

**LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN UNA UNIÓN EUROPEA EN CRISIS\*<sup>1</sup>****THE FIGHT AGAINST POVERTY IN A EUROPEAN UNION IN CRISIS**

DOI 10.32735/S2735-61752019000163332

**José Estévez Araújo<sup>2</sup>**

jestevez@ub.edu

Universidad de Barcelona

Barcelona, España

**RESUMEN**

Este texto presenta una panorámica general de los problemas que plantea la investigación de la legitimidad de los procesos de toma de decisiones relativas a las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en el marco de la Estrategia 2020 de la Unión Europea. Estas políticas se adoptan mediante procesos de gobernanza y uno de los fundamentos de su legitimidad deriva de la participación efectiva de los interesados en la toma de decisiones. En el caso de la pobreza reviste especial importancia la implicación de las organizaciones que la combaten y de las propias personas pobres.

**Palabras claves:** pobreza; Unión Europea; Europa 2020; gobernanza; ONG.

**ABSTRACT**

This text presents a general overview of the problems posed by the investigation of the legitimacy of decision-making processes related to policies to combat poverty and social exclusion in the framework of the European Union's Strategy 2020. These policies are adopted through governance processes and one of the foundations of their legitimacy derives from the effective participation of stakeholders in decision-making. The involvement of the organizations that fight against poverty and of the poor people is particularly important.

**Key words:** Poverty; European Union; Europe 2020; governance; NGO.

---

\* Artículo recibido el 12 de abril de 2018; aceptado el 2 de julio de 2018.

<sup>1</sup> Este trabajo describe de forma general los enfoques y resultados de los estudios realizados en el marco del proyecto de investigación «La legitimidad de la gobernanza en tiempos de crisis: análisis del funcionamiento del Método Abierto de Coordinación (MAC) en España, Portugal e Italia de 2010 a 2015» (DER2014-53891-P, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad. El autor es el Investigador Principal de dicho proyecto. Los trabajos resultantes de la investigación se han publicado en Gimenez Merino, 2018.

<sup>2</sup> Catedrático de Filosofía del Derecho. Universidad de Barcelona.

## La dimensión de la pobreza en la Unión Europea

Este texto presenta una panorámica general de los problemas que plantea la investigación de la legitimidad de los procesos de toma de decisiones relativas a las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en el marco de la Estrategia 2020 de la Unión Europea. Estas políticas se adoptan mediante procesos de gobernanza y uno de los fundamentos de su legitimidad deriva de la participación efectiva de los interesados en la toma de decisiones. En el caso de la pobreza reviste especial importancia la implicación de las organizaciones que la combaten y de las propias personas pobres.

Es muy difícil entender qué significa la pobreza para alguien que no esté en esa situación, pues ser pobre tiene consecuencias sociales, culturales, laborales, sanitarias, psicológicas..., además de económicas. Cuando los indigentes hablan de sí mismos, dicen que viven en un estado de emergencia permanente. La pobreza no es una ocasional falta de dinero. Es una lucha cotidiana para poder sobrevivir, uno mismo y las personas a su cargo. Los pobres perciben el desprecio que los otros sienten por ellos y eso les provoca una profunda humillación. No pueden alimentar adecuadamente a sus hijos ni hacerles regalos de Navidad como otros padres a sus niños. Tienen vedado el acceso a muchos bienes culturales y a espacios de ocio. Escuchar a quienes viven en la pobreza debería ser una prioridad absoluta para quienes tienen la responsabilidad de combatirla.

La Unión Europea es una región muy rica en términos de su PIB. Pero en ella viven un número de personas pobres que no ha hecho sino aumentar desde los años setenta del pasado siglo. En el año 2016 había casi 120 millones de personas en situación de pobreza en la UE, según los datos de Eurostat.<sup>3</sup> De ellos, 75 millones eran habitantes de la zona euro.

La incidencia de la pobreza es muy diferente en los distintos países de la Unión. Según los datos de Eurostat, España tenía más de un 27% de pobres en 2016, Italia un 30% y Grecia más de un 35%. Sin embargo, la tasa de Dinamarca y Holanda se situaba en torno a un 15%. Si nos vamos a los casos más extremos, Bulgaria y Rumanía tenían un 40% de personas en esa situación, pero Bulgaria había conseguido sacar a un 10% de su población de la pobreza desde 2010, cuando había un 50% de personas pobres en el país. Las diferencias entre las regiones de un mismo país pueden ser incluso más acusadas que las diferencias entre Estados.

Estas cifras se refieren a una pobreza relativa, no absoluta. Según la ONU, están en situación de pobreza extrema quienes viven con menos de 1,25 dólares al día. La pobreza relativa se determina en función de los estándares de vida de cada país, como, por ejemplo, según los ingresos en relación con la renta media. Por tanto, no es lo mismo ser relativamente pobre en un país rico o serlo en uno pobre. La pobreza en un país pobre puede significar no tener acceso a los bienes necesarios para satisfacer las necesidades más básicas. En un país rico, con una distribución relativamente equitativa de la riqueza, sigue siendo una situación con terribles consecuencias, pero no una lucha cotidiana a vida o muerte.

La Unión Europea diseñó un programa para la presente década llamado «Estrategia Europa 2020».<sup>4</sup> Se puso en marcha el año 2010 y se proponía el objetivo de reducir la pobreza en 20 millones de personas para el año 2020. La Estrategia supuso un avance al establecer por primera vez objetivos cuantificados. No obstante, la competencia en materia de lucha contra la pobreza es exclusivamente de los Estados miembros, por lo que la UE sólo puede realizar

<sup>3</sup> El Eurostat es la oficina que elabora estadísticas sobre la Unión Europea. Se puede acceder a sus bancos de datos a través de la página web <http://ec.europa.eu/eurostat/home>.

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ES>

acciones de apoyo, orientación y coordinación.

Aunque la UE no tenga competencia en materia de lucha contra la pobreza, su política económica sí que afecta a la evolución de la misma. Las medidas de austeridad impuestas tras la crisis de la Eurozona no favorecen el desarrollo, sino que lo obstaculizan. Las exigencias europeas de equilibrio presupuestario obligan a los Estados a realizar recortes y éstos están afectando especialmente a las políticas sociales. El aumento de la deuda pública como consecuencia de los rescates bancarios empeoró enormemente la situación presupuestaria de países como España. El Estado español pasó de tener una deuda pública equivalente al 35% del PIB en 2007 a soportar en 2014 una deuda equivalente al 100% del mismo, porcentaje que no ha disminuido desde entonces. Durante estos últimos años la prioridad de la política económica española ha sido pagar a los bancos la deuda contraída para rescatarlos, que fue sancionada por la reforma del art. 135 de la Constitución.<sup>5</sup>

La política económica y financiera es, pues, la principal causa del aumento de la pobreza en Europa. Las medidas dirigidas a combatirla se han mostrado inadecuadas e insuficientes. La causa es la filosofía de la lucha contra la pobreza que presuponen.

Uno de los conceptos clave que subyace a la estrategia de lucha contra la pobreza es el de «crecimiento inclusivo». Esta expresión significa que las políticas contra la pobreza se centran en la entrada o vuelta al mercado de trabajo. Pareciera que lo único necesario para disminuir el número de pobres es incrementar el crecimiento y el empleo. Desde luego, es cierto que una de las principales causas de la pobreza es el desempleo. Sin embargo, ni es la única, ni conseguir un trabajo saca necesariamente a las personas de la pobreza.

La existencia de «trabajadores pobres» se debe a que la Estrategia Europa 2020 no se preocupa de la calidad del empleo sino sólo de su productividad. Las políticas laborales en la mayoría de los países de la UE se han centrado en la «flexibilidad», multiplicando las formas de trabajo precario y disminuyendo los salarios. Esto demuestra que el aumento del empleo sin incremento de las rentas percibidas por los trabajadores no es suficiente para disminuir la pobreza.

El criterio para medir la pobreza no es uniforme en todos los países de la UE. La Estrategia Europa 2020 no ha establecido tampoco un baremo único, sino que señala que hay tres maneras de definir la pobreza. La primera se refiere al nivel de ingresos. Percibir una renta por debajo del 60% de la media es ser pobre. La segunda se centra en el nivel de privación material: se establecen 9 ítems que se consideran básicos (p. ej. tener una lavadora) y quien carezca de cuatro o más de ellos es considerado pobre. La tercera se refiere a la intensidad del trabajo: si el número de adultos residentes en un hogar han trabajado menos del 20% de su potencial tiempo de empleo, entonces ese hogar es pobre.

Sin embargo, personas en igual situación según los indicadores, pueden vivir en condiciones muy diferentes. Una madre soltera con hijos a su cargo estará en situación peor que una pareja sin hijos, aunque su nivel de ingresos sea el mismo. Incluso una combinación de los tres indicadores señalados en la Estrategia Europa 2020 puede encubrir muchas diferencias. Dos familias pueden tener el mismo nivel de ingresos, el mismo grado de privación material y la misma (falta de) intensidad de trabajo y estar en situación diferente por tener un enfermo crónico a su cargo, o un peor acceso a los servicios públicos, como el transporte, la educación o la sanidad. Dos familias pueden coincidir también en los tres indicadores, pero una estar más

---

<sup>5</sup> La reforma establece el carácter prioritario de los pagos de la deuda pública. El cumplimiento de las obligaciones monetarias derivadas de la misma tiene prelación sobre cualquier otro gasto de las Administraciones públicas.

endeudada que otra. El endeudamiento es una importante causa de la pobreza en la Europa del presente. Basta pensar en los casos de personas desahuciadas por no poder pagar la hipoteca y que quedan debiendo todavía una fuerte suma al banco a pesar de haber perdido su casa. Sin embargo, el grado de endeudamiento no es contemplado por ninguno de los tres indicadores de la Estrategia 2020.

Para luchar eficazmente contra la pobreza, hay que tener en cuenta el impacto que las transferencias sociales (pensiones y subsidios) tienen sobre la tasa de personas pobres. Los datos de Eurostat permiten comparar el nivel de pobreza antes y después de dichas transferencias. Las diferencias entre los distintos Estados son muy significativas. Los que tienen un sistema de bienestar robusto son capaces de disminuir en gran medida la tasa de pobreza. En Dinamarca, los subsidios y las pensiones reducen el número de personas potencialmente pobres a menos de la mitad. El año 2016, antes de las transferencias, hubiera sido pobre el 25% de la población del país danés. Después, esa tasa se rebajó al 12%. En España hubiera habido una tasa de pobreza del 30% de la población y las transferencias sociales sólo la redujeron en una cuarta parte: al 22%. En el caso de Italia, las transferencias redujeron la tasa de pobreza únicamente del 26% al 21%.<sup>6</sup>

El número de personas que dependen de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) para no caer en la pobreza es sorprendentemente alto: un 10% de la población europea. Esa cantidad equivale a la mitad de quienes reciben pensiones. Estamos hablando, pues, entre unas y otras, de un 30% de los habitantes de la UE. El porcentaje de personas pobres ha ido aumentando en ambos colectivos. Esto demuestra la insuficiencia de una política de lucha contra la pobreza basada exclusivamente en la creación de empleo. De hecho, una política laboral dirigida a hogares con baja intensidad de trabajo puede disminuir sus ingresos si estos hogares se ven afectados por recortes en los subsidios públicos y los trabajos son precarios o mal pagados.

### ¿Qué es la gobernanza?

El término «governance» puede ser utilizado en un sentido muy amplio o de forma más estricta. En sentido amplio se refiere a la dirección política o a la regulación de las políticas públicas. Se podría equiparar con «gobernación» en el sentido de acción de gobernar. La palabra «gobierno» tiene ya ese significado, pero puede referirse también a la institución específica a la que se atribuye el poder ejecutivo, por lo que resulta ambigua. La gobernanza, en este sentido amplio, incluye todos los actores, estructuras y procesos que intervienen en la regulación general de los asuntos de interés público. Por ejemplo, si hablamos de la gobernanza europea de la política económica, estamos usando el término en ese sentido amplio.

La palabra «gobernanza» puede utilizarse en un sentido más estricto. Se refiere, entonces, a una transformación en los métodos de regulación de las políticas públicas, a un cambio en los actores que intervienen en la misma y a una modificación en la forma de relacionarse entre ellos.

La regulación tradicional de los asuntos públicos estaba confiada al Estado. Este tenía una estructura jerárquica. Estaba organizado de acuerdo con el modelo burocrático descrito por Max Weber y conformaba un sistema de «orden y mando», que utilizaba medidas coactivas para alcanzar sus objetivos.

A partir de las crisis políticas, sociales y económicas de finales de los sesenta y principios de los setenta, se empezó a poner en cuestión la capacidad regulatoria del Estado. El conocido libro

---

<sup>6</sup> Datos extraídos del Eurostat.

de Huntinton, Crozier y Watanukis sobre la crisis de la democracia publicado en 1975 es buena prueba de ello. Su subtítulo era «Informe sobre la gobernabilidad de las democracias para la Comisión Trilateral». Apareció en escena, así, la palabra «gobernabilidad». Ese término se refería a la posibilidad/capacidad de una dirección política efectiva de los asuntos públicos. Los autores sostenían que las democracias existentes eran ingobernables (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975).

En las dos décadas siguientes se desarrollan nuevas formas de dirección de las políticas públicas, que involucran directamente a actores privados, como las empresas o las organizaciones de la sociedad civil. La relación entre las diversas partes implicadas deja de ser del tipo ordeno y mando para adoptar formas más cooperativas y utilizar mecanismos de negociación (Mayntz, 2001). En ocasiones, el Estado se limita a establecer unos espacios de encuentro para que los afectados discutan entre sí, de cara a identificar los problemas y determinar la forma en que deben ser regulados. Así, por ejemplo, en el ámbito de las políticas ecológicas el Estado puede crear un espacio de diálogo entre los interesados (empresas, vecinos, movimientos ecologistas...) y limitarse a poner un marchamo oficial a lo que esos actores acuerden.

La estructura de los órganos públicos también se transforma, perdiendo, al menos en parte, su carácter jerárquico. En el seno de la Administración aparecen procesos de cooperación negociada. Unos tienen carácter horizontal y se dan entre instancias del mismo nivel, por ejemplo, mediante comisiones interministeriales. Otros tienen carácter vertical y se dan entre instancias de distintos niveles. En la Unión Europea se habla de «gobernanza multinivel» (Estévez Araujo, 2006) para referirse a las diferentes escalas de los organismos públicos: europea, estatal, regional y municipal. La relación entre estos tres ámbitos no es necesariamente jerárquica, sino que muchas decisiones se adoptan mediante la negociación entre órganos de dos, o de los tres niveles.

Las estructuras de dirección política han empezado a utilizar cada vez con mayor frecuencia métodos no coactivos de ejecución de las regulaciones, estableciendo incentivos en lugar de sanciones. Por ejemplo, una empresa puede no estar obligada a cumplir una determinada normativa, pero sólo podrá obtener contratos públicos si la cumple, o bien obtendrá una certificación que mejorará su imagen de cara a los consumidores (p. ej. que utiliza productos ecológicos). También se utilizan mecanismos de emulación competitiva, como los rankings entre Universidades, o formas de «señalar con el dedo» para provocar «vergüenza», como cuando la Comisión Europea hace una Recomendación en la que critica la actuación de un determinado Estado (Kröger, 2009), (Benkler, 2011).

En síntesis, cuando hablamos de gobernanza en este sentido más estricto, nos estamos refiriendo a un sistema de regulación de las políticas públicas que no está centrado exclusivamente en el Estado, sino en el que participan otros agentes; a unos mecanismos de decisión que no se basan en la jerarquía, sino en la cooperación negociada, minando la estructura burocrática de la administración pública e instaurando instrumentos de coordinación horizontales y verticales; y a una regulación que no utiliza sólo sanciones, sino crecientemente estímulos de carácter económico o de prestigio.

Hay diversas especies de gobernanza entendida ésta en sentido estricto. Cada una de ellas gradúa y combina de manera diferente los elementos señalados. En este texto, nos ocuparemos de una de esas especies: el llamado «experimentalismo democrático» (Mercado Pacheco, 2012). Su denominación señala por sí misma los dos componentes fundamentales de esta forma de gobernanza: uno es la experimentación, el otro es la democracia. «Experimentar» significa utilizar el método del ensayo y el error, con el objetivo de crear oportunidades para encontrar soluciones imaginativas y corregir a tiempo errores de planteamiento. El otro

elemento es el ingrediente «democrático». Esta modalidad de gobernanza pone especial énfasis en la participación directa de los *stakeholders* o afectados. Estos no deberían limitarse a negociar en función de sus intereses, sino que tendrían que ser capaces de adoptar una disposición a dialogar para encontrar la mejor solución posible a los problemas prácticos que se les plantean. La participación es, pues, un elemento nuclear de la legitimidad de las decisiones adoptadas por medio de este tipo de gobernanza.

Dada la importancia de las políticas sociales de un Estado para paliar los efectos de la pobreza y la exclusión social, resulta muy relevante conocer cómo se elaboran las políticas que tratan de dar respuesta a estas situaciones de riesgo de pobreza. Para analizar la participación de los *stakeholders* en este ámbito se ha realizado un trabajo de análisis teórico y empírico. Por un lado, se han estudiado los propios documentos, especialmente los españoles, sobre el Semestre Europeo. Por el otro, se han llevado a cabo reuniones y entrevistas con (y se han enviado encuestas a) representantes de organismos públicos y miembros de las asociaciones de lucha contra la pobreza españoles y europeos. El objetivo ha sido descubrir en qué medida han participado los *stakeholders* en el diseño e implementación de las políticas contra la pobreza y la exclusión social durante el tiempo transcurrido desde la adopción de la Estrategia 2020.

### **Vertientes de la investigación sobre la gobernanza de la lucha contra la pobreza en la UE**

Un primer aspecto de la investigación sobre el tema ha sido la respuesta que dio la Unión Europea a la crisis del año 2008 y su incidencia sobre la pobreza. La prioridad absoluta tras la crisis financiera fue el rescate bancario. Los Estados debieron destinar cantidades ingentes de fondos públicos para salvar a los bancos privados. Esto tuvo como consecuencia un fuerte endeudamiento público que desestabilizó la situación presupuestaria de países como España, Portugal o Italia.

La reacción de la UE frente al aumento de la deuda soberana y del déficit presupuestario de determinados países fue el incremento de sus poderes de control sobre los Estados. Se dictaron un conjunto de normas para conseguir este objetivo, de las que unas son europeas y, otras, tratados internacionales.<sup>7</sup> Los Estados deben ahora superar un examen de los órganos de la Unión para poder aprobar sus presupuestos, estableciéndose límites muy estrictos para el déficit público y el endeudamiento. En consecuencia, los Estados han tenido que realizar recortes presupuestarios que han perjudicado especialmente a las políticas sociales. Como se ha señalado más arriba, esta política económica y financiera ha sido la principal causa del aumento de la pobreza en Europa.

Una segunda vertiente de la investigación se refiere a la implementación del experimentalismo democrático en la Unión Europea. Esta forma de gobernanza se utilizó en la primera década del presente siglo para coordinar las políticas sociales de los Estados miembros de la UE, poniendo en marcha el llamado «Método Abierto de Coordinación». En el marco de la Estrategia Europa 2020 este «método» se ha hibridado con otros mecanismos de decisión para configurar el llamado Semestre Europeo (SE). A través de este último dispositivo se coordinan las diferentes políticas de los Estados Miembros, entre ellas las destinadas a combatir la pobreza. Las exigencias de participación democrática que plantea la teoría del experimentalismo democrático deberían cumplirse en este ámbito para que los procesos de toma de decisiones puedan ser considerados legítimos.

Una tercera cuestión es la relativa a la filosofía europea de la lucha contra la pobreza. Este problema se analiza en otro texto del presente dossier titulado «Los supuestos europeos

---

<sup>7</sup> Entre estas normas destaca el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad del año 2012. [https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203\\_-\\_esm\\_treaty\\_-\\_es.pdf](https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_es.pdf)

relativos a la lucha contra la pobreza». En él se analizan las diversas iniciativas impulsadas por los órganos de la Unión para conseguir los objetivos de la Estrategia 2020. Se estudia la dimensión social del Semestre Europeo, la Plataforma Europea de Lucha contra la Pobreza, el *Social Package*, el Fondo Social Europeo, el Fondo europeo para las personas más desfavorecidas, o el llamado pomposamente «Pilar de los derechos sociales», de muy reciente creación. Con ello, se intenta explicitar cuál es la filosofía que subyace al diseño de todos estos instrumentos.

El objetivo de todos estos análisis es identificar la causa del fracaso de las políticas contra la pobreza en lo que llevamos de década. Como se señaló más arriba, el número de personas pobres no ha disminuido en la UE desde 2010, sino que ha aumentado. Las causas hay que buscarlas sobre todo en el manejo de la crisis financiera, primero, y presupuestaria, después. Pero también se encuentran en una filosofía que considera el crecimiento del empleo como el objetivo primordial para orientar la estrategia de lucha contra la pobreza. Las transferencias sociales distintas de las pensiones se condicionan cada vez más a la búsqueda efectiva de un trabajo por parte de sus beneficiarios, lo que se conoce como «inclusión activa». Pero los empleos que se ofertan son crecientemente precarios y mal remunerados, por lo que no aseguran que las personas contratadas puedan salir de la pobreza.

Otra cuestión a determinar es el grado de participación efectiva de los stakeholders. Para responder a esta pregunta, durante la investigación se remitieron unos cuestionarios con preguntas cerradas y abiertas a dos tipos de destinatarios: los representantes de los ministerios que tienen competencia en materia de lucha contra la pobreza y las organizaciones sociales de los diferentes países europeos. El objetivo era determinar el grado de participación de estas organizaciones en la elaboración de las políticas sociales que se incorporan en los Programas Nacionales de Reforma y que van dirigidas a combatir la pobreza.

Las preguntas realizadas se basan en una escala que distingue cuatro grados de intensidad en la implicación de las organizaciones sociales: el primero es recibir información, el segundo es ser consultadas, el tercero es tener voz y voto en los procesos de toma de decisiones y el cuarto es el empoderamiento, o autonomía para determinar la agenda e implementar las políticas sobre la pobreza. El umbral de la implicación a partir del cual puede hablarse propiamente de «participación» se estableció en tener voz y voto en los procesos de toma de decisiones. La investigación puso de manifiesto que en la práctica totalidad de los casos no se supera el nivel de la consulta. La única excepción es Holanda, país en que sí se puede decir que las organizaciones sociales participan, debido a unas circunstancias particulares que se están dando allí.

El caso de España, se han analizado los diferentes documentos elaborados por el gobierno español relativos a la pobreza y la inclusión social, prestando especial atención a los Programas Nacionales de Reforma (PNR). Estos documentos se insertan en la dinámica del Semestre Europeo y deben ser presentados ante los órganos de la Unión para que los supervisen.

Además de analizar su contenido propositivo se estudia el grado de participación de los stakeholders en su elaboración. Con este fin se han realizado una serie de entrevistas y reuniones con miembros de las organizaciones sociales y con responsables del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Estos materiales permiten realizar un relato detallado del proceso de elaboración de los PNR en España. Una de las conclusiones es que las organizaciones de ámbito estatal consideran muy importante tomar parte en estos procesos. Tienen numerosos contactos y espacios de diálogo con los responsables políticos y de la administración. No obstante, el grado de incidencia en las decisiones que se adoptan no parece ser suficiente como para afirmar que existe participación en el sentido dado a ese término en la presente investigación.

Otros materiales examinados son las llamadas «orientaciones integradas» que formula el Consejo Europeo dentro del Semestre y que son una referencia capital para la coordinación de las políticas económicas, sociales y de empleo en la UE. Se analiza especialmente el significado y efectos de la exigencia de «sostenibilidad» de las políticas sociales que se hace desde los órganos de la Unión.

A nivel estatal se examinan también los Programas Operativos, que los Estados elaboran para obtener subvenciones del Fondo Social Europeo. Estos documentos deben ser muy detallados, contrastando así su contenido con las formulaciones genéricas que se encuentran en otros, como los PNR. Las entidades sociales tienen notables posibilidades de participación en la elaboración, supervisión e implementación de estos programas. Los Programas Operativos españoles se contrastan con los de Italia y Portugal, país que diseña políticas de inclusión social más coherentes. También se ha analizado el contenido y la eficacia de las dos leyes que el Estado español ha dictado en relación con el tema de la lucha contra la pobreza. Una se refiere a la creación de espacios de participación con las organizaciones sociales y la otra a la regulación del voluntariado.

### **Conclusión**

La conclusión general de la investigación acerca de las políticas de lucha contra la pobreza en el marco de la estrategia Europa 2020 resulta meridianamente clara: las políticas han resultado ineficaces, pues el número de pobres no sólo no ha disminuido, sino que se ha incrementado, y los procesos de elaboración de dichas políticas han carecido de legitimidad, debido a la imposibilidad de participación de los stakeholders. La teoría del experimentalismo democrático considera dicha participación como un elemento nuclear de la legitimidad de esa forma de gobernanza. La Unión Europea insiste también en la necesidad de que las organizaciones de la sociedad civil tomen parte en los procesos de toma de decisiones en el ámbito de las políticas sociales. Los documentos oficiales suelen afirmar que esta participación realmente se produce. Sin embargo, el estudio de la realidad empírica pone de manifiesto otra cosa: que los canales para que las entidades sociales de lucha contra la pobreza y los propios afectados puedan participar en los procesos de toma de decisiones, o no existen, o están completamente obturados en la práctica. La falta de legitimidad es patente.



## Referencias

- Benkler, Y. (2011). *The penguin and the leviathan: How cooperation triumphs over self-interest*. Crown Business.
- Crozier, M., Huntington, S. P., & Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy* (Vol. 70). New York: University Press New York.
- Estévez Araujo, J. A. (2006). Crisis de la soberanía estatal y constitución multinivel. *Anales de La Cátedra Francisco Suárez*, 40, 43–57.
- Gimenez Merino, A. (Ed.). (2018). *La lucha contra la pobreza en el laberinto de la gobernanza*. Albacete: Bomarzo.
- Kröger, S. (2009). *Soft governance in hard politics European Coordination of Anti-Poverty Policies in France and Germany*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia*, 21, 7–22.
- Mercado Pacheco, P. (2012). Experimentalismo democrático, nuevas formas de regulación y legitimación del Derecho. *Anales de La Cátedra Francisco Suárez*, 46, 37–68.