

**A**caba de concluir el año 2010 y con él las acciones que se han desarrollado en el seno de la Unión Europea en el marco del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. Es una obviedad señalar que la lucha contra la pobreza y la exclusión social se ha transformado en una de las necesidades básicas de la sociedad contemporánea. Así, el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se configura como la erradicación de la pobreza extrema y el hambre y la primera de las metas era –y es– la reducción a la mitad, entre 1990 y 2015, del porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.

## POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL: BREVES NOTAS SOBRE SU DEFINICIÓN Y DIFERENTES CRITERIOS DE MEDICIÓN

Como se señala en el Informe 2010 sobre los ODM elaborado por NNUU, “se espera que la tasa de pobreza global caiga al 15% en 2015, indicando que la meta de los ODM es posible de alcanzar. Esto corresponde a unos 920 millones de personas viviendo por debajo de la línea de pobreza internacional, o sea, la mitad de la cantidad que había en 1990”.

En la perspectiva de la Unión Europea, la situación también es preocupante. Como señala la Comisión (véase [www.2010againstopoverty.eu/about/?langid=es](http://www.2010againstopoverty.eu/about/?langid=es)), “casi 84 millones de europeos corren el riesgo de caer en la pobreza, es decir, viven en la inseguridad y se ven privados de lo que la mayoría de las personas dan por sentado”. Pero el criterio de medición de la pobreza en la UE no es exactamente el mismo que se aplica en relación a los ODM. “La pobreza en la UE se mide de acuerdo con el nivel de ingresos y se considera que una persona corre el riesgo de vivir en la pobreza cuando su nivel de ingresos es igual o inferior al 60% del nivel de ingresos medio de su país. Además, se tienen en consideración otros indicadores como el desempleo, las condiciones de la vivienda, el acceso a servicios públicos, la tasa de fracaso escolar y el acceso a servicios públicos como la sanidad” ([www.2010againstopoverty.eu/about/factsandfigures.html?langid=es](http://www.2010againstopoverty.eu/about/factsandfigures.html?langid=es)). Este indicador, que algunos han denominado “tasa de riesgo de pobreza” se puede completar además con lo que se ha dado en llamar “pobreza importante” (que en el marco de la UE correspondería a aquellas personas que pueden situarse en un margen del 30-40% del nivel de ingresos medios) y con la “pobreza severa”, que identificaría la situación de todos aquellos que viven con menos del 30% de los ingresos medios (véase en este sentido el trabajo elaborado por la Red Europea de Microfinanzas “¿Cuál es la definición de la exclusión social en Europa?”, [www.europea-microfinance.org/definicionexclusionsocial\\_es.php](http://www.europea-microfinance.org/definicionexclusionsocial_es.php)).

La preocupación por la situación de pobreza y exclusión social en el marco de la UE –y por ende sobre cómo medir aquéllas– no es, desde luego, algo novedoso. Los “Programas frente a la pobreza” (Pobreza I, Pobreza II y Pobreza

III, en funcionamiento desde mediados de los años 70) tenían un cierto carácter experimental y permitieron promover actuaciones en relación a, por ejemplo, grupos de marginados, jóvenes en situación de riesgo o pobreza rural y urbana. Esos Programas dieron paso a lo que se ha venido en denominar una estrategia de inclusión social de la Unión Europea (véase, por ejemplo, Malgesini, G. y González, N., Cumbre de Lisboa. Estrategia Europea de inclusión social, 2005; Hanan, R., “La estrategia europea de la inclusión social. Una perspectiva desde las ONG”, Documentación Social, nº 135, 2004, pp. 161 y ss) a partir de los Consejos Europeos de Lisboa -marzo de 2000- y Niza -diciembre de 2000- y la adopción de la “Agenda Social Europea”.

La Comisión Europea definió los conceptos de “Pobreza” y “Exclusión social” en el Informe conjunto sobre la inclusión social en el que se resumen los resultados del examen de los planes nacionales de acción a favor de la inclusión social (2003-2005) (COM (2003)773 final). Así, el concepto de “pobreza” alcanzaría a las personas cuyo “ingreso y recursos son tan insuficientes que les impiden tener un nivel de vida considerado aceptable en la sociedad en la que viven.

A causa de su pobreza, pueden sufrir muchas desventajas: desempleo, bajos ingresos, vivienda inadecuada, asistencia sanitaria insuficiente y obstáculos para acceder al aprendizaje permanente, la cultura, el deporte y las actividades recreativas. A menudo están excluidos y marginados de la participación en actividades (económicas, sociales y culturales) que son normales para otras personas y su acceso a derechos fundamentales puede estar restringido”.

Por su parte, “exclusión social” será el proceso “que relega a algunas personas al margen de la sociedad y les impide participar plenamente debido a su pobreza, a la falta de competencias básicas y oportunidades de aprendizaje permanente, o por motivos de discriminación. Esto las aleja de las oportunidades de empleo, percepción de ingresos y educación, así como de las redes y actividades de las comunidades. Tienen poco acceso a los organismos de poder y decisión y, por ello, se sienten indefensos e incapaces de asumir el control de las decisiones que les afectan en su vida cotidiana” (Idem., p. 9).

La Red Europea Anti Pobreza (EAPN) considera que el término “exclusión social” se usa para describir los procesos que sitúan a las personas al margen de la sociedad, lo que limita su acceso a recursos y oportunidades y pueden afectar su participación en una vida social y cultural normal y les hace sentirse marginadas, impotentes y víctimas de discriminación. (el texto –cuya versión francesa lleva por título *La pauvreté et les inégalités dans l’UE*– puede consultarse en [www.eapn.eu/images/docs/poverty%20explainer\\_web\\_fr.pdf](http://www.eapn.eu/images/docs/poverty%20explainer_web_fr.pdf)).

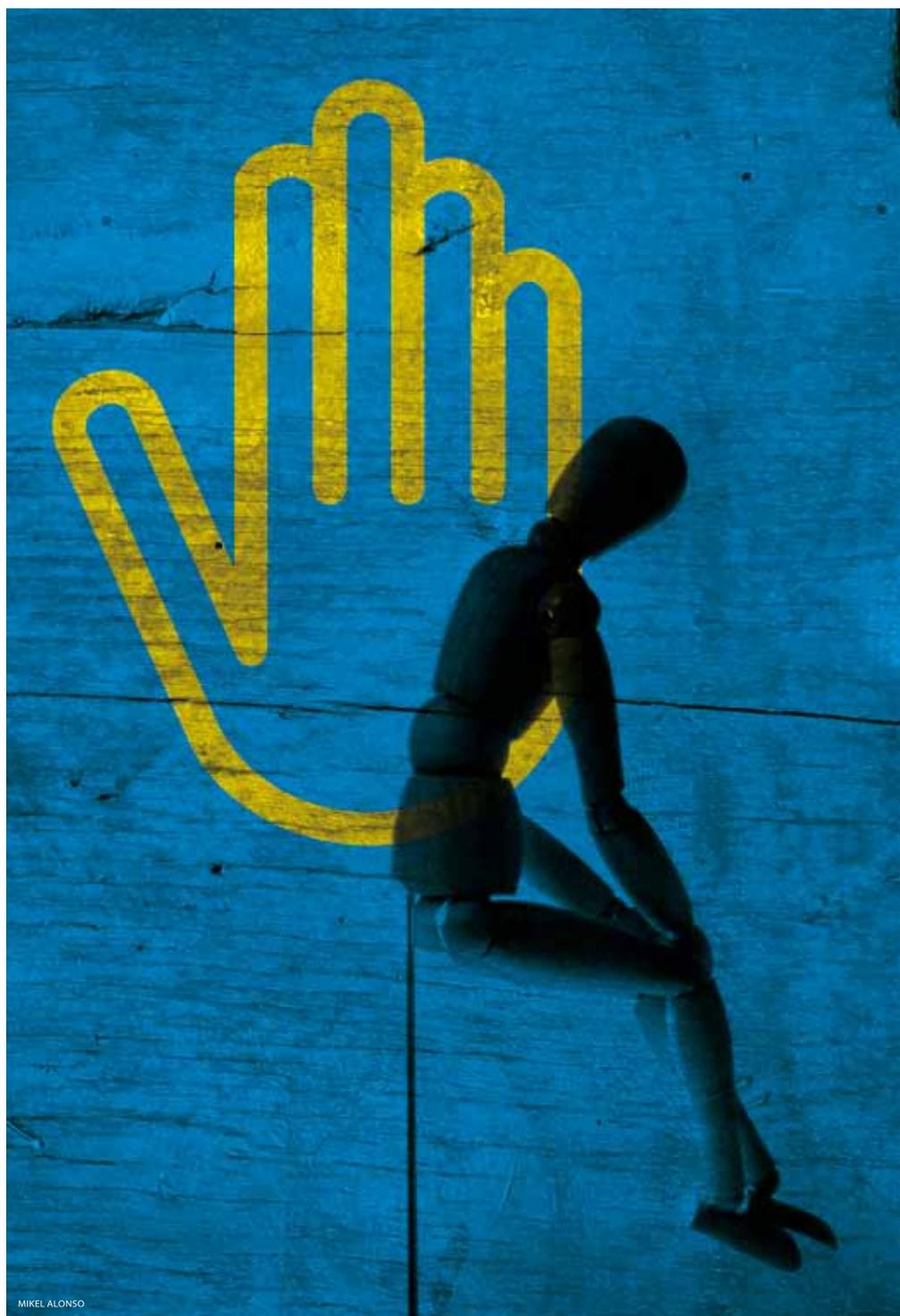
La exclusión social se ha configurado, así, como “un concepto multidimensional, que afecta negativamente a los diferentes aspectos del desarrollo humano, no sólo a los materiales”, pudiendo desglosar sus dimensiones en la privación económica (insuficiencia de ingresos, empleo inseguro...), privación social (ruptura de lazos sociales o familiares, marginación de la comunidad, incapacidad para participar en las actividades sociales...) y privación política (carencia de poder e incapacidad para participar en las decisiones que afectan a sus vidas o participación política) (cfr. Pérez de Armiño, K. y Eizaguirre, M., “Exclusión social”, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, [www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/96](http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/96)).

Como se señala en la Decisión 1098/2008/CE del Parlamento y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativa al Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010), “el problema de la pobreza y la exclusión social adopta formas amplias, complejas y pluridimensionales. Guardan relación con una gran cantidad de factores, como los ingresos y las condiciones de vida, la necesidad de oportunidades educativas y de trabajo dignos, los sistemas de protección social eficaces, la vivienda, el acceso a servicios sanitarios y otros servicios de buena calidad, así como una ciudadanía activa”.

El Comité de Protección Social elaboró en 2001 un “Informe sobre los indicadores en el ámbito de la pobreza y la exclusión social” (véase el Doc. 13509/01). En él, el Comité clasificaba los diferentes indicadores en tres niveles: primarios (compuestos de un número restringido de indicadores principales que cubrirían aquellos ámbitos conside-

rados más importantes de cara a la exclusión social y entre los que se pueden mencionar la renta baja con un umbral fijado en el 60% de la renta mediana, la distribución de la renta, la tasa de desempleo de larga duración, etc), secundarios (que se utilizarían como apoyo de los primarios, describirían otras dimen-

siones del problema y son, por ejemplo, la distribución de la renta (coeficiente de Gini), la persistencia de renta baja o la tasa de desempleo de muy larga duración) y terciarios (que los Estados miembros podrían incluir en sus planes nacionales de acción sobre la inclusión social a fin de resaltar las particularida-



MIKEL ALONSO



des de ámbitos específicos y de facilitar la interpretación de los indicadores primarios y secundarios, y que no estarían armonizados a escala europea) (la definición de cada uno de estos conceptos puede encontrarse en el mencionado Informe, pp. 7 y ss.).

La pobreza va a poder ser definida atendiendo a criterios cuantitativos basados en la renta y el consumo (relación entre renta y nivel mínimo aceptable de consumo) o en indicadores sociales. Así Michelutti habla de un “límite de consumo en bienes y servicios necesarios para la satisfacción de necesidades básicas”, considerando que la renta monetaria necesaria para cubrir las necesidades básicas se puede medir a través de lo que denomina “líneas de pobreza”; de este modo, identifica pobreza absoluta –configurada como la ausencia de ciertos estándares mínimos de vida (salud, vivienda, educación o nutrición) y que se fija en una cantidad de dólares/día– y pobreza relativa –referida por comparación con el nivel medio de vida de una población dada, umbral que en el marco de la UE se situaría, como ya hemos visto, en el 60% de la media de ingresos– (véase [http://portalsostenibilidad.upc.edu/detall\\_01.php?numapartat=7&id=220](http://portalsostenibilidad.upc.edu/detall_01.php?numapartat=7&id=220)).

Desde la perspectiva de lo global, la medición de la pobreza atendiendo a los indicadores sociales nos conduce a la utilización de otro concepto como es el Índice de Pobreza Humana (IPH) que no se fija tanto en los ingresos como en las dimensiones en las que se manifiestan las privaciones: vida corta, falta de educación básica y falta de acceso a los recursos públicos y privados.

Este IPH, publicado por el PNUD desde 1997, se calcula de modo diferenciado para los países en desarrollo (IPH-1) y para los países de altos ingresos (IPH-2) y se asienta en tres elementos esenciales (véase [hdr.undp.org/es/estadisticas/indices/iph](http://hdr.undp.org/es/estadisticas/indices/iph)): supervivencia (probabilidad de morir a una edad relativamente temprana, representada por la probabilidad de no vivir más de 40 y 60 años para el IPH-1 y el IPH-2, respectivamente), educación (exclusión del mundo de la lectura y de la comunicación, medida según el porcentaje de adultos analfabetos) y nivel de vida digno (acceso a los medios económicos en general). Téngase en cuen-

ta, además, que junto con estos tres indicadores, el IPH-2 también incluye un cuarto aspecto: la exclusión social, representada por la tasa de desempleo de larga duración.

En el reciente Informe sobre Desarrollo Humano 2010 elaborado por el PNUD, se ha incluido, además, un nuevo concepto: el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), basado en el enfoque de las capacidades y que medirá la cantidad de personas afectadas por privaciones simultáneas y el número de carencias que enfrentan en promedio; como se afirma en el Informe de 2010, “el IPM es el producto de la incidencia de la pobreza multidimensional (la proporción de personas que son pobres en varias dimensiones) y del número promedio de privaciones que experimenta cada hogar pobre (la intensidad de su pobreza)” y viene referido a las mismas tres dimensiones que el IDH (salud, educación y nivel de vida) reflejadas mediante 10 indicadores (nutrición, mortalidad infantil, años de instrucción, matriculación escolar, combustible para cocinar, saneamiento, agua, electricidad, piso y bienes) (véase, en particular, p. 107 del Informe).

Sobre la base de estos cálculos, el PNUD nos describe una realidad mucho más cruel de la que percibimos en la UE (cfr. pp. 107 y ss. del Informe 2010). Si podemos afirmar que en estos momentos 1440 millones de personas se estima que viven con menos de US\$1,25 diarios, casi 1.750 millones de personas son pobres en varias dimensiones a la vez. Pobreza y exclusión social se perciben, así, de modos muy diferentes en función de la zona geográfica en la que nos situemos. El Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social nos brinda una magnífica oportunidad para avanzar en un proceso de muy largo recorrido. Pero no debemos olvidar que los datos relativos de la UE nada tienen que ver con una situación mucho más dramática que podemos contemplar poco más allá de nuestras fronteras y que condenan a la pobreza absoluta a casi un tercio de la población mundial. ■

**José Antonio Valles Cavia** es Coordinador de la Cátedra Jean Monnet de Derecho de la Unión Europea. Universidad de Cantabria.

---

**El primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se configura como la erradicación de la pobreza extrema y el hambre**

---

**La pobreza en la UE se mide de acuerdo con el nivel de ingresos y se considera que una persona corre el riesgo de vivir en la pobreza cuando su nivel de ingresos es igual o inferior al 60% del nivel de ingresos medio de su país**

---

**A causa de la pobreza, puede sufrirse muchas desventajas: desempleo, bajos ingresos, vivienda inadecuada, asistencia sanitaria insuficiente y obstáculos para acceder al aprendizaje permanente, la cultura, el deporte y las actividades recreativas**

---

**La exclusión social se ha configurado como un concepto multidimensional, que afecta negativamente a los diferentes aspectos del desarrollo humano, no sólo a los materiales**

---