

Arroyo Bovea, Marina. Exclusión social y pobreza en la Unión Europea. *GeoGraphos*. [En línea]. Alicante: Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (GIECRYAL) de la Universidad de Alicante, 2 de abril de 2016, vol. 7, nº 85, p. 104-131. [ISSN: 2173-1276] [DL: A 371-2013] [DOI: 10.14198/GEOGRA2016.7.85].



<http://web.ua.es/revista-geographos-giecryal>

Vol. 7. Nº 85

Año 2016

## **EXCLUSIÓN SOCIAL Y POBREZA EN LA UNIÓN EUROPEA**

Marina Arroyo Bovea  
Graduada en Geografía y Medio Ambiente  
Universidad de Valencia (Valencia, España)  
Correo electrónico: [m.arroyob@hotmail.com](mailto:m.arroyob@hotmail.com)

Recibido: 18 de junio de 2015. Devuelto para revisión: 12 de agosto de 2015.

Aceptado: 2 de Abril de 2016

### **RESUMEN**

La política social siempre ha sido un pilar fundamental de la Unión Europea. La exclusión social y la pobreza son dos problemas interrelacionados cuyos efectos se pretenden reducir mediante la toma de medidas impulsadas por la Estrategia 2020. El estudio de los distintos factores que condicionan estas dinámicas y de las particularidades del territorio en cuestión permitirá evaluar

los resultados obtenidos hasta el momento y realizar un balance de las medidas llevadas a cabo por la UE en sus Estados miembros.

**Palabras clave:** Exclusión social, pobreza, Unión Europea, Estrategia Europa 2020.

## **SOCIAL EXCLUSION AND POVERTY IN THE EUROPEAN UNION**

### **ABSTRACT**

Social policy has always been a fundamental pillar of the European Union. Social exclusion and poverty are two problems interrelated whose effects are intended to be reduced by the European 2020 Strategy and its measures. By studying the various factors that influence these issues and the particularities of the territory taken into account, an assessment will be made of the results that have been obtained so far and the accomplished policies that the EU has carried out on its member States.

**Key words:** Social Exclusion, Poverty, European Union, Europe 2020 Strategy.

## **EXCLUSÃO SOCIAL E POBREZA NA UNIÃO EUROPEIA**

### **RESUMO**

Política social sempre foi um pilar fundamental da União Europeia. A exclusão social e a pobreza são dois problemas inter-relacionados, cujos efeitos se destinam a reduzir tomando medidas promovidas até 2020. O estudo dos diferentes fatores que influenciam estas dinâmicas e as peculiaridades do território em questão irão avaliar os resultados alcançados até longe e fazer um balanço das medidas adoptadas pela UE nos seus Estados Membros.

**Palavras chave:** Exclusão social, pobreza, estratégia da UE para 2020.

## **INTRODUCCIÓN**

Según los datos de las Naciones Unidas, el número de personas que vive en la pobreza extrema es de 1.200 millones (Yang, 2010). Al leer esos datos, uno tiende a pensar siempre en territorios tales como África o el Sudeste Asiático; lugares lejanos que no afectan al día a día de un habitante cualquiera en el mundo occidental. Sin embargo, la realidad es otra. Aproximadamente el 16% de la población de la Unión Europea de los 28 está en riesgo de pobreza (INE, 2012). Este dato puede no resultar muy impactante si es comparado con aquéllos de otras regiones del mundo, pero para una de las potencias mundiales actuales el hecho de que haya tanta población en riesgo de pobreza o de exclusión social no es aceptable.

La exclusión social se define como un “proceso mediante el cual los individuos o grupos son total o parcialmente excluidos de una participación plena en la sociedad en la que viven” (Pérez

de Armiño, 2000). Se trata de un proceso condicionado por las estructuras socioeconómicas y políticas de cada país, ya que éstas determinan las relaciones entre los grupos sociales del lugar. A su vez, la exclusión social está relacionada con factores geográficos como la localización de recursos, y otros factores como la discriminación según el género, la casta o la religión.

El concepto de exclusión social se puede relacionar con el de pobreza de dos maneras distintas: la exclusión social se puede percibir como una de las causas de la pobreza, o por contra la pobreza se puede considerar como parte del proceso de exclusión social.

La pobreza se define como la “situación de una persona cuyo grado de privación se halla por debajo del nivel que una determinada sociedad considera mínimo para mantener la dignidad” (Pérez de Armiño, 2000). Según esta definición, cada sociedad tiene su propia percepción del concepto de pobreza conforme a su contexto social y económico; pero en lo que todas las sociedades se ponen de acuerdo es en que la pobreza marca los límites inadmisibles para la vida digna de una persona.

La Unión Europea es una asociación económica y política de países, cuyos orígenes se remontan a finales de la Segunda Guerra Mundial, con la idea de que al impulsar la cooperación económica, aumentaría la interdependencia económica de los países y por tanto disminuirían las posibilidades de conflicto entre ellos. Posteriormente, esta unión evolucionó en acuerdos políticos y se dieron sucesivas ampliaciones llegando a formar parte de esta Unión, a fecha de 2014, 28 países ([www.europa.eu](http://www.europa.eu)).

Para poder hacer un diagnóstico de la situación de la exclusión social y la pobreza en la Unión Europea, se van a analizar las estadísticas disponibles. El estudio de las mismas se ha realizado mediante el empleo de las fuentes oficiales ya sean europeas (Eurostat), o españolas (INE). La línea temporal será lo más reciente posible para poder evaluar la situación actual, y en el caso de las evoluciones se tratará de observar desde el periodo anterior a la crisis hasta la actualidad, para ver si ésta ha tenido impacto y en qué magnitud.

Antes de analizar las estadísticas, es importante tener en cuenta la historia de la Unión Europea y sus distintas ampliaciones, ya que su territorio tenido en cuenta ha variado, por ejemplo, entre 2004 y 2013, y esto es relevante en cuanto a que los datos totales podrían producir resultados diferentes al no tener en cuenta los mismos países. En cuanto a la dimensión territorial se van a emplear datos del conjunto actual de la Unión Europea de los 28, datos de cada país miembro para observar las diferencias, y en algunos casos se va a dividir el continente europeo en regiones para poder observar mejor las disparidades en el conjunto de la Unión. Para ello la clasificación será la siguiente: Europa Mediterránea (se estudiará el caso de España), Europa Central (Bélgica), Europa Septentrional (Suecia) y Europa del Este (Rumanía). Dicha distribución se ha realizado teniendo en cuenta la situación actual del continente europeo y la historia de las incorporaciones a la Unión para obtener una buena representatividad de los Estados miembros.

A lo largo de la historia de la Unión Europea, uno de los pilares principales siempre ha sido las políticas sociales. La Política Social Europea ha sufrido numerosas modificaciones a lo largo de los años en su búsqueda del mayor beneficio para sus ciudadanos. Ya desde un principio, sus objetivos primordiales han sido “mejorar la situación del empleo, el desarrollo de recursos

humanos, fomentar la solidaridad y la integración, la lucha contra la pobreza y la exclusión, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el reforzamiento del diálogo social y el mercado único, y la libre circulación de las personas” (Quesada, 1998, p. 221).

A escala mayor, observando el conjunto de la Unión Europea, se puede determinar que su principal problema en cuanto a política social es que sus competencias son muy limitadas, porque los Estados miembros consideran que son temas de política nacional, e invocan el principio de subsidiariedad por el cual se reservan el derecho de ejercer sus propias competencias y de esta manera evitar una reglamentación común a nivel de la Unión. Existen grandes diferencias en cuanto a la organización y el financiamiento entre los distintos Estados miembros en materia de política social. Es por ello que existe una gran preocupación por parte de los estados que tienen unos sistemas de cobertura social más avanzados, a tener que reducir en cierta medida sus estándares y las ayudas sociales que proporcionan a su población, para ayudar de esta manera a mejorar los de los estados menos avanzados, y así poder equipararse todos los países miembros de la Unión. A pesar de esto, la influencia de la Unión Europea ha aumentado gradualmente con la ampliación de las normas comunitarias en el mercado interior. Actualmente, en el modelo social económico europeo donde la economía está controlada por el mercado que a su vez está regido por los poderes públicos, la dimensión social y la económica son fenómenos interrelacionados, pero muchas veces con objetivos contrapuestos. Sin embargo, a pesar de las diferencias en las políticas y los problemas económicos, el no tener una política social común tendría amplios costes para los países, tanto sociales como económicos. El coste social derivado de ello serían las desigualdades entre la población, ya que el sistema de mercado produce riqueza pero no la distribuye de manera equitativa. Por otra parte, el coste económico se observa en cuanto a que la protección social se puede percibir como una forma de ahorro mediante las compañías aseguradoras, por lo que si no hubiera una política social no se generaría ese ahorro ni ese flujo económico (Gil, 2009, p. 595).

Los procesos de exclusión social y pobreza son unas cuestiones sociales, en términos de desigualdad, muy reveladoras de la situación de la población en el contexto actual. Desde el punto de vista de la geografía interesa en particular estudiar las dinámicas de la población y las dinámicas sociales a nivel territorial.

El presente trabajo estudiará la problemática de la exclusión social y de la pobreza, centrándose posteriormente en el territorio de la Unión Europea para ver qué políticas han llevado a cabo con su Estrategia Europa 2020; con el objetivo de realizar un análisis a nivel de la Unión Europea de las diferencias entre los países miembros en términos de riesgo de pobreza y exclusión social, así como señalar qué políticas se han llevado a cabo para reducir este problema.

## **EXCLUSIÓN SOCIAL**

Como se ha definido anteriormente, la exclusión social es un proceso mediante el cual individuos o grupos de personas son apartados, de manera total o parcial, de una participación plena en la sociedad en la que viven.

En un principio solo existía el concepto de pobreza para establecer las desigualdades entre la población. Sin embargo, este concepto únicamente hace referencia a la situación actual, de manera que para incluir características estructurales y multidimensionales se introdujo el concepto de exclusión social en Francia a partir de los años 70, y actualmente está empezando a remplazar al de pobreza en todos los ámbitos de la Unión Europea. Se trata de una ruptura del vínculo social que se puede asociar a la privación de los derechos sociales o a nociones de desigualdad y dualismo social. El principal problema de este fenómeno es que no hay un acuerdo satisfactorio sobre los datos estadísticos que pueda mostrar de manera adecuada la extensión y evolución de este concepto (Sesión del Pleno, 1996, p. 10).

### **Grados de exclusión social**

La exclusión social tiene distintos niveles de afección en un determinado colectivo. No existe ninguna sociedad con grado cero de exclusión, y a su vez no existen sociedades que sean absolutamente excluyentes. Según F. Gil Villa (2002), se pueden establecer tres grados o niveles de exclusión social según la gravedad de la situación y la actitud del individuo en cuestión.

-Exclusión de 1º grado (pobres): situaciones en la que la vida de la persona está en peligro: pobreza extrema, personas sin techo, infancia desprotegida.

-Exclusión de 2º grado (marginados): situaciones que pueden llegar a devenir en la exclusión de primer grado o pueden llegar a corregirse (la diferencia entre ambos es la gravedad de la situación y la amenaza que suponga a la supervivencia). Se incluye a los desempleados, ancianos, habitantes de pueblos rurales con escasas oportunidades, enfermos de SIDA, discapacitados, minorías étnicas, inmigrantes.

-Exclusión de 3º grado (desviados): situaciones en las que la actitud del individuo y las acciones que realiza contribuyen a su exclusión (ruptura de normas morales o legales). Este es el caso de los reclusos, alcohólicos, homosexuales, drogodependientes, prostitución.

### **Factores de la exclusión social**

Los factores que provocan la exclusión social son consecuencia principalmente de los cambios estructurales ocurridos en las economías y sociedades.

En el ámbito económico se puede hablar de los problemas del mercado laboral con la persistencia de algunas personas en el paro y los cambios en los sectores productivos, la pobreza junto con las dificultades financieras en los hogares y la dependencia económica de los servicios de protección social.

En el ámbito social se encuentran los cambios en las estructuras sociales y familiares; la evolución del sistema de valores de las personas, en los que cada vez más parece que la cohesión y la solidaridad ocupan una menor importancia; los procesos migratorios y sus consecuencias en la sociedad receptora y la población de llegada; la tendencia a la fragmentación social y sus

efectos en la participación en los procesos de las instituciones representativas (Subirats, 2001, p. 26).

El empleo es el principal componente de las dinámicas de exclusión social en el ámbito económico. Se trata de una fuente básica de ingresos que por tanto contribuye a las diferencias en la renta, y en caso de no poseer un empleo, a la pobreza. Al tener un oficio se tiene la capacidad de crear riqueza y se obtienen derechos tales como la remuneración, la seguridad social, e incluso el reconocimiento social. La inserción en el mercado laboral supone una inserción en muchos aspectos. El empleo a través del mercado sumergido cierra oportunidades tanto en la obtención de derechos como en la integración social. En la actualidad, con los problemas de la crisis económica y la persistencia del desempleo junto con las dificultades en la inserción laboral, queda especialmente patente la importancia de este factor en las dinámicas de integración social.

La exclusión social puede afectar a todo tipo de personas, sin embargo existen determinados colectivos que poseen ciertas características que los hacen más susceptibles de ser apartados de la sociedad. Muchas veces los síntomas de exclusión se caracterizan por falta de infraestructuras, servicios y condiciones ambientales que tienen difícil solución por la falta de recursos, llegando a crear espacios de marginación y guetos en las ciudades. Es por ello que es necesario encontrar una solución a estas dinámicas, y una forma de integrar a todos los miembros de la sociedad en cierto modo, para así poder solucionar muchos de los otros problemas derivados de estos (conflictos sociales, segregación de espacios en las ciudades...).

La inmigración es un proceso con especial relevancia en la Unión Europea en la actualidad. Los países miembros de la Unión son un importante foco de recepción de flujos inmigrantes, tanto de población de otros Estados miembros, como de otras personas ajenas al continente. Estas personas conforman un importante colectivo que muchas veces puede caer en riesgo de exclusión social por las diferencias culturales con la sociedad de acogida, las carencias materiales y las dificultades en la inserción laboral acaecidas en la actualidad por la crisis económica. La falta de cualificación para el trabajo, los bajos salarios y las escasas ofertas, limitan la integración social de este grupo. Esto a su vez conlleva problemas en la obtención de viviendas, quedándose esta parte de la población apartada en determinados barrios marginales que pueden llegar a ser focos de inseguridad ciudadana por las malas condiciones que presentan. También en las escuelas se pueden observar estos procesos de exclusión existiendo colegios en barrios de alta presencia de población inmigrante, en los cuales el porcentaje de alumnos extranjeros sea muy elevado, habiendo problemas para la enseñanza por desconocimiento del idioma, o diferencias culturales; lo cual a su vez puede perjudicar a la población autóctona residente en esas zonas. Este colectivo es además, en ocasiones, el blanco de ira de la población autóctona cuando la situación en el país no funciona como deseada. Esta reacción social negativa ante los inmigrantes es lo que lleva a la exclusión, es decir a negarle oportunidades y separarlo de la sociedad. Según F. Gil Villa (2002), dadas las características del contexto social actual, la inmigración es el problema social más importante del siglo XXI. Esta situación es especialmente relevante en la actualidad fruto de los problemas económicos, y dicha exclusión es patente en los resultados políticos más recientes en los que los grupos electorales que prometen tomar medidas para controlar la inmigración han aumentado en gran medida sus votos.

## **La Unión Europea y la exclusión social**

La exclusión social no afecta del mismo modo a los distintos territorios. Existen una serie de condicionantes ambientales, sociales, culturales y políticos que intervienen de manera directa en los procesos de exclusión social. La localización selectiva de las infraestructuras más importantes, de las vías de comunicación, junto con los procesos de deslocalización industrial y las dinámicas recientes de producción basada en la información y el conocimiento; tienen una especial relevancia desde el punto de vista de la distribución territorial de la población. Esto se relaciona a su vez con los procesos de segregación territorial que realimentan la exclusión social de la población (Subirats, 2001, p. 24). Dentro de la Unión Europea existen países que poseen un mayor riesgo de exclusión social que otros. Incluso dentro de un mismo país hay regiones más vulnerables o territorios que por sus características tienen una mayor propensión a que la población caiga en riesgo de exclusión social.

La figura 1 muestra la población en riesgo de pobreza y exclusión social en el territorio de la Unión Europea para el año 2012. Se puede observar cómo hay una división en el continente europeo en materia de pobreza y exclusión social. La región de Europa del Este, de los países que se anexionaron más tarde a la Unión Europea, muestra los valores más altos de riesgo debido a que es una zona más pobre, menos desarrollada y que aún tiene un largo camino a recorrer en materia social para poder equipararse al resto de países de la Unión. A esta región le sigue la Europa Mediterránea, con valores altos de riesgo debido a los efectos negativos que ha provocado la crisis económica en su población. Europa Central posee valores intermedio-bajos de riesgo, debido a la mejor situación y mayor estabilidad que poseen sus economías en comparación con las de otros países. El conjunto de Europa Septentrional es el que tiene los valores más bajos de riesgo de pobreza y exclusión social debido a lo generalizado que está la protección social en sus políticas y la situación económica estable que poseen. Destacan el caso de Bulgaria y el de los Países Bajos por ser el país con mayor y menor riesgo de pobreza y exclusión social respectivamente.

A una escala menor, observando regiones o comparando áreas urbanas y áreas rurales, se pueden detectar también diferencias en la exclusión social.

En las zonas urbanas existe un grado de marginación socioespacial debido a la segregación por barrios de la población. El nivel socioeconómico de un núcleo familiar puede llegar a determinar el barrio en el que se pueden asentar debido a los precios de las viviendas. De esta manera se crea una exclusión social ya que muchas personas están excluidas de determinadas zonas de la ciudad por no poder permitírselo. A su vez, los barrios más pobres, mal equipados y poco comunicados, que alimentados por este proceso se van degradando cada vez más reforzando la marginación y segregación urbana. Todo ello refuerza la imagen negativa de estos espacios dentro de una ciudad, provocando que la población intente evitarlos, lo cual realimenta la separación de estos barrios y la exclusión de la población que reside en ellos.

En los espacios rurales estas dinámicas están alimentadas por las escasas oportunidades que estos lugares procuran. Las carencias de buenas infraestructuras de comunicación pueden aislar a pueblos enteros y excluir a sus habitantes del resto del territorio. La importante ausencia de

oportunidades de empleo junto con el bajo nivel de vida, provoca el éxodo de los jóvenes desarticulando de esta manera la vida social y aumentando las dinámicas de envejecimiento de la población. En algunas ocasiones, la inmigración de ciertos colectivos a estos lugares, como puede ser el caso de gente procedente de otros países pobres en busca de empleo, principalmente en el sector agrario; puede llegar a reforzar la pobreza en las zonas rurales formando determinados barrios de exclusión donde se juntan los recién llegados que se encuentran en situaciones precarias.

Para observar más de cerca las diferencias entre los núcleos urbanos y los rurales, se han obtenido datos de pobreza y exclusión social según el grado de urbanización para el total de la Unión Europea de los 28 y de las regiones seleccionadas para poder hacer una comparativa.

**Cuadro 1. Tasa de población en riesgo de pobreza y exclusión social según el grado de urbanización. Año 2012**

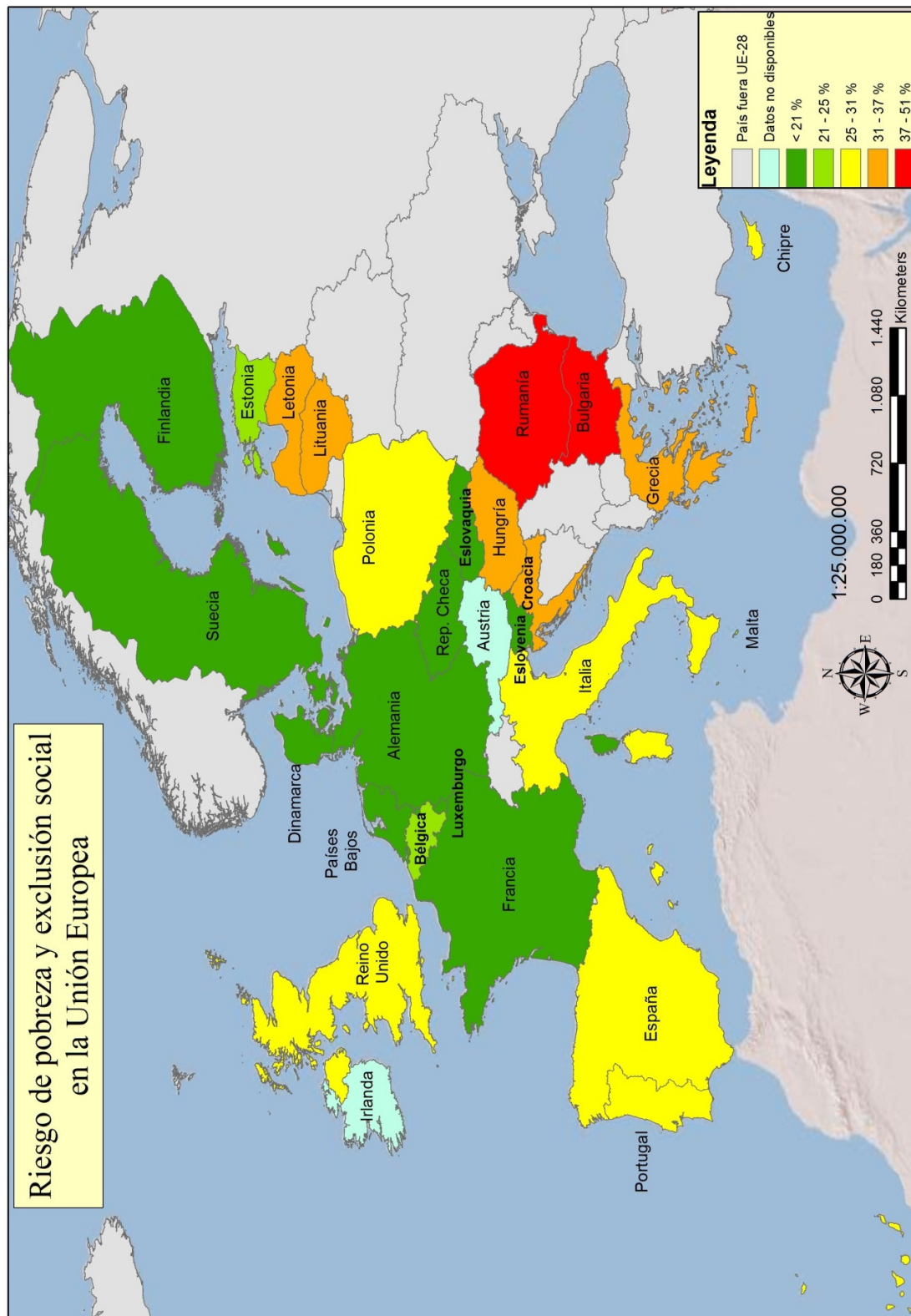
	UE - 28	Bélgica	España	Rumanía	Suecia
Zona densamente poblada	24,7	25,6	25,2	29,5	16,8
Zona urbanizada intermedia	22,5	16,1	29,0	35,7	12,4
Zona poco poblada	27,2	22,4	33,3	54,8	16,1

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

El cuadro 1 muestra la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social del año 2012 según el grado de urbanización para el total de la Unión Europea de los 28 y las regiones seleccionadas. Se pueden observar las diferencias en las formas de asentamiento de la población según el país viendo esta tabla y los valores que presenta. En los países más ricos (Europa Central y Europa Septentrional) las zonas que presentan valores más altos de riesgo de pobreza y exclusión social son las que están más densamente pobladas. Esto va unido al modelo de asentamiento junto con las dinámicas de migración, debido a que estos países reciben inmigración de otros lugares, tanto de la Unión como de otros territorios, y esta población se asienta mayoritariamente en los núcleos urbanizados y poblados, en las principales ciudades donde hay más probabilidad de encontrar mejores oportunidades. Todo ello va unido posteriormente a problemas de segregación por barrios en las grandes ciudades, y a la degradación y “guetización” de los centros históricos en algunas ciudades europeas. Por el contrario, en los países de la Europa Mediterránea y Europa del Este, las zonas que presentan un mayor riesgo de pobreza y exclusión social son las que están poco pobladas, las zonas más rurales, y las diferencias de riesgo entre las zonas urbanas y las rurales son mayores que en las otras regiones. Se puede ver el nivel de desarrollo de los países, también, estudiando la brecha que hay entre el riesgo de pobreza y exclusión social en una ciudad y en un área más rural, debido a que por lo general un mayor desarrollo va unido a una mayor urbanización y proliferación de ciudades y núcleos urbanos. En el caso de Rumanía, debido a su historia y reciente incorporación a la Unión, la diferencia es prácticamente del doble, mientras que en el caso de Suecia, debido a su próspera situación económica, la diferencia es de apenas unas décimas. Para el total de la Unión Europea, las zonas que presentan menor riesgo son aquéllas intermedias; zonas periurbanas en las que cada vez hay más población que se asienta buscando comodidades y calidad de vida que encuentran en estos espacios entre lo urbano y lo rural que presentan las ventajas de ambos tipos de asentamiento.



Figura 1. Riesgo de pobreza y exclusión social en la Unión Europea (2012).



Fuente: INE. Elaboración propia.

La exclusión social es un problema muy relevante en las sociedades actuales. La principal dificultad en la lucha contra este proceso es la falta de concienciación ciudadana y los escasos datos estadísticos para cuantificarlo y poder analizar su progreso. Para poder paliar esta carencia, hay que hacer un estudio específico de cada territorio y cada colectivo al que se quiera entender, y también hace falta solidaridad por parte de la población para poder integrar a todas las personas así como voluntad política para llevar a cabo acciones (Gil Villa, 2002, p. 21).

A pesar de que la lucha contra la exclusión social es competencia de los Estados miembros de la Unión Europea, cada vez se trabaja más a nivel europeo para poder llegar a conseguir mejores resultados intercambiando prácticas que hayan tenido éxito en distintos territorios, a través de ayudas económicas, con programas sociales específicos etc. La propia Unión Europea no podría existir si no hubiese una cohesión interna, por ello es importante impulsar la dimensión social de la Unión.

La exclusión social implica un problema que distancia el núcleo social de las personas que se ven rechazadas, mientras que la pobreza trata solo de las desigualdades entre los extremos de la escala social. La diferencia básica entre estas dos nociones es que la exclusión social engloba las causas y los efectos de la pobreza.

## **POBREZA**

Como se ha definido anteriormente, la pobreza es una situación de privación en la que una persona no puede llevar a cabo una vida de manera digna de arreglo a los estándares de la sociedad a la que pertenece.

Durante el siglo XX se ha definido este concepto a partir del umbral de pobreza, determinado en función de la renta necesaria para la supervivencia de una persona, y usado como referencia para determinar a partir de él a la población pobre y también para su cálculo (Pérez de Armiño, 2000). En su origen, el concepto de pobreza era una noción básicamente económica, que ha ido evolucionando y ampliando su concepción para incluir criterios sociales. De esta manera no se trata solo de las carencias materiales que impiden llevar a cabo las necesidades biológicas básicas, ni de una disponibilidad inferior de recursos en comparación a la media de la sociedad; sino también la posibilidad de satisfacer necesidades sociales, psicológicas y culturales propias del modo de vida de la sociedad de referencia (Sesión del Pleno, 1996, p. 5).

Una explicación adecuada del concepto, que pueda tener relevancia a nivel político para poder llevar a cabo acciones de lucha contra la pobreza, ha de incluir: una medida de magnitud y manera de investigar los procesos de su generación, expansión y reducción; una medida para delimitar y contabilizar la extensión de la pobreza, la evolución a lo largo del tiempo y que permita hacer estudios comparativos entre distintos territorios; y elementos clave para el diseño de estrategias que permitan erradicar la pobreza.

Existen dos conceptualizaciones predominantes de la pobreza: aquélla que considera que se trata de un fenómeno arraigado en la naturaleza humana y en el funcionamiento de las sociedades, y

aquella que establece que es un fenómeno propio de las circunstancias del momento propiciadas por el modelo económico. Por tanto, la concepción de la pobreza se puede hacer desde un enfoque centrado en los síntomas de la misma, mediante el estudio de la medición del número de los pobres y las políticas sociales encaminadas a la lucha contra la pobreza; u otro enfoque que analiza las causas de sus manifestaciones mediante los procesos en los que se originan dichas situaciones (Pérez de Armiño, 2000).

### **Tipos de pobreza**

El estudio de la pobreza se realiza a partir de la desigualdad existente en la sociedad de referencia, midiendo las diferencias en la distribución de la renta de la población. Según los datos que se tengan en cuenta y el modo de analizarlos, se puede realizar la siguiente clasificación de la pobreza:

-Pobreza objetiva: definida empleando información sobre variables objetivas de los hogares, tales como el nivel de ingresos o gastos, o los equipamientos de la vivienda.

-Pobreza subjetiva: definida a partir de la percepción de los habitantes del hogar de su situación y sus necesidades.

-Pobreza absoluta: carencia de bienes y servicios básicos y esenciales para la vida, tales como la alimentación, vivienda o vestido.

-Pobreza relativa: definida mediante la comparación del nivel medio de una población, medida a través de los ingresos o gastos, e implica una carencia relativa respecto a la disponibilidad de bienes habituales (Sesión del Pleno, 1996, p. 7).

### **Factores de la pobreza**

Existen diversos factores que entran en juego al estudiar la pobreza y cuyas variables se han de tener en cuenta para poder llevar a cabo políticas de lucha contra la pobreza.

-El tamaño y la composición de los hogares determinan los ingresos que se obtienen, y entre cuantas personas se han de repartir. Por lo general las familias monoparentales, las familias numerosas, y las que tienen a la mayoría de sus miembros en el paro, son las más susceptibles a estar en riesgo de pobreza (INE, 2012). Los cambios recientes en las estructuras familiares tales como la reducción del tamaño medio del hogar y el aumento de las familias monoparentales, están teniendo un efecto negativo en el riesgo de pobreza.

-La edad y el sexo del sustentador principal del hogar también determinan la entrada de ingresos, y por ende la vulnerabilidad al riesgo de pobreza. La evolución por sexos sigue una misma línea en ambos casos, pero los cambios sufridos son más pronunciados en el caso de los hombres que en el de las mujeres. Esto se debe a los cambios en la situación económica han afectado principalmente a los hombres, que siendo los que ocupan la mayor parte de los puestos de trabajo

han sufrido más por la crisis económica y los despidos, y por tanto ha habido una mayor precariedad en este colectivo. También se debe a que se han realizado muchas iniciativas a nivel europeo para las mujeres, en cuanto a empleo y protección. Sin embargo las mujeres tienen una tasa de riesgo de pobreza y exclusión social mayor que los hombres durante la totalidad de los años examinados.

-El nivel educativo determina el nivel cultural de una persona y los conocimientos que posee para realizar determinadas ocupaciones.

**Cuadro 2. Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social según el nivel de educación (UE-28)**

	2010	2011	2012
Primaria	32,7	34,4	34,95
Secundaria	21,7	22,5	23,3
Educación superior	10,85	11,75	12

Fuente: INE. Elaboración propia.

El cuadro 2 muestra la evolución de la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social de la UE-28 según el nivel de educación. La evolución va en aumento debido a los problemas en la situación económica actual y sus efectos sobre la población. Se puede observar cómo a mayor educación, menor tasa de riesgo de pobreza y exclusión social. La diferencia entre las tasas de educación primaria y educación superior es prácticamente del triple. Los datos evidencian la importancia de la educación también en cuanto a qué a pesar del aumento en las tasas de riesgo, éste ha sido notablemente inferior en la población que posee estudios superiores. En los países miembros de la Unión Europea se ha dado mucho eco de esta información, y parte de la población ha vuelto a retomar sus estudios en busca de un futuro mejor, sobre todo actualmente que el mercado laboral exige un mayor nivel de preparación.

-La situación sanitaria de las personas también puede determinar su riesgo a la pobreza en el sentido que una enfermedad puede producir una mayor vulnerabilidad en la persona por deterioro físico o psíquico, que impida llevar a cabo actividades productivas (Sesión del Pleno, 1996, p.21).

-El empleo es uno de los principales factores que condiciona la pobreza. El tener un empleo, la calidad del trabajo y las condiciones laborales, determinan el nivel de ingresos y la vulnerabilidad a entrar en riesgo de pobreza. La sociedad europea ha experimentado en las últimas décadas grandes cambios en su estructura productiva, mercado laboral y estructura demográfica, lo cual a su vez ha tenido repercusiones en los perfiles de pobreza. El aumento en los empleos con salarios bajos aumenta los niveles de precariedad de los trabajadores más pobres. La progresiva incorporación de cada vez más mujeres en el mercado laboral junto con la salida más temprana de la vida laboral y tardía incorporación de los jóvenes, ha traído numerosos cambios a las estructuras de empleo que en la actualidad, debido a la crisis económica y a la

precariedad laboral ha llevado a un incremento de las tasas de pobreza (Consejo Económico y Social, 2001, p. 21).

**Cuadro 3. Tasa de población en riesgo de pobreza o exclusión social según la situación profesional (UE-28)**

	2010	2011	2012*
Ocupados	12,25	12,85	13,55
Parados	63,95	65,1	66,7
Jubilados	20,75	20,95	20,05
Inactivos	42,3	43,55	44,65

Fuente: INE. Elaboración propia.

(\*) Datos estimados.

El cuadro 3 muestra la evolución de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de la población (mayor de 18 años) de los países de la Unión Europea de los 28 según la situación profesional. Se puede observar que la evolución del riesgo va en aumento en todos los casos salvo el de los jubilados, y que el colectivo que más ha sufrido este aumento es el de los parados. Lógicamente la población parada es la que tiene una mayor propensión a hallarse en riesgo de pobreza o exclusión social, ya que puede optar a menos recursos y posibilidades. Estos datos se explican por la precaria situación del mercado laboral en la actualidad por la crisis económica. Se observa que los ocupados son los que tienen, con diferencia, la menor tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, lo que demuestra la importancia del factor empleo en este asunto, y cómo una buena manera de reducir dichas tasas sería centrarse en mejorar la situación laboral de los países.

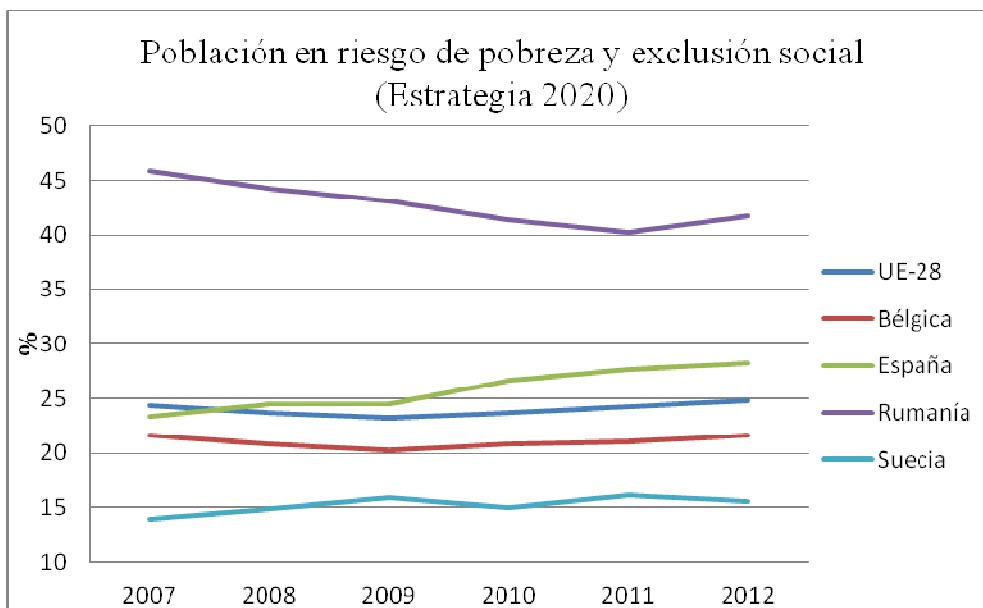
Las tasas de empleo están muy ligadas al riesgo de pobreza y exclusión social debido a que el trabajo supone una fuente de ingresos.

### **La Unión Europea y la pobreza**

La pobreza no se distribuye de manera homogénea en el territorio. Las zonas rurales tienen una mayor propensión a la pobreza debido a la menor disponibilidad de recursos e infraestructuras que proporcionan menos oportunidades de empleo para la población. Sin embargo estas diferencias están disminuyendo por las mejoras en las comunicaciones entre distintos territorios y el aumento de la urbanización de estos lugares debido a los precios inferiores y mayor oferta disponible.

También se observan diferencias a una escala mayor, dentro de un mismo país. En las regiones con un alto porcentaje de población empleada en la agricultura suele haber un grado de pobreza mayor que en las regiones que son más modernas y están principalmente dedicadas a otras actividades. Lo mismo ocurre a nivel de la Unión Europea con las diferencias entre países.

**Figura 2. UE. Población en riesgo de pobreza y exclusión social**



Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

La figura 2 muestra la evolución de los datos de la población en riesgo de pobreza y exclusión social para el conjunto de la UE-28 y las regiones seleccionadas. Se puede observar el efecto de la crisis económica en cómo los porcentajes en un principio disminuyen, pero a partir de 2009 cuando las consecuencias de la misma se hacen patentes en la destrucción de empleo etc. se distingue una remontada. Por regiones cabe destacar el caso de Europa Septentrional que cuenta con los países más ricos de la Unión y con unas políticas sociales más extendidas, lo cual se demuestra en que tienen las cifras más bajas de riesgo. Europa Central es el siguiente, y es el que ha sufrido una menor variación en el riesgo a lo largo del periodo debido a que la crisis no ha afectado tanto. El caso de la Europa Mediterránea presenta efectos devastadores de la crisis, y el aumento de riesgo de pobreza y exclusión social de su población ha sido mayor debido a la situación económica y a la precariedad del mercado laboral con las consecuencias nefastas que produce sobre la población. Finalmente, el caso de Europa del Este, concretamente Rumanía es curioso porque es el único en el que se observa una reducción del riesgo mantenida durante los años de crisis, y que acaba con un riesgo menor que cuando empezó. Sin embargo esto se podría explicar en cuanto que la incorporación de Rumanía en la UE se realizó en 2007, y a partir de entonces comenzó a recibir ayudas y subvenciones, y a realizar políticas sociales propias de un estado miembro, que ayudaron a disminuir las tasas de pobreza. A pesar de ello aún queda un largo camino a recorrer ya que en el último año se observa un aumento en la tasa, y que prácticamente la mitad de su población está en riesgo de pobreza y exclusión social.

La lucha contra la pobreza es uno de los principales objetivos a nivel mundial. El Banco Mundial propuso una estrategia basada en el aumento de las oportunidades de los pobres (teniendo en especial consideración el empleo), el aumento al acceso a los servicios sociales, y la creación de redes de seguridad social en los sectores más vulnerables (Pérez de Armiño, 2000).

Existen numerosas organizaciones benéficas cuyo objetivo es reducir la pobreza y trabajan para ayudar a los más desfavorecidos. Sin embargo, para conseguir erradicar la pobreza hace falta algo más, medidas institucionales, ayudas desde el gobierno y concienciación. Desde la Unión Europea se han realizado políticas para reducir las diferencias entre los países miembros y ayudar a los más pobres. La Estrategia Europa 2020 tiene como uno de sus objetivos principales conseguir reducir la pobreza en un 20%.

## **ESTRATEGIA 2020**

La estrategia Europa 2020 consiste en una estrategia de crecimiento de la Unión Europea para la década 2010 – 2020. La organización jerárquica de las competencias de la Estrategia 2020 se divide en cuanto a que el Consejo Europeo tiene plena potestad sobre la Estrategia; la Comisión supervisa los avances hacia los objetivos, facilita el intercambio político y promueve las iniciativas de la Unión Europea; el Parlamento Europeo moviliza a los ciudadanos y actúa como colegislador en determinadas iniciativas clave; y a un menor nivel las autoridades nacionales y locales, las organizaciones sociales etc. participan de manera que todos los ciudadanos puedan aportar su granito de arena en la consecución de los objetivos (Comisión Europea, 2010, p. 5). A su vez, la Estrategia 2020 está organizada en torno a un planteamiento temático y dentro de cada país se centra en aquellos aspectos que más necesitan ser trabajados. El planteamiento temático muestra la interdependencia de las economías de los Estados de la Unión Europea, permitiendo seleccionar las iniciativas concretas que impulsan la Estrategia y ayudan a alcanzar los objetivos tanto de la Unión como los específicos de cada país. Los informes por país que se facilitan en cuanto a los avances y los distintos sectores, ayudan a detectar los problemas nacionales y a proporcionar soluciones, a la vez que aportan prácticas beneficiosas que pueden ser empleadas en otros países (Comisión Europea, 2010, p. 33).

En el contexto actual de transformación debido a la crisis económica que ha provocado cambios en las estructuras económicas, políticas y sociales; la Unión Europea busca una manera de mantener su modelo de economía social de mercado, conservando su nivel de competitividad mundial en un escenario de globalización, mientras compite con las nuevas potencias mundiales. En este escenario en el que los retos de la mundialización, la presión sobre los recursos naturales y el envejecimiento de la población se han intensificado; la Comisión propone cinco objetivos a seguir en la Unión Europea con un margen de 10 años, trasladándolos al ámbito nacional para su consecución. Estos objetivos son: el empleo, la investigación y la innovación, el cambio climático y la energía, la educación y la lucha contra la pobreza (Comisión Europea, 2010, p. 4). Estas prioridades de la Estrategia Europa 2020 están interrelacionadas y existen datos concretos sobre las metas que se quieren alcanzar. Para ello se establece el crecimiento económico a adquirir mediante tres tipos que se refuerzan mutuamente. El crecimiento inteligente enfatiza el conocimiento y la innovación, el crecimiento sostenible el uso eficaz de los recursos, y el crecimiento integrador destaca la importancia de un alto nivel de empleo junto con una cohesión social y territorial (Comisión Europea, 2010, p. 7). A efectos de este trabajo, el análisis se va a centrar únicamente en el crecimiento integrador y las medidas tomadas en cuanto a la exclusión social y la pobreza.

## **Crecimiento integrador**

Dentro del marco de la Estrategia 2020, el crecimiento integrador es aquél que se centra en tratar de crear una economía con un alto nivel de empleo capaz de promover una cohesión económica, social y territorial favorable para todos los ciudadanos. Para ello la intención es invertir en las personas proporcionando niveles de empleo y protección social, luchando contra la pobreza y construyendo una sociedad cohesionada, y modernizando los mercados laborales. Otro de los puntos importantes de este enfoque es el reparto justo de los beneficios del crecimiento económico por toda la Unión, de manera que se refuerce la cohesión territorial garantizando el acceso a oportunidades para todos los ciudadanos. Para ello la Estrategia se centra (entre otros) en dos factores sobre los que actuar: el empleo, en cuanto a las altas tasas de desempleo actuales y la tendencia de la evolución demográfica de la población activa a reducirse, y la lucha contra la pobreza para reducir el número de personas vulnerables a este riesgo (Comisión Europea, 2010, p.23).

## **La exclusión social y pobreza en la Estrategia 2020**

Actualmente en la Unión Europea hay más de 80 millones de personas en situación de riesgo de pobreza. El objetivo para 2020 es reducir esta cifra en unos 20 millones de personas, por lo que se creó la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social cuya finalidad es “garantizar la cohesión económica, social y territorial a fin de aumentar la conciencia y reconocer los derechos fundamentales de las personas que sufren de pobreza y exclusión social, permitiéndoles vivir con dignidad y participar activamente en la sociedad” (Comisión Europea, 2010, p. 25). A pesar de que la lucha contra la pobreza y la exclusión social es un asunto principalmente tenido en cuenta a escala nacional, la Unión Europea desempeña un papel de coordinación entre los distintos estados que ayuda a determinar las mejores prácticas que han funcionado en determinados lugares promoviendo de esta manera el aprendizaje mutuo entre países. También establece una normativa básica europea y facilita la financiación necesaria para llevar a cabo las medidas pertinentes. Algunos ejemplos de acciones llevadas a cabo por esta plataforma son la mejora del acceso al trabajo y a la seguridad social, el apoyo a la inclusión social y lucha contra la discriminación etc. (Comisión Europea, 2013, p. 10).

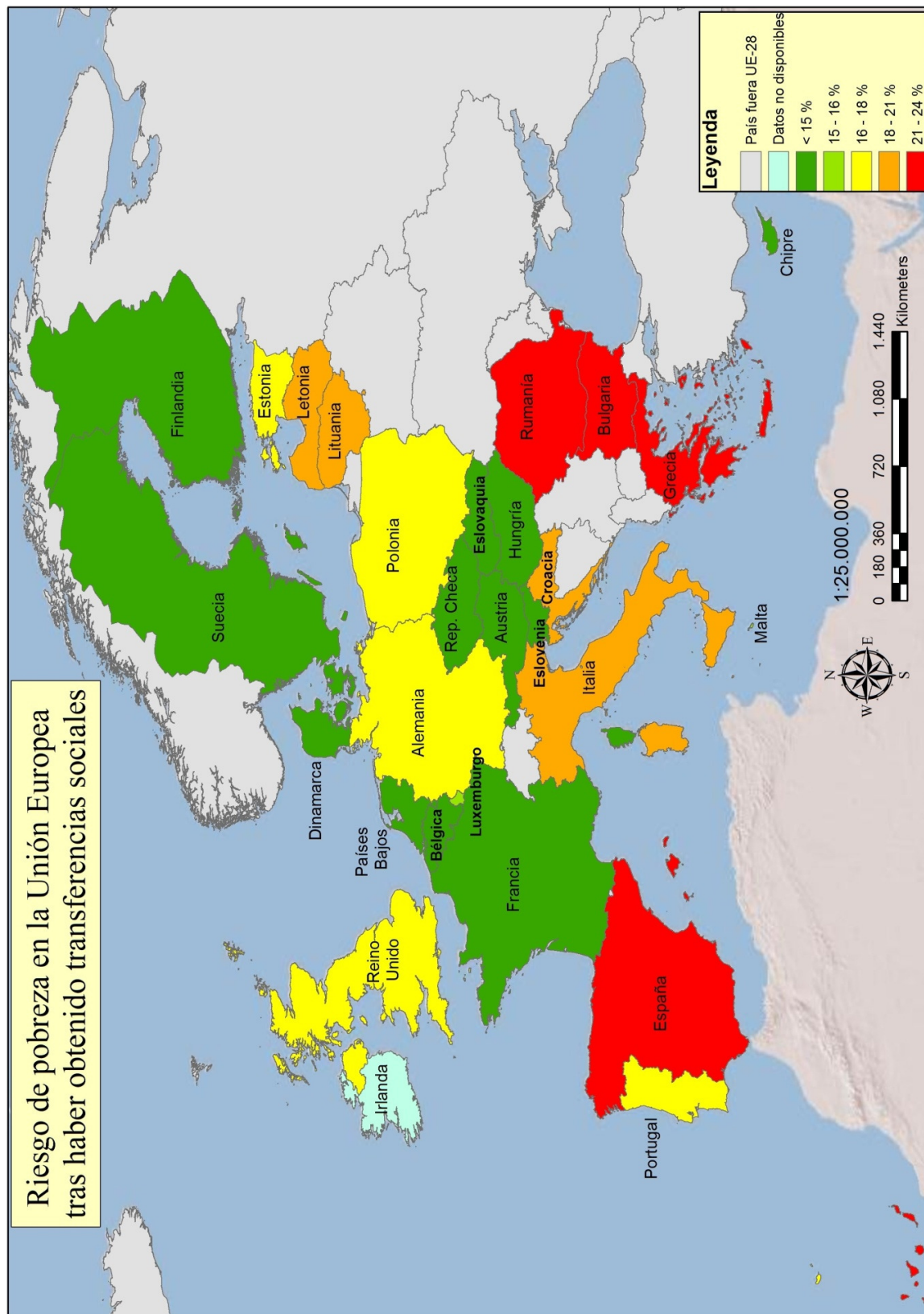
## **Indicador AROPE**

La Estrategia 2020 amplía el concepto de riesgo de pobreza y/o exclusión social para tener en cuenta de esta manera tanto los aspectos monetarios (principalmente nivel de renta), como los sociales. De esta manera se crea el indicador AROPE (*At Risk of Poverty and/or Exclusion*, por sus siglas en inglés, o Riesgo de Pobreza y/o Exclusión Social, en castellano). De esta manera se considera que una persona se halla en riesgo de pobreza y/o exclusión social si se encuentra en uno de los siguientes supuestos:

-Personas que se encuentran en riesgo de pobreza después de recibir transferencias sociales. Este grupo incluye a las personas cuyos ingresos son inferiores al 60% de la renta mediana equivalente.



Figura 3. Riesgo de pobreza en la Unión Europea tras haber obtenido transferencias sociales (2012).



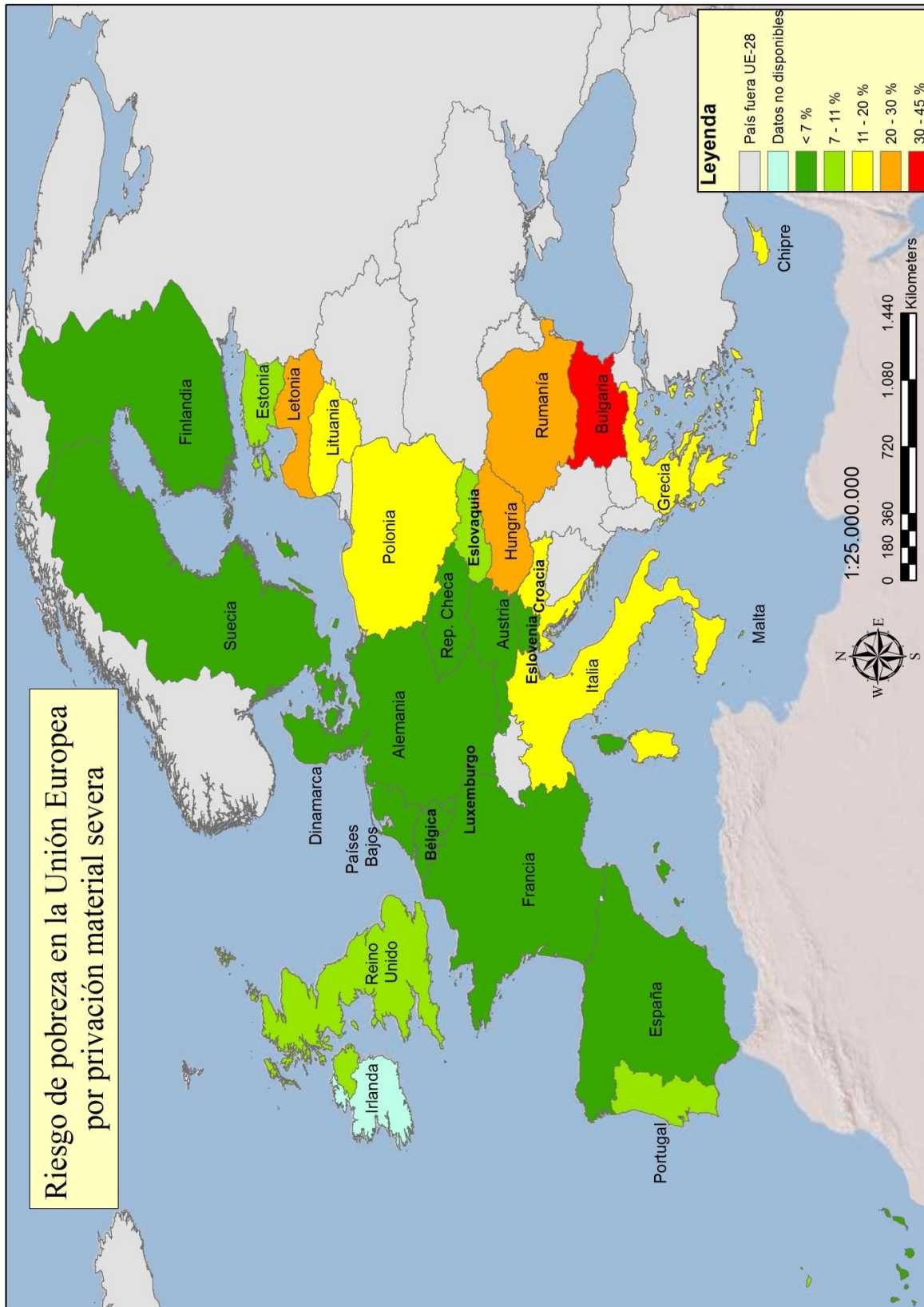
Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

La figura 3 muestra el porcentaje de población de cada país en la Unión Europea que se encuentra en riesgo de pobreza tras haber obtenido las transferencias sociales. Se puede observar que Europa del Este y Europa Mediterránea son las regiones que tienen los valores más altos de riesgo de pobreza, mientras que Europa Central y especialmente Europa Septentrional tienen los valores más bajos. Esto se debe a las diferencias entre las políticas sociales de los países. Los países escandinavos se caracterizan por tener una amplia cobertura social que ampara a su población. Destaca el caso de Grecia y España por tener valores altos de riesgo debido a que muchas veces, en periodos de crisis económica, uno de los sectores que sufren los recortes es el de las prestaciones sociales agravando muchas veces la situación para la población que se halla en estas condiciones. En el conjunto de la Unión Europea de los 28 hay un 17% de población en riesgo de pobreza tras haber obtenido transferencias sociales.

-Privación material severa. Esta categoría va más allá de la cantidad de renta de una persona, y se centra en las implicaciones que ello supone. Agrupa a personas que viven en hogares que no pueden permitirse cuatro de los nueve ítems seleccionados a nivel europeo que se consideran como necesarios para llevar una vida digna en la actualidad. Dichos ítems son:

1. Poder realizar el pago del alquiler, de la hipoteca o de los recibos de la vivienda a tiempo o no tener que hacer compras a plazos.
2. Poder mantener el hogar en una temperatura durante los meses fríos.
3. Poder afrontar gastos imprevistos.
4. Poder realizar una comida de carne, pollo o pescado (o equivalentes vegetarianos) al menos tres veces por semana.
5. Poder salir de vacaciones fuera de casa al menos una semana al año.
6. Poder poseer un coche.
7. Poder tener una lavadora.
8. Poder obtener una televisión a color.
9. Poder adquirir un teléfono (ya sea fijo o móvil).

Figura 4. Riesgo de pobreza en la Unión Europea por privación material severa (2012).



Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

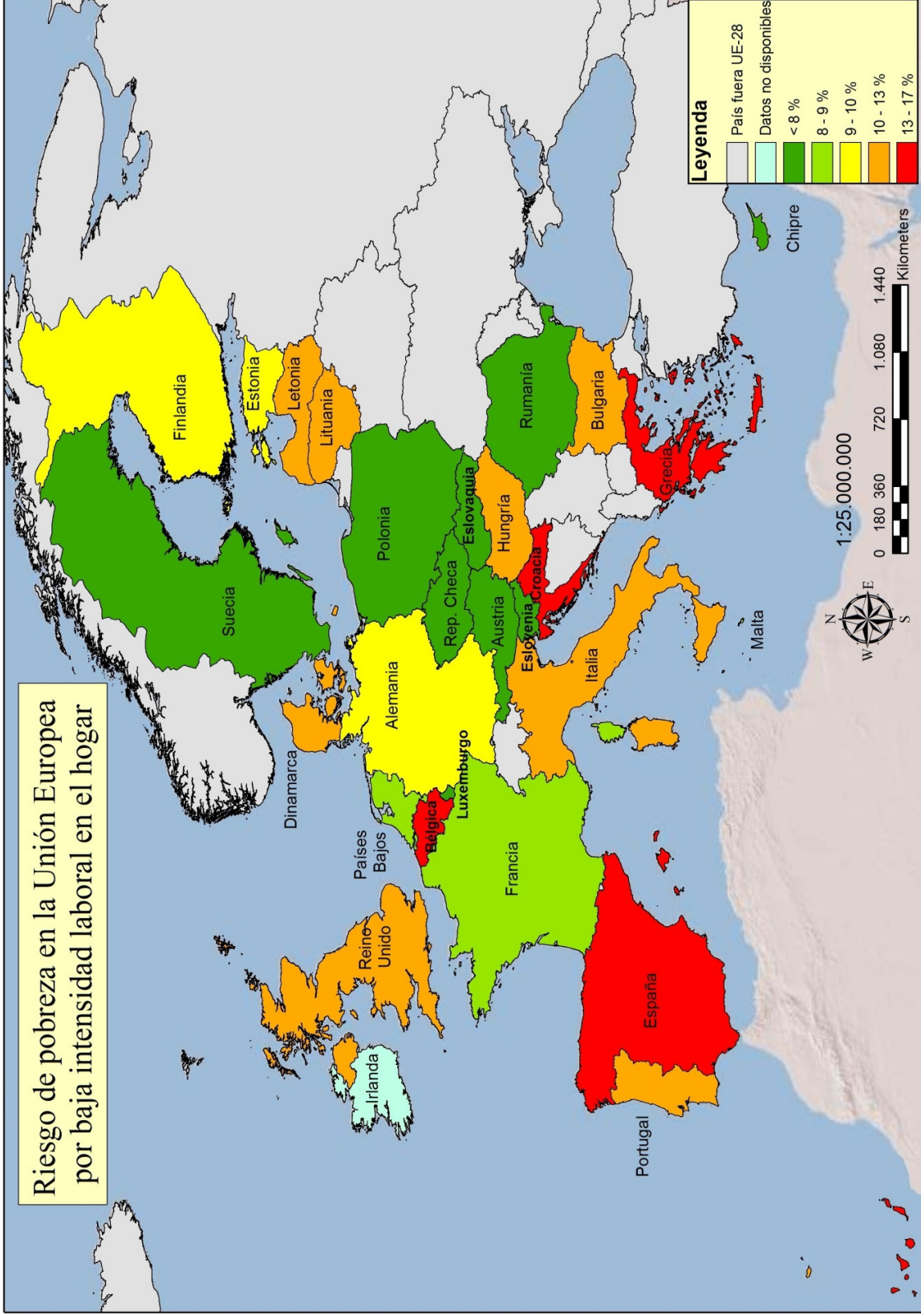
La figura 4 muestra el porcentaje de población de cada país en la Unión Europea que se encuentra en riesgo de pobreza por privación material severa. Se puede observar una dicotomía del continente europeo entre la Europa Occidental y la Europa Oriental en términos de los valores de riesgo. Los valores de Europa Occidental no superan en ningún caso el 10% de población en riesgo de pobreza y exclusión social por privación material; mientras que en Europa Oriental hay un mayor rango de valores en el que destaca el caso de Bulgaria por su alto riesgo, ya que casi la mitad de su población es susceptible a ser pobre por privación material severa. En la cara opuesta despuntan Luxemburgo y Suecia donde solo el 1% de su población está en riesgo de pobreza bajo este supuesto. En el conjunto de la Unión Europea de los 28 apenas hay un 10% de población en riesgo de pobreza por carencia material. Hay menos gente en riesgo de pobreza bajo este supuesto que bajo los demás ya que en la actualidad y en Europa, el acceso a los ítems de la lista suele ser bastante fácil, sin embargo las disparidades entre países son las más altas. Resultaría interesante tener un registro de datos con estos ítems para cada país a fin de realizar una evaluación más profunda de la situación en la Unión, y así tomar medidas que ayuden a paliar estas carencias específicas, sin embargo no se han encontrado datos disponibles en las fuentes estudiadas.

-Población con muy baja intensidad de trabajo por hogar. Se trata de la relación entre el número de personas por hogar que están en edad de trabajar (16 a 64 años), y las que efectivamente trabajan.

La figura 5 muestra el porcentaje de población de cada país en la Unión Europea que se encuentra en riesgo de pobreza por baja intensidad laboral en el hogar. Se puede observar cómo en este mapa cambian por completo los valores respecto al último, pero eso también es debido a que las diferencias entre los porcentajes de población susceptible a este riesgo por países son las menores en los supuestos estudiados. La situación de este riesgo presenta los valores más homogéneos de la Unión. En este mapa se pueden inferir las consecuencias de la reciente crisis económica en el mercado laboral. España encabeza el ranking con más personas en riesgo de pobreza por baja intensidad laboral, mientras que Suecia es el país con menos riesgo en este supuesto. En el conjunto de la Unión Europea de los 28 hay un 10 % de población en riesgo de pobreza por baja intensidad laboral en el hogar.

El indicador AROPE no se aplica a población de 60 años o más, y una persona solo se contabiliza una vez en caso de estar incluida en más de una de las categorías anteriores (EAPN, p. 3). Los distintos supuestos del indicador AROPE tienen en cuenta diferentes criterios que permiten hacer un análisis detallado de la situación de pobreza y exclusión social de la población de cada país. Cada supuesto puede resultar más indicativo para un país o región, lo cual puede ayudar a las autoridades a saber dónde tienen que poner el énfasis de sus medidas políticas para reducir estos riesgos.

Figura 5. Riesgo de pobreza en la Unión Europea por baja intensidad laboral en el hogar (2012).



Eurostat. Elaboración propia.

## Presupuesto de la Estrategia 2020

El presupuesto de la Unión Europea es diferente de los específicos nacionales de cada país debido a que hay actividades que pueden llevarse a cabo de forma más económica y efectiva mediante la financiación colectiva. En parte, este importe establecido por la Comisión, existe para expresar la solidaridad entre todos los Estados miembros y las regiones de modo que se pueda contribuir al desarrollo de las regiones más pobres, lo cual contribuye a la política de cohesión europea. Toda solicitud de gastos ha de estar asociada a los objetivos, de esta manera el presupuesto es usado para ayudar a Europa a conservar su lugar en el mundo y asistir a los pobres, tanto del propio territorio como de otros países menos favorecidos.

Debido a la crisis financiera, la Unión Europea ha adoptado medidas destinadas a mejorar la coordinación de la gobernanza económica entre los distintos Estados miembros creando una mayor interdependencia. El paro y las elevadas tasas de pobreza actuales, potenciadas por la crisis económica y las tendencias demográficas y migratorias, obligan a la adopción de medidas para apoyar la cohesión social y competitividad de la Unión. Para ello es necesario realizar inversiones generadoras de empleo y de inclusión social.

El Fondo Social Europeo está destinado a que los Estados miembros definan la manera en que emplearán ese importe para alcanzar los objetivos de la Estrategia 2020, estableciendo unas cuotas mínimas de ayuda para cada región y cada categoría. La Comisión Europea establece con cada país unos contratos que definen el compromiso de utilizar dichos fondos a nivel nacional y regional para la consecución de la Estrategia. En estos contratos se fijan objetivos concretos y determinadas condiciones vinculantes a la obtención de resultados, cuyos avances se evalúan cada año en informes de política de cohesión. La financiación se reparte según las regiones siguiendo determinadas condiciones sobre cómo deben emplearse dichos fondos. Lo que se pretende es centrar la mayor parte de los fondos de cohesión en los países y regiones más pobres (Comisión Europea, 2011, p. 21).

El fondo destinado al crecimiento integrador, y por ende a iniciativas para reducir la pobreza y la exclusión social, se puede observar en el cuadro 4.

**Cuadro 4. Datos de los presupuestos europeos**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
<b>1. Crecimiento inteligente e integrador</b>	64.696	66.580	68.133	69.956	71.596	73.768	76.179	490.908
<b>de los cuales: cohesión social, económica y territorial</b>	50.468	51.543	52.542	53.609	54.798	55.955	57.105	376.020
<b>2. Crecimiento sostenible</b>	57.386	56.527	55.702	54.861	53.837	52.829	51.784	382.927
<b>3. Seguridad y ciudadanía</b>	2.532	2.571	2.609	2.648	2.687	2.726	2.763	18.535
<b>4. Europa Global</b>	9.400	9.645	9.845	9.960	10.150	10.380	10.620	70.000
<b>5. Administración</b>	8.542	8.679	8.796	8.943	9.073	9.225	9.371	62.629
<b>Total</b>	142.556	144.002	145.085	146.368	147.344	148.928	150.718	1.025.000
<b>Total en porcentaje de la RNB*</b>	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%

Fuente: Comisión Europea. Elaboración propia.

(\*) RNB (Renta Nacional Bruta)

En este cuadro se puede observar el presupuesto creciente destinado principalmente a la consecución del crecimiento integrador. Cabe destacar que actualmente en el año 2014 se está destinando un 35% del presupuesto total de la Unión a cuestiones de cohesión social. Esto muestra la posición prioritaria que ocupan los asuntos sociales de la población dentro de las políticas de la Unión Europea.

### **Críticas a la Estrategia 2020**

La Estrategia 2020, a pesar de su voluntad integradora y de solucionar los grandes desafíos europeos de la década, cuenta con varias críticas procedentes de diversos colectivos. Centrándose, como explicado anteriormente, en la parte pertinente a la pobreza y la exclusión social, cabe destacar aquéllas objeciones en cuanto a que la Estrategia 2020 no es más que una continuación de la fallida Estrategia de Lisboa. Dicha estrategia tenía como objetivo mejorar la competitividad de la Unión Europea en el mercado global, y en un principio estaba centrada de manera equitativa en mejorar las dimensiones tanto económicas como sociales de los Estados miembros. Sin embargo, posteriormente se revisó y se centró principalmente en el crecimiento económico y el empleo, en detrimento de las cuestiones sociales debido a los intereses contrapuestos que muchas veces suponen, en cuanto a que en ocasiones al centrarse en una política con fines económicos se puede dañar los derechos sociales de la población (Gil, 2009, p. 592). Por ello existe cierto temor a que la Estrategia 2020 siga el camino de su predecesora en el sentido de que la prioridad es el crecimiento económico; lo que la difiere de la anterior es la manera en la que se promueve dicho crecimiento, que es donde entra en juego la cuestión social. Dentro de este asunto existe el reproche de que la inclusión del objetivo de reducir la pobreza y la exclusión social en esta Estrategia, se haya hecho meramente con la finalidad de mejorar la situación de la economía y el empleo, ya que muchas iniciativas para su consecución persiguen dichos fines. Algunos autores son de la opinión de que una decisión más acertada habría sido separar la cuestión de la pobreza como objetivo aparte, de modo que se lograría una mayor prioridad al asunto, tanto en financiación como en la obtención de resultados (Jones, 2010, p.7).

Otra objeción al tema es que las metas para la lucha contra la pobreza y exclusión social son poco ambiciosas, y los indicadores algo controvertidos ya que existe el riesgo de que los países se centren en las personas cuyas situaciones sean más fáciles de solucionar, dejando a aquéllas que verdaderamente necesitan apoyo y medidas, solos en situaciones en las que se pueden llegar a ver obligados a aceptar empleos en condiciones precarias por necesidad. De este modo se obtendrían los resultados deseados de reducir en número la pobreza, pero no de la manera adecuada.

Un aspecto destacable y otra crítica a la Estrategia 2020 es que no posee una dimensión territorial evidente. Se trata de un documento no normativo ni vinculante formulado a escala general que posteriormente cada país ha de llevar a cabo sus medidas particulares en cada región para que tenga éxito. Esto lleva a diferencias territoriales en la obtención de resultados debido a las grandes disparidades de los puntos de partida de cada Estado miembro. Debido a las disparidades territoriales tanto en el punto de partida como en el nivel de compromiso con la Estrategia, es muy difícil que el conjunto de la Unión Europea llegue a lograr sus objetivos para

el horizonte temporal de 2020. Todo ello se observa en que solo 18 de los 27 países que firmaron el compromiso han llegado a establecer objetivos similares dentro de sus agendas nacionales (Lois González, 2013, p. 216).

## **CONCLUSIÓN**

La exclusión social y la pobreza son procesos que se han dado a lo largo de la historia en las distintas sociedades. Se tratan de problemas causados por las desigualdades entre las personas que en un principio pueden afectar solo a unos pocos individuos, pero que, cuando se magnifica su nivel, puede llegar a modificar las dinámicas sociales de toda una ciudad o incluso una región.

La Unión Europea está formada por un territorio complejo, tanto a nivel territorial como social o cultural. La unión de 28 países que, con (al menos a cierto nivel) distintas culturas, historia, circunstancias etc. forman una comunidad que empezó bajo acuerdos económicos y ha evolucionado hasta convertirse en un frente común a escala global en materia tanto política como social, pero sin perder la esencia que caracteriza a cada Estado miembro. Un delicado equilibrio entre la escala nacional y la supranacional que se puede observar en la distribución de competencias de las políticas que se acuerdan. En materia social este equilibrio es aún más precario si cabe, porque por lo general los países quieren mantener su autonomía en estos asuntos, lo cual limita bastante el éxito de las políticas que se proponen a nivel de la Unión Europea.

Retomando el objetivo del trabajo mencionado en la introducción, se puede observar que se ha realizado un análisis a nivel de la Unión Europea de las diferencias entre territorios en términos de población en riesgo de pobreza y exclusión social, y se han evaluado ciertas políticas que se han llevado a cabo para reducir dicha problemática. Una de las principales conclusiones y a la vez crítica que se puede hacer, es que no existen suficientes políticas ni iniciativas para reducir la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea; y las que existen tienen muy poco tiempo y sus efectos no se pueden evaluar correctamente debido a la falta de datos concretos y a que solo algunos territorios participan en ellas.

En el trabajo se ha podido observar mediante los datos representados tanto en mapas como tablas y gráficas, que existen a la vez grandes diferencias y grandes similitudes entre los países miembros de la Unión en los distintos aspectos estudiados. Se da una división en regiones del continente en cuanto al riesgo de pobreza y exclusión social en la que se observan las diferencias entre el Norte y el Sur pero también entre el Este y el Oeste, debido a las particularidades de cada país en temas de situación política de las últimas décadas, economía y materia social. Sin embargo a una escala menor en el que se observarían las regiones de cada país, las diferencias serían aún mayores por las particularidades específicas de cada lugar en términos de actividades económicas, asentamientos etc.

Las estadísticas estudiadas han permitido observar la evolución del riesgo de pobreza y exclusión social y cómo afectan los distintos factores. La evolución ha ido en aumento para el conjunto de la UE-28 por las consecuencias económicas de la crisis económica, pero sin embargo los últimos datos son positivos en que parece darse una pequeña recuperación. La importancia de la



educación y del empleo son dos factores que parece que no se reiteran lo suficiente. Los datos muestran claramente cómo se reduce drásticamente este riesgo a mayor educación y al estar empleado. Las diferencias entre los espacios rurales los espacios urbanos también juegan un papel en estas dinámicas, pero de manera diferenciada según el territorio estudiado.

A pesar de la falta de indicadores claros y de procedimientos que permitan evaluar el estado de la cuestión por todo el territorio de la Unión Europea; existe información y datos para respaldarse y obtener conclusiones en esta temática, y fue por ello que se incluyó una parte en la Estrategia Europa 2020 sobre el crecimiento integrador con el objetivo particular de reducir las tasas de exclusión social y de pobreza. Han pasado cuatro años ya desde que se firmó el acuerdo, prácticamente la mitad del tiempo que se estableció para cumplir los objetivos, pero sin embargo en términos numéricos, poco se ha avanzado. Del objetivo de reducir el número de pobres de la Unión Europea en unos 20 millones de personas, quedan los manifiestos y las buenas intenciones. Los datos proporcionados por Eurostat hasta fecha de 2012 muestran que no solo no se ha avanzado, si no que se ha retrocedido, aumentando el número de personas pobres en la Unión Europea desde 2010. Hay que tener en cuenta la situación difícil de la economía y del mercado laboral en los países miembros de estos últimos años que ha entorpecido los esfuerzos en el cumplimiento de este objetivo, pero sin embargo cuando se redactó la Estrategia 2020 la crisis económica ya había empezado y se observaban ya sus consecuencias, por lo cual tampoco es justificación. Se podría hablar de poca vinculación por parte de las autoridades nacionales y locales para incluir esta Estrategia en sus programas y llevar a cabo medidas. También se podría hablar del planteamiento de la misma en cuanto a que no especifica cómo llevar a cabo medidas ni tiene en cuenta las distintas particularidades de cada territorio de la Unión, sino que es bastante general.

No cabe duda de que la Estrategia Europa 2020 es un paso en la dirección adecuada, pero aún falta mucho trabajo por hacer y un mayor compromiso por parte de los Estados miembros en la consecución de los objetivos, ya que, de seguir la tendencia actual, se podría hablar de un fracaso mayor que el de la pasada Estrategia de Lisboa. Sin embargo no todo es negativo, y la cooperación entre los Estados miembros se muestra beneficiosa.

La crisis económica ha hecho mella en los esfuerzos para reducir la exclusión social y la pobreza, y también en el establecimiento de una renta mínima. La pobreza ha aumentado y con ello la población que sobrevive con una renta mínima. Por esta razón, en los tiempos que corren y con las dificultades que eso añade, aún se debería prestar más atención a estas iniciativas y promoverlas a nivel de la Unión para poder así mejorar la situación de la población. Esta iniciativa aún está en marcha, queda por ver el desenlace y si las consecuencias tienen relevancia.

Tal y como dijo Van Rompuy, el presidente del Consejo Europeo en su discurso de 2012 al aceptar el premio Nobel de la Paz otorgado a la Unión Europea: “nuestro continente, que resucitó de sus cenizas tras 1945 y se unió en 1989, tiene una gran capacidad de reinventarse”. Existe voluntad por parte de los europeos de crear un futuro mejor para todos, pero falta una mayor involucración. Pueden existir mentes brillantes, iniciativas innovadoras y elaboradas que no puedan fallar; pero si no hay compromiso por parte de todos para llevarlas a cabo, nunca tendrán éxito.

## BIBLIOGRAFÍA

FERNÁNDEZ GARCÍA, T. El Estado de Bienestar frente a la Crisis Política, Económica y Social. *Portularia. XII Extra*, 2012, vol. 3, nº 12, p. 3-12.

GIL, J. Balance-Sheet of European Social Policy. *Estudios de Economía Aplicada*, 2009, nº 27-3, p. 591-597.

GIL VILLA, F. *La exclusión social*. Ariel: Barcelona, 2002. 134 p.

QUESADA DÍEZ, S. La Acción Social en la Unión Europea: Evolución Histórica. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 1998, nº 6, p. 221-232.

## RECURSOS ELECTRÓNICOS

Comisión Europea. “Europa 2020 – Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. 2010. pp. 42. Disponible en: [https://www.asturias.es/Asturias/descargas/PDF\\_TEMAS/Europa/europa\\_2020/estrategia\\_2020.pdf](https://www.asturias.es/Asturias/descargas/PDF_TEMAS/Europa/europa_2020/estrategia_2020.pdf). [Consulta: 23-11-2013].

Comisión Europea. “Un presupuesto para Europa 2020”. Parte I. 2011. pp. 28. Disponible en: [http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Temas/Europa/Documentos/com2011\\_0500es\\_01\\_01.pdf](http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Temas/Europa/Documentos/com2011_0500es_01_01.pdf). [Consulta: 15-02-2014].

Comisión Europea. “Europa 2020: la estrategia europea de crecimiento”. 2013. pp. 12. Disponible en: <http://cde.uv.es/documentos/bibliografia/item/10899-europa-2020-la-estrategia-europea-de-crecimiento.html>. [Consulta: 18-02-2014].

Consejo Económico y Social. “La Pobreza y la Exclusión Social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social”. 2001. pp. 76. Disponible en: <http://www.ces.es/documents/10180/18510/inf0201>. [Consulta: 27-03-2014].

Eurostat. Disponible en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>. [Consulta: 20-11-2013].

Instituto Nacional de Estadística. 2012. Disponible en: <http://www.ine.es>. [Consulta: 20-11-2013].

EAPN – Madrid. “Las Cifras de Pobreza y Exclusión Social en España. De cara a Europa 2020” *Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social*. 2011. pp. 11. Disponible en: <http://www.pensamientocritico.org/eapnma0314.pdf>. [Consulta: 26-03-2014].

LOIS GONZÁLEZ, R. *et al.* “La dimensión territorial de la Estrategia Europa 2020. Las regiones europeas en la senda oficial para salir de la crisis”. Universidad de Santiago de Compostela. 2013. p. 211-242. Disponible en: <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.unioviado.es%2Freunido%2Findex.php%2FRCG%2Farticle%2Fdownload%2F10138%2F9813&ei=2gd-U9GhMu6M0wW86YD4Bw&usg=AFQjCNFAISgTCfG0LZrpo8ukBKTDSKXhog>. [Consulta: 26-03-2014].

PÉREZ DE ARMIÑO, K. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. *Universidad del País Vasco, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA)*. 2000.]. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/96>. [Consulta: 03-02-2014].

Sesión del Pleno de 22 de Noviembre de 1996: “La Pobreza y la Exclusión Social en España”. 250 p. Disponible en: <http://www.ces.es/documents/10180/18510/inf0896>. [Consulta: 13-04-2014].

SIAN JONES. “La estrategia Europa 2020. ¿Influirá en la pobreza?” *Revista de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión*. EAPN. Vol. 133. 2010. p. 6-7. Disponible en: [http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/3/873\\_Mag133\\_ES\\_web.pdf](http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/3/873_Mag133_ES_web.pdf). [Consulta: 23-02-2014].

SUBIRATS, J. *et al.* “Pobreza y exclusión social: Un análisis de la realidad española y europea”. *Colección Estudios Sociales* v. 16. La Caixa. 2001. pp. 189. Disponible en: [http://obrasocial.lacaixa.es/StaticFiles/StaticFiles/a84f7102892ef010VgnVCM1000000e8cf10aRCRD/es/es16\\_esp.pdf](http://obrasocial.lacaixa.es/StaticFiles/StaticFiles/a84f7102892ef010VgnVCM1000000e8cf10aRCRD/es/es16_esp.pdf). [Consulta: 28-03-2014].

Unión Europea. Disponible en: [http://europa.eu/about-eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/index_es.htm). [Consulta: 28-01-2014].

VAN ROMPUY, H. “From War to Peace: A European Tale”. *Nobel Media*. 2012 Disponible en: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/2012/eu-lecture\\_en.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/eu-lecture_en.html). [Consulta: 08-05-2014].

YANG, W. “Afrontando las complejidades de la pobreza” *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU*. 2010. Disponible en: <http://www.un.org/es/development/desa/news/social/world-social-situation-2010.shtml>. [Consulta: 29-01-2014].

© Copyright Marina Arroyo Bovea y Revista *GeoGraphos*, 2016. Este artículo se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional.



**GIECRYAL**  
GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE  
ESTUDIOS CRÍTICOS Y DE AMÉRICA LATINA