

P

Europa 2020: una estrategia contra la pobreza en vía muerta

Joaquín Arriola Palomares*

11.675.000 personas estaban en riesgo de pobreza en España en 2010, según Eurostat, es decir, la cuarta parte de la población (25,5%).

La población en riesgo de pobreza en la Unión Europea supera los 115 millones de personas, y las que se encuentran en situación de grave privación material eran en 2010 más de 40 millones, de ellos 1,8 millones en España.

La Eurozona, los 17 países de la moneda única que quieren ser el núcleo duro de la UE, ha pasado de tener el 55% de los europeos en riesgo de pobreza al 60,5% en 2010, y las personas en situación de privación severa, 17,7 millones en 2005, han aumentado en 331.000 en 2010, pasando la Eurozona del 34,3% del total de la UE al 45,1% en dicho lustro, ¡eso cuando en los países que no forman parte de la Eurozona las personas en situación de privación severa han disminuido en esos años en 12 millones de personas!

Los datos provisionales del INE indican que en 2011 la tasa de riesgo de pobreza en España ha aumentado en 1,1 puntos, lo que significa que otro medio millón de personas se han incorporado al riesgo de pobreza.

Se tiende a pensar que en una economía basada en el empleo asalariado disponer de un empleo es una condición suficiente para evitar las situaciones de pobreza. Sin embargo, en 2010, el 12,1% de los ocupados en la UE estaban en riesgo de pobreza (10,4% en la Eurozona, 14,4% en España). En España, 940.000 personas trabajan, y no por ello dejan de ser pobres, estando en situación de privación material severa. 21,5 millones de personas en toda la UE están en la misma situación, es decir, trabajan y son pobres.

* Profesor de Economía Política, UPV/EHU.

| TABLA 1. Población en riesgo de pobreza o exclusión social y con privación material severa (miles) | | | | | | |
|---|--------------------------|---------|----------------------------------|--------|----------------------|-----------------------|
| | Riesgo de pobreza | | Privación material severa | | Ocupados 2010 | |
| | 2005 | 2010 | 2005 | 2010 | En riesgo de pobreza | En deprivación severa |
| UE-27 | 124.330 | 115.479 | 51.729 | 40.096 | 48.778 | 21.459 |
| UE-15 | 82.287 | 84.514 | 19.642 | 20.372 | 31.993 | 9.555 |
| PECO (12) | 42.043 | 30.940 | 32.087 | 19.684 | 17.028 | 11.779 |
| Eurozona (17) | 68.230 | 69.901 | 17.740 | 18.071 | 27.749 | 9.065 |
| España | 10.358 | 11.675 | 1.473 | 1.814 | 5.379 | 940 |

Fuente: Eurostat y cálculos propios.

1. Marco estratégico de lucha contra la pobreza

La UE ha insertado su política de lucha contra la pobreza en el largo plazo. La Estrategia Europa 2020, que sustituye a la fracasada Estrategia de Lisboa, aspira a reducir en 20 millones el número de pobres en la UE para el año 2020.

El núcleo de Europa 2020 plantea tres prioridades en materia de crecimiento (crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; crecimiento sostenible: promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva; crecimiento integrador: fomento de una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial), que se pretenden alcanzar a partir de siete iniciativas emblemáticas en las que se sintetiza la estrategia de desarrollo económico y social de la UE:

«“Unión por la innovación”, con el fin de mejorar las condiciones generales y el acceso a la financiación para investigación e innovación y garantizar que las ideas innovadoras se puedan convertir en productos y servicios que generen crecimiento y empleo.

“Juventud en movimiento”, para mejorar los resultados de los sistemas educativos y facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo.

“Una agenda digital para Europa”, con el fin de acelerar el despliegue de internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para las familias y empresas.

“Una Europa que utilice eficazmente los recursos”, para ayudar a desligar crecimiento económico y utilización de recursos, apoyar el cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono, incrementar el uso de fuentes de energía renovables, modernizar nuestro sector del transporte y promover la eficiencia energética.

“Una política industrial para la era de la mundialización”, para mejorar el entorno empresarial, especialmente para las PYME, y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible, capaz de competir a nivel mundial.

“Agenda de nuevas cualificaciones y empleos”, para modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida con el fin de aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajos, en particular mediante la movilidad laboral.

“Plataforma europea contra la pobreza”, para garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social pueden vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad»¹.

Como se ve, la lucha contra la pobreza y la exclusión social se plantea como uno de los siete pilares de la estrategia de desarrollo a medio plazo de la UE. Sin embargo, no parece que el objetivo de reducción de la pobreza obtenga la atención debida por parte de las autoridades comunitarias y de los Estados miembros.

En el informe de evolución de la Estrategia Europa 2020, la Comisión Europea reconoce abiertamente que no se va cumplir el objetivo planificado:

El objetivo de la UE de rescatar de la pobreza y la exclusión social a un mínimo de 20 millones de personas de aquí a 2020 no se alcanzará sobre la base de los objetivos nacionales actuales. Según una primera estimación preliminar del conjunto de las metas establecidas, unos 12 millones de personas habrán sido rescatadas de la pobreza y la exclusión social en 2020. Si se tienen en cuenta los efectos indirectos de las estrategias centradas por ejemplo en la lucha contra la pobreza infantil o la reducción del desempleo de larga duración, esa cifra se puede incrementar en un 25%, pero todavía sería inferior en al menos el 25% (5 millones de personas) al objetivo principal de la UE.²

En el informe señalado se reconoce que no hay mucha información disponible, lo cual refleja la escasa prioridad otorgada a esta iniciativa. Con todo, se detecta cómo la crisis está afectando directamente a las condiciones materiales de vida de la población:

En los pocos países en los que ya se dispone de datos que reflejen el impacto de la crisis económica, la renta disponible de los hogares se ha reducido significativamente. Además, algunos datos indican que tanto la falta de ingresos —espe-

¹ EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM(2010) 202. Bruselas, 3/3/2010, p. 4.

² Informe de evolución de la Estrategia Europa 2020. Anexo al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012. COM(2011) 815 final. Vol. 2/5 - Annex I. Bruselas, 23/11/2011, p. 4.

cialmente la pobreza infantil— como la privación material grave constituyen un problema cada vez mayor en varios Estados miembros. A medida que crecen las tasas de desempleo de larga duración y se agotan las prestaciones por desempleo, existe el riesgo de que se produzca una disminución significativa de la renta disponible en perjuicio de la población con ingresos reducidos³.

La incapacidad política de abordar con seriedad en Europa el tema de la pobreza y el empobrecimiento asociado a la crisis se expresa en propuestas tan ridículas como que ante la reducción del ingreso «en los escalones inferiores de la distribución de renta», lo que hay que hacer es dar formación: «capacitar a los consumidores para que puedan optimizar sus elecciones y maximizar así su bienestar».

La impotencia de las políticas contra la exclusión se refleja en el siguiente párrafo, donde se propone como medida fundamental para luchar contra la pobreza... ¡modificar el criterio de clasificación de la población en riesgo de exclusión!

Según un estudio sobre los servicios de prestación pública elaborado por la OCDE, incluir los servicios públicos en el cálculo de la renta de los hogares reduce considerablemente las cifras de la pobreza. Los porcentajes de personas expuestas al riesgo de pobreza disminuyen notablemente cuando se utiliza un umbral de pobreza flexible (40%) o fijo (cerca del 80%). Por consiguiente, las prestaciones en especie globalmente consideradas podrían reducir en promedio en un 80% la brecha de la pobreza⁴.

Por lo demás, el informe señala como aspectos clave en la lucha contra la pobreza y la exclusión social a la modernización de los sistemas de protección social y el desarrollo de servicios públicos que reduzcan el gasto privado; luchar contra la exclusión financiera facilitando el acceso a una cuenta bancaria a los 30 millones de europeos adultos que carecen de una; atajar la pobreza energética y facilitar el acceso a vivienda y servicios básicos a costes más asequibles.

En el marco de la iniciativa Europa 2020, se proponen una serie de medidas clave de la Plataforma contra la Pobreza y la Exclusión Social⁵, vinculadas al marco global definido por la Comisión para avanzar en la lucha contra la pobreza, que se centra en promover acciones en materia de acceso al mercado de trabajo, protección social y acceso a los servicios sociales, educación y políticas de juventud, migraciones e integración de inmigrantes, inclusión social y antidiscriminación, políticas sectoriales, dimensión

³ Op. cit., p. 18.

⁴ Op. cit., pp. 18-19.

⁵ Commission Staff Working Paper: List of key initiatives. Accompanying document to the Communication: The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion. SEC(2010) 1564 final. Brussels, 16/12/2010.

exterior, evaluación del impacto social, hacer que la financiación de la UE ayude a conseguir los objetivos de inclusión social y cohesión social, adoptar un planteamiento factual con respecto a las innovaciones y reformas sociales, ampliar y mejorar la participación de las partes interesadas, aprovechar el potencial de la economía social, y mejorar la coordinación de políticas entre los Estados miembros⁶.

Pero siendo 2010 el año que la Unión Europea declaró oficialmente como año de lucha contra la pobreza, aún no se han llegado a concretar todas las medidas, ni se han puesto ya los medios adecuados, sino ni siquiera los medios mínimos para poder empezar a abordar con seriedad el problema de la pobreza y la exclusión en las sociedades desarrolladas de Europa.

La incuria llega a tal extremo que en la página web oficial de la Comisión dedicada a los asuntos de pobreza y exclusión (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=es>) se sigue hablando de 80 millones de personas en riesgo de pobreza y exclusión en la UE, cuando las estadísticas de Eurostat utilizadas para el seguimiento de la implementación de la Estrategia Europa 2020 indican que hay más de 115 millones de personas en situación de riesgo para el año 2010.

Según los tres indicadores escogidos por la Comisión para dar seguimiento al objetivo de reducción de la pobreza y la exclusión, en 2010 se ha producido un aumento de las personas en situación de pobreza, de modo que la población en riesgo de pobreza y exclusión aumentó en 1,8 millones de personas en toda la UE, 1,2 millones de los cuales en la Eurozona, y la mayor parte (un millón) en España.

TABLA 2. Pobreza y exclusión social en la UE. 2010 (miles de personas)

| | Personas | | | Incremento 2009-2010 | | |
|--|----------|-------------|--------|----------------------|-------------|--------|
| | UE-27 | Eurozona 17 | España | UE-27 | Eurozona 17 | España |
| Personas en riesgo de pobreza y exclusión | 115.479 | 69.901 | 11.675 | 1.763 | 1.262 | 1.023 |
| Personas en hogares con muy bajo nivel de empleo | 37.377 | 24.596 | 3.510 | 3.154 | 2.558 | 1.010 |
| Personas en riesgo de pobreza tras las transferencias sociales | 80.018 | 51.591 | 9.487 | -142 | 99 | 602 |
| Personas con privaciones materiales severas | 40.096 | 18.071 | 1.814 | 345 | -116 | 232 |

Fuente: Eurostat.

El total de personas en riesgo es la suma de los otros tres grupos. Cuando una persona está incluida en más de una categoría, solo se la toma en consideración una vez.

⁶ La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial- COM(2010) 758 final. Bruselas, 16/12/2010.

2. Política coyuntural de aumento de la pobreza

Hay una profunda contradicción entre la Estrategia Europa 2020 y la orientación general de las medidas puestas en marcha para afrontar la coyuntura de crisis económica. Está demostrado que la UE tiene muy poca flexibilidad para adaptar sus políticas a contextos cambiantes y poco conocidos. Ante el fracaso de la Estrategia de Lisboa, que pretendía convertir a la UE en la región más innovadora y dinámica para el año 2010, se opta por dar una nueva vuelta de tuerca, manteniendo la misma estrategia, ampliada en sus objetivos, para incorporar por ejemplo la lucha directa contra la pobreza interna.

En paralelo, una política económica orientada a estabilizar los desequilibrios fiscales, mal diseñada e incapaz de lograr sus objetivos, pues, por ejemplo, Alemania desde 2002 y Francia desde 2003 o Italia desde varias décadas antes de la aparición de la moneda única mantienen un nivel de deuda pública superior al máximo permitido por las reglas del euro (60% del PIB), se convierte en la herramienta clave para afrontar una crisis generada por los desequilibrios reales (comerciales y de renta) que no se tuvieron en cuenta en el diseño del sistema monetario internacional vigente desde los años ochenta y en el euro.

El Pacto por el Euro Plus, al reforzar la orientación de las políticas económicas hacia el control de los desequilibrios fiscales, está contribuyendo a fragilizar los sistemas de protección social, que, como señalan los propios datos de Eurostat, sacan de situación de riesgo de pobreza y exclusión a más de 35 millones de personas en la UE. Así, por ejemplo, las recomendaciones del Consejo para España indican que la reducción acumulada del déficit equivalente al 7,1% del PIB —unos 70.000 millones de euros— se haga por el lado de los gastos; es previsible que aumente la población en riesgo al menos en medio millón de personas al año⁷.

La única novedad importante respecto a la generación anterior de políticas de ajuste es el énfasis actual en reducir los salarios (parece que para los políticos y economistas neoliberales los salarios son por definición siempre demasiado elevados) como instrumento principal en la búsqueda de la denominada «competitividad». Se están modificando las condiciones de funcionamiento de los mercados de trabajo, generando una franja de empleos de bajos salarios que impiden a la población salir de la situación de pobreza mediante el trabajo. Entre 2005 y 2010 los «trabajadores po-

⁷ Siempre que sea cierto que, como se indica en las recomendaciones, «alrededor del 60% del total del ajuste fiscal requerido para cumplir con el objetivo de déficit del 3% del PIB en 2013 se realizaría entre 2010 y 2011»: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: *Evaluación del programa nacional de reforma de 2011 y del programa de estabilidad de España*, que acompaña al documento «Recomendación del Consejo relativa al programa nacional de reforma de 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad actualizado de España (2011-2014)». SEC(2011) 718 final Bruselas, 7/6/2011, p. 7.

bres» se han reducido en los nuevos países miembros del centro y este de Europa del 23,2% al 14,1%; por el contrario, en la Eurozona la tasa media se mantiene en el 3,5% en estos años. El perfil de la pobreza se modifica en consecuencia, reduciéndose entre la población de más edad y aumentando entre la población joven, que abastece el mercado de trabajos precarios y mal remunerados.

Pero estas consideraciones son ajenas a las preocupaciones de los partidarios del ajuste estructural (de los presupuestos públicos y de los mercados de trabajo). En el documento de trabajo citado se señala que:

La falta de guarderías infantiles a un precio abordable es un factor significativo que provoca inactividad o trabajo a tiempo parcial no deseado, influyendo en la pobreza infantil.

O que:

Los períodos de ocupación intermitente, junto con períodos de desempleo y de empleo temporal, también constituyen un importante factor determinante de la alta tasa de pobreza en situación de empleo observada en España.

Pero en ningún momento se señala que no es el trabajo a tiempo parcial o temporal en sí mismo, sino los bajos salarios que se pagan en ese tipo de trabajos los que generan un aumento del riesgo de pobreza en España, que alcanza al 14,4% de la población ocupada (y no al 11,4% como dice el informe, que es la tasa que había en 2006), y al 23,7% de los niños menores de seis años.

Solo en España hablamos de 5,4 millones de trabajadores, ó 720.000 niños (en 2010), que de continuar la orientación general de las políticas económicas caerán efectivamente en situaciones de exclusión, haciendo fracasar el objetivo global de la Estrategia Europa 2020 de reducir en 20 millones la población pobre en la UE y de reducir a 1,5 millones de personas la pobreza en España⁸.

⁸ Op. cit., p. 15.