

# La lucha contra la pobreza infantil desde la Unión Europea

EMMA CERVIÑO CUERVA\*

## RESUMEN

La pobreza infantil ha aumentado en la UE a lo largo de la actual crisis económica, pero ya había alcanzado cotas elevadas en el último ciclo expansivo, lo que plantea a la UE un importante reto para los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Como respuesta, la Comisión Europea aprobó en 2013 la recomendación "Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas". El presente artículo trata de responder a las siguientes preguntas. ¿Estamos ante una verdadera apuesta por combatir la pobreza infantil? ¿Se podía haber hecho más? Y en caso afirmativo, ¿qué margen de maniobra tiene la UE para emprender medidas de mayor calado? Para responderlas, el artículo analiza la evolución de la política europea contra la pobreza infantil en las últimas décadas para hacer un balance más ajustado de sus logros y de sus deficiencias. Del análisis se desprende que esas políticas han ido ganando importancia, pero queda camino por recorrer. En el artículo se enfatizan dos de los aspectos más controvertidos: los mecanismos de gobernanza y la adecuación de los indicadores europeos.

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde que comenzó la crisis económica en 2008, el porcentaje de menores que viven en familias en situación de riesgo de pobreza y exclusión en la Unión Europea (UE) ha aumentado 1,5 puntos porcentuales, hasta llegar a afectar al 28 por ciento de la población menor de 18 años

\* Doctora miembro del Instituto Carlos III-Juan March de Ciencias Sociales (IC3JM).

en 2012 (frente al 24 por ciento de la población adulta). El porcentaje de población mayor de 65 años en situación de pobreza, en cambio, ha llegado incluso a descender en el mismo período pasando del 23,3 por ciento en 2008 al 19,2 por ciento en 2012. Estos datos ponen de manifiesto que se está produciendo una brecha generacional: el riesgo de pobreza aumenta entre la población infantil, mientras que disminuye entre la población de mayor edad, invirtiendo así la situación de décadas anteriores. Se trata de una situación preocupante si tenemos en cuenta que, tal y como indican numerosos estudios<sup>1</sup>, las situaciones de pobreza en edades tempranas tienen un impacto a largo plazo en los menores que las padecen, lo que implica un alto riesgo de que un problema coyuntural, consecuencia de la crisis económica, pase a convertirse en estructural, perpetuando en el tiempo los niveles de pobreza y, por ende, de desigualdad que llevan aparejados.

Ahora bien, la pobreza infantil no es un problema nuevo: ya en el último ciclo expansivo el porcentaje era elevado, alcanzando una tasa del 26,4 por ciento en 2007. La persistencia de situaciones de pobreza entre la población infantil, y su agravamiento en los últimos años, supone el cuestionamiento de la política de inclusión social de la UE, así como un importante reto para los objetivos planteados en su Estrategia Europa 2020, entre los que se encuentra reducir la pobreza y la exclusión social. En respuesta a esta situación, la Comisión Europea aprobó en 2013 la recomendación "Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas" (Comisión Europea, 2013b).

<sup>1</sup> Véase al respecto Haveman y Wolfe (1994) y Mayer (1997).

¿Estamos ante una verdadera apuesta por combatir la pobreza infantil? ¿Se podía haber hecho más? Y en caso afirmativo, ¿qué margen de maniobra tiene la UE para emprender medidas de mayor calado?

Para responder estas preguntas, se hace indispensable analizar la evolución de la política europea contra la pobreza infantil a lo largo de las últimas décadas<sup>2</sup>. Conocer sus orígenes, encuadrados en el proceso de inclusión social, permitirá hacer un balance más ajustado de sus logros y de sus deficiencias, con el propósito, en última instancia, de sugerir propuestas de mejora y plantear interrogantes que den pie a futuros trabajos sobre este tema.

Siendo este el objetivo central de este artículo, la exposición se dividirá en dos partes. En la primera, se analizará la postura europea sobre la pobreza infantil, dentro del marco más general de lucha contra la pobreza y la exclusión. Concretamente, se estudiará qué lugar ocupa en la lucha contra la pobreza, cuándo apareció en la agenda política europea, en qué momento cobró más importancia y, en especial, qué medidas concretas se han emprendido. A partir de ahí, en el segundo apartado, se tratará de poner de relieve los avances realizados en la política europea de lucha contra la pobreza infantil para, posteriormente, señalar algunas de sus deficiencias, enfatizando algunos de los aspectos más controvertidos: los mecanismos de gobernanza y la adecuación de los indicadores europeos.

respecto, y con carácter general, pueden distinguirse tres grandes etapas.

La primera, desde mediados de la década de los setenta hasta el año 2000, constituye la fase incipiente de la política social europea, en la que, aunque sin grandes resultados, se sentaron los pilares para su posterior desarrollo en la segunda etapa, que comprende la década (2000-2010) en la que estuvo en vigor la Estrategia de Lisboa. En el marco de esta estrategia, se pusieron en marcha los principales instrumentos de análisis, mediante el desarrollo de indicadores, además de los objetivos y mecanismos de seguimiento de los mismos (Método Abierto de Coordinación), y se crearon organismos dirigidos a respaldar y potenciar el conjunto de políticas e instrumentos en el ámbito de la inclusión social (Comité de Protección Social). La tercera etapa se corresponde con la actual Estrategia Europa 2020, que comenzó en 2010. En ella, a partir de los avances logrados en las etapas precedentes, pero tratando de superar los límites y deficiencias que se habían ido constatando, se pusieron en marcha diversos instrumentos dirigidos a impulsar más decididamente la lucha contra la pobreza y la exclusión social, si bien con el hándicap de enfrentarse a las dificultades añadidas surgidas a partir de la actual crisis económica y financiera.

En esta sucesión temporal, y en consonancia con el mayor peso que han ido adquiriendo en la UE las políticas sociales y de lucha contra la pobreza, se puede constatar el mayor peso de la pobreza infantil en la agenda social europea.

## 2. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS CONTRA LA POBREZA INFANTIL

El análisis de la política europea dirigida a combatir la pobreza infantil no puede sino ir parejo al de la política de inclusión social y, más concretamente, la de lucha contra la pobreza y la exclusión social, en tanto que se ha gestado y desarrollado en el ámbito de esta última. A este

<sup>2</sup> El análisis se centrará en las políticas dirigidas exclusivamente a combatir la pobreza y a fomentar la inclusión social. Se excluyen otras políticas que indirectamente pueden influir en la pobreza infantil, como las políticas educativas, puesto que requerirían de un nivel y extensión de análisis que supera el del artículo, si bien no cabe duda de que desempeñan un papel relevante en el ámbito de la inclusión social y que darían lugar a un estudio en detalle.

### 2.1. Primeros pasos en la lucha contra la pobreza: escasa preocupación aún por la situación de la población infantil

La firma de los Tratados de Roma en 1957 sentó las bases de la construcción europea, siendo su objetivo primordial en aquel momento la creación de un mercado común. En esos primeros años, la política social era residual, en tanto que se consideraba que la integración económica favorecería un crecimiento económico que, en última instancia, repercutiría en un avance social. Hubo que esperar a la cumbre de París de octubre de 1972 para que se decidiera impulsar la dimensión social de la región. En ella, los jefes de Estado o de gobierno acordaron que la expansión económica no debería constituir un fin en sí mismo,

sino que debía dar lugar a una mejora de la calidad de vida de la población.

El impulso político al ámbito social de la UE se materializó en la resolución del Consejo Europeo del 21 de enero de 1974, mediante la que se aprobó el Proceso Europeo de Acción Social, con el que se pusieron en marcha varios programas para combatir la pobreza y la exclusión social. Concretamente, entre 1974 y 1994 se emprendieron tres programas de pobreza con los que se pretendía avanzar en el conocimiento de la pobreza desde su consideración teórica y sus causas, hasta mecanismos de medición, sin olvidar el intercambio de buenas prácticas en este campo<sup>3</sup>.

Durante los años de aplicación de los tres programas se logró consensuar una definición de pobreza que, aun no del todo madura, sí despejaba las dudas sobre dos grandes aspectos de la cuestión. En primer lugar, se acordó que la pobreza era un problema *multidimensional*, resultado de la combinación de factores diversos (como falta de formación, empleabilidad, salud, vivienda o aislamiento social) y no exclusivamente derivado de carencia monetaria<sup>4</sup>. Por otro lado, además, se adoptó una perspectiva de *pobreza relativa* y no absoluta, entendiendo que la insuficiencia monetaria y las condiciones de vida de la población se han de evaluar respecto a los ciudadanos de un mismo territorio<sup>5</sup>.

En esta etapa, asimismo, se señalaron los sectores poblacionales en mayor riesgo de caer en situación de pobreza. El énfasis se ponía, en especial, en la población de mayor edad, si bien

<sup>3</sup> El Programa I se desarrolló entre 1975 y 1981. Este fue sucedido, aunque con un cierto lapso temporal, por el Programa II, que se desarrolló entre 1985 y 1988. El Programa II fue sucedido por el Programa III, que se desarrolló entre 1989 y 1994. Para más información, véase: Comisión Europea (1977; 1981; 1988; 1989; 1991). Véase al respecto: Marlier *et al.* (2007) y Vanhercke (2012).

<sup>4</sup> Así se exponía en el Programa II: "Una definición completa de la pobreza hace referencia a situaciones individuales o familiares, caracterizadas por la escasez o insuficiencia de recursos de diversa naturaleza, tanto monetarios como no monetarios, como la formación, el empleo, la salud, la vivienda o la participación social. La pobreza responde, por tanto, a factores diversos que se combinan de manera distinta para cada individuo. Es decir, no genera un grupo homogéneo cuyos problemas pueden resolverse simplemente aumentando los ingresos monetarios" (Comisión Europea, 1991: 2).

<sup>5</sup> De esta manera, la definición de pobreza acordada fue la siguiente: "personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan escasos que no les permiten disfrutar de un nivel mínimo de calidad de vida en el Estado miembro en el que viven" (Comisión Europea, 1981: 16).

comenzaban a señalarse nuevos grupos de riesgo, entre los que se encontraban las familias con hijos a cargo y, en especial, las familias inmigrantes. Es decir, se apuntaba ya a los menores como grupo en riesgo de exclusión, aunque no como un colectivo independiente, sino asociado a la situación de las familias.

Este trabajo quiso ser reforzado mediante la puesta en marcha del Programa IV para el periodo 1994-1999 (Comisión Europea, 1993), pero, finalmente, el Consejo no lo aprobó, ante la oposición de Alemania y el Reino Unido, que apelaron al principio de subsidiariedad y a la falta de bases legales para que la Comisión emprendiera acciones en este ámbito (Vanhercke, 2012).

La imposibilidad de desarrollar el Programa IV no logró, sin embargo, frenar el impulso dado a la política social de la UE en las décadas anteriores. De hecho, generó una enorme presión por parte de algunas organizaciones no gubernamentales para aumentar las competencias de la UE en el ámbito social. La presión social, unido al contexto político de la UE, en aquel momento, con mayor peso de gobiernos socialdemócratas, permitió incluir la competencia de la inclusión social en el Tratado de Ámsterdam (Vanhercke, 2012). Desde su entrada en vigor en 1999, el Tratado supuso un paso decisivo, al dotar a la UE de base legal (artículos 117 y 118 del Tratado de la Unión Europea) para actuar en esta materia, la cual sería reforzada en el Tratado de Niza, firmado en 2001 (aunque no entró en vigor hasta 2003), que modificó el artículo 137 del Tratado de la Unión de modo que esta apoyaría y completaría la acción de los Estados miembros en la lucha contra la exclusión social.

## 2.2. El surgimiento de las políticas de inclusión social en la Estrategia de Lisboa: primeros pasos para combatir la pobreza infantil

A pesar de los avances realizados en materia de política social desde mediados de los años setenta, su verdadero desarrollo y puesta en marcha no se produjo hasta la entrada en vigor de la Estrategia de Lisboa, que, por primera vez, estableció un objetivo concreto: "tener un efecto decisivo en la erradicación de la pobreza para 2010" para alcanzar el objetivo de convertirse en "la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer

económicamente de manera sostenible, acompañada de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social". En el marco de este objetivo global, las prioridades de actuación concretas en el ámbito social se recogieron en la Agenda Europea de Política Social 2000-2005 (Comisión Europea, 2000), aprobada en la cumbre de Niza del año 2000 (recuadro 1).

En esa misma cumbre, y para el pleno desarrollo de los objetivos comunes a escala europea, se hacía necesario establecer unos mecanismos operativos que hicieran posible que los Estados miembros adoptaran aquellos objetivos. En este sentido, dada la diversidad de políticas nacionales y la mención expresa en el Tratado de Niza de excluir toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, se planteó la necesidad de desarrollar una dirección estratégica y de control de las acciones europeas en los ámbitos de la política social mediante el Método Abierto de Coordinación (MAC), inspirado en la Estrategia Europea de Empleo iniciada en 1997 (Marlier *et al.*, 2007).

El MAC es un proceso de planificación, seguimiento, comparación y evaluación de los distintos Estados miembros en relación con la consecución de unos objetivos acordados por la UE. Se trata, además, de un método de aprendizaje mutuo, en el que la Comisión únicamente desempeña una labor de supervisión, recayendo la competencia exclusiva de política social en los Estados miembros, quienes, por su parte, se encargan de redactar informes estratégicos nacionales, conocidos como Planes Nacionales de Inclusión Social, sobre las políticas emprendidas para alcanzar los objetivos acordados, así como una evaluación de los progresos registrados.

Para ello, tal como estableció la cumbre de Niza, se hacía indispensable, además, la definición de un conjunto de indicadores comunes que hicieran posible el seguimiento de los progresos registrados en el logro de los objetivos comunes, que fueron acordados en la cumbre de Laeken en 2001. En un principio se establecieron 18 indicadores, que después se han ido ampliando. Diez de ellos eran *indicadores primarios*, que aporta-

RECUADRO 1

AGENDA SOCIAL EUROPEA: OBJETIVOS Y ACCIONES EN MATERIA DE INCLUSIÓN SOCIAL

**OBJETIVO**

**Prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión y promover la integración y participación de todos en la vida económica y social.**

**ACCIÓN**

Combatir la exclusión social adoptando el programa específico de acción propuesto.

**Acordar objetivos y metas, desarrollar indicadores, reforzar las estadísticas y desarrollar estudios en todos los ámbitos relevantes para apoyar el método abierto de coordinación.**

Promover una consulta de todos los agentes pertinentes sobre la mejor manera y los mejores medios de promover la integración de las personas excluidas del mercado de trabajo.

Desarrollar nuevas medidas, incluido el ámbito de la educación y la formación, para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros.

Evaluar el impacto del FSE, incluida la iniciativa comunitaria EQUAL, en la promoción de la inclusión social.

Promover más y mejores oportunidades de trabajo para grupos vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los grupos étnicos y los nuevos migrantes, mediante el fortalecimiento de las directrices de empleo.

Publicar un informe anual sobre la política de inclusión.

Fuente: Comisión Europea (2000).

ban información sobre aspectos fundamentales de la pobreza monetaria, como el nivel, la persistencia, la profundidad, los cambios en el tiempo, así como los desgloses por sexo, edad, tipo de familia y ocupación. Un segundo conjunto de *indicadores secundarios* atendía al aspecto pluridimensional de la pobreza, para complementar la medición basada en los ingresos con indicadores en los ámbitos del empleo, la vivienda, la salud y la educación.

En paralelo, se desarrollaron fuentes estadísticas que permitieran análisis comparados a escala europea. El *Panel de Hogares de la Unión Europea* (PHOGUE) constituyó el primer instrumento estadístico para el seguimiento de la cohesión social, el estudio de las necesidades de la población y el estudio del impacto de las políticas sociales y económicas en los hogares y las personas, habiendo estado vigente durante el período 1994-2001. Posteriormente, y en línea con las recomendaciones de Eurostat, el PHOGUE fue sustituido por las *European Statistics and Living Conditions* (EU-SILC), que aportan datos desde 2004, constituyendo la fuente de referencia sobre estadísticas comparativas de la distribución de ingresos y la exclusión social en el ámbito europeo.

Por último, la cumbre de Niza aprobó la creación del Comité de Protección Social (CPS), un organismo de carácter consultivo destinado a fomentar la cooperación en materia de protección social entre los Estados miembros y que ha venido desempeñando un papel fundamental en el proceso de evaluación de los Planes Nacionales de Inclusión Social, así como en la propuesta de mejoras y avances en las políticas sociales y de inclusión social y en la mejora de los indicadores europeos en esta materia.

Con estos pasos se sentaron las bases para el pleno funcionamiento de la política social, dentro de los márgenes establecidos por la legislación europea. A partir de ese momento y, en especial, en el segundo período de la Estrategia de Lisboa, la pobreza infantil comenzó a tener más peso en la política social, esta vez como objetivo específico. Ya en marzo de 2006, el Consejo Europeo pidió a los Estados miembros “que tomen las medidas necesarias para reducir rápida y significativamente la pobreza infantil, brindando las mismas oportunidades a todos los niños, con independencia de su condición social” (Consejo de la UE, 2006). Asimismo, y en el marco

de la Agenda Social Renovada (para el período 2005-2010) (Comisión Europea, 2008a), la Comisión anunció la puesta en marcha de una serie de actividades dirigidas a combatir la pobreza infantil. Para ello, se comprometió a desarrollar un enfoque más completo de la pobreza infantil, en parte ya anunciado en las conclusiones de la Presidencia de Luxemburgo en 2005. En la Agenda se hacía mención explícita a desarrollar una perspectiva más amplia, conocida como *mainstreaming*, por la cual se trataría de incorporar la perspectiva de la población infantil en todas las políticas relevantes de la UE<sup>6</sup>, así como la adopción de al menos un indicador de bienestar infantil a escala europea. En este ámbito, y en el seno del CPS, se formó un grupo de trabajo para estudiar en profundidad las causas de la pobreza infantil en el ámbito europeo. El trabajo de este equipo se publicó en 2008 en un informe (Comisión Europea, 2008b) en el que se realizaba un análisis detallado de la pobreza infantil en la UE, así como de las políticas emprendidas en los Estados miembros y, lo que es más relevante, un conjunto de recomendaciones dirigidas a mejorar el análisis y seguimiento de la pobreza infantil, que serán objeto de estudio en el último apartado.

### 2.3. Estrategia Europa 2020: el afianzamiento de la política europea de lucha contra la pobreza infantil

La Estrategia Europa 2020 nació con la pretensión de dotar de mayor relevancia a las políticas de inclusión social y de igualdad. Una de sus tres prioridades es el crecimiento integrador, consistente en crear más y mejores puestos de trabajo y en garantizar una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento. Asimismo, promover la inclusión social y luchar contra la pobreza se incorporaron a las directrices de empleo y se estableció, por primera vez, un objetivo europeo cuantificado: reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

La nueva estrategia, por tanto, trataba de poner más énfasis en la integración social y en la reducción de la pobreza, lo cual es resultado, en buena medida, del contexto en que se ha

<sup>6</sup> Para más detalle sobre el enfoque *mainstreaming* véase Marlier *et al.* (2007).



## RECUADRO 2

**AROE\*:** NUEVO INDICADOR EUROPEO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL**Indicador de pobreza y exclusión social**

Personas que se encuentran en alguna(s) de las siguientes situaciones.

*Riesgo de pobreza:* porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las familias (después de las transferencias sociales).

*Hogares con muy baja intensidad de trabajo:* personas menores de sesenta años que viven en hogares cuyos miembros adultos trabajaron menos del 20 por 100 de su potencial laboral total durante el año anterior.

*Privación material severa:* porcentaje de personas que viven con escasez de recursos al no tener acceso a, al menos, 4 de los siguientes 9 ítems: gastos imprevistos, una semana de vacaciones fuera de casa, pago de la hipoteca o las facturas de luz, agua, gas, etc., una comida de carne, pollo, pescado o proteína equivalente, al menos cada dos días, mantener la vivienda a una temperatura adecuada los meses de invierno, lavadora, TV en color, teléfono y coche.

*Nota:* \* Son las siglas de *At Risk of Poverty and Exclusion*.

*Fuente:* Eurostat, Europe 2020 headline indicators.

elaborado, en el que han convergido varios factores. Por un lado, los datos correspondientes a 2010 evidenciaron el fracaso de su antecesora (la Estrategia 2010) en la lucha contra la pobreza y la exclusión, más aun teniendo en cuenta que se trató de un período de fuerte crecimiento del empleo. Por otro lado, la crisis económica agudizó la preocupación por sus repercusiones sociales. Todo ello, en 2010, Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión, ocasionó que la sociedad civil demandase con fuerza el fortalecimiento de la Europa social en la nueva estrategia.

La apuesta de la Unión Europea por reducir la pobreza y la exclusión social y, en especial, el haber fijado un objetivo específico al respecto, requirieron definir de manera más precisa dicho objetivo a fin de poder evaluar su cumplimiento. Para ello, se elaboró una definición con la que se pretendía reflejar la complejidad y multiplicidad de los factores de la pobreza y la exclusión social, recurriéndose a tres indicadores: (1) la tasa de riesgo de pobreza; (2) el porcentaje de personas que viven en hogares con intensidad de trabajo muy baja; y (3) el índice de privación material (recuadro 2).

La Comisión, asimismo, y como novedad operativa, aprobó la Plataforma Europea contra la

Pobreza y la Exclusión Social (Comisión Europea, 2010), que se presentaba como la contribución de la UE a garantizar la cohesión social. En ella se exponían las medidas dirigidas a conseguir el objetivo de pobreza<sup>7</sup> y se anunció, por primera vez, la puesta en marcha de una recomendación sobre pobreza infantil. Esta propuesta venía impulsada por el protagonismo que había dado a esta cuestión la presidencia belga, que presentó en 2010 una hoja de ruta para llevar a cabo la recomendación sobre pobreza infantil (Comisión Europea, 2011b), y por un informe encargado por la presidencia húngara (TÁRKI y Applica, 2011) en el que se recogían recomendaciones que fueron avaladas, a su vez, por el CPS en un informe previo a la aprobación de la recomendación (Social Protection Committee, 2012).

La recomendación "Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas" fue final-

<sup>7</sup> Se señalaban cinco ámbitos de actuación, a saber: (1) emprender acciones en el conjunto de las políticas europeas, adoptando un criterio transversal que vaya más allá del ámbito concreto de las políticas de inclusión y protección social; (2) hacer un uso más frecuente y eficaz de los fondos de la UE en apoyo de la inclusión social; (3) promover la innovación social, para aumentar la eficiencia de las políticas; (4) trabajar en colaboración con otros actores implicados y aprovechar el potencial de la economía social; y (5) mejorar la coordinación de las políticas entre los Estados miembros (Comisión Europea, 2010).

mente aprobada en febrero de 2013 (Comisión Europea, 2013a), formando parte del Paquete de Inversión Social para el Crecimiento y la Cohesión aprobado por la Comisión, en el que instaba a los Estados miembros a que diesen mayor prioridad a la inversión social. Con esta recomendación, la Comisión reconoció el fuerte impacto de la crisis en la calidad de vida de los menores, y la necesidad de adoptar medidas para tratar de evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Este objetivo se entiende como una inversión a largo plazo que tendrá beneficios económicos y repercutirá positivamente en la sociedad en su conjunto.

Para ello, la recomendación, haciéndose eco de las recomendaciones del CPS, adoptó una estrategia multidimensional, que abarcaba aspectos adicionales al estrictamente monetario, marcando las directrices que deben seguir los Estados miembros en tres ámbitos: a) el *acceso a recursos adecuados*, mediante el fomento del empleo de los padres y las madres, y garantizando un nivel de vida adecuado a los niños mediante ayudas económicas, desgravación de impuestos y ayudas a la vivienda; b) el *acceso a servicios de calidad*, promoviendo la atención desde la primera infancia, garantizando la igualdad de oportunidades en el sistema educativo, el acceso en condiciones a los sistemas de salud, a una vivienda y un entorno adecuado, y mejorando los sistemas de protección de la infancia; y el *derecho de los niños a participar*, mediante el apoyo a la participación de los niños en la vida cultural, deportiva y el derecho al juego, y estableciendo mecanismos de participación en las decisiones que afectan a sus vidas.

Asimismo, la Recomendación introdujo modificaciones en los indicadores de seguimiento, dirigidas a tener una mejor información sobre los menores (aumentando la desagregación por edad en muchos de los indicadores ya existentes) e introduciendo algunos nuevos que aportasen información más completa sobre los aspectos no monetarios de la pobreza, que serán analizados con más detalle en el apartado siguiente.

En esta nueva etapa de la Estrategia Europa 2020, el seguimiento y la evaluación de las políticas nacionales dirigidas a combatir la pobreza seguirían encuadrados en el Método Abierto de Coordinación, pero se adaptarían al nuevo método de gobernanza conocido como

el semestre europeo<sup>8</sup>. Los Estados miembros deben incluir los progresos realizados en materia de inversión social, así como la aplicación de las estrategias de inclusión activa en los Programas Nacionales de Reforma; la Comisión, por su parte, incluye recomendaciones específicas para cada país.

### 3. VIRTUDES, LIMITACIONES Y RETOS DE LA POLÍTICA EUROPEA CONTRA LA POBREZA INFANTIL

#### 3.1. Avances en la lucha contra la pobreza infantil

Tras el repaso a las políticas e iniciativas europeas en el ámbito de la pobreza infantil en las últimas décadas, puede concluirse que se han conseguido logros importantes. Cabe destacar, a este respecto, los siguientes.

*La lucha contra la pobreza infantil ha ido ganando peso y visibilidad en la agenda política europea.* De hecho, ha pasado a ocupar gran parte de la preocupación de las políticas dirigidas a combatir las situaciones de pobreza, en respuesta a las graves repercusiones de la crisis en la población infantil, mayores que en la población adulta, así como por las secuelas a largo plazo de la pobreza en edades tempranas, no solo en el ámbito social, sino también en el conjunto de los objetivos de la UE para las próximas décadas.

*Se ha logrado un enfoque multidimensional del problema.* Los estudios e informes y el intercambio de ideas y experiencias internacionales ha permitido un mejor conocimiento de la pobreza en general, y de la infantil, en particular, habiéndose ampliado el foco desde los aspectos

<sup>8</sup> En el terreno de la gobernanza de la Unión Europea, se acordó poner en práctica desde 2011 el denominado semestre europeo, consistente en el desarrollo de un proceso anual, previo al debate y aprobación de los presupuestos públicos nacionales, de análisis, evaluación y generación de orientaciones y directrices europeas. Es decir, en el primer semestre de cada año se dictarán desde Europa orientaciones *ex ante* que deberá guiar la posterior formulación de los programas nacionales de estabilidad y de los programas nacionales de reformas, en los que irán incluidos los Planes Nacionales de Inclusión Social.

de carácter monetario a otros factores que afectan directamente a la calidad de vida de las personas (educación, sanidad, participación social, entre otros).

De este modo, el enfoque de la pobreza infantil ha acabado por adoptar el carácter de holístico, tanto en el análisis del problema como en los instrumentos y medidas políticas para combatirlo. La lucha contra la pobreza infantil se plantea, así, desde una *estrategia de mainstreaming*, esto es, que dicha lucha ha de ir integrada en todas las políticas comunitarias más relevantes, y no solo en las del ámbito estrictamente social, como se hacía antes. Es decir, ninguna política es suficiente, por sí misma, para mejorar la inclusión social y el bienestar de la población infantil.

Los avances han sido posibles, en gran medida, gracias al *desarrollo de un elenco de indicadores cada vez más sofisticados y completos*, en consonancia con el desarrollo teórico del problema.

Asimismo, se han *desarrollado y asentado mecanismos de cooperación y gobernanza* que, a día de hoy, han sido incorporados por todos los Estados miembros.

El mayor peso en la agenda política y buena parte de los avances citados se han traducido en que la Comisión ha presentado, por primera vez, una *recomendación específica sobre la lucha contra la pobreza infantil*.

Con todo, la pobreza infantil ha alcanzado niveles preocupantes en la UE, por lo que los avances realizados en este terreno han sido insuficientes. A continuación se expondrán más detalladamente algunas de las razones que explicarían la falta de resultados de mayor calado político y se harán propuestas de mejora del marco de actuación de las instituciones europeas en este terreno, entendiendo que, aunque restringido, queda aún cierto margen de maniobra en el que desarrollar políticas más eficaces.

### 3.2. El Método Abierto de Coordinación a debate

El MAC ha demostrado ser un valioso mecanismo de coordinación de las políticas de los Estados miembros. A lo largo de su aplicación,

y con sucesivas mejoras, el MAC ha logrado resultados muy positivos, en cuestiones más relacionadas con el planteamiento de los asuntos, como haber implantado un enfoque común, multidimensional, ante las situaciones de pobreza y exclusión, y en cuestiones operativas, como el aprendizaje mutuo o el haber conseguido la implicación de los Estados miembros en la coordinación de las políticas sociales. De hecho, muchos Estados miembros han incluido en sus Programas Nacionales de Reforma el compromiso de combatir la pobreza entre la población de menor edad, lo que sin duda, constituye un logro importante.

Ahora bien, la capacidad de intervención de la UE, a través del MAC, en la lucha contra la pobreza y la exclusión es todavía reducida, quedando su competencia restringida exclusivamente a *tomar medidas que garanticen la coordinación de las políticas de los Estados miembros*<sup>9</sup>. Es decir, los actos de la UE en este ámbito no son jurídicamente vinculantes, de modo que, no pueden ser directivas, reglamentos o decisiones. Tiene, por tanto, una capacidad operativa limitada, encuadrada en el marco de las políticas *soft* o blandas, y que se limita a solicitar a los Estados miembros, en quienes recae la competencia exclusiva de desarrollar las políticas sociales, la elaboración de planes de reforma nacionales, cuyo grado de aplicación y ajuste a los objetivos comunitarios dependerá de esos mismos Estados miembros. Por ejemplo, la iniciativa de reducción de la pobreza en 20 millones de personas para el año 2020, importante y respaldada por gran parte de las organizaciones sociales de lucha contra la pobreza (EAPN, 2010) fue, sin embargo, escasamente respaldada por los Estados miembros. Así, los objetivos nacionales incorporados en los Programas Nacionales de Reforma para lograr ese objetivo no implicaban compromisos serios, tal y como señaló la propia Comisión, ya que implicarían un descenso aproximado de unos 10 millones de personas, lejos del objetivo propuesto (Comisión Europea, 2011a) (cuadro 1).

Teniendo en cuenta el limitado margen de actuación del que se ha dotado a la UE en el ámbito de la lucha contra la pobreza infantil, la pregunta que surge es: ¿se podría haber hecho más? No cabe duda de que la respuesta es sí. De

<sup>9</sup> Sobre el MAC hay una extensa literatura. Véanse, por ejemplo: Marlier *et al.* (2007), Vanhercke (2012), Citi y Rhodes (2007), Fresno (2009) y Scharpf (2002).



CUADRO 1

**OBJETIVOS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA PROPUESTOS POR LOS ESTADOS EN LOS PLANES NACIONALES DE REFORMA (2011)**

<i>Países UE</i>	<i>Población en riesgo de pobreza y exclusión (en miles)</i>	<i>Objetivos de reducción de la pobreza para 2020 en los PNR (valores absolutos)</i>
Bélgica	2.235	380.000
Bulgaria	3.145	260.000*
República Checa	1.495	30.000
Dinamarca	1.007	22.000*
Alemania	15.962	330.000*
Estonia	289	*
Irlanda	1.335	186.000*
Grecia	3.031	450.000
<b>España</b>	<b>11.675</b>	<b>1.400.000</b>
Francia	11.763	1.600.000*
Italia	14.742	2.200.000
Chipre	191	27.000
Letonia	846	121.000
Lituania	1.109	170.000
Luxemburgo	83	..
Hungría	2.948	450.000
Malta	84	6.500
Países Bajos	2.483	100.000
Austria	1.373	235.000
Polonia	10.409	1.500.000
Portugal	2.693	200.000
Rumania	8.890	580.000
Eslovenia	366	40.000
Eslovaquia	1.118	170.000
Finlandia	890	150.000
Suecia	1.418	..
Reino Unido	14.209	..
<b>Total</b>	<b>115.789</b>	<b>10.607.500</b>

Nota: \* Países cuyos objetivos nacionales no se refieren a la población en riesgo de pobreza y exclusión en términos agregados, sino a la afectada por alguno de los indicadores subyacentes (por ejemplo, en algunos casos se propone reducir la población en riesgo de pobreza, pero no la afectada por privación material o la que vive en hogares con intensidad laboral baja).

Fuente: Planes Nacionales de Reforma, 2011.

hecho, desde el propio CPS, así como desde otras instancias, se han venido señalando mejoras que podrían haberse incorporado en las políticas de

lucha contra la pobreza infantil en general, y en la recomendación específica al respecto, en particular. Se trata de las siguientes.

CUADRO 2

**CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES DE LA UE SEGÚN LOS NIVELES DE POBREZA INFANTIL Y SUS PRINCIPALES DETERMINANTES**

	<i>Países</i>	<i>Principales características</i>	<i>Recomendaciones</i>
<b>A</b>	Países Bajos, Finlandia, Suecia, Dinamarca, Austria, Francia, Eslovenia, R. Checa, Chipre, Estonia, Bélgica	Elevado impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza (por encima de la media comunitaria). Reducido porcentaje de menores viviendo en hogares con bajos niveles de intensidad laboral. Bajo nivel de pobreza de los menores que residen en hogares con empleo.	Mantener el equilibrio entre las políticas sociales que garantizan unos ingresos mínimos y las políticas de empleo.
<b>B</b>	Irlanda, Hungría, Reino Unido	Elevados niveles de menores en situación de pobreza en hogares con baja intensidad laboral, si bien están cubiertos por las transferencias sociales.	Fomentar el empleo de calidad para los padres excluidos del mercado laboral.
<b>C</b>	España, Grecia, Italia, Portugal, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía, Bulgaria, R. Eslovaca	Bajo impacto de las transferencias sociales. Elevados niveles de pobreza entre los menores que residen en hogares con una intensidad laboral media y/o alta.	Mejorar los ingresos de los hogares y facilitar el acceso a empleos de calidad.

*Fuente:* Comisión Europea (2008).

— *Objetivos más claros y dirigidos contra la pobreza infantil*

El objetivo de reducción de la pobreza en 20 millones de personas para el año 2020, un paso importante, era demasiado general y ambiguo. Había de alcanzarse entre todos los Estados miembros, con carácter general, independientemente del nivel de pobreza de cada uno<sup>10</sup>. Sin embargo, las realidades nacionales son muy diversas, por lo que el objetivo debiera haberse ajustado más a las características de la pobreza en cada país.

<sup>10</sup> De hecho, podría darse la circunstancia de que algunos países redujeran de manera importante sus niveles de pobreza dando como resultado, una reducción de la pobreza a nivel de la UE a pesar de que, sin embargo, algunos otros siguieran manteniendo niveles elevados. Este hecho, además, entraría en contradicción con la política de igualdad y cohesión territorial y con el objetivo de general de inclusión social en la región.

La ambigüedad deriva de tratar a la población en situación de pobreza de manera conjunta, sin establecer prioridades por colectivos, sin centrar la atención en la población más vulnerable y que entraña mayores costes sociales a largo plazo. Se desaprovechó la oportunidad de incluir en el objetivo general criterios más específicos sobre la población infantil, es decir, sobre el porcentaje que debería representar la reducción de la pobreza infantil en el cómputo total. De esta manera, y como ha defendido el CPS, los Estados miembros se habrían visto más comprometidos a incluir objetivos específicos sobre pobreza infantil.

— *Objetivos más adaptados a la diversidad regional*

Los objetivos cuantitativos deberían ir asociados a recomendaciones de las políticas que ha de desarrollar cada Estado miembro en función de los determinantes que en cada uno de ellos

esté afectando a la pobreza infantil. Se trata de un asunto de suma importancia, ya señalado por el CPS, pero que no se ha plasmado de manera clara y ajustada a cada país en la recomendación europea sobre pobreza infantil.

Conviene recordar un informe del CPS en que se puso el acento en las diferencias existentes en lo que a niveles de pobreza infantil se refiere y su relación con el desarrollo de diversas políticas (SPC, 2008). En el informe se señalaba que los niveles de pobreza infantil dependen de una compleja interrelación de variables, algunas de ellas relativas a la situación laboral de los hogares (sus niveles de desempleo o la incidencia de empleos de baja remuneración: *in-work-poverty*) y otras al papel que desempeñan las políticas públicas a través de las transferencias sociales. Así, los países con mejores resultados en términos de pobreza infantil son los que cuentan con resultados positivos en términos de empleo y de servicios públicos de calidad, así como con sistemas de ingresos adecuados para garantizar unos niveles mínimos de bienestar social (cuadro 2).

Esta diversidad territorial requiere de objetivos cuantitativos y políticos más ajustados a las distintas realidades, que reclamen esfuerzos distintos y enfocados a programas y políticas más acordes con las necesidades de cada país. Al respecto, el CPS recomendaba que la referencia fuera alcanzar los niveles de los 3 países con mejores resultados en cada ámbito de las políticas.

— *Mejorar la política de seguimiento y evaluación*

Hasta el momento, la evaluación de los resultados nacionales de la política de lucha contra la pobreza supone, fundamentalmente, un análisis de los resultados (*outputs*) sin tener en cuenta su relación con las políticas emprendidas (*inputs*). En este sentido, convendría que la evaluación en cada país presentara una mayor interconexión entre ambos elementos, en aras de entender mejor la realidad de cada país y de plantear hacer recomendaciones más reales y más fácilmente evaluables (TÁRKI y Applica, 2011).

— *Necesidad de potenciar el enfoque del mainstreaming*

Uno de los avances más destacados en el ámbito de la política europea de lucha contra la pobreza ha sido el desarrollo de un enfoque transversal, el *mainstreaming*, que, sin embargo,

apenas se ha plasmado en la práctica. La necesidad de incluir la dimensión social de la población infantil en las políticas europeas y, por ende, las nacionales, está pendiente de desarrollo. Se requiere, así, más análisis y evaluación del efecto de las políticas, y de la interconexión entre ellas, en la pobreza infantil.

Este enfoque se hace aún más pertinente en el contexto actual de deterioro de la coyuntura económica. No en vano, el desarrollo de políticas sociales contra la pobreza infantil se está viendo limitado en algunos Estados miembros por la política de ajuste del gasto público impulsada desde las instituciones comunitarias. De esta manera, las recomendaciones comunitarias para combatir la pobreza en general, y la infantil, en particular, entran en contradicción con las líneas de actuación que se están marcando, esta vez con carácter vinculante, en el ámbito de las políticas económicas.

No es de extrañar, así, que los compromisos adquiridos por los Estados miembros en el ámbito de la pobreza y la exclusión social estén dando escasos resultados, a pesar de haberse visto reforzados políticamente en la Estrategia Europa 2020, y que no solo no se esté avanzando hacia los objetivos de reducción de la pobreza, sino que esta está aumentando en el contexto de la crisis (gráfico 1).

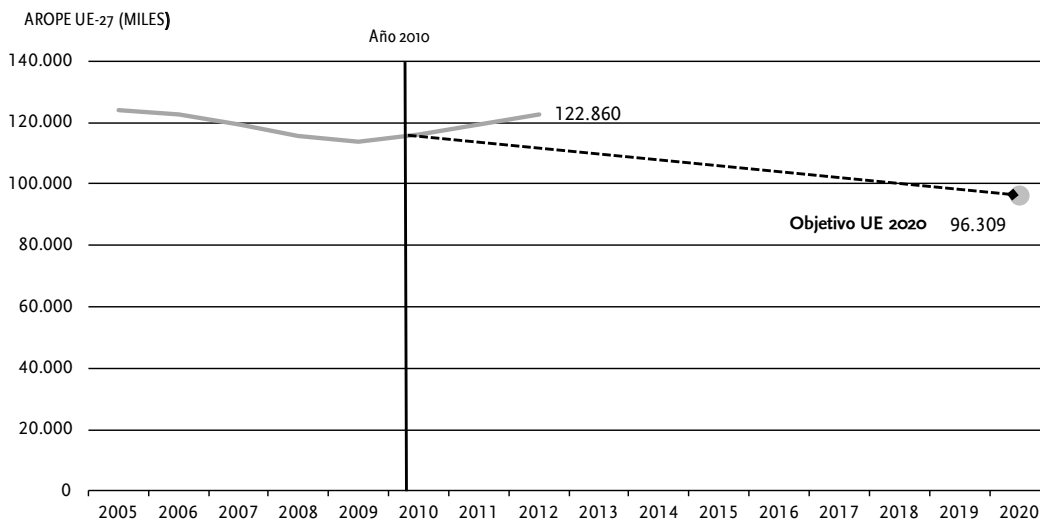
— *Hacia una mayor competencia europea en las políticas sociales*

Como ya se ha comentado, la capacidad de intervención de la UE es limitada en lo tocante a las políticas de inclusión social, como lo es su poder de presión para exigir su cumplimiento, dado el carácter no vinculante de las recomendaciones. Podría conseguirse una implicación más comprometida de los Estados miembros con la lucha de la pobreza infantil, y con el enfoque *mainstreaming*, enfatizando más los costes económicos, a medio y largo plazo, de no abordar decididamente este problema social. La pobreza infantil y su transmisión intergeneracional, no solo afecta a quienes la padecen directamente, sino que genera costes económicos elevados<sup>11</sup>. La UE podría llevar a cabo estudios de los costes de la persistencia de la pobreza en general, y de

<sup>11</sup> El cálculo de estos costes puede resultar complejo, pero algunas estimaciones de alcance nacional apuntan a que son elevados. Para el Reino Unido, por ejemplo, se ha estimado que la eliminación de la pobreza infantil supondría un ahorro anual de 13 millones de libras (Hirsch, 2008).

GRÁFICO 1

POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA Y OBJETIVOS PARA EL AÑO 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de la EU-SILC.

la infantil en particular, y de su repercusión en las finanzas públicas nacionales, así como en ámbitos como el de la productividad (de estas personas cuando entren a formar parte de la población activa) y en la competitividad económica de empresas y países. Es decir, la pobreza implica unos costes económicos que deberían incluirse en los objetivos de crecimiento económico en a medio y largo plazo. De esta manera, podría trasladar su limitada competencia en el ámbito social al campo de la competencia vinculante en el marco de la política macroeconómica.

3.3. Hacia unos indicadores más adaptados a la situación de la población infantil (*child sensitive indicators*)

Los avances en las políticas sociales deben ir acompañados de una mejora de los indicadores existentes. En ello queda aún camino por recorrer, a pesar de los logros ya comentados. Señalo a continuación las necesidades más importantes, pero en el cuadro 3 se muestran con mayor detalle.

Entre lo más importante que queda pendiente se sitúa la elaboración de un indicador de bienestar infantil a escala europea, anunciado en la Presidencia de Luxemburgo en 2005 y en la más reciente Recomendación europea sobre la pobreza infantil. El indicador AROPE ha supuesto un avance, al incluir aspectos de la pobreza no estrictamente monetarios, y su desglose por edad permite extraer información sobre la situación de las familias con hijos a su cargo. Sin embargo, dista de dar una imagen completa y global de la situación de los menores, al estar estrictamente centrado en los hogares.

En el indicador europeo de bienestar infantil habrá que incluir aspectos muy diversos, relacionados con la sanidad, la educación y la participación social de la población menor, que van más allá del ambiente familiar o del hogar, y que no se limitan a la privación material, sino que puede incorporar consideraciones psicosociales.

Este desarrollo depende, en buena medida, de que se creen fuentes de datos con información adicional a la que aporta la EU-SILC. Podrían llevarse a cabo encuestas sobre percepciones subjetivas de la población menor, y podría recu-

CUADRO 3

PROPUESTAS PARA UNOS INDICADORES *CHILD SENSITIVE*

<i>Sobre la situación del hogar</i>	<i>Bienestar infantil</i>	<i>Fuentes adicionales</i>	<i>Otros</i>	<i>Grado de incorporación en la Recomendación de la Comisión sobre la Infancia/Portafolio de indicadores</i>
Indicadores que reflejen la situación de los hogares, ej.: intensidad laboral.	Desarrollo de un indicador europeo sobre bienestar infantil. Para ello, se recomienda incorporar aspectos no monetarios adicionales tales como:	Necesidad de acudir a fuentes adicionales (encuestas nacionales o fuentes administrativas que amplíen información sobre menores en situación de vulnerabilidad social (menores de origen inmigrante, de minorías étnicas, los que residen en instituciones o los menores sin hogar).	Mayor explotación de datos longitudinales y que incorpore mejor información referida a menores.	Se ha creado un indicador de intensidad laboral que permite la desagregación por edad.
Indicador sobre privación material más ajustado a la población infantil (mediante una exploración del módulo especial de 2009).	Participación social, deportiva, cultural y política en asuntos que les atañen a los menores.  Salud infantil.  Ambiente familiar: privación material, además aspectos del entorno psicosocial de los hogares, problemas de malnutrición y pobreza energética, <i>sinhogarismo</i> .  Acceso a servicios.  Entorno ambiental.	Estadísticas sobre percepciones subjetivas de los menores.	Mejorar la desagregación por edad para poder evaluar mejor la situación de los menores en algunos indicadores.  Mejorar indicadores secundarios (contextuales) que reflejen mejor la situación de los menores (aspectos demográficos, calidad de la salud, educación, servicios sociales y gasto en inversión social en la infancia).	EU-SILC dedicó un módulo específico a la privación material, en el que se incluyeron aspectos directamente relacionados con la población infantil.  Se ha aumentado el número de indicadores relativos a la salud infantil y a los indicadores de acceso a servicios educativos.

*Fuentes:* Elaboración propia a partir de Marlier *et al.* (2007), Comisión Europea (2008b) y TÁRKI y Applca (2011).

rrirse a fuentes administrativas para cubrir el vacío existente en relación con las "minorías socialmente más vulnerables", como la población menor de origen inmigrante, las minorías étnicas, o los menores residentes en instituciones.

pobreza infantil que, sin ánimo de exhaustividad, trata de aclarar los rasgos más importantes de su evolución, a fin de poder extraer conclusiones sobre los avances alcanzados, pero también de las mejoras aún pendientes para lograr unas políticas más efectivas.

#### 4. CONCLUSIONES

En este artículo se ha llevado a cabo un análisis de las políticas europeas contra la

Del análisis se desprende que esas políticas, encuadradas en el marco de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, han ido ganando peso en la UE. Se ha tratado de un proceso largo en el que se han realizado logros



importantes en el terreno del análisis, el conocimiento y el enfoque del problema, pero en el que no se han producido propuestas de calado político. Ello se debe, principalmente, a que los mecanismos de actuación de la UE en el ámbito social son limitados, en especial en comparación con otros ámbitos, más concretamente, el económico. Esa limitación forma parte de la explicación de que no se hayan adoptado medidas más relevantes que pudieran tener un mayor impacto real.

Las bases para el desarrollo de las políticas contra la pobreza infantil están sentadas, pero queda camino por recorrer. En este artículo se resaltan dos de los campos en los que quedan cosas por hacer, el de la gobernanza y el de los indicadores. En ellos los esfuerzos han de dirigirse al reconocimiento de objetivos concretos de pobreza infantil, basados en indicadores de bienestar infantil más amplios y ambiciosos que los existentes. Es fundamental, además, que se ponga en práctica el enfoque transversal que se viene planteando desde hace tiempo desde las instituciones europeas, y que se logre introducir el criterio de la población infantil en todas las políticas de calado, incluidas las económicas, de modo que dicho criterio sea más aplicable a escala nacional.

Durante la redacción de este presente artículo ha dado comienzo el proceso de revisión intermedia de la Estrategia Europa 2020. En dicha revisión debería abordarse de manera clara y decidida la lucha contra la pobreza infantil, probablemente en la línea de los criterios defendidos a lo largo de este trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

CITI, M. y M. RHODES (2007), "New modes of governance in the EU: common objectives versus national preferences", *European Governance Papers*, N-07-01.

COMISIÓN EUROPEA (1977), "Report from the commission to the council on the European programme of pilot schemes to combat poverty", COM (76) 718 final.

— (1981), "Final report from the commission to the council on the First Programme of pilot schemes and studies to combat poverty", COM (81) 769 final.

— (1988), "Interim report on a specific community action programme to combat poverty", COM(C88) 621 final.

— (1989), "Medium-term Community action programme to foster the economic and social integration of the least privileged groups", COM(BB) 826 final.

— (1991), "Final Report on the Second European Poverty Programme, 1985-1989", COM(91) 29 final.

— (1993), "Medium-term Action Programme to combat exclusion and promote solidarity: a new programme to support and stimulate innovation (1994-1999)", COM(93) 435 final.

— (2000), "Agenda de política social", COM/2000/0379 final.

— (2008a), "Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI", COM(2008) 412 final.

— (2008b), *Child poverty and well-being in the EU. Current status and way forward*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.

— (2010), "La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial", COM(2010) 758 final.

— (2011a), "Informe de evolución de la Estrategia Europa 2020. Anexo al estudio prospectivo anual sobre crecimiento 2012", COM(2011) 815 final. Anexo I.

— (2011b), "Roadmap. Commission Recommendation on Child Poverty (and accompanying Communication)".

— (2013a), "Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas", COM (2013) 778 final.

— (2013b), "Towards Social Investment for Growth and Cohesion- including implementing the European Social Fund 2014-2020", COM (2013) 83 final.

CONSEJO DE LA UE (2006), "Conclusiones de la Presidencia", 23 y 24 de marzo de 2006.

EAPN (2010), "EAPN response to Europe 2020: delivering on the poverty target!", (<http://www.eapn.eu/images/docs/europe2020-eapnresponse-en-160310.pdf>).

FRESNO, J.M. (2009), "Sobre el desarrollo de políticas y estrategias para la inclusión en una perspectiva europea y local", en G. JARAÍZ, coord., *Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social*, Madrid, Fundación Foessa: 87-110.

HAVERMAN, R. y B. WOLFE (1994), *Succeeding generations: on the effects of investment in children*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

HIRSCH, D. (2008), "Estimating the costs of child poverty", York, Joseph Rowntree Foundation.

MARLIER, E., et al. (2007), *The EU and social inclusion. Facing the challenges*, Bristol, Policy Press.

MAYER, S. (1997), *What money can't buy: family income and children's life chance*, Cambridge, Harvard University Press.

SCHARPF, F. (2002), "The European Social Model: coping with the challenges of diversity, MPIfG Working Paper 02/8.

SOCIAL PROTECTION COMMITTEE (2012), "Advisory report to the European Commission on tackling and preventing child poverty, promoting child well-being".

TÁRKI y APPLICA (2011), *Child poverty and child well-being in the European Union. Report for the European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Unit E.2. Volume I: Main report* ([http://www.tarki.hu/en/research/childpoverty/report/child\\_poverty\\_final%20report\\_jan2010.pdf](http://www.tarki.hu/en/research/childpoverty/report/child_poverty_final%20report_jan2010.pdf)).

VANHERCKE, B. (2012), "Social policy at the EU level: from the Anti-Poverty Programmes to Europe 2020", European Social Observatory Deliverable.