último, destacamos cómo el enfoque para abordar la pobreza de la *Plataforma* mira a todo el ciclo de vida, poniendo énfasis en algunos grupos de población especialmente en riesgo. En este sentido, hay una consideración específica de niños, jóvenes, padres de familias monoparentales, hogares con personas dependientes, inmigrantes, ciertas minorías étnicas y personas con discapacidad.

En seguimiento de la *Plataforma Europea contra la pobreza*, se lanzó la *Propuesta de Reglamento para el cambio y la innovación social*; entre sus objetivos clave se

³⁷ Ver Tabla 3

³⁸ En este sentido, COPELAND y DALY ponen en duda que la inclusión de estos objetivos resulte un verdadero avance ante el espacio libre dado a los Estados para el logro de los objetivos que incluye qué definición y qué nivel de ambición van a fijar para cada uno de ellos. COPELAND, P., DALY, M., *Varieties of poverty reduction: Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020*, *Journal of European Social Policy*, 22: 273, 2012.

³⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión La plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social: un marco europeo para la cohesión social y territorial*. COM (2010) 758 Final, 16 de diciembre de 2010, Comisión Europea, BRUSELAS, 2010.

encuentran la creación de empleo y la lucha contra la exclusión social⁴⁰. Destacamos cómo plantea lograr los objetivos 2020 considerando la experimentación social como un instrumento que puede guiar la reforma y adaptación de las políticas necesarias para hacer realidad la visión de la Estrategia⁴¹.

Estas propuestas van a reflejarse en 2013 en lo que consideramos la orientación europea más importante sobre la pobreza desde el estallido de la crisis: el *Paquete para la inversión social*. Este contiene la Comunicación *Hacia la inversión social y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo*⁴², junto con varios documentos de trabajo referidos a cuestiones que tratan las tendencias y retos sociales de la UE. Entre ellos se aborda específicamente la pobreza, junto a la inclusión en el mercado laboral, la falta de hogar, la situación de la infancia o de la tercera edad. Con su planteamiento, la Comisión aspira a reorientar las políticas de los Estados Miembros hacia la inversión social con el objetivo de garantizar la adecuación de los sistemas sociales a la nueva situación demográfica y financiera⁴³.

Ese mismo año y en igual línea, la Recomendación *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas*⁴⁴ responde al especial riesgo que se observa en la UE para los niños que crecen en situación de pobreza y exclusión social; en especial, se atiende a sus menores posibilidades de tener buen rendimiento escolar, disfrutar de buena salud y aprovechar todo su potencial en fases posteriores de su vida. En consecuencia, se propone abordar la pobreza y la exclusión social de los niños como una cuestión clave en el marco de la *Estrategia Europa 2020*. Asimismo, destaca el valor añadido de fijar objetivos nacionales para reducir la pobreza y la exclusión social de los niños, teniendo en cuenta las particularidades de cada Estado.

⁴⁰ EUROPEAN COMMISSION, *Proposal for a regulation of the European parliament and the Council on a European Union Programme for Social Change and Innovation*, COM (2011): 609 final, European Commission, BRUSSELS, 2011.

⁴¹ En 2013 el Parlamento y el Consejo alcanzaron un acuerdo para la creación del nuevo Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EIS), con un presupuesto propuesto de 815 millones de euros para 2014-2020. Este programa reagrupa a los instrumentos Progress (para la coordinación eficaz de políticas entre los Estados Miembros en el ámbito del empleo y de la política social), Eures (para la orientación y búsqueda de empleo en toda la UE) y el instrumento europeo de microfinanciación Progress.

⁴² COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020*, COM (2013) 83 Final, 20 de febrero de 2013, Comisión Europea, BRUSELAS, 2013.

⁴³ EUROPEAN COMMISSION, *Commission staff working document Evidence on Demographic and Social Trends. Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy I/II*.SWD(2013) 38 final, European Commission, BRUSSELS, 2013. EUROPEAN COMMISSION, *Commission staff working document Evidence on Demographic and Social Trends. Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy II/II*.SWD(2013) 38 final. European Commission, BRUSSELS, 2013.

⁴⁴ COMISIÓN EUROPEA, *Recomendación de 20 de febrero de 2013 Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas*, C(2013) 778 final, Comisión Europea, BRUSELAS, 2013.

Por último, la iniciativa de la Comisión para el *Refuerzo de la Dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*⁴⁵ propone, además, la implementación de indicadores específicos que ayuden a analizar las tendencias sociales y a prever su deterioro, incluyéndolos en la vigilancia a los Estados. El panel de indicadores abarca el empleo y las tendencias sociales e insiste en el enfoque multidimensional de la pobreza al incluir: nivel de desempleo y sus cambios, porcentaje de jóvenes que ni trabajan ni están en formación, porcentaje de desempleo juvenil, ingreso disponible para los hogares, población en edad de trabajar en riesgo de pobreza y desigualdades (ratio S80/S20).

2. Un nuevo enfoque económico para combatir la pobreza

De las iniciativas mencionadas queremos destacar cómo plantean un nuevo enfoque económico para combatir la pobreza que se manifiesta, por un lado, en el aprovechamiento del mercado interior con una atención creciente a objetivos sociales y, por otro, en las recomendaciones para una nueva orientación del gasto social.

En el primer ámbito, la *Plataforma Europea contra la Pobreza*⁴⁶ plantea novedosos ámbitos de actuación como son la promoción de la innovación social y el mayor aprovechamiento del potencial de la economía social. En ambas áreas se realizan contribuciones para un marco legal y financiero más favorable. Así, en seguimiento de esta Comunicación la Comisión se compromete con la promoción de la economía social como instrumento de inclusión, impulso que se concreta en la *Iniciativa a favor del emprendimiento social*⁴⁷. En ella, destacando el papel de los emprendedores sociales en el fomento de la inclusión social y la inversión en capital humano, se presenta un plan de acción para fomentar el desarrollo de empresas con objetivos primordialmente de carácter social, que reinvierten sus superávits en la propia empresa o en la comunidad. Por su parte, el *Reglamento para el cambio y la innovación social*⁴⁸ promueve el empleo y la inclusión social a través de la disponibilidad y accesibilidad a financiación. Incluye entre sus objetivos solucionar el deficiente acceso a la financiación y a los microcréditos que tienen las empresas sociales y los desempleados, las personas en riesgo de perder su puesto de trabajo y las que pertenecen a grupos desfavorecidos (jóvenes, personas mayores, inmigrantes..).

Reconociendo la importancia de estas iniciativas, a nuestro juicio el aspecto más novedoso en relación con el abordaje de la pobreza por parte de la UE es el realizado en

⁴⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria* COM(2013): 690 final, Comisión Europea, BRUSELAS, 2013.

⁴⁶ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión La plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social: un marco europeo para la cohesión social y territorial*. COM (2010) 758 Final, 16 de diciembre de 2010, Comisión Europea, BRUSELAS, 2010.

⁴⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación Iniciativa a favor del emprendimiento social Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales*. COM (2011): 682 Final, 25 de octubre de 2011, Comisión Europea, Bruselas.

⁴⁸ REGULATION (EU) No 1296/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 December 2013 on a European Union Programme for Employment and Social Innovation ("EaSI") and amending Decision No 283/2010/EU establishing a European Progress Microfinance Facility for employment and social inclusion

el *Paquete para la inversión social* que incluye la *Comunicación Hacia la inversión social y la cohesión social*⁴⁹. El enfoque para la prevención y erradicación de la pobreza desde la inversión social se completa con varios documentos que profundizan en distintas intervenciones a lo largo de la vida de los ciudadanos dando recomendaciones para la infancia, la juventud, la edad laboral o la tercera edad, con una visión integral de la inclusión social⁵⁰. Así, el tratamiento de la pobreza evalúa repercusiones duraderas a través de rendimientos económicos y sociales que se prolongan en el tiempo. El coste económico del desempleo, la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea se contraponen con los dividendos que se obtienen de la inversión social. La pobreza y la exclusión social son consideradas en su conexión con las dificultades de salud, baja alfabetización, baja escolarización, mayor estrés en las familias, mayor criminalidad e inseguridad social. La cuantificación de estos costes se asocia a mayores gastos de salud y política de seguridad así como a pérdidas de productividad y de ingresos para el Estado a través de impuestos y cotizaciones sociales. Asimismo, se subraya la transmisión intergeneracional de estos costes a niños de familias desfavorecidas, perpetuando la situación de desventaja. De acuerdo con ello, la Comisión plantea la importancia de la valoración del “coste de oportunidad” de la inversión social cuantificando las ganancias esperadas en la UE a través de la mejora de la inserción laboral, la educación o de la reducción de la exclusión social y la pobreza.

La Comunicación para la inversión social insta a los Estados a prestar más atención a cómo se distribuye el impacto de las reformas y a combatir distintas formas de pobreza. Entre las reformas recomendadas para responder a la situación demográfica de la UE se insiste en la calidad y accesibilidad de los servicios sociales, la mejor fijación de sus objetivos y adecuación de sus beneficios y la mayor simplificación administrativa. Así, esta Comunicación plantea la individualización e integración de los servicios para facilitar un mejor acceso a las prestaciones. Para aumentar su eficacia propone que el apoyo esté mejor ajustado para dirigirse a quienes realmente lo necesitan. Como respuesta a los mencionados retos financieros requiere el mejor uso posible de los fondos de la UE y de los Estados, evitando duplicaciones y orientando las decisiones de financiación sistemáticamente hacia los resultados.

Por su parte, la *Recomendación Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas*⁵¹ es totalmente coherente con el enfoque de inversión social. Entre las estrategias planteadas para ello se encuentran, por ejemplo: intervenciones tempranas de inversión social en educación inclusiva y cuidados de la primera infancia para abordar

⁴⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020*, COM (2013) 83 Final, 20 de febrero de 2013, Comisión Europea, BRUSELAS, 2013

⁵⁰ EUROPEAN COMMISSION, *Commission staff working document Evidence on Demographic and Social Trends. Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy I/II*, SWD(2013) 38 final, European Commission, BRUSSELS, 2013. EUROPEAN COMMISSION, *Commission staff working document Evidence on Demographic and Social Trends. Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy II/II*, SWD(2013) 38 final, European Commission, BRUSSELS, 2013.

⁵¹ COMISIÓN EUROPEA, *Recomendación de 20 de febrero de 2013 Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas*, C (2013) 778 final, Comisión Europea, BRUSELAS, 2013.

las desigualdades y los desafíos con los que se enfrentan los niños desfavorecidos; aumentar la capacidad de los sistemas educativos para romper el ciclo de las desventajas o mejorar la capacidad de respuesta de los sistemas de salud para satisfacer las necesidades de los niños desfavorecidos, con especial mención al acceso a una vivienda.

3. Novedades en la financiación europea para combatir la pobreza

Todas las iniciativas que acabamos de mencionar se refieren asimismo a la movilización de los instrumentos financieros de la UE que puedan ser útiles para reducir la pobreza y la exclusión. Sin embargo, la recepción de fondos de la UE por parte de los EEMM debe encuadrarse en las reglas de juego de la nueva gobernanza antes mencionadas. En concreto, es clave la referida condicionalidad instaurada por el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza: la recepción de fondos europeos por parte de un Estado se condiciona de manera automática y generalizada al cumplimiento de los objetivos de consolidación fiscal. Consideramos que esto impacta negativamente en los países con más dificultades y supone, en definitiva, una marcha atrás en el modelo de cohesión social europeo⁵².

No obstante, las dificultades asociadas a la condicionalidad deben ser valoradas en relación con la nueva gestión de recursos europeos que se da a partir del estallido de la crisis. En este sentido, son especialmente significativas las medidas adoptadas por el Consejo de Junio de 2012 para movilizar el gasto europeo: por un lado se consagra el 1% del PIB de la UE a apoyar el crecimiento el empleo, la competitividad y la convergencia, de modo coherente con la Estrategia 2020⁵³; por otro, se incrementa la capacidad de préstamos del Banco Europeo de Inversiones⁵⁴. Junto a ello, el llamado *Paquete sobre instrumentos para la Cohesión Social 2014-2020*⁵⁵ es una de las inversiones más importantes en los objetivos sociales de la Estrategia 2020, absorbiendo más de un tercio del presupuesto total para el período. Una de las características de esta legislación es, precisamente, la concentración en los objetivos de la Estrategia 2020, previendo que el contrato de partenariado con los distintos Estados Miembros establezca los objetivos concretos nacionales. En particular, el Fondo Social Europeo queda plenamente alineado con los objetivos de la Unión para educación, empleo y reducción de la pobreza; al menos un 20% de las adjudicaciones a cada Estado Miembro debe dedicarse a inversiones que combatan la exclusión social y la pobreza.

Como reciente e importante avance en relación con el objeto de ese trabajo destacamos la creación en marzo de 2014 del *Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas* (FEAD)⁵⁶. Creado precisamente para dar ayuda a la población más vulnerable, y, en particular, a los más afectados por la crisis, este fondo absorberá 3,8

⁵² GÓMEZ URQUIJO, L., El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, dentro del nuevo marco condicional de cohesión social de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 42, p. 521-541, 2012

⁵³ CONSEJO EUROPEO, Consejo Europeo de 28-29 de junio 2012 *Conclusiones*, Comisión Europea, BRUSELAS, 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131399.pdf. (última consulta 14-4-2014).

⁵⁴ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión «Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica»*, COM (2012) 582, de 10 de octubre de 2012, Comisión Europea, BRUSELAS, 2012.

⁵⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Política de Cohesión (2014-2020)*, Comisión Europea, BRUSELAS, 2012.

⁵⁶ Regulado por el Reglamento (UE) n° 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas.

mil millones de euros en el periodo 2014-20. La cofinanciación por parte de los Estados Miembros ascenderá a un 15%, quedando el 85% restante a cargo del Fondo. El FEAD financia tanto ayuda no material, dirigida a mejorar la inclusión social de los más desfavorecidos, como ayuda material en especie (comida, ropa, calzado, jabón,...); en este último caso la distribución de asistencia material debe estar combinada con otras medidas de reintegración social. El FEAD da flexibilidad a los Estados para que elijan, de acuerdo con su situación y sus tradiciones, el tipo de ayuda que quieren ofrecer así como el modelo de preferencia para la distribución de comida y bienes.

VI. LA CONCRECIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA POLÍTICA CONTRA LA POBREZA PROMOVIDA POR LA UE

Tras el examen de las iniciativas europeas sobre cómo actuar ante la pobreza, nos planteamos en qué medida tienen impacto en la política real de los Estados Miembros y si los medios de supervisión de su actuación son adecuados. Cuando comienza la crisis, y tal como hemos señalado, la amplitud del Método Abierto de Coordinación deja en manos de los gobiernos una gran discrecionalidad para la aplicación de medidas concretas en política social. Por tanto, las primeras reacciones de los Estados ante el crecimiento de la pobreza y la desigualdad no están sometidas por parte de la UE ni a condicionantes ni a un sistema de supervisión específico, a diferencia de lo que ocurre en la exigencia de disciplina fiscal. La constatación de este desequilibrio lleva a una inquietud creciente sobre la conexión entre el método de supervisión de la gobernanza económica y la supervisión de objetivos sociales. Esta idea es asumida con claridad por la Comisión en el mencionado *Paquete para la inversión social* en el que se requería para una mejor gestión de la crisis que la actual gobernanza económica fuera acompañada de una mayor vigilancia de las políticas en los ámbitos sociales⁵⁷. Asimismo, el reciente planteamiento de la Comisión para el *Refuerzo de la Dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*⁵⁸ sitúa como clave para ello el refuerzo de esa supervisión sobre los retos sociales.

Consideramos que esta inquietud tiene una respuesta clave en la instauración del Semestre Europeo como mecanismo de supervisión de las políticas de los EEMM; a nuestro juicio constituye un avance fundamental respecto al MAC. Puesto en marcha en 2011 como vía de supervisión de los objetivos de gobernanza económica, va a ir incorporando crecientemente los objetivos sociales dentro de las distintas fases de su procedimiento. “Dar respuesta al desempleo y las consecuencias sociales de la crisis” es una de las prioridades fijadas en todos los Semestres emprendidos; así lo recogen los Estudios Prospectivos Anuales en los que la Comisión fija la estrategia sobre

⁵⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020*. COM (2013) 83 Final, 20 de febrero de 2013, Comisión Europea, BRUSELAS, 2013, p. 25.

⁵⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria* COM (2013): 690 final, Comisión Europea, BRUSELAS, 2013.

crecimiento y empleo⁵⁹. Es dentro de esa prioridad donde, aunque centrada en el mercado laboral, se incorporan las indicaciones para abordar la desigualdad y la pobreza. Así, en la definición de las prioridades para el Semestre Europeo 2014 se encuentran la implementación por parte de los Estados de las prioridades de inclusión activa, la preservación del acceso a beneficios de protección social y salud adecuados y, expresamente, la contención y reducción de la pobreza.

El modo en que las medidas propuestas por la UE en estos ámbitos se trasladan a los Estados Miembros puede constatar en los *Informes Conjunto sobre Empleo* dentro del procedimiento del Semestre Europeo (adjuntos a los mencionados *Estudios Prospectivos Anuales*). Atendiendo al último procedimiento del Semestre Europeo, el *Informe Conjunto sobre Empleo*⁶⁰ dedica una de sus directrices (número 10) a la promoción de la inclusión social y a combatir la pobreza. Estas “instrucciones” dadas a los Estados están en la línea de las mencionadas en el epígrafe anterior y, en particular, son coherentes con el enfoque de inversión social.

El Informe que elabora la Comisión sobre el progreso de los Estados Miembros en la implementación de las Recomendaciones específicas dadas es el elemento esencial de contraste del cumplimiento por parte de los Estados Miembros. Como muestra de esta supervisión, el último de dichos Informes⁶¹ valora la desigual acción de los Estados en la lucha contra la pobreza; mientras algunos mejoran los beneficios y las ayudas para combatirla, otros los restringen. En el primer grupo la Comisión sitúa especialmente a Bélgica, por su plan contra la pobreza, junto a avances en Estonia o Letonia en apoyo a grupos vulnerables. En un segundo bloque están países en los que la tendencia a la condicionalidad y a los recortes persiste y que han desarrollado un endurecimiento de las condiciones de elegibilidad o que han congelado o reducido las medidas de apoyo a la renta. Entre ellos la Comisión destaca a Grecia, España, Eslovenia y Reino Unido por el debilitamiento del efecto estabilizador del gasto social en los ingresos de los hogares.

Esta evaluación sobre las políticas nacionales contra la pobreza ha sido completada recientemente en el seguimiento hecho por la Comisión al mencionado *Paquete de inversión social*⁶². En este examen se pone de relieve cómo algunos Estados están redirigiendo su gasto social de un modo más eficiente que evite la transmisión

⁵⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012*. COM (2011) 0815 Final, 23 de noviembre de 2011, Comisión Europea, BRUSELAS, 2011. COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013*. COM (2012) 750 Final, 28 de noviembre de 2012. Comisión Europea, BRUSELAS, 2012. COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación Semestre Europeo 2013: Recomendaciones específicas por país sacar a Europa de la crisis*. COM (2013) 350 final, de 29 de mayo de 2013. Comisión Europea, BRUSELAS, 2013.

⁶⁰ EUROPEAN COMMISSION, *Joint Employment Report 2013*, European Commission, BRUSSELS, 2013.

⁶¹ EUROPEAN COMMISSION, *European Commission staff working document accompanying the 2014 annual growth survey overview of progress in implementing country-specific recommendations by Member State* {COM (2013) 800 final}, European Commission, BRUSSELS, 2013.

⁶² EUROPEAN COMMISSION, *Social investment package: taking stock of achievements one year on.*, 2014. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=89&newsId=2037&furtherNews=yes>. (última consulta 11-4-2014).

intergeneracional de la pobreza. Como ejemplo de ello se recoge también el *Plan de Acción para la pobreza infantil* lanzado por Bélgica, dirigido a la mejora del acceso a servicios de calidad asequibles, siguiendo explícitamente la *Recomendación Invirtiendo en la infancia*. Asimismo, Alemania, Francia, Hungría, Letonia, el Reino Unido y Polonia son destacadas por sus iniciativas para incrementar las oportunidades para los niños, como aquellas dirigidas al acceso a la educación y cuidado infantil. Países como España, Países Bajos, Reino Unido, Eslovaquia, Hungría y Letonia han adoptado medidas destinadas a los sin techo para mejorar el acceso a vivienda. La combinación de iniciativas dirigidas a reducir la pobreza y apoyar la inclusión en el mercado laboral – por ejemplo, con apoyo a ingresos junto con medidas activas de inclusión- se observan en las estrategias de Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, Polonia y España. Por su parte, Chipre, Irlanda y Croacia han incrementado en el último año los recursos dedicados a políticas laborales activas. Bulgaria, Hungría, Países Bajos y Portugal han introducido, además, medidas para mejorar la situación laboral de los más desfavorecidos. Hungría, Bélgica, Estonia, Hungría, Reino Unido y España, han avanzado también en una mayor simplificación administrativa, tal y como recomienda el enfoque de inversión social.

Esta muestra pone de relieve la profunda desigualdad entre las respuestas de los Estados. Asimismo, el contraste con los datos cuantitativos mostrados en los epígrafes III y IV de este trabajo no revela una adecuada correspondencia entre los países con mayores porcentajes de población en riesgo de pobreza o exclusión social y el gasto para combatirla o la mayor incidencia del enfoque de inversión social. En este sentido, nos sumamos a la valoración de la red europea contra la pobreza European Anti Poverty Network (EAPN)⁶³ al poner de relieve cómo, en el momento actual, el Semestre Europeo es un instrumento al servicio macroeconómico. Si bien valoramos positivamente la inclusión de indicadores sociales en los *Informes Conjuntos sobre Empleo*, los resultados de esa medición no van aparejados a la proposición de medidas concretas (o sanciones) para los Estados con mayores índices de desigualdad o pobreza. La coherencia con las iniciativas revisadas exigiría, en nuestra opinión, que las recomendaciones del Semestre Europeo incluyan cambios de políticas que contribuyan a los objetivos de eliminación de la pobreza. En particular, favoreciendo de manera explícita el relajamiento de la disciplina y el gasto en inversión social.

Esto nos lleva a plantear que la formulación actual del Semestre Europeo no es suficiente para asegurar la concreción en los Estados Miembros de los aspectos recogidos en las iniciativas europeas sobre la pobreza. Ante ello, es de interés destacar cómo la Comisión apuesta por una mayor profundización del Semestre Europeo para asegurar que la gobernanza económica aproveche todo su potencial y lograr un mayor equilibrio social y económico⁶⁴. Con este fin, llama a un cambio en el papel de los Estados con un movimiento desde la consideración de las recomendaciones específicas

⁶³EAPN Response to the Annual Growth Survey Package 2014 ‘Business as usual fails the fight against poverty’ POSITION PAPER February 2014, <http://www.eapn.eu/en/news-and-publications/publications/eapn-position-papers-and-reports/eapn-response> (última consulta 4-10-2014).

⁶⁴EUROPEAN COMMISSION (2014c), *Communication 2014 European semester: country-specific recommendations building growth*, Brussels, 2014.

por país a la definición de políticas y reformas que sean necesarias para la Eurozona como conjunto. Asimismo, propugna una mejor implementación de las recomendaciones específicas por parte de los Estados Miembros considerando el interés común. Lo reciente de este planteamiento no nos permite valorar aun si esta profundización puede resolver los problemas de la falta de instrumentos efectivos para lograr las metas europeas ante unas competencias que residen en su mayor medida en manos de los Estados Miembros. A nuestro juicio, estas propuestas ponen el acento en una mayor involucración de los gobiernos para que finalmente tomen decisiones de política interna que persigan los intereses más amplios de la UE pero no resuelven la falta de adecuación de la política nacional a la resolución de los problemas de pobreza de un Estado Miembro.

VII. CONCLUSIONES

Al comienzo de este trabajo nos preguntábamos, en primer lugar, en qué aspectos había cambiado el enfoque de la UE sobre la pobreza tras la crisis. El recorrido efectuado nos permite destacar los siguientes aspectos:

- La evolución en la consideración de la pobreza por parte de la Unión Europea la ha llevado a un protagonismo en el planteamiento de su política social y económica que no se había observado en las décadas anteriores del proceso de integración. Con ello se refuerzan las dos tendencias que venían manifestándose progresivamente: la “desnacionalización” o “europeización” de la política social y el cambio de centro de dicha política desde el empleo a la incorporación, a un nivel semejante, de otros objetivos. En el momento actual, la pobreza aparece en prácticamente todas las iniciativas de la Comisión que abordan cuestiones relacionadas con el crecimiento, el desarrollo económico y social.
- Consideramos que esta relevancia se explica esencialmente por el ascenso de la cifra de pobreza en la UE en un corto período de tiempo y por el modo en que afecta al proceso de integración europea. Por un lado, impacta negativamente en el modelo de cohesión económica, social y territorial, tanto por la desigualdad con que se da como por las dificultades que plantea para salir de la crisis. Por otro lado, se conecta con el modelo macroeconómico elegido, basado en la disciplina fiscal y su supervisión, y pone en cuestión su efectividad y validez.

En segundo lugar, planteábamos como objetivo del trabajo valorar en qué medida las iniciativas europeas dadas dentro de la nueva gobernanza económica se adecuaban a las necesidades de la pobreza actual. En la respuesta de la UE a este desafío destacamos:

- Resulta adecuado a la dimensión del problema el refuerzo de la visión multidimensional de pobreza y la promoción del enfoque de inversión social. Este introduce la valoración del coste de oportunidad de la inversión en evitar la marginación y la transmisión intergeneracional de la pobreza en una unión del planteamiento social y de su coste/ahorro económico. El planteamiento de inversión

social es a, nuestro juicio, la pauta más interesante dada desde el punto de vista de diseño de políticas contra la pobreza y es de especial interés en tiempos de restricciones presupuestarios y de esfuerzos de disciplina fiscal.

- Aunque hay una importante movilización de fondos europeos para la pobreza, estos instrumentos no son suficientes para compensar el desequilibrio entre objetivos fiscales y sociales. Además, no hay que olvidar el impacto de la mencionada condicionalidad del TCEG, que subordina la percepción de fondos europeos al cumplimiento de los criterios de disciplina fiscal. Con ello, se ponen en entredicho los objetivos de cohesión económica, social y territorial de la UE.
- Consideramos un avance fundamental la ampliación de indicadores de pobreza y su incorporación al Semestre Europeo, teóricamente al mismo nivel que otros indicadores macroeconómicos. Sin embargo, surge el debate en torno al carácter contradictorio de las medidas para lograr la consolidación fiscal y aquellas dedicadas a erradicar la pobreza, planteando una especie de “esquizofrenia” dentro del Semestre Europeo.

Con todo ello, concluimos que la nueva gobernanza económica plantea una clara asimetría entre los instrumentos dispuestos para el logro de la consolidación fiscal y los disponibles para hacer frente al crecimiento de la pobreza. Esto nos lleva a proponer que las recomendaciones para el cumplimiento de objetivos de pobreza no sean dentro del Semestre Europeo una mera yuxtaposición a las referidas a la disciplina fiscal sino que éstas últimastengan en cuenta e integren las primeras.

De este modo, en las Recomendaciones que se dan a cada Estado en el Semestre Europeo se podría propiciar, especialmente en los países más afectados por ello, un cambio desde la política de austeridad para asegurar el progreso en el objetivo de reducción de la pobreza. Por otro lado, consideramos que los nuevos planteamientos de la Comisión para la profundización del Semestre Europeo en pro de las metas globales no deben preterir el interés nacional sino, más bien, apostar por influir en la distribución del gasto estatal para alcanzar los objetivos 2020.

Referencias

- ATKINSON, T. Social Inclusion and the European Union, *Journal of Common Market Studies* 40 (4), 2002.
- ATKINSON, T. ET AL., *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford: University Press, 2002.
- AVRAM, S. et al., The distributional effects of fiscal consolidation in nine EU countries, *EUROMOD Working Paper No. EM 2/13* www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/euromod/em2-13.pdf, 2013, (última consulta 18-4- 2014).
- AYALA, L., et al. Desigualdad y bienestar en la distribución intraterritorial de la renta, 1973-2000, *Investigaciones Regionales* 8, 5-30, 2006.

BERG, A. ET AL., What Makes Growth Sustained?, *Journal of Development Economics*, Vol. 98(2), 2012.

CAMINADA, K., GOUDSWAARD, K., VAN VLIET, O., "Patterns of welfare state indicators in the EU: Is there convergence? En *Journal of Common Market Studies* 48, 3, pp. 529-556.

CARITAS EUROPA, The Impact of the European Crisis, 2013. http://www.caritas.eu/sites/default/files/caritascrisisreport_web.pdf (última consulta 18-4- 2014).
COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación Agenda de política social*, COM/2000/0379 final, Comisión Europea, BRUSELAS, 2000.

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión Un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea*, COM(2005) 706, Comisión Europea, BRUSELAS, 2005.

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación Un compromiso renovado en favor de la Europa social: reforzar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social*, COM(2008) 418 final, Comisión Europea, BRUSELAS, 2008.

COMISIÓN EUROPEA, Recomendación, de 6 de mayo de 2009, sobre la «Inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral» COM(2008)0639, Comisión Europea, BRUSELAS, 2009.

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020, de 3 de marzo de 2010, Comisión Europea, BRUSELAS, 2010.

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión La plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social: un marco europeo para la cohesión social y territorial*. COM (2010) 758 Final, 16 de diciembre de 2010, Comisión Europea, BRUSELAS, 2010.

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión «Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica»*, COM (2012) 582, de 10 de octubre de 2012, Comisión Europea, BRUSELAS, 2012.

COMISIÓN EUROPEA, *Política de Cohesión (2014-2020)*, Comisión Europea, BRUSELAS, 2012.

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020*. COM (2013) 83 Final, 20 de febrero de 2013, Comisión Europea, BRUSELAS, 2013.

COMISIÓN EUROPEA, Recomendación de 20 de febrero de 2013 *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas*, C(2013) 778 final, Comisión Europea, BRUSELAS, 2013.

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria* COM(2013): 690 final, Comisión Europea, BRUSELAS, 2013.

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012*. COM (2011) 0815 Final, 23 de noviembre de 2011. Comisión Europea, BRUSELAS, 2011.

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013*. COM (2012) 750 Final, 28 de noviembre de 2012, Comisión Europea, BRUSELAS, 2012.

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación Recomendaciones específicas por país sacar a Europa de la crisis*. COM (2013) 350 final, de 29 de mayo de 2013, Comisión Europea, BRUSELAS, 2013.

CONSEJO EUROPEO, *Consejo europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo 2000. Conclusiones de la Presidencia*, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm, (última consulta 14-4-2014).

CONSEJO EUROPEO, *Consejo Europeo de Niza 7-10 de diciembre de 2000. Conclusiones de la presidencia*, http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_es.htm, (última consulta 14-4-2014).

CONSEJO EUROPEO, *Consejo Europeo de 28-29 de junio 2012 Conclusiones*, Comisión Europea, BRUSELAS, 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131399.pdf. (última consulta 14-4-2014).

COPELAND, P., DALY, M., *Varieties of poverty reduction: Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020*, *Journal of European Social Policy*, 22: 273, 2012.

COTARELLI, C., *Fiscal Adjustment: Too Much of a Good thing?*, http://www.huffingtonpost.com/carlo-cottarelli/eurozone-recovery_b_1241503.html (última consulta 14-4- 2014).

DHÉRET, C., ZULEEG, F., *Impact of the economic crisis: greater income equality but less well being?*, Policy Brief 2010, European Policy Centre.

EAPN Response to the Annual Growth Survey Package 2014 'Business as usual fails the fight against poverty' POSITION PAPER February 2014, <http://www.eapn.eu/en/news-and-publications/publications/eapn-position-papers-and-reports/eapn-response> (última consulta 4-10-2014).
EUROPEAN COMMISSION, *Proposal for a regulation of the European parliament and the Council on a European Union Programme for Social Change and Innovation*, COM (2011): 609 final, European Commission, BRUSSELS, 2011.

EUROPEAN COMMISSION, *Commission staff working document Evidence on Demographic and Social Trends. Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy I/II*.SWD(2013) 38 final, European Commission, BRUSSELS, 2013.

EUROPEAN COMMISSION, *Commission staff working document Evidence on Demographic and Social Trends. Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy II/II*.SWD(2013) 38 final, European Commission, BRUSSELS, 2013.

EUROPEAN COMMISSION, *Employment, Social Affairs & Inclusion, Social Investment Package– key facts and figures*, European Commission, BRUSSELS, 2013.

EUROPEAN COMMISSION, *Draft Joint Employment Report accompanying the Communication from the Commission on Annual Growth Survey 2014*, COM (2013) 801 final, European Commission, BRUSSELS, 2013.

EUROPEAN COMMISSION, *Joint Employment Report 2013*, European Commission, BRUSSELS, 2013.

EUROPEAN COMMISSION, *European Commission staff working document accompanying the 2014 annual growth survey overview of progress in implementing country-specific recommendations by Member State* {com(2013) 800 final}, European Commission, BRUSSELS, 2013.

EUROPEAN COMMISSION, *European Platform against poverty and social exclusion. Platform actions completed as for July 2013*, European Commission, BRUSSELS, 2013.

EUROPEAN COMMISSION, *Employment and Social Developments in Europe 2013*, European Commission, BRUSSELS, 2014.

EUROPEAN COMMISSION, *Social investment package: taking stock of achievements one year on.*, 2014. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=89&newsId=2037&furtherNews=yes>. (última consulta 11-4-2014).

EUROPEAN COMMISSION (2014c), *Communication 2014 European semester: country-specific recommendations building growth*, Brussels, 2014.

EUROSTAT, *The effect of the economic and financial crisis on government revenue and expenditure*, 2011. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-045/EN/KS-SF-11-045-EN.PDF (última consulta 14-4-2014).

EUROSTAT *Government expenditure by sub-sector of general government*, 2012. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-016/EN/KS-SF-12-016-EN.PDF. (última consulta 14-4-2014).

GÓMEZ URQUIJO, L., El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, dentro del nuevo marco condicional de cohesión social de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 42, p. 521-541, 2012.

HEMERICK, A., et al., *European Welfare States in motion New jobs working paper n° D5.2* Lund University, Amsterdam 2013. Disponible en http://www.neujobs.eu/sites/default/files/NEUJOBS_WP_D5%20revision_FINAL_0.pdf. (última consulta 18-4-2014).

INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Driving the global economy with the brakes*, <http://blog-imfdirect.imf.org/2011/01/24/driving-the-global-economy-with-the-brakes-on/> (última consulta 14-4-2014).

INTERNATIONAL MONETARY FUND, *World Economic Outlook*, 2012, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/update/01/pdf/0112.pdf>, (última consulta 14-4-2014).

INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Fiscal Monitor Update January 2012*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/update/01/pdf/0112.pdf> 2012. (última consulta 14-4-2014).

MARTÍNEZ, R., AYALA, L., *Pobreza y exclusión social en la UE. La nueva estratificación social en perspectiva*. Documentación social 123, 2001.

MICKLEWRIGHT, J.; STEWART, K., *Poverty and social exclusion in Europe. European comparisons and the impact of enlargement*, *New Economy*, 104-110, 2001.

PIKETTY, T., *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard, Cambridge, 2014.

KAPOOR, S. *Improving Eurozone Economic Governance*, Foundation for European Progressive Studies, FEPS, 2010.

KRUGMAN, P., *El desastre de la austeridad*, El País, 31-1-2012.

O' CONNOR, J., Policy Coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union, *Journal of European Social Policy* 15, 4, 2005.

OECD, *Rising inequality: Youth and poor fall further behind*, 2013, <http://www.inequalitywatch.eu/IMG/pdf/oecd2014-income-inequality-update.pdf>, (última consulta 14-10-2014).

OXFAM, *La trampa de la austeridad. El verdadero coste de la desigualdad en Europa*, 174 informe de Oxfam, septiembre 2013. <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp174-cautionary-tale-austerity-inequality-europe-120913-summ-es.pdf> (última consulta 2-4-2014).

OSTRY, J. ET AL., *Redistribution, Inequality, and Growth*, IMF Staff Discussion Note, 2014.

PARLAMENTO EUROPEO, *La lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación*, 2014, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.10.9.pdf, (última consulta 4-10-2014).

PONTUSSON, J., RAESS, D., “How (and Why) Is This Time Different?.The Politics of Economic Crisis in Western Europe and the United States” en *Annual Review of Political Science*; 2012, Vol. 15 Issue 1, pp.13-33.

SADELEER, N., “La gouvernance économique européenne: Leviathan ou colosse aux pieds d’argile?” en *Actualité du Droit de l’Union Européenne*, n°4, avril 2012, p.10.

SEN, A., Inequality, unemployment and contemporary Europe, *International Labour Review*, 136, pp. 155–171, 1997.

STIGLITZ, J., *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, W. W. Norton & Company, 2012.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. The OECD approach to measure and monitor income poverty across countries, Working paper 17, 2013.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, The measurement of poverty and social inclusion in the EU: achievements and further improvements, Working paper 25, 2013.

VANHERCKE, B., Social Policy at EU Level: from the Anti-Poverty Programmes to Europe 2020 Background Paper, European Social Observatory, 2012 http://www.ose.be/files/publication/2012/Vanhercke_2012_BckgrndPaper_EC_12122012.pdf. (última consulta 4-10-2014).

VOLKERT, J., European Union Poverty Assessment: A Capability Perspective, *Journal of Human Development*, Vol. 7, No. 3, November 2006.