

LA ESTRATEGIA EUROPEA CONTRA LA POBREZA

UNA OPORTUNIDAD PARA REFORZAR
LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN
EUROPEA

Septiembre/2026

NOTA POLÍTICA #9



convive
fundación cepaim



ESPACIO
POR DERECHOS



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO
Y AGENDA 2030

DIRECCIÓN GENERAL
DE AGENDA 2030



AGENDA
2030

RESUMEN EJECUTIVO

La aprobación de la primera Estrategia Europea contra la Pobreza supone un avance relevante en la construcción de una Europa más social, al establecer un marco común y de largo plazo para abordar la lucha contra la pobreza y la exclusión. La Estrategia refuerza la conexión entre empleo, vivienda, educación, salud, cuidados y protección social, y plantea una mayor coordinación entre las políticas europeas y nacionales.

Su alcance dependerá, sin embargo, de la capacidad de los Estados miembros para traducir este marco en políticas públicas sostenidas, suficientemente financiadas y evaluables. En España, su aplicación ofrece una oportunidad para reforzar las políticas de inclusión, avanzar en la Garantía Infantil Europea, mejorar el acceso a una vivienda adecuada y fortalecer la coordinación entre administraciones y sociedad civil.

Esta Nota Política analiza las principales aportaciones de la Estrategia y sus implicaciones para España, con especial atención a la Garantía Infantil Europea, el acceso a una vivienda adecuada y las condiciones necesarias para su implementación. Desde CONVIVE Fundación Cepaim se plantean recomendaciones orientadas a reforzar la igualdad de trato y la no discriminación, la participación de la sociedad civil y una financiación suficiente y estable en el próximo Marco Financiero Plurianual.

→ Principales mensajes

- La Estrategia Europea contra la Pobreza supone un **avance significativo** para reforzar la dimensión social de la Unión Europea. Su impacto dependerá de su aplicación efectiva en los Estados miembros.
- La lucha contra la pobreza exige un **enfoque multidimensional** que integre empleo, vivienda, educación, salud, cuidados y protección social, a lo largo de **todo el ciclo vital**.
- La **igualdad de trato, la no discriminación y la participación de la sociedad civil** deben formar parte de la implementación de la Estrategia.
- El próximo **Marco Financiero Plurianual** será determinante para dotar a la Estrategia de los recursos necesarios y garantizar su efectividad.
- **España debe reforzar la Garantía Infantil y las políticas de acceso a una vivienda adecuada**, prestando especial atención a las personas y grupos que afrontan mayores barreras para el ejercicio efectivo de sus derechos.

INTRODUCCIÓN

→ La lucha contra la pobreza en la nueva agenda social europea

La aprobación de la primera Estrategia Europea de Lucha contra la Pobreza¹ marca un punto de inflexión en la política social de la Unión Europea. Aunque la lucha contra la pobreza ha formado parte de la agenda comunitaria desde hace décadas, nunca antes se había articulado en torno a una estrategia específica con una visión de largo plazo y el objetivo explícito de avanzar hacia una Europa libre de pobreza en 2050. La iniciativa refleja la voluntad de reforzar la dimensión social del proyecto europeo en un contexto marcado por el aumento de las desigualdades, la persistencia de elevados niveles de pobreza, la crisis del acceso a la vivienda y los efectos acumulados de las sucesivas crisis económicas, sanitarias y geopolíticas.

La Estrategia desarrolla los compromisos asumidos en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales² y de la Agenda 2030³, e incorpora un enfoque que entiende **la pobreza como un fenómeno multidimensional. Desde esta perspectiva, la reducción de la pobreza no depende únicamente de la garantía de ingresos, sino también del acceso efectivo a la vivienda, el empleo, la educación, la salud, los cuidados y otros servicios esenciales. La propuesta pretende también mejorar la coordinación entre las políticas sociales europeas y ofrecer un marco común que oriente la actuación de los Estados miembros.**

La relevancia política de la Estrategia, sin embargo, no garantiza por sí sola su capacidad transformadora. La Unión Europea dispone de competencias limitadas en materia social y gran parte de los resultados dependen de la voluntad de los Estados miembros para trasladar sus prioridades a políticas públicas concretas, dotarlas de financiación suficiente y establecer mecanismos eficaces de seguimiento y evaluación.

Para CONVIVE Fundación Cepaim, la Estrategia representa una oportunidad para consolidar una visión más integrada de las políticas de inclusión social. La experiencia de intervención de la entidad muestra que la pobreza es el resultado de la interacción de múltiples factores económicos, sociales y territoriales que afectan de manera desigual a distintos grupos de población. En consecuencia, las respuestas públicas deben incorporar una perspectiva basada en derechos, prestar atención a las diferentes trayectorias de vulnerabilidad y garantizar que las políticas generales de inclusión sean capaces de responder a una sociedad cada vez más diversa.

Esta Nota Política analiza **las principales iniciativas que configuran la nueva agenda europea de lucha contra la pobreza y la inclusión social.** En primer lugar, examina el alcance y las implicaciones de **la Estrategia Europea contra la Pobreza**, posteriormente, analiza el papel **de la Garantía Infantil Europea y de las iniciativas en materia de vivienda**, y, finalmente, plantea

1 Comisión Europea (2026). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia Europea contra la Pobreza (European Anti-Poverty Strategy). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52026DC0538>.

2 Comisión Europea (2026). Comunicación sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales (European Pillar of Social Rights: A renewed commitment to protect and empower EU's citizens). Véase también: Comisión Europea (2021). Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/>

3 Naciones Unidas (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

una serie de **recomendaciones** dirigidas a reforzar su implementación desde una perspectiva de derechos, cohesión social y gobernanza multinivel.

LA ESTRATEGIA EUROPEA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA. UN NUEVO IMPULSO PARA UNA EUROPA SOCIAL

→ Una estrategia para reforzar la dimensión social de la agenda europea

La aprobación de la primera Estrategia Europea contra la Pobreza supone un paso relevante en la evolución de la política social de la Unión Europea. Más que incorporar instrumentos completamente nuevos, **la Estrategia pretende dotar de mayor coherencia a un conjunto de iniciativas desarrolladas durante los últimos años y consolidar un marco común que sitúe la erradicación de la pobreza como una prioridad política de largo plazo.** Con ello, la Comisión Europea refuerza el vínculo entre la cohesión social, la competitividad económica y la resiliencia democrática del proyecto europeo.

La iniciativa responde también a un cambio de contexto. La sucesión de crisis de la última década ha puesto de manifiesto las limitaciones de respuestas centradas exclusivamente en medidas de carácter coyuntural y ha reforzado la necesidad de políticas capaces de prevenir las situaciones de pobreza y exclusión antes de que se consoliden. En este sentido, **la Estrategia adopta un enfoque multidimensional que reconoce la interacción entre factores como el empleo, la vivienda, la educación, la salud, los cuidados y la protección social, superando una visión centrada únicamente en la renta o en la inserción laboral.**

No obstante, el alcance de la Estrategia dependerá menos de la ambición de sus objetivos que de su capacidad para orientar las políticas de los Estados miembros. La ausencia de competencias amplias de la Unión Europea en materia social convierte la implementación, la financiación y los mecanismos de seguimiento en los principales factores que determinarán su impacto real. **La Estrategia constituye, por tanto, un marco político de referencia cuya eficacia dependerá de su traducción en políticas públicas coherentes y sostenidas en el tiempo.**

Desde la experiencia de CONVIVE Fundación Cepaim, este enfoque representa una oportunidad para avanzar hacia políticas de inclusión más integrales y basadas en derechos. Sin embargo, es preciso **incorporar de forma transversal la igualdad de trato y la no discriminación, prestando especial atención a las barreras específicas que afrontan las personas migrantes, refugiadas y otros grupos en situación de vulnerabilidad** en el acceso efectivo a la vivienda, el empleo, la protección social o los servicios públicos. Solo así las políticas generales de lucha contra la pobreza podrán responder a la diversidad de realidades presentes en la sociedad europea.

→ Principales aportaciones de la Estrategia

La Estrategia propone avanzar desde aproximaciones centradas en ámbitos sectoriales o en respuestas reactivas hacia una **visión más integrada de la pobreza.** Desde esta perspectiva, la prevención adquiere un papel central **y las políticas de inclusión se conciben desde un enfoque de ciclo vital,** reforzando la inversión social y el acompañamiento en las distintas etapas de la vida para evitar que las situaciones de vulnerabilidad se consoliden o se transmitan

entre generaciones.

Otro avance relevante es el esfuerzo por **reforzar la gobernanza de las políticas sociales europeas**. La Estrategia incorpora objetivos comunes, indicadores de seguimiento y mecanismos de coordinación destinados a mejorar la evaluación de los avances y favorecer el aprendizaje entre los Estados miembros. Aunque gran parte de estas herramientas dependen de la voluntad política de los gobiernos nacionales, representan un avance respecto a etapas anteriores, caracterizadas por una mayor fragmentación de las iniciativas sociales.

Para CONVIVE Fundación Cepaim, estas aportaciones constituyen una oportunidad para impulsar políticas de inclusión más eficaces, pero también ponen de relieve algunos desafíos. La naturaleza multidimensional de la pobreza exige **reforzar la cooperación entre administraciones, mejorar la coordinación de los sistemas de protección social y garantizar que las políticas lleguen de forma efectiva a quienes afrontan mayores barreras para ejercer sus derechos**. En este sentido, es indispensable que la igualdad de trato, la no discriminación y la atención a la diversidad formen parte del diseño y la implementación de las políticas de inclusión.

En el caso de España, donde persisten elevados niveles de pobreza y desigualdad pese al desarrollo del Estado del bienestar, este enfoque ofrece una oportunidad para reforzar la coordinación entre políticas sociales y avanzar hacia intervenciones más preventivas, integrales y orientadas a resultados. Estas implicaciones se analizan con mayor detalle en el siguiente apartado.

→ Implicaciones para España

La Estrategia Europea contra la Pobreza adquiere una relevancia particular para España, donde la pobreza y la exclusión social mantienen un carácter persistente y afectan de manera desigual a distintos grupos de población. A pesar de los avances registrados en materia de protección social y del desarrollo de instrumentos como el ingreso mínimo vital y de la aprobación de la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2024-2030⁴, las elevadas tasas de pobreza infantil, las dificultades de acceso a una vivienda adecuada, la precariedad laboral y las desigualdades territoriales muestran que las respuestas existentes siguen siendo insuficientes o presentan importantes problemas de cobertura, coordinación y accesibilidad.

La situación española pone de manifiesto que el crecimiento económico y la creación de empleo no se traducen automáticamente en una reducción equivalente de la pobreza. La baja intensidad laboral de determinados hogares, la temporalidad, los salarios insuficientes y el elevado coste de la vivienda limitan la capacidad del empleo para garantizar unas condiciones de vida dignas. A ello se añaden las dificultades que encuentran muchas personas para acceder a las prestaciones y a los servicios públicos, ya sea por desconocimiento, por la complejidad de los procedimientos administrativos o por la existencia de barreras territoriales, digitales, lingüísticas y sociales.

En este contexto, el enfoque multidimensional de la Estrategia puede contribuir a superar la fragmentación de las políticas de inclusión en España y favorecer una mayor coherencia entre ámbitos que con frecuencia se diseñan y ejecutan de forma separada.

El enfoque de ciclo vital representa también una aportación especialmente relevante. Las situaciones de vulnerabilidad se producen y evolucionan de manera diferente durante la infancia, la juventud, la edad adulta y la vejez, y pueden acumularse o transmitirse entre generaciones. La prevención de la pobreza exige intervenir de forma temprana y garantizar apoyos adecuados en los momentos de transición, como el paso del sistema educativo al

⁴ Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (2024). Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2024-2030. https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/juventud-e-infancia/Documents/2025/090125-estrategia-nacional-contra-pobreza.pdf?utm_source

mercado de trabajo, la emancipación juvenil, la formación de una familia, la pérdida del empleo o la llegada a la jubilación. **En España, este enfoque puede reforzar la conexión entre las políticas de infancia, empleo, vivienda, cuidados e inclusión social.**

La aplicación de la Estrategia plantea un importante desafío de **gobernanza**. De acuerdo con el principio de subsidiariedad y con la distribución de competencias en España, su implementación requerirá una participación activa de los distintos niveles de gobierno. Las competencias que ejercen las comunidades autónomas en buena parte de las políticas sociales hacen muy necesarios mecanismos estables de cooperación y una definición muy clara de las responsabilidades de cada nivel administrativo. La diversidad territorial puede favorecer respuestas adaptadas a las necesidades locales, pero también puede generar diferencias significativas en el acceso a prestaciones y servicios. Por ello, será necesario combinar la flexibilidad territorial con la garantía de unos niveles mínimos de protección y con sistemas comunes de información, seguimiento y evaluación.

Otro aspecto central **será la capacidad de las políticas para llegar a las personas que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad**. Las dificultades administrativas, la falta de información accesible, la brecha digital, los requisitos documentales y la escasa adaptación de algunos servicios pueden excluir precisamente a quienes más necesitan la intervención pública. En consecuencia, la simplificación de los procedimientos, el acompañamiento social y la proximidad de los servicios deben considerarse elementos esenciales de cualquier estrategia de reducción de la pobreza.

Desde la experiencia de CONVIVE Fundación Cepaim, resulta especialmente importante reforzar la coordinación entre administraciones y facilitar el acceso a las prestaciones y servicios.

La participación del tercer sector y de las personas afectadas es otra condición para mejorar la calidad de las políticas. Las entidades sociales cuentan con un conocimiento directo de los obstáculos que dificultan el acceso a los derechos y pueden contribuir tanto al diseño de las medidas como a su implementación y evaluación. Esta participación no debería limitarse a procesos consultivos puntuales, sino integrarse en los mecanismos de gobernanza y seguimiento.

La Estrategia Europea contra la Pobreza ofrece a España una oportunidad para reforzar y ordenar sus políticas de inclusión, pero no garantiza por sí sola una transformación de las condiciones que generan pobreza. El principal reto será convertir un marco europeo de orientación en una política nacional coherente, accesible y sostenida en el tiempo.



LA GARANTÍA INFANTIL EUROPEA

La Garantía Infantil Europea⁵ constituye una de las principales expresiones del nuevo enfoque que impulsa la Estrategia Europea contra la Pobreza. Su principal aportación consiste en **reconocer que la lucha contra la pobreza debe comenzar desde la infancia, donde las intervenciones públicas tienen mayor capacidad para prevenir la transmisión intergeneracional de la pobreza y reducir las desigualdades a lo largo del ciclo vital**. Desde esta perspectiva, la inversión en la infancia deja de entenderse únicamente como una política de protección social para convertirse en una estrategia clave de cohesión social y de igualdad de oportunidades.

La Estrategia Europea contra la Pobreza incorpora y refuerza este planteamiento al situar la infancia entre sus prioridades y enmarcar la Garantía Infantil dentro de un enfoque preventivo e integral. De este modo, la iniciativa deja de concebirse como una actuación sectorial dirigida exclusivamente a la infancia para formar parte de una estrategia más amplia orientada a garantizar derechos, prevenir situaciones de vulnerabilidad y promover la inclusión social desde las primeras etapas de la vida.

La Recomendación del Consejo por la que se establece la Garantía Infantil Europea insta a los Estados miembros a garantizar que todos los niños y niñas en situación de vulnerabilidad tengan acceso efectivo y gratuito a servicios esenciales de calidad, como la educación y atención infantil, la educación obligatoria, una alimentación saludable en el ámbito escolar y la asistencia sanitaria. Asimismo, promueve el acceso a una vivienda adecuada y a actividades educativas, culturales y de ocio que favorezcan el desarrollo integral de la infancia y su plena inclusión social.

La principal novedad de este enfoque radica en que entiende la pobreza infantil como una realidad que no puede abordarse exclusivamente mediante prestaciones económicas. Aunque la garantía de ingresos sigue siendo un elemento esencial de las políticas sociales, debe ir acompañada de servicios públicos accesibles y de calidad capaces de compensar las desigualdades de origen y favorecer el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes.

Desde la experiencia de CONVIVE Fundación Cepaim, el principal **desafío reside en garantizar que los servicios lleguen de manera efectiva a quienes afrontan mayores dificultades para acceder a ellos. Ello requiere respuestas adaptadas a la diversidad de situaciones familiares y territoriales, una adecuada coordinación entre las distintas administraciones y una estrecha colaboración con las organizaciones sociales** que trabajan con la infancia y sus familias. Solo así la Garantía Infantil podrá consolidarse como un instrumento eficaz para reducir las desigualdades desde las primeras etapas de la vida y contribuir a los objetivos de la nueva Estrategia Europea contra la Pobreza.

→ Retos para la implementación en España

La Garantía Infantil Europea ha contribuido a reforzar la prioridad política de la lucha contra la pobreza infantil en España y ha impulsado el desarrollo de medidas orientadas a mejorar el acceso de niños, niñas y adolescentes a derechos y servicios esenciales. Sin embargo, los

5 Consejo de la Unión Europea (2021). Recomendación (UE) 2021/1004 por la que se establece una Garantía Infantil Europea.

avances logrados conviven con desafíos estructurales que siguen limitando las oportunidades de una parte importante de la infancia.

La persistencia de elevadas tasas de pobreza infantil y exclusión social pone de manifiesto que las respuestas desarrolladas hasta ahora, aunque necesarias, no han sido suficientes para romper los mecanismos que reproducen la desigualdad entre generaciones.

Los datos más recientes confirman la magnitud del problema. Según la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística, el 33,9 % de la población menor de 16 años se encontraba en 2025 en riesgo de pobreza o exclusión social, frente al 25,7 % del conjunto de la población⁶. Aunque este indicador muestra una ligera mejora respecto al año anterior, la infancia continúa siendo uno de los grupos más expuestos a la pobreza y la exclusión social en España.

Estas cifras reflejan una realidad que va más allá de la insuficiencia de ingresos. Las condiciones socioeconómicas del hogar, el acceso a una vivienda adecuada, la situación laboral de las familias y el territorio en el que se reside condicionan de manera decisiva las oportunidades educativas, la salud, el bienestar y la participación social de niños, niñas y adolescentes.

En este contexto, la implementación de la Garantía Infantil representa una oportunidad para avanzar hacia un enfoque más preventivo e integral. Ello exige reforzar la coordinación entre las políticas de protección social, educación, vivienda, salud y empleo y mejorar la cooperación entre los distintos niveles de la Administración. También es necesario fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación para conocer el impacto real de las medidas adoptadas, así como la coordinación con las organizaciones sociales que trabajan directamente con la infancia y las familias.

Desde la experiencia de CONVIVE Fundación Cepaim, este desafío adquiere una relevancia especial para **aquellos niños, niñas y adolescentes que afrontan situaciones de mayor vulnerabilidad, como quienes viven en hogares con bajos ingresos, familias monoparentales-mayoritariamente encabezadas por mujeres-, entornos rurales o barrios con elevados niveles de exclusión, así como quienes forman parte de familias migrantes, solicitantes de protección internacional o pertenecientes a otros grupos en situación de vulnerabilidad**. La experiencia de intervención de la entidad muestra que favorecer el éxito educativo, garantizar una vivienda adecuada, reforzar los apoyos comunitarios y acompañar a las familias son actuaciones complementarias que deben desarrollarse de forma integrada para romper los ciclos de pobreza y avanzar hacia una sociedad más cohesionada e inclusiva.

La Garantía Infantil puede contribuir así a consolidar un modelo de intervención preventivo y centrado en los derechos de la infancia. Su éxito dependerá de que los compromisos asumidos se traduzcan en mejoras reales y sostenidas en las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes en situación de mayor vulnerabilidad.



6 Instituto Nacional de Estadística. (2026). Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2025. Resultados definitivos. <https://www.ine.es/>

LA VIVIENDA COMO PILAR DE LA AGENDA SOCIAL EUROPEA

→ La vivienda como condición para la inclusión social y la lucha contra la pobreza

La vivienda se ha consolidado como uno de los principales desafíos sociales de la Unión Europea y como un elemento central de la nueva Estrategia Europea contra la Pobreza. Lo que durante años se abordó principalmente desde la política urbana o el funcionamiento del mercado residencial pasa ahora a entenderse como una **condición imprescindible para garantizar la inclusión social, prevenir la pobreza y hacer efectivo el ejercicio de otros derechos fundamentales**.

Este cambio responde al creciente reconocimiento de que las dificultades de acceso y mantenimiento de una vivienda adecuada constituyen uno de los principales factores de riesgo de pobreza y exclusión social. El acceso a una vivienda adecuada es un derecho humano reconocido en diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y encuentra reflejo en el Principio 19 del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Desde esta perspectiva, disponer de una vivienda adecuada no solo satisface una necesidad básica, sino que constituye una condición indispensable para el ejercicio efectivo de otros derechos, como el acceso al empleo, la educación, la salud, la protección social o la participación en la vida comunitaria.

La creciente importancia de la vivienda en la agenda europea también se refleja en **la nueva configuración institucional de la Comisión Europea, que por primera vez incorpora una cartera específica de Vivienda y que ha impulsado el primer Plan Europeo de Vivienda Asequible⁷**, para promover nuevas fórmulas para incrementar la oferta de vivienda y movilizar recursos públicos y privados destinados a facilitar el acceso a una vivienda asequible y sostenible. Esta evolución evidencia que la crisis residencial ha dejado de considerarse un problema exclusivamente nacional para convertirse en un desafío común que requiere una respuesta coordinada entre las instituciones europeas, los Estados miembros y las administraciones regionales y locales.

La incorporación de la vivienda a la agenda social europea responde a una realidad compartida por numerosos Estados miembros. El incremento sostenido del precio de compra y alquiler, la escasez de vivienda asequible y la persistencia de situaciones de exclusión residencial y sinhogarismo limitan las oportunidades de millones de personas y agravan otras formas de desigualdad. La inseguridad residencial dificulta el acceso al empleo, condiciona la continuidad educativa, afecta a la salud física y mental y debilita la participación en la vida comunitaria, convirtiéndose en un factor que reproduce y agrava las situaciones de pobreza.

Estas dificultades no afectan por igual a toda la población. **Los hogares con menores ingresos, las personas jóvenes, las familias monoparentales, las personas mayores y las personas con discapacidad** afrontan mayores obstáculos para acceder y mantener una vivienda adecuada. A ello se suman las barreras económicas, administrativas y, en ocasiones, discriminatorias que afectan a muchas **personas migrantes y refugiadas**. Todo ello pone de

⁷ Comisión Europea (2025). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan Europeo de Vivienda Asequible (The European Affordable Housing Plan). COM(2025) 1025 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC1025%20>

manifiesto la necesidad de que las políticas de vivienda incorporen un enfoque de equidad capaz de responder a situaciones diversas y reducir las desigualdades en el acceso a este derecho.

En este contexto, la Unión Europea impulsa un enfoque más preventivo e integrado de las políticas de vivienda. Frente a respuestas centradas exclusivamente en la atención de situaciones de emergencia, gana protagonismo un modelo que entiende la estabilidad residencial como un elemento esencial de los procesos de inclusión social. Inspirado en enfoques housing-led y en experiencias como Housing First, este planteamiento sitúa la vivienda como punto de partida para favorecer la autonomía, el acceso al empleo, la educación, la salud y la participación comunitaria.

Para **CONVIVE Fundación Cepaim**, este cambio de enfoque representa una oportunidad para consolidar políticas públicas que sitúen la vivienda en el centro de las estrategias de inclusión social. Garantizar una vivienda adecuada reduce el riesgo de pobreza y exclusión residencial, favorece la igualdad de oportunidades y fortalece la cohesión social y la convivencia intercultural en los territorios. Desde esta perspectiva, **la vivienda debe entenderse como un derecho y como un elemento estructural de la nueva agenda social europea, cuya garantía exige combinar el incremento de la oferta de vivienda asequible con políticas de acompañamiento social, prevención de la exclusión residencial y desarrollo comunitario.** La vivienda ha dejado de ser una política sectorial para convertirse en uno de los principales determinantes de la inclusión social y de la cohesión territorial en Europa.



→ Retos para garantizar el acceso a una vivienda adecuada en España

El acceso a la vivienda constituye uno de los principales desafíos sociales en España y representa un obstáculo creciente para la inclusión social y la reducción de la pobreza. En los últimos años, el incremento del precio de la vivienda, en compra y en alquiler, unido a la insuficiente oferta de vivienda asequible, ha dificultado el acceso a una vivienda adecuada para amplios sectores de la población. Esta situación afecta especialmente a los hogares con menores ingresos, que destinan una parte cada vez mayor de sus recursos al pago de la vivienda, reduciendo su capacidad para cubrir otras necesidades básicas y aumentando el riesgo de pobreza y exclusión social.

La crisis de acceso a la vivienda tiene un marcado carácter estructural y territorial. Su impacto varía entre comunidades autónomas y municipios, pero resulta especialmente intenso en las grandes áreas urbanas y en aquellos territorios con mayor presión sobre el mercado residencial. Además, trasciende el ámbito económico y afecta también a la estabilidad familiar, la salud, el acceso al empleo, la continuidad de los itinerarios educativos o la participación en la vida comunitaria.

Las dificultades de acceso a la vivienda afectan de forma desproporcionada a determinados grupos de población. La población joven encuentra crecientes obstáculos para emanciparse; las familias monoparentales y numerosas soportan una mayor sobrecarga económica; las personas mayores con ingresos reducidos afrontan dificultades para mantener una vivienda adecuada; y las personas en situación o riesgo de sinhogarismo necesitan respuestas que combinen el acceso a una vivienda estable con apoyos sociales.

Asimismo, muchas **personas migrantes y refugiadas** se enfrentan a barreras adicionales para acceder al mercado residencial. A las limitaciones económicas derivadas de situaciones de mayor precariedad laboral se suman requisitos administrativos difíciles de cumplir, discriminación en el acceso al alquiler y una mayor exposición a situaciones de hacinamiento o

exclusión residencial. **Estas circunstancias ponen de manifiesto la necesidad de incorporar una perspectiva de igualdad de trato y no discriminación** en el diseño de las políticas de vivienda, garantizando que su acceso se produzca en condiciones de igualdad para toda la población.

En este contexto, **el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030** constituye una oportunidad para reforzar la coordinación entre las políticas de vivienda y las políticas de inclusión social. Su desarrollo debería contribuir a ampliar el parque de vivienda asequible, impulsar la rehabilitación del parque residencial, mejorar la eficiencia energética de las viviendas y fortalecer los mecanismos de apoyo a las personas y hogares con mayores dificultades de acceso. No obstante, el éxito de estas medidas dependerá de su capacidad para responder a las necesidades específicas de los distintos territorios y de articular una cooperación efectiva entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, en coordinación con las organizaciones sociales que trabajan sobre el terreno.

Desde la perspectiva de CONVIVE Fundación Cepaim, la respuesta a la crisis de acceso a la vivienda requiere avanzar hacia un enfoque integral de inclusión residencial. Ello implica combinar las políticas de incremento de la oferta de vivienda asequible con medidas de acompañamiento social, prevención de la exclusión residencial, mediación, lucha contra la discriminación y fortalecimiento de la convivencia en los barrios. También resulta imprescindible aprovechar de forma estratégica los instrumentos financieros europeos –como el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) o InvestEU– para desarrollar actuaciones que integren la dimensión residencial con el empleo, la educación, la salud y la participación comunitaria.



CLAVES PARA IMPLEMENTAR LA NUEVA AGENDA SOCIAL EUROPEA

La aprobación de la Estrategia Europea contra la Pobreza supone un paso relevante para reforzar la dimensión social de la Unión Europea. Su implementación contribuirá también al cumplimiento de los compromisos asumidos por la Unión Europea en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La experiencia en la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Garantía Infantil Europea o las iniciativas en materia de vivienda pone de manifiesto que la implementación constituye uno de los principales desafíos de las políticas sociales europeas. Para que la nueva agenda contribuya de forma efectiva a reducir la pobreza y la exclusión social será necesario **reforzar las capacidades institucionales, asegurar una financiación adecuada, mejorar la coordinación entre niveles de gobierno y promover enfoques integrales** que sitúen a las personas en el centro de las políticas públicas.

→ Reforzar la gobernanza multinivel y la coherencia de las políticas públicas

La implementación de la Estrategia Europea contra la Pobreza exige mecanismos de gobernanza que garanticen una coordinación efectiva entre los diferentes niveles de la Administración. La participación de la sociedad civil organizada en estos procesos puede mejorar el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas y contribuir a que respondan a necesidades diversas y cambiantes. La experiencia de participación de CONVIVE Fundación Cepaim en redes y plataformas de ámbito estatal y europeo, tales como la European Anti Poverty Network (EAPN- Europe), esencial en el proceso de negociación y aprobación de la Estrategia, refuerza la importancia de articular mecanismos estables de participación de la sociedad civil en estos procesos.

También será necesario reforzar la coherencia entre las distintas estrategias europeas con incidencia social, evitando la fragmentación de objetivos y favoreciendo enfoques integrados que permitan abordar simultáneamente las distintas dimensiones de la pobreza y la exclusión social.

→ Un marco financiero plurianual al servicio de la agenda europea

La capacidad transformadora de la nueva agenda social europea dependerá, en gran medida, de que sus prioridades encuentren un reflejo adecuado en el próximo Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea. El Marco Financiero Plurianual, que establece las grandes prioridades y límites del presupuesto de la Unión Europea para un periodo de siete años, será un instrumento clave para la implementación de la nueva agenda social europea.

Las estrategias políticas solo pueden generar cambios sostenibles cuando cuentan con recursos suficientes, estables y previsibles que permitan su implementación a medio y largo plazo. Sin una dotación presupuestaria acorde con sus objetivos, existe el riesgo de que la ambición de la Estrategia no se traduzca en avances suficientes en la reducción de la pobreza y la exclusión social.

La inversión social no debe entenderse únicamente como un gasto público, sino como una inversión estratégica para reforzar la cohesión social, la resiliencia y la competitividad de la Unión Europea.

El próximo presupuesto europeo constituye una oportunidad para reforzar el compromiso de la Unión con la cohesión social, consolidando la inversión en inclusión, lucha contra la pobreza,

vivienda asequible, protección de la infancia y apoyo a las personas en situación de mayor vulnerabilidad. Instrumentos como el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) o InvestEU seguirán desempeñando un papel relevante, pero será igualmente necesario fortalecer la complementariedad entre la financiación europea y los recursos nacionales, autonómicos y locales. También resulta fundamental preservar la visibilidad de las políticas de inclusión social dentro del futuro marco financiero, evitando que queden diluidas entre otras prioridades presupuestarias⁸.

El volumen de recursos es importante, pero también lo es su orientación estratégica. La evidencia muestra que las políticas preventivas y las inversiones sociales generan beneficios económicos y sociales que superan ampliamente los costes asociados a la inacción. Por ello, la programación financiera debería favorecer intervenciones de carácter estructural y de largo recorrido, evitando que las políticas sociales dependan exclusivamente de convocatorias temporales o de instrumentos extraordinarios.

Será necesario simplificar los mecanismos de acceso a la financiación europea y reforzar la capacidad de las administraciones públicas y de las entidades sociales para participar en la ejecución de los fondos. Una gestión más accesible, coordinada y orientada a resultados contribuirá a maximizar el impacto de la inversión pública y a reducir las desigualdades territoriales en la implementación de la agenda social.

→ Fortalecer la capacidad de implementación, seguimiento y evaluación

La Estrategia Europea contra la Pobreza debería incorporar un sistema sólido de **indicadores**, acompañado de mecanismos periódicos de **seguimiento, evaluación y aprendizaje** mutuo entre los Estados miembros. La disponibilidad de información comparable, desagregada y actualizada facilitará tanto el seguimiento de los avances como la identificación de buenas prácticas y de ámbitos donde persisten déficits de implementación. El Semestre Europeo puede desempeñar un papel relevante como instrumento para integrar los objetivos sociales en la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias, reforzando el seguimiento de los compromisos adquiridos por los Estados miembros. También es necesario consolidar una cultura de evaluación basada en la evidencia y reforzar la participación de universidades, centros de investigación, organizaciones sociales y personas destinatarias para generar conocimiento útil y mejorar las intervenciones.

→ Incorporar un enfoque transversal en derechos, igualdad e inclusión social

La implementación de la nueva agenda social europea requiere situar los derechos sociales en el centro de las políticas públicas y responder a la diversidad de situaciones y trayectorias de inclusión. Las políticas deben tener en cuenta que las dificultades de acceso al empleo, la vivienda, la educación, los servicios públicos o las redes comunitarias pueden producirse de forma simultánea y reforzarse entre sí.

Este enfoque debe incorporar de forma transversal **la igualdad de oportunidades, la no discriminación, la igualdad entre mujeres y hombres, la atención a la infancia y la juventud y el reconocimiento de la diversidad cultural y territorial que caracteriza a las sociedades europeas**. Promover la convivencia intercultural y fortalecer la cohesión social no constituye únicamente un objetivo de las políticas de inclusión, sino también una condición para construir comunidades más inclusivas y democráticas.

Asimismo, la implementación de la agenda social europea debe reforzar el desarrollo comunitario y la participación activa de las personas destinatarias y de las organizaciones de la sociedad civil. Favorecer estos procesos, fortalecer las capacidades de las comunidades y reconocer la contribución de las entidades sociales permitirá diseñar políticas más eficaces, legítimas y adaptadas a las realidades de cada territorio.

8 CONVIVE Fundación Cepaim (2026). Nota Política 8. El próximo Marco Financiero Plurianual 2028-2034 bajo negociación. <https://www.cepaim.org/sites/default/files/2026-06/Nota%20Política%20%238%20CONVIVE%20Fundación%20Cepaim.pdf>

RECOMENDACIONES PARA UNA IMPLEMENTACIÓN EFICAZ DE LA NUEVA AGENDA SOCIAL

Para CONVIVE Fundación Cepaim, la implementación de la Estrategia Europea contra la Pobreza debe situar en el centro la igualdad de oportunidades, la vivienda, la participación de la sociedad civil y la convivencia intercultural como condiciones para una inclusión social efectiva.

Teniendo en cuenta lo anterior, desde CONVIVE Fundación Cepaim planteamos las siguientes recomendaciones:

→ **Consolidar una Estrategia Europea de lucha contra la pobreza ambiciosa, integrada y orientada a resultados**

La Estrategia Europea contra la Pobreza debe convertirse en el marco de referencia de la acción europea en materia de inclusión social, reforzando la coherencia entre las distintas iniciativas impulsadas en los últimos años.

En este sentido, se propone:

- Alinear la implementación de la Estrategia Europea contra la Pobreza con los compromisos asumidos por la Unión Europea en el marco de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, favoreciendo una acción coherente entre las políticas sociales, económicas y medioambientales.
- Establecer objetivos comunes, indicadores comparables y mecanismos periódicos de seguimiento y evaluación que permitan medir los avances en la reducción de la pobreza y la exclusión social.
- Garantizar la coherencia entre la Estrategia Europea contra la Pobreza, el Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Garantía Infantil Europea y el resto de iniciativas que conforman la agenda social de la Unión Europea.
- Incorporar de forma transversal un enfoque multidimensional de la pobreza, que tenga en cuenta la interacción entre empleo, vivienda, educación, salud, protección social y participación comunitaria.
- Consolidar el papel del Semestre Europeo como instrumento para reforzar el seguimiento de los objetivos sociales y favorecer una mayor coherencia entre las políticas económicas y sociales.

→ **Impulsar políticas de inclusión integradas y centradas en las personas**

La reducción de la pobreza exige avanzar hacia políticas capaces de abordar de forma coordinada las distintas dimensiones de la exclusión social y actuar de manera preventiva sobre sus causas estructurales. La protección de la infancia, el acceso a una vivienda adecuada y el desarrollo de itinerarios integrales de inclusión deben entenderse como elementos complementarios de una misma estrategia orientada a garantizar el ejercicio efectivo de los

derechos sociales.

Por ello, se propone:

- Reforzar la implementación de la Garantía Infantil Europea, garantizando el acceso efectivo de todos los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad a los servicios esenciales.
- Consolidar la vivienda asequible y la inclusión residencial como prioridades de la agenda social europea, promoviendo una mayor coordinación entre las políticas de vivienda y las políticas de inclusión social.
- Impulsar estrategias integrales que articulen el empleo, la vivienda, la educación, la salud, los cuidados y la participación comunitaria como ámbitos interdependientes de los procesos de inclusión.
- Promover actuaciones preventivas dirigidas a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y reducir las desigualdades desde las primeras etapas del ciclo vital.

→ **Reforzar la gobernanza, la participación y la capacidad de implementación de las políticas sociales**

La nueva agenda social europea requiere reforzar la cooperación entre las instituciones europeas, los Estados miembros, las administraciones territoriales y la sociedad civil. La participación estable de las organizaciones sociales y de las personas afectadas puede contribuir a mejorar el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas.

Con este objetivo, se propone:

- Reforzar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno para garantizar una implementación coherente de las políticas sociales.
- Consolidar la participación estructurada de las entidades sociales y de las personas destinatarias en el diseño, desarrollo y evaluación de las políticas públicas.
- Fortalecer la capacidad institucional para el seguimiento, la evaluación y el aprendizaje, promoviendo el uso de indicadores comunes y de evidencia para la mejora continua de las intervenciones.
- Favorecer el intercambio de buenas prácticas, la innovación social y la cooperación entre administraciones públicas, entidades sociales y centros de conocimiento.

→ **Alinear el Marco Financiero Plurianual con las prioridades de la nueva agenda social europea**

La consolidación de la nueva agenda social europea exige que sus prioridades se reflejen en las decisiones presupuestarias del próximo Marco Financiero Plurianual. La lucha contra la pobreza, la protección de la infancia, el acceso a una vivienda adecuada y el fortalecimiento de la cohesión social requieren una financiación suficiente y estable.

En consecuencia, se propone:

- Reforzar el peso de las prioridades sociales en el próximo Marco Financiero Plurianual, garantizando una financiación suficiente para las políticas de inclusión social.
- Proteger y fortalecer instrumentos como el Fondo Social Europeo Plus, favoreciendo al mismo tiempo una mayor complementariedad entre los distintos fondos europeos.
- Evitar que las políticas sociales compitan en condiciones desiguales con otras prioridades como la competitividad o la seguridad.
- Simplificar los procedimientos de acceso y gestión de la financiación europea para facilitar la participación de las administraciones territoriales y de las entidades sociales.
- Priorizar inversiones sociales de carácter preventivo, capaces de reducir desigualdades, fortalecer la cohesión social y generar beneficios sostenibles para el conjunto de la sociedad.

La Estrategia Europea contra la Pobreza representa una oportunidad para reforzar la dimensión social del proyecto europeo y avanzar hacia una Unión Europea más justa, inclusiva y cohesionada. Desde CONVIVE Fundación Cepaim consideramos que su éxito dependerá de la capacidad para traducir esta ambición en políticas integradas, suficientemente financiadas y orientadas a resultados, situando la lucha contra la pobreza y la exclusión social entre las prioridades estratégicas de la Unión Europea.

Nota Política #9
Septiembre de 2026

Edita:

CONVIVE Fundación Cepaim

Coordinador de la publicación:

• Rubén Romero Masegosa

Autoría del informe:

• Valeria Méndez de Vigo Montojo

Publicación realizada bajo licencia CC BY-NC-ND 4.0 DEED

Esta publicación ha recibido el apoyo económico del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, la información contenida en la publicación, no refleja la posición oficial del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. Ni el Ministerio, ni ninguna persona que actúe de conformidad con el Ministerio, podrán ser responsables del uso que se realice de la información contenida en esta publicación.

Se permite la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se citen las fuentes, respetándose el contenido tal y como está editado sin ningún tipo de tergiversación o cambio.

©Copyright CONVIVE Fundación Cepaim 2026



LA ESTRATEGIA EUROPEA
CONTRA LA POBREZA:
UNA OPORTUNIDAD PARA
REFORZAR LA DIMENSIÓN SOCIAL
EN LA UNIÓN EUROPEA

NOTA
POLÍTICA #9

¡Únete!



convive
fundación cepaim



ESPACIO
POR DERECHOS



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO
Y AGENDA 2030

DIRECCIÓN GENERAL
DE AGENDA 2030



AGENDA
2030