CUADERNOS SALMANTINOS DE FILOSOFÍA
Vol. 47, 2020, 327-349, ISSN: 0210-4857

REPENSAR LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN DESDE EL PRISMA DE LA INTERSECCIONALIDAD

RETHINKING THE POLICY AGAINST POVERTY AND EXCLUSION TROUGH THE INTERSECCIONALITY FRAMEWORK

Cristina de la Cruz-Ayuso
Doctora en Filosofía
Profesora Titular
Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe
Universidad de Deusto
Bilbao/España
delacruz@deusto.es

Recibido: 29/04/2020
Revisado: 26/08/2020
Aceptado: 21/09/2020

Resumen: Este artículo propone una revisión crítica del concepto de desigualdad tomando como base de análisis la política europea de lucha contra la pobreza y la exclusión y se pregunta sobre las formas en las que se construye y tiene en cuenta el concepto de interseccionalidad en las narrativas sobre las que se ha ido desarrollando durante los últimos 20 años. La hipótesis de la que se parte es que estas políticas se han dirigido tradicionalmente a grupos específicos desde un enfoque unitario; es decir, a partir de una categoría única, considerada la más relevante o explicativa políticamente en situaciones particulares de desventaja social. De esta manera, la política europea de lucha contra la pobreza y la exclusión se ha institucionalizado sin tener en cuenta el carácter complejo de las desigualdades. En este trabajo se trata de poner de relieve la necesidad de incorporar la perspectiva interseccional en las políticas públicas en la medida que constituye una vía más efectiva en la práctica para

* Este trabajo ha contado con el apoyo de dos proyectos: *Retos socioculturales y Derechos Humanos en un mundo en transformación* (IT1224-19) financiado por el Departamento de Educación, Cultura y Universidades del Gobierno Vasco /Eusko Jaurlaritza a través de la convocatoria de apoyo a las actividades de los grupos de investigación reconocidos del sistema universitario vasco y *La desigualdad compleja en las sociedades plurales: indicadores para las políticas públicas* (*DER 2016-77711-P),* proyecto I+D+i MINECO/FEDER Ministerio de Economía y Competitividad y Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Universidad Pontificia de Salamanca

identificar y contextualizar la complejidad tanto de los problemas políticos que plantea la inclusión social como de las medidas que exige.

Palabras clave: pobreza, exclusión, interseccionalidad, vulnerabilidad, política pública, Europa

Abstract:This article offers a critical review of the concept of inequality, bearing in mind the European policy against poverty and exclusion. It also considers the ways in which it has been constructed by using the concept of intersectionality in the narratives on which it has been developed over the last 20 years. The hypothesis is that these policies have traditionally been targeted at specific groups which are assumed to be homogeneous; that is, focusing on particular features which are considered the most relevant or politically explanatory in particular situations of social disadvantage. As a result, European policy against poverty and exclusion has been "institutionalized" without taking into account the multidimensional nature of inequalities. This paper seeks to highlight the need to incorporate the intersectional perspective into public policies as it is a more effective way to identify and contextualise in practice the complexity of both the policy issues and the measures that social inclusion requires.

Keywords: poverty, exclusion, intersectionality, vulnerability, public policy; Europe

INTRODUCCIÓN

Este trabajo propone un análisis crítico de la política europea de lucha contra la pobreza y la exclusión tomando como base el enfoque de la interseccionalidad política. El objetivo es poner en evidencia, a partir de esta clave analítica, algunas limitaciones que surgen de la falta de reconocimiento de las desigualdades complejas en dichas políticas (Mokre y Siim 2013) y el riesgo de invisibilidad que ello trae consigo.

La política europea de lucha contra la pobreza y la exclusión ha priorizado una serie de medidas y acciones para combatir la desigualdad económica y social dirigidas principalmente hacia un conjunto de grupos considerados más vulnerables o de mayor riesgo. Además, ha ido introduciendo, muy discretamente, estrategias para identificar desigualdades que actúan sistemáticamente sobre esos grupos y abordar más de un motivo de desigualdad al mismo tiempo. Sin embargo, aunque paulatinamente ha ido abordando el carácter múltiple de las desigualdades, no ha analizado cómo operan esos distintos factores entre sí y el efecto que tienen; es decir, no ha tenido en cuenta criterios tales como las distintas situaciones de desventaja en la que los destinatarios de dichas políticas están para poder salir de las situaciones similares de desigualdad social y económica, y cuáles son las consecuencias cuando esos factores se entrecruzan entre sí. El 27,1% de los menores pobres en Europa vive en hogares que tienen mucha dificultad para llegar a final de mes. En España, en el año 2018, más de 10 millones de personas (el 21,5% de la población) estaba en riesgo de pobreza y/o exclusión

Universidad Pontificia de Salamanca

social (Estévez 2019: 2). Esa población pobre, en 2018, estaba constituida por personas de nacionalidad española (80,5%), adultas (77, 6%), con nivel educativo medio o alto (22,9% con bachiller y 13,4% con estudios superiores) y, además, con trabajo. El grupo más numeroso de personas empobrecidas en España, por tanto, estaba compuesto en ese momento por personas adultas, con nacionalidad española, ocupadas, que disponen de un empleo remunerado pero cuyo salario no les permite disponer de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas (EAPN 2019: 14).

La falta de calidad en el empleo, la flexibilización del mercado laboral y la precarización de las condiciones laborales son, a día de hoy, causas que inciden de manera directa en las tasas de pobreza. Sus efectos tienen mayor repercusión en la calidad de vida en aquellas personas o grupos que están en una situación de mayor fragilidad en ese contexto: niños que viven en hogares con bajas tasas de trabajo; personas con discapacidad, que son las que mayor privación material severa padecen. La tasa de mujeres en situación de pobreza y exclusión social es significativamente más alta que la de hombres. La discriminación de género que rige las condiciones del mercado laboral trae como consecuencia que las tasas de paro o de trabajo a tiempo parcial sigan siendo muy superiores entre mujeres que entre los hombres. Hay también una fuerte polarización en la variable edad: destaca el elevado porcentaje de jóvenes entre 16 y 29 años (33,8%) y el de las personas mayores de 65 años (17,6%) en riesgo de pobreza y exclusión social. La tasa de pobreza no es homogénea para todas las personas y muestra considerables diferencias según sexo, edad, nacionalidad, nivel educativo, hábitat, situación ocupacional, tipo de hogar, discapacidad y territorio (EAPN 2019: 5). La población gitana es posiblemente la que mayor situación de marginación social y económica sufre en la Unión Europea (Koldinska 2011).

A pesar de los datos, las estrategias políticas para hacer frente a la pobreza y la exclusión social se han centrado y han venido insistiendo en la creación de empleo, la inclusión activa y el crecimiento del PIB. Su puesta en práctica se ha dado en un contexto de flexibilización, y consiguiente precarización, del mercado de trabajo y sobre la base de un modelo de distribución de riqueza que ha propiciado no solo un incremento de la tasa de pobreza[1] y desigualdad en Europa, sino también un considerable aumento de los efectos interseccionales de la desigualdad, que recaen en grupos de población que soportan sistemáticamente

1 Atendiendo al seguimiento de los indicadores de pobreza y exclusión en Europa en el periodo 2008-2018, se está aún muy lejos del objetivo de sacar de la pobreza al menos a 20 millones de personas. Este propósito no solo no se ha cumplido sino, que, en algunos momentos a lo largo de ese periodo, desde 2010 hasta 2016, la pobreza ha superado en la Unión Europea la cifra de referencia inicial (Estévez 2019: 4).

Universidad Pontificia de Salamanca

niveles inferiores de calidad de vida con respecto a la población total. Parece por tanto necesario incorporar otros ejes de análisis para abordar la complejidad que plantean las desigualdades relacionadas con la pobreza y la exclusión social, de tal manera que sea posible entender la manera en que interactúan.

Las estrategias de lucha contra la pobreza y la exclusión están en riesgo de estancarse, como muestra su propia evolución, a no ser que se produzcan cambios fundamentales en su formulación y se revierta el criterio de "eje único" (por ejemplo, el empleo o los bajos ingresos) para considerar situaciones particulares de desventaja social. Este enfoque de "eje único" no evita la posibilidad de pobreza o exclusión de personas que no están en la situación a la que remiten esos factores. El caso de España que hemos mencionado sirve de ejemplo: los datos de 2018 en este país arrojan un perfil de pobreza en ese contexto que no viene definido por el desempleo (EAPN 2019: 5). Sin embargo, combatir el desempleo ha sido el criterio que ha guiado buena parte de la apuesta europea para reducir la pobreza.

El enfoque interseccional permite, por un lado, comprender las consecuencias de la acumulación de desventajas (Hancock 2007; Purdie-Vaughns y Eibach 2008) y, por otro, advierte que la falta de consideración de la complejidad de las desigualdades contribuye a la invisibilización de las políticas; es decir, hace aún más vulnerables a las personas que se encuentran en la intersección de múltiples desventajas puesto que las consecuencias de esa intersección es poco o nada visible en dichas políticas.

El objetivo de este artículo es contribuir al debate sobre la interseccionalidad política (Crenshaw 1991 y 2017; Verloo 2006 y 2013; Waldy et al. 2012; Cruells 2015; Winker y Degele 2011), argumentando que la falta de reconocimiento y atención del carácter complejo de las desigualdades tiene una repercusión directa en la eficacia de las estrategias y las políticas destinadas a luchar contra la pobreza y la exclusión. El reconocimiento del carácter multidimensional de la pobreza resulta útil para la formulación de políticas debido a su simplicidad; sin embargo, presenta una serie de limitaciones que lo problematizan. Por un lado, las diferentes bases de la desigualdad no son similares y se sitúan histórica y contextualmente de manera diferente como problema político. Por otro lado, si bien desde 2000 todas las políticas para reducir la pobreza han trabajado desde la consideración de su carácter multidimensional y, a partir de la Estrategia Europea 2020, han reivindicado la necesidad de establecer sinergias con otras estrategias y políticas más allá de los límites tradicionales de las políticas de protección social, las medidas finalmente adoptadas se han centrado mayoritariamente en enfoques unidimensionales, principalmente económicos (incrementar la tasa de crecimiento del PIB y el empleo), sin considerar estrategias más adecuadas para hacer frente a la complejidad de las desigualdades (Fredman 2008: 73).

Universidad Pontificia de Salamanca

El desarrollo de los argumentos que se presentan en este trabajo se ha estructurado en tres apartados. En primer lugar, se hace hincapié en el valor del enfoque de la interseccionalidad política para identificar la invisibilidad y mejorar la eficacia de las políticas e intervenciones relacionadas con la pobreza. Tener en cuenta la perspectiva interseccional en las políticas públicas constituye una vía más efectiva en la práctica que permite identificar y contextualizar la complejidad tanto de los problemas políticos que plantea la inclusión social como de las medidas que exige. En segundo lugar, se analiza la evolución de las políticas europeas contra la pobreza y la exclusión en los últimos 20 años, con especial énfasis en la Estrategia Europea 2020. En la tercera y última sección se cuestionan las bases sobre las que se ha asentado dicha estrategia y se identifican algunos de los desafíos y riesgos que enfrenta su falta de eficacia para la lucha contra la pobreza y la exclusión. Los datos ponen de manifiesto los efectos de la intersección entre las desigualdades y la manera en la que los resultados aumentan cuando se centran en un enfoque unidimensional y no incorporan medidas que permitan identificar y hacer frente a la complejidad de los procesos de producción de desigualdad. Muchas de las medidas adoptadas, tales como, por ejemplo, la promoción de políticas de empleo activo para personas que viven en hogares con baja intensidad de trabajo, no solo agudizan los índices de pobreza, sino que contribuyen a tejer e institucionalizar una compleja red de desigualdades que hacen cada vez más profunda la brecha de la desventaja social.

1. APORTACIONES DEL ENFOQUE DE LA INTERSECCIONALIDAD POLÍTICA EN EL ANÁLISIS DE LAS DESIGUALDADES COMPLEJAS

Existen numerosas aproximaciones conceptuales que tratan de aclarar el significado de interseccionalidad (Crenshaw 1991; McCall 2001; Choo y Ferree 2010; Hancock 2007). En general, el término remite a un enfoque teórico y práctico que hace hincapié en el efecto que tiene la sinergia e interdependencia de distintas categorías. Por "categorías" se entiende las formas de clasificación de grupos sociales particulares de acuerdo a desigualdades compartidas (Cole 2009). El enfoque interseccional no busca sumar categorías (por ejemplo, raza, género) sino poner de manifiesto el efecto combinado de dos o más categorías en las vidas y experiencias de las personas (Grzanka 2014). El análisis se puede hacer a distintos niveles: en un nivel micro, un análisis interseccional investiga las múltiples categorías de identidad interconectadas de cada individuo. En un nivel macro, se analizan las prácticas institucionales, los procesos y contextos sociales, y las relaciones de poder, prestando especial atención a la dinámica del nivel de las políticas (Hankivsky et al. 2010). En nuestro caso, para analizar la contribución de la

Universidad Pontificia de Salamanca

interseccionalidad al análisis de la política de pobreza, tomamos como referencia la interseccionalidad política a nivel macro.

La interseccionalidad política se ocupa, de manera general, de la complejidad de los procesos de desigualdad en nuestras sociedades. Ha sido tradicionalmente definida como la "dimensión aplicada de la interseccionalidad estructural que nos ofrece un marco de contestación del poder y nos permite vincular la teoría a las emergentes y existentes luchas sociales y políticas" (Cho et al. 2013: 17). Como herramienta analítica permite observar la manera en que, entre otros ámbitos, las políticas públicas reconocen e incorporan respuestas a la complejidad resultante de la interacción e interdependencia entre diversas desigualdades. En el ámbito académico, existe un vivo debate en torno a estas cuestiones (Crenshaw 2016 y 1991; MacKinnon 2013; Nash 2008; Hill y Bilge 2016; Barreré y Morondo 2011). Sin embargo, en la práctica, el enfoque interseccional apenas ha suscitado interés en la formulación de políticas y estrategias nacionales e internacionales. Parece urgente y necesario profundizar sobre las consecuencias que tiene, o podría tener, el no tomar en consideración esta perspectiva interseccional en la agenda política ya que, en relación a la pobreza y la exclusión, existen evidencias suficientes que confirman la necesidad de introducir cambios que ayuden a mejorar su efectividad. Las interrelaciones entre las múltiples desventajas sociales, como el género, la situación socioeconómica, y el origen étnico, deben ser tenidas en cuenta para afrontar el reto de aliviar las disparidades a las que se enfrentan las personas en situación de pobreza.

Las dinámicas y los patrones de exclusión de grupos sociales desaventajados, por lo general, son tan similares y se reproducen de una manera tan homogénea entre ellos que parece insuficiente centrarse únicamente en un solo aspecto para abordar en toda su complejidad un análisis sobre los procesos que generan desigualdades. Parece necesario admitir, al menos, ciertas relaciones de interdependencia entre todos ellos. Esto es especialmente significativo en el ámbito económico, donde los indicadores de análisis sobre la desigualdad se han centrado principalmente en la renta, sin entrar a valorar el impacto y preeminencia que tienen otros factores como el género o la raza o la etnia. Si lo han hecho, en todo caso, ha sido en segundo término para segregar los datos en función de esas sub-variables, pero nunca dándoles prioridad. Sin embargo, las diferencias económicas y su posición social entre las personas tienen una relación estrecha y determinante con la clase social, el género, la etnia y otras formas de clasificación social. El principal factor social relacionado con la desigualdad de trato en la esfera económica es la clase social[2], determinado por el estrato social donde se nace y

2 La categoría de clase no está incorporada en el marco de discriminación múltiple de la Unión Europea. Es considerada una categoría más difícil de definir que las restantes. Directamente

Universidad Pontificia de Salamanca

vive, pero también, de manera determinante por los ingresos. Además, indicadores como el sexo, la etnia, la edad, la nacionalidad, la región, el color de la piel e incluso la apariencia física son también factores que agudizan esa desigualdad de trato y son también causa de la exclusión.

Una de las lecciones del enfoque de la interseccionalidad política es que, por lo general, la agenda de las políticas públicas no se construye desde la óptica de la heterogeneidad de los grupos sociales y de la intersección entre las desigualdades. Por eso, el enfoque de "eje único" para el estudio de las desigualdades es insuficiente: el acceso a sus recursos no depende solo de las características individuales de las personas y su análisis no puede reducirse a causas y efectos individuales tratando de buscar diferencias promedio entre los individuos involucrados (por ejemplo, diferencias salariales entre hombres y mujeres). También dependen de dispositivos institucionales que operan en función de la pertenencia étnica, de las relaciones de género y de otros dispositivos de clasificación y jerarquización, así como de aspectos estructurales que forman el contexto en el que los individuos utilizan esos recursos. En ese sentido, la perspectiva interseccional permite colocar los procesos en los que las personas y grupos sociales están en determinadas instituciones para analizar la desigualdad desde el mismo contexto en el que está instalada y analizar, de manera más exhaustiva, cómo operan las dinámicas interseccionales en la práctica, sin asumir ideas preconcebidas que nos llevan a pensar que operan siempre de la misma manera y tienen los mismos efectos.

Por otro lado, la desigualdad estructural hace referencia a prácticas sociales reiteradas y persistentes que producen de manera sistemática desventaja a algunos grupos sociales. Se trata de dinámicas y prácticas difusas que se reproducen y atraviesan todas las dimensiones de la existencia (tanto pública como privada) y se entrecruzan con múltiples variables sociales. La desigualdad estructural remite de manera indeterminada a injusticias institucionalizadas en normas y estereotipos que sufren algunos grupos sociales y que, por ese motivo, se sitúan en una (injusta) posición de desventaja social. Para comprender cómo se producen e institucionalizan estas desigualdades, es preciso contextualizar y atender a las relaciones e interacciones entre todos los agentes y en su capacidad de agencia en esos procesos. Evidenciar con datos empíricos estos procesos es complejo en la práctica ya que el sistema tiende a invisibilizarlos. Resulta difícil acreditar esas configuraciones estructurales que tienen como resultado la desigualdad o la desventaja y encontrar vínculos que muestren la conexión que existe entre la asignación (o acceso) a recursos y bienes y la legitimidad de esa asignación (el esfuerzo, el mérito, el

relacionada con cuestiones de justicia distributiva, su omisión resulta una pérdida notable que limita y reduce el análisis de las desigualdades complejas en su relación con el derecho antidiscriminatorio (Kantola y Nousiainen 2009: 469; Kriszan et al. 2012; Lombardo y Verloo 2009).

Universidad Pontificia de Salamanca

derecho, el riesgo, la utilidad, el bien común, etc.). Al mismo tiempo, es preciso reconocer que la desigualdad, efectivamente, está sostenida en estructuras que se reproducen sistemáticamente a lo largo del tiempo, pero esas mismas estructuras son dinámicas: se construyen y se transforman como resultado de procesos en los que interviene la acción humana.

Por tanto, además de analizar las estructuras que generan apropiaciones diferencias de riqueza, de poder, o de status y prestigio, y que, por ello mismo, perpetúan y legitiman la desigualdad, el análisis de las desigualdades complejas en el ámbito de las políticas públicas exige analizar también los procesos que implican relaciones de poder como uno de los aspectos nucleares que explican la desigualdad (McCall 2001). Las asimetrías en las relaciones de poder constituyen un componente esencial de la desigualdad social y son una clave crítica para comprender la inequidad entre los géneros, las etnias y otros muchos grupos sociales. La desigualdad es una cuestión de poder: está intrínsecamente vinculada con las asimetrías en la distribución de recursos y capacidades y con las relaciones de poder que se establecen a partir del control diferenciado sobre recursos significativos (Osorio y Victoriano 2012: 41).

Existe cierta claridad (al menos jurídica) respecto a determinados grupos sociales que históricamente han recibido un trato desfavorable y cuentan con una dilatada trayectoria de desventaja y prejuicios que constituyen el núcleo de su discriminación (Añón 2013: 132). Sin embargo, también existen procesos sociales profundamente arraigados en nuestro sistema social que no han sido reconocidos como tales y que, precisamente por permanecer invisibilizados, no permiten articular mecanismos de protección y garantías suficientes para hacer frente a las desigualdades que producen. Esa invisibilización es producto de la asimetría en las relaciones de poder que existen en algunas esferas, en las que se reproducen de manera reiterada dinámicas y procesos sociales difusos, sesgos en la toma de decisiones que sistemáticamente generan situaciones de desventaja para ciertos grupos sociales, más allá de que exista o no una intencionalidad, e incluso más allá de situaciones de discriminación amparadas por el derecho. Son procesos y prácticas sistemáticas que tienen un impacto relevante en las oportunidades de vida de las personas en términos de autonomía, poder de decisión, etc. Las desigualdades revelan procesos que implican relaciones de poder y redes de privilegios y prejuicios constituidas por quienes controlan el acceso a "recursos productores de valor" y establecen mecanismos de control social, de acaparamiento de oportunidades, de exclusión, etc.

En sociedades complejas es de esperar que existan muchas diferencias. El problema está en la legitimidad de los procedimientos que las producen y de su distribución entre todos los miembros de la sociedad. Cualquier distribución de las ventajas y desventajas está mediada por relaciones de poder y está sujeta a

Universidad Pontificia de Salamanca

diversas interpretaciones y valoraciones. ¿Cuáles son los procesos que explican cómo se distribuyen las desventajas, los estigmas, la subordinación, o las privaciones? El mero análisis sobre la desigualdad que describe cómo están distribuidos los bienes, sobre todo cuando esa distribución lesiona los derechos de otros, resulta insuficiente. Es importante considerar el valor que se asigna a la participación de cada cual en ese proceso de distribución ya que esa posición no está solo determinada por los recursos y esfuerzos aportados, sino también por las jerarquías en torno a derechos, méritos, prestigio, estigmas, etc. (Crenshaw 2016; Cho et al. 2013).

Asimismo, los procesos simbólicos son un componente esencial para entender cómo se construye la desigualdad ya que la distribución de ventajas y desventajas nunca es neutra, sino que pasa por los filtros de valoración, clasificación, jerarquización, etc. que configuran accesos desiguales a la riqueza. Es decir, inciden directamente en la determinación de la cantidad y la calidad de los beneficios que cada individuo y cada grupo recibe en una sociedad. Las relaciones desiguales entre hombres y mujeres, o entre personas pobres y personas que no lo son, son consecuencia de la interacción entre las personas en ese contexto. Tienen un alcance colectivo que delinea los contornos de lo que terminan considerando alternativas posibles y deseables, y terminan siendo integradas en sus rutinas diarias. ¿De qué manera se evidencian todos estos elementos en determinadas políticas públicas? ¿Están incorporados? A continuación, se ofrece un análisis de la evolución de las políticas europeas contra la pobreza y la exclusión social que tiene como objetivo tratar de poner en evidencia cómo operan estos factores y de qué manera contribuyen ellos mismos a hacer más persistente la desigualdad.

2. LA POLÍTICA EUROPEA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN

La política social tardó en entrar en la agenda de la Comunidad Europea. Lo hizo con la firma de los Tratados de Roma en 1957. En ese momento, se pensaba que la integración económica traería mejoras sociales ligadas al esperado crecimiento económico. Tuvieron que transcurrir quince años, hasta la celebración de la Cumbre de París en 1972, para constatar que la expansión económica no podía ser un fin en sí misma en la estrategia comunitaria. La dimensión social fue lenta pero paulatinamente incorporándose en la agenda europea, y finalmente materializándose con la aprobación del Proceso Europeo de Acción Social y el impulso, a partir de 1974, de un conjunto de programas orientados a conocer y tratar de medir las situaciones de pobreza, sus características, y causas. A lo largo de este periodo, desde 1975 hasta 1994, se produjeron algunos avances discretos

Universidad Pontificia de Salamanca

que siguen estando presentes en posteriores iniciativas de la Comisión. Entre ellos, destaca el reconocimiento del carácter multidimensional de la pobreza, hasta entonces caracterizada únicamente sobre la idea de "carencia material"; o la incorporación de la dimensión de "pobreza relativa" para referirse a las carencias por debajo de un determinado umbral dentro de un mismo entorno social. Sin embargo, quizás debido a la ausencia de apoyo jurídico, estas primeras iniciativas se vieron fuertemente cuestionadas.

Esta situación no empezó a revertir hasta 1999, con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. La erradicación de la pobreza y la exclusión social se convirtió entonces en el principal objetivo de la política social comunitaria. De acuerdo a lo recogido en el artículo 160 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en el año 2000 se puso en marcha el Comité de Protección Social para fomentar la cooperación entre los Estados miembros y con la Comisión[3]. Ese mismo año 2000, la política europea contra la pobreza y la exclusión se sitúa entre las prioridades de la Estrategia de Lisboa donde, por primera vez, se establece el objetivo de "tener un efecto decisivo en la erradicación de la pobreza para 2010" y un marco de actuaciones concretas recogidos en la Agenda Europea de Política Social 2000-2005, aprobada en la cumbre de Niza del año 2000 (Commission of the European Communities 2000), reconociendo en exclusiva la competencia en política social a los Estados-miembros y otorgando a la Comisión la función de supervisión de los Planes Nacionales de Inclusión Social, así como en la propuesta de mejoras y avances en las políticas sociales y de inclusión social.

La Estrategia de Lisboa de crecimiento y empleo (2000-2010)[4] también contaba entre sus objetivos conseguir un impacto decisivo sobre el nivel de la pobreza como medida imprescindible para avanzar en la consolidación de Europa como "la economía más competitiva a nivel global, dirigida hacia el conocimiento, capaz de promover el crecimiento sostenible, crear más y mejores empleos y con mejor cohesión social". Con el propósito de lograr el desarrollo de los objetivos comunes establecidos a escala europea, la Estrategia de Lisboa también puso en marcha el Método Abierto de Coordinación (MAC), inspirado en la Estrategia Europea de Empleo iniciada en 1997, que consistía en un mecanismo de supervisión y de coordinación de las políticas sociales de los Estados miembro, e incorporaba un conjunto de directrices, indicadores y valores de referencia para el seguimiento de

3 Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016/C 202/01). [En línea] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12016ME/TXT [Consulta: 9 abril 2020].

4 Tratado de Lisboa. [En línea] http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm [Consulta: 9 abril 2020].

Universidad Pontificia de Salamanca

los planes de acción nacionales contra la pobreza. Este entramado sobre el que se asentaron las bases para la política de lucha contra la pobreza y la exclusión social en Europa se vio enriquecido con un conjunto de indicadores, acordados en la Cumbre de Laeken en 2001, que tenían como objetivo el seguimiento de los progresos registrados en el logro de los objetivos comunes. También se establecieron fuentes estadísticas para favorecer análisis comparados a nivel europeo[5]. Todas estas iniciativas, a pesar del dentro del estrecho margen de actuación establecidos por la legislación europea, asentaron las bases para impulsar en 2008 la creación de la Comisión de la Recomendación de Inclusión Activa[6]. Con ello, entre otras cosas, se esperaba aumentar la sensibilización hacia la pobreza y la exclusión social en un momento de crisis económica y financiera sin precedentes hasta entonces, con efectos devastadores para los grupos de población colectivos social y económicamente más vulnerables.

La Estrategia de Lisboa culminaba en 2010, Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y Exclusión Social[7], habiendo hecho avances en la forma de comprender y afrontar la pobreza, así como en la creación de un marco de coordinación y cooperación intergubernamental para las políticas de inclusión social, pero sin haber logrado su objetivo de reducir la pobreza y presentando aún unos índices muy elevados. En 2008[8], más de 80 millones de personas (el 17% de la población) vivían en la UE por debajo del umbral de la pobreza económica. Más de la mitad de esas personas eran mujeres y 20 millones, población infantil.[9] El 8% de los europeos, 42 millones de personas, vivían en 2008 en condiciones de privación material grave; es decir, tenían dificultades para cubrir una serie de necesidades consideradas esenciales para llevar una vida digna en Europa como

5 Desde 2004, el denominado Income, Social Inclusion and Living Conditions (EU-SILC) es la fuente de referencia sobre comparativa de datos relativos a la exclusión social en Europa. Para más información, véase: https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions [Consulta: 23 de febrero de 2020].

6 Con la Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral se instaba a los Estados miembros a aplicar «una estrategia global integrada para la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral en la que se combinen un apoyo a la renta adecuado, unos mercados de trabajo inclusivos y acceso a unos servicios de calidad».

7 Sobre el alcance de la iniciativa en torno al Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y Exclusión Social, véase: www.2010againstpoverty.eu [Consulta: 23 de febrero de 2020].

8 Datos presentados en la conferencia de clausura del Año Europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión social celebrado en Bruselas en diciembre de 2010. El informe completo se puede consultar en European Commission 2010[b].

9 La población infantil en las estadísticas y fuentes de referencia de la Comisión es definida como aquella que es menor de 18 años. En algunos casos, se analizan de forma separada la situación de los menores entre 16 y 17 años a causa de su posición en el mercado laboral, ya que pueden trabajar.

Universidad Pontificia de Salamanca

son, por ejemplo, pagar las facturas pendientes o una calefacción adecuada. Los llamados "trabajadores pobres" representaban el 8% de la población trabajadora en 2008, y el riesgo de pobreza aumentó significativamente para las personas en paro, pasando del 39% en 2005 al 44%. Además, más del 9 % de la población europea en edad de trabajar vivía en hogares en los que no trabajaba ningún miembro. Alrededor de 34 millones de personas adultas que vivían en Europa en un hogar habían prestado actividades laborales durante un periodo inferior al 20% del que hubieran podido hacerlo.

La situación en España durante ese periodo arroja datos en algunos indicadores por encima del valor medio que corresponde al conjunto de la Unión Europea: El 19,5% de la población española se encontraba por debajo del umbral de pobreza relativa en 2009. La pobreza relativa alcanzaba en España a 9.162.000 personas en el 2008. Las tasas más altas de pobreza moderada se concentraban en los dos extremos del ciclo vital: los menores de 16 años (tasa de pobreza de 23,2% en el 2009) y los mayores de 65 (25,7% en 2009). En el 2006 se estimaba que la tasa de pobreza extrema comprendía entre el 2,6% y el 3,9% de la población en España y que 800.000 hogares españoles estaban en situación de exclusión severa (5,3%). Buena parte de los hogares, casi el 50%, afirmaba tener algún tipo de privación importante en su vida cotidiana. Una de las principales razones aducidas estaba relacionada con los costes de la vivienda que representaban una carga importante para las familias con hijos. El 33,9% de las familias tenía dificultades para afrontar gastos imprevistos y el 30,5% tenía dificultades para llegar a fin de mes en el 2009; estos porcentajes aumentaron respectivamente en un 5,4% y un 3,7% respecto al año anterior. Entre el 2007 y el 2009, se estimaba que un millón de personas cayeron en una situación de pobreza moderada o extrema, lo cual significa un aumento del 3,4%. Además, 2 millones de hogares habían sufrido una caída notable en su nivel de integración social respecto a 2007 (un aumento del 13,5%). A principios de 2010, el 19,6% de la población española sufría una pobreza moderada y el 3,1% pobreza extrema. En total, estaríamos hablando de algo más de 9 millones de personas (EAPN 2010: 24-26).

El objetivo de reducción de la pobreza de la Estrategia Europa 2020 tomó el relevo de la de Lisboa en 2010 bajo la presión de tener que hacer un esfuerzo mayor del previsto; en unas circunstancias que –como la misma Comisión reconoció– visibilizaban las debilidades estructurales de la economía europea y con un conjunto de lecciones aprendidas en el decenio anterior, de 2000 a 2010, que evidenciaban las limitaciones de la Unión Europea para acometer con éxito el objetivo de reducir la pobreza y la exclusión. El balance del cierre de 2010 obligó a fijar la posición de salida para esa visión de Europa 2020 unos pasos más atrás de lo esperado y en un contexto que auguraba dificultades para avanzar significativamente en su empeño por reducir la pobreza. Con presupuestos públicos

Universidad Pontificia de Salamanca

reducidos, se trataba de gastar menos, pero mejor, lo cual implicaba tener que "encontrar nuevas formas participativas de abordar la pobreza" sin que eso suponga "dejar de atender las necesidades allí donde surjan". Aun así, la Estrategia Europea 2020 se concretó en torno a una aspiración, el fortalecimiento de la Europa social, y un compromiso concreto: priorizar y adoptar medidas que permitiesen garantizar avances en el periodo 2010-2020. La reducción de la pobreza se convirtió en uno de los objetivos que la Comisión propuso en su visión de la economía de mercado recogida en la Estrategia Europa 2020 (European Commission 2010a) para un crecimiento no solo inteligente y sostenible, sino también integrador. La Comisión Europea aspiraba a alcanzar para 2020 el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; eficiente y competitiva, con un alto nivel de empleo que favoreciese la cohesión social y territorial. De manera específica, se propuso en 2010 rescatar durante la década 2010-2020 a más de 20 millones de personas de la pobreza, y reducir en un 25 % el número de ciudadanos y ciudadanas europeas que por entonces vivían por debajo de los umbrales nacionales de pobreza. En la misma dirección y con iguales objetivos han venido insistiendo desde entonces las directrices de política de empleo[10], que proponen reducir la pobreza en la UE mediante la incorporación de un mayor número de personas al mercado de trabajo.

La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social (European Commission 2010b) fue una de las siete iniciativas emblemáticas impulsada por la Comisión para concretar ese objetivo de garantizar la cohesión económica, social y territorial, con medidas y orientaciones concretas en cinco ámbitos de actuación, entre las que destacan tres de ellas para nuestro análisis sobre el reconocimiento y la institucionalización de las desigualdades complejas en la política europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Por un lado, la Plataforma proponía emprender acciones de coordinación y transversalidad de las políticas de inclusión social en el conjunto de las políticas relacionadas con el acceso al empleo; la protección social y acceso a los servicios esenciales; las políticas en materia de educación y juventud; las políticas de inmigración e integración de las personas migrantes; la inclusión social y la lucha contra la discriminación, y las políticas sectoriales. Otro ámbito de actuación estaba relacionado con la promoción de la innovación social basada en hechos (Evidence based social innovation) a través de la cual se esperaba facilitar una educación innovadora, formación y oportunidades de empleo para las comunidades más vulnerables. También se proponía trabajar

10 La Decisión (UE) 2019/1181 del Consejo, de 8 de julio de 2019, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, publicada el pasado 11 de julio de 2019 en el DOUE, mantiene en aplicación las premisas fijadas por la Decisión (UE) 2018/1215 del Consejo, de 16 de julio de 2018, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

Universidad Pontificia de Salamanca

en colaboración con otros agentes implicados y aprovechar el potencial de la economía social. Para ello, la Comisión propuso apoyar, a través del programa Progress, los intercambios regulares y las colaboraciones entre un conjunto más amplio de partes interesadas en ámbitos prioritarios específicos, como la inclusión activa, la pobreza infantil, la inclusión de los gitanos, la carencia de hogar y la inclusión financiera.

Las medidas para erradicar la pobreza comienzan así, de una manera más concreta, a fijar objetivos de coordinación entre diferentes factores que se interrelacionan con la pobreza reconociendo la necesidad de abordarla de manera más eficaz desde un enfoque más "holístico". Así, desde la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión se establecieron sinergias y medidas de coordinación con, entre otras, la Estrategia Europea para la Igualdad entre hombres y mujeres (2010-2015) y la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020[11]. También se creó un nuevo indicador AROPE (At Risk of Poverty and/or Exclusion) con el que se pretendía evaluar de manera más precisa la complejidad de factores de la pobreza y la exclusión social. Para ello, se introdujeron tres indicadores auxiliares: a) la tasa de riesgo de pobreza monetaria (percibir menos del 60% del salario medio); b) el índice de carencia material severa de bienes (hogares sin calefacción, TV, teléfono, vacaciones, posibilidad de afrontar gastos imprevistos, etc.); y c) el porcentaje de personas que viven en hogares con intensidad de trabajo muy baja (hogares donde entre todos sus miembros activos han trabajado menos del 20% de lo posible). Muchos estudios cuestionan que la tasa AROPE sea el indicador adecuado para medir los resultados sobre pobreza y exclusión social en la Estrategia Europea 2020, ya que parece estar muy condicionado por el entorno y la finalidad económica o social a la que se quiere aplicar (Vanhercke 2012; Frazer et al. 2014; Faura-Martínez et al. 2016; Sánchez-Vellve 2018: 102). No obstante, los avances iniciales que empezaron a vislumbrarse con la puesta en marcha en 2010 de estas iniciativas comunitarias, pronto se vieron frenados y limitados por el deterioro de la coyuntura económica y la precarización del mercado de trabajo; por la política europea de estabilidad presupuestaria y financiera; y, especialmente, por el escaso compromiso de los Estados miembro que no respaldaron suficientemente el objetivo fijado por la Estrategia Europea 2020 y promovieron medidas nacionales que, a lo sumo, como la propia Comisión señalo, hacían presagiar, en el mejor de los casos, una reducción de la pobreza en 12 millones de personas.

11 Comisión Europea (2010) Estrategia Europea sobre Discapacidad (2010-2020). *Un compromiso renovado para una Europa sin barreras para las personas con discapacidad* [COM(2010) 636 final]. [En línea] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0047 [Consulta: 9 abril 2020].

Universidad Pontificia de Salamanca

El año 2012 arroja el mayor porcentaje de pobreza y exclusión social en la Unión Europea, por encima del 25% y un incremento muy significativo del número de personas en situación de pobreza y/o exclusión social: 123,8 millones de personas. Por este motivo y con el fin de hacer frente a esta situación, la Comisión adoptó nuevas iniciativas en 2013. En su Comunicación titulada «Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión (Paquete sobre Inversión Social)»[12], de febrero de 2013, la Comisión instaba a los Estados miembros a dar prioridad a la inversión social en las personas socialmente más vulnerables; de manera específica, instaba a invertir en la infancia, con el fin de romper el ciclo de las desventajas. Con esta recomendación, la Comisión venía a reconocer el impacto de la crisis en la calidad de vida de la población infantil, cuyas tasas de pobreza han aumentado alarmantemente en muchos de los Estados miembros. También se destacaba la situación de las personas sin hogar en la Unión Europea y se proponían medidas para favorecer su acceso a una vivienda y a su integración social, a la par que se subrayaba la necesidad de revisar las normativas y prácticas de desahucios.

En 2015, La Comisión Juncker insiste en la prioridad de reforzar la inversión social para promover un crecimiento sostenido a largo plazo en la Unión Europea (Juncker 2015: 10), equiparando este objetivo al de otros organismos como la OIT, la OCDE o el FMI. En estos documentos se identifica el desempleo, especialmente el de larga duración, como una de las principales causas de desigualdad y exclusión social. Por ello, se insiste en la idea de promover mercados laborales eficientes con medidas que, entre otras cosas, permitan la ocupación de más personas de todos los grupos de edad; el equilibrio adecuado entre la flexibilidad y la seguridad de los contratos de trabajo; y una mejora de la educación y el aprendizaje permanente. La Comisión propuso también en 2015 una hoja de ruta hasta 2025 con políticas fiscales y de gasto especificas orientadas a la creación de empleo y de la renta disponible en los hogares. Al mismo tiempo iniciaba un debate sobre las rentas mínimas como medida para aumentar la eficiencia de las políticas sociales y contribuir, de esta manera, a cumplir el objetivo de la Estrategia 2020 de reducir la pobreza en, al menos, 80 millones de personas (European Commission 2015).

En 2016, las tasas de pobreza en Europa seguían por encima del nivel de referencia inicial y, como se ha señalado, solo comenzó a disminuir por primera vez en 2017. Ese mismo año, con la intención de apoyar la convergencia hacia unas mejores condiciones de vida y de trabajo en unos mercados laborales cada

12 Comisión Europea (2013): *Towards Social Investment for Growth and Cohesion-including implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM (2013) 83 final. [En línea] https://ec.europa.eu/eip/ageing/library/towards-social-investment-growth-and-cohesion-including-implementing-european-social-fund_en [Consulta: 9 abril 2020].

Universidad Pontificia de Salamanca

vez más flexibles, la Comisión presentó el Pilar Europeo de Derechos Sociales[13], iniciativa que se ha utilizado para emprender una serie de iniciativas legislativas y políticas, como la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles y el paquete de equidad social.

A partir de este contexto legislativo y normativo, cada Estado de la Unión miembro fijo sus propios objetivos para la reducción de sus tasas de pobreza a lo largo de la década 2009-2019. En España se estableció un objetivo poco ambicioso de intentar sacar de la pobreza y la exclusión social a un millón y medio de personas. De acuerdo, al Informe Arope de EAPN-España (2019), a falta de un año para el cumplimiento del plazo, se está muy lejos aún de alcanzar ese objetivo. En el año 2018, más de 10 millones de personas, el 21,5% de la población española, estaba en riesgo de pobreza y/o exclusión social. En el periodo 2014-2018 en el que hubo un crecimiento del PIB equivalente al 17,5%, apenas si se consiguió reducir en unas décimas las tasas de pobreza, lo cual viene a confirmar que el crecimiento económico no trae consigo una reducción de la pobreza. En 2018, se registró un incremento del empeoramiento de las condiciones de vida de las personas más pobres en el conjunto del periodo 2008-2018. Además, el 55,3% de la población en España tenía alguna dificultad para llegar a fin de mes. Es decir, más de la mitad de la población española vivía en ese momento en el límite de sus posibilidades[14].

3. POBREZA E INTERSECCIONALIDAD

La cartografía sobre la evolución de las políticas contra la pobreza y la exclusión permite poner de manifiesto la importancia que ambas cuestiones han ido adquiriendo desde el año 2000 en la agenda de la política social europea. A partir de 2010, la preocupación por las consecuencias de la pobreza en el crecimiento económico de la Unión Europea y su efecto, desigual pero muy significativo en los Estados miembros, consigue situar la lucha contra la pobreza y la exclusión

13 Consúltese para más información en: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_es [Consulta: 9 abril 2020].

14 Para un análisis más pormenorizado de los datos sobre pobreza y exclusión social en España, véase el 9º Informe de EAPN-ES/octubre 2019 (EAPN 2019). Una síntesis de los datos del Eurostat sobre la situación en el conjunto la Unión Europea en 2018, publicada en octubre de 2019, está disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10163468/3-16102019-CP-EN.pdf/edc3178f-ae3e-9973-f147-b839ee522578 [Consulta: 9 abril 2020].

Universidad Pontificia de Salamanca

social en el corazón de la Estrategia 2020 con un objetivo general de reducirla en al menos 20 millones de personas.

Como se ha señalado, el reconocimiento del carácter multidimensional de la pobreza ha permitido un conocimiento más realista de su naturaleza y alcance. Y las estrategias han tenido en cuenta no solo su dimensión económica sino otras dimensiones y factores como la educación o la sanidad. Estos, sin duda, junto con los que se han ido señalando en el epígrafe anterior, son aspectos que han incorporado avances en el desarrollo de esas políticas. Sin embargo, estas políticas han estado atravesadas por una serie de condicionantes tanto coyunturales como estructurales que han condicionado y adquirido un peso muy notable en sus resultados.

El enfoque propuesto en este trabajo ha consistido en poner de manifiesto cómo esas diferentes iniciativas políticas se han ido institucionalizando a lo largo de un periodo de fuerte inestabilidad económica: i) reconociendo, de manera retórica, el carácter múltiple de las desigualdades, pero no su complejidad; y ii) priorizando soluciones de eje-único para abordar de manera ´holística´ las situaciones de desventaja social. Esta aproximación por la que ha optado la Comisión plantea, al menos, dos problemas serios que cuestionan su efectividad y aportan cierta plausibilidad para entender las dificultades que ha tenido para alcanzar sus objetivos:

Por un lado, en las distintas estrategias desarrolladas desde 2010 no se reconoce el carácter diverso y complejo de las diferentes bases de la desigualdad que exigen situarlas histórica y contextualmente de manera diferente como problema político. Los indicadores utilizados para evaluar estas políticas incorporan umbrales de pobreza multinivel a partir de un objetivo general que debería haber tenido más en cuenta las referencias territoriales de cada Estado miembro, ya que el concepto de pobreza está fuertemente condicionado por el entorno y las realidades socio-económicas donde se quiere aplicar y que, en el caso de la Unión Europea, son muy diversas.

Por otro lado, aunque las estrategias han intentado ser cada vez más precisas a la hora de identificar quiénes son los grupos más vulnerables, la identificación de esa vulnerabilidad ha sido reactiva; es decir, se ha producido en función de los efectos de la coyuntura de crisis y ha estado condicionada en muchos casos por políticas económicas que han incidido negativamente y sin previsión en amplios grupos de la población. Aun así, la Comisión ha trabajado con el objetivo de ir dando respuestas adaptadas a las circunstancias específicas de grupos que presentan riesgos particulares. Sin embargo, esta estrategia, que ha sido recurrente a lo largo de este largo periodo, conlleva riesgos que deberían haber sido convenientemente evaluados. Por un lado, la priorización de determinados "grupos vulnerables" como estrategia traslada el foco de atención de un enfoque integral,

Universidad Pontificia de Salamanca

inclusivo y multidimensional a otro más específico y exclusivo. Los niños, los jóvenes, las mujeres, las personas dependientes, la población gitana, las personas con discapacidad, los *sin techo* han sido grupos de población considerados por la Comisión por estar expuestos especialmente al riesgo de pobreza o estar expuestos a formas extremas de privación o vulnerabilidad como consecuencia de la crisis. Se reacciona de manera rápida a la urgencia, a los efectos e impacto de la coyuntura económica y social en algunos colectivos, con medidas que no permiten incidir en el carácter estructural de muchas de esas desigualdades. Por otro lado, el modelo sugerido para estos colectivos no propone procesos sino medidas: enfatiza la prioridad de atender carencias, limitaciones y debilidades de esos grupos; propone destinar recursos para satisfacer necesidades porque se carecen de medios para conseguirlas, etc. Se corre el peligro de rescatar bajo esta perspectiva un modelo basado en un esquema de dominación, jerárquico, en el que el experto tiene la solución y la persona excluida el problema.

Finalmente, cabe señalar que el enfoque que ha guiado durante 20 años la lucha contra la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea se ha vinculado al de las políticas de empleo, y ha estado muy condicionado por las políticas económicas cuya prioridad ha sido la estabilidad económica y financiera de la Unión Europea. La falta de claridad sobre los instrumentos financieros y los responsables de traccionar estas iniciativas han sido factores que también han incidido en las dificultades para alcanzar los objetivos relacionados con la reducción de la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea. Son estrategias muy centradas en políticas de acceso al empleo, en detrimento de medidas para el efectivo desarrollo de políticas de inclusión activa: rentas mínimas adecuadas, acceso a servicios, una adecuada protección social, apoyo personalizado en el acceso al empleo, etc. Se propone además la creación de condiciones de acceso a empleo de calidad, lo cual, en sí mismo, ya es selectivo. Y excluyente, ya que, tal y como se desprenden de los datos de 2018, estas medidas han provocado un incremento de la tasa de pobreza y exclusión social en grupos de población trabajadora muy precarizada que, sin embargo, permanecen invisibilizadas en las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión.

Además, existen otros elementos más básicos que afloran de inmediato tras un rápido análisis del contexto que, sin ser muy riguroso, incide en lo acertado y urgente de los objetivos propuestos en la Estrategia Europa 2020, poniendo de manifiesto, al mismo tiempo, sus propias debilidades estructurales. Efectivamente, el contexto real de la sociedad europea devuelve la imagen de dinámicas, claras y concretas, muy defensivas a nivel económico y social, y muy ofensivas, en cambio en el ámbito de los derechos sociales. Las medidas propuestas por la Comisión, vistas en su conjunto, apuntan al posible riesgo de que los países centren sus esfuerzos en apoyar a las personas que tienen más facilidad o capacidades o

Universidad Pontificia de Salamanca

recursos para salir de su situación de pobreza y exclusión, en detrimento de las más débiles y vulnerables.

Las altas tasas de paro, el aumento de la precariedad del empleo, la degradación de los servicios públicos, la ausencia de medidas de promoción de la igualdad material; la reducción del gasto público en educación, los recortes en los sistemas sanitarios y de protección social; el debilitamiento del derecho al trabajo, la progresiva fragilidad del estado social; el aumento de las desigualdades en Europa, la distribución de la riqueza a favor de las rentas del capital, y no del trabajo, etc. Todos ellos son elementos "de contexto" que, contrastados con los textos programáticos de la Estrategia Europa 2020, apuntan a serias dificultades para afrontar un cambio de inercia respecto a la situación de pobreza y exclusión social en la Unión Europea.

Llama la atención cómo es posible abordar en un periodo de tiempo tan amplio estrategias relacionadas con la pobreza y la exclusión sin prestar atención a la interseccionalidad. Lo cierto es que este enfoque está ausente de los innumerables textos, directrices y orientaciones de la Comisión. También lo está la cuestión de las desventajas que solo muy tardíamente han sido relacionadas con el alarmante incremento de la pobreza infantil. Sin embargo, en términos generales, las desventajas son poco visibles en las narrativas de la política social europea. También son invisibles los análisis sobre los modos en los que interactúan entre sí distintas categorías, incluida la categoría de clase social, dentro de los grupos sociales.

Este trabajo propone incorporar el enfoque de la interseccionalidad en el diseño, la aplicación y la evaluación de las iniciativas de reducción de la pobreza. El análisis de las desventajas que se superponen y enfrentan a consecuencias concretas a las personas que están en una situación de pobreza y/o de exclusión social es un buen punto de partida para remediar esa invisibilidad. El enfoque interseccional proporciona una herramienta más refinada para la identificación de todas las variables que intervienen en las desigualdades, la manera en la que interactúan y las medidas de intervención que exige hacer frente a determinadas situaciones de pobreza. Además, permite identificar de manera más precisa cómo funcionan las desventajas interconectadas dentro de un mismo grupo o contexto social (enfoque intracategórico), comparando o contrastando las desventajas dentro de dos o más grupos sociales (intercategorias) o analizando el proceso social de la que son resultantes (enfoque anticategórico).

Invisibilizar el enfoque interseccional, por tanto, puede traer como consecuencia que se pasen por alto determinadas situaciones, contextos, procesos, asimetrías, dinámicas institucionales o relaciones de poder, cuyo resultado es la desigualdad y la desventaja social (Hankivsky y Cormier 2011). Tenerlo en cuenta permite identificar cómo operan y se entrelazan los sistemas de privilegio y opresión, y cómo las desigualdades van tomando diferentes formas, en contextos

Universidad Pontificia de Salamanca

diversos, dependiendo de la clase, el género o la raza. Las relaciones de poder pueden oscurecer ciertas cuestiones que enfrentan las personas con múltiples desventajas.

CONCLUSIONES

La política europea de lucha contra la pobreza y la exclusión está elaborada sobre la base de una serie de categorías que permiten reconocer su carácter multidimensional. Sin embargo, la falta de un marco interseccional en su formulación, aplicación y evaluación puede originar invisibilidad; es decir, puede llegar a excluir del sistema de protección a aquellos que experimentan múltiples desventajas. El enfoque de "eje único" puede pasar por alto a grupos sociales que se vuelven vulnerables por la intersección de más de un factor generador de vulnerabilidad. El examen de las formas en que los individuos y las comunidades responden a las políticas es fundamental para la aplicación y evaluación eficaces de las mismas. Un análisis interseccional de esas divergencias entre grupos proporcionaría conocimientos cruciales para la aplicación efectiva de las políticas públicas. Esto exige indagar más allá de las definiciones de una sola categoría de grupos vulnerables y examinar qué otros estratos de vulnerabilidad pueden estar interactuando para crear una situación de desventaja.

Un análisis intersectorial de políticas ayudaría a ilustrar cómo la atención a las relaciones de poder puede tener implicaciones directas para la comprensión de las políticas y prácticas públicas. Por ello, como conclusión de este trabajo, se afirma que un enfoque interseccional, atento a la interacción de categorías, a las diferentes dinámicas institucionales y contextuales, y al papel que las asimetrías y las relaciones de poder tienen, puede ser útil para la comprensión de la naturaleza intrincada y compleja de la pobreza y para el establecimiento de medidas más eficaces que contribuyan a erradicarla.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AÑÓN, Mª José, "Principio antidiscriminatorio y determinación de la desventaja". *Isonomía,* 39, 2013, 127-157.

BARRÈRE, Mª Ángeles; MORONDO, Dolores, "Subordinación y discriminación interseccional: Elementos para una teoría del derecho antidiscriminatorio". *Anales de la Cátedra Francisco Suárez,* 45, 2011, 15-42.

Universidad Pontificia de Salamanca

CHO, Sumi; CRENSHAW, Kimberlé W.; McCALL, Leslie, "Toward a Field of Intersectionality Studies: Theory, Applications, and Praxis". *Signs: Journal of Women in Culture and Society,* 38, 4, 2013, 785-810.

CHOO, Have Yeon y FERREE, Myra, "Practicing Inter-sectionality in Sociological Research: A Critical Analysis of Inclusions, Interactions, and Institutions in the Study of In-equalities". *Sociological Theory*, 28, 2, 2010, 129-49.

COLE, Elisabeth R., "Intersectionality and research in psychology". *American Psychologist*, 64, 3, 2009, 170-180.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, The Economics and social committee of the Regions on Social Policy Agency*, COM (2000) 379 [En línea]. http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/Data%20reports%20and%20studies/Reports%20and%20%20communication%20from%20EU%20Commission/20110804-121207_com_2000_379enpdf.pdf [Consulta: 8 abril 2020].

CRENSHAW, Kimberlé W., "Mapping the Margins Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color". *Stanford Law Review,* 43, 1991, 1241-1299.

—, *On Intersectionality: Essential Writings.* New York: The New Press, 2016.

CRUELLS, Marta, *La interseccionalidad política: Tipos y factores de entrada en la agenda política, jurídica y de los movimientos sociales.* [Tesis doctoral], Barcelona: Universidad de Barcelona, 2015.https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/288224/mcl1de1.pdf?sequence [Consulta: 8 abril 2020].

EUROPEAN ANTIPOVERTY NETWORK-ESPAÑA [EAPN-ES], *Propuestas del tercer Sector de Acción Social para una Estrategia de Inclusión Social 2020 en España,* 2010. [En línea]. https://www.eapn.es/publicaciones/63/propuestas-del-tercer-sector-de-accion-social-para-una-estrategia-de-inclusion-social-2020-en-espana [Consulta: 10 de enero 2020].

—, *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2018*. 9° Informe AROPE /Octubre, 2019. [En línea] https://www.eapn.es/estadodepobreza/ [Consulta: 10 de enero 2020].

EUROPEAN COMMISSION, E*urope 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM (2010) 2020*, 2010a. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF [Consulta: 10 de enero 2020].

—, *The European Platform against Poverty and Social Exclusion. A European framework for social and territorial cohesion*. COM (2010) 758 final, 2010b. [En línea]. https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0758_/com_com(2010)0758_en.pdf [Consulta: 10 de enero 2020].

—, *The social dimension of Economic and Monetary Union. Towards convergence and resilience*, European Political Strategy Centre. Issue 5/18 June, 2015. [En línea]. https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/social-dimension-economic-and-monetary-union_en [Consulta: 10 de enero 2020].

ESTÉVEZ, José A., "Pobreza y empleo en la Estrategia Europea 2020". *Oxímora. Revista Internacional de Ética y Política* 14, 2019, 1-9.

FAURA-MARTÍNEZ, Ursula; LAFUENTE-LECHUGA, Matilde y GARCÍA-LUQUE, Olga, "Risk of Poverty or Social Exclusion: Evolution during the Economic Crisis and

Universidad Pontificia de Salamanca

Territorial Perspective", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 156, 2016, 59-76.

FRAZER, Hugh; GUIO, Anne; MARLIER, Eric; VANHERCKE, Bart y WARD, Terry, "Putting the Fight against Poverty and Social Exclusion at the Heart of the EU Agenda: A Contribution to the Mid-Term Review of the Europe 2020 Strategy". *European Social Observatory Research* Paper, 15, 2014.

FREDMAN, Sandra, "Positive Rights and Positive Duties: Addressing Intersectionality". En SCHIEK, Dagmar y CHEGE, Victoria (ed.), *European Union Non-Discrimination Law: Comparative Perspectives on Multidimensional Equality Law*. London: Routledge, 2008, 73-89.

GRZANKA, Patrick, *Intersectionality: A Foundations and Frontiers Reader*. Philadelphia: Westview, 2014.

HANCOCK, Ange-Marie, "When Multiplication Doesn't Equal Quick Addition: Examining Intersectionality as a Research Paradigm," *Perspectives on Politics*, 5, 1, 2007, 63–79.

HANKIVSKY, Olena y CORMIER, Renee, "Intersectionality and Public Policy: Some Lessons from Existing Models". *Political Research Quarterly*, 64, 1, 2011, 217–29.

HILL COLLINS, Patricia y BILGE, Sirma, *Intersectionality.* Cambridge: Polity Press, 2016.

JUNCKER, Jean-Claude, *Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea*, Informe para la Comisión Europea, 2015, [En linea] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf [Consulta: 10 de enero 2020].

KANTOLA, Johanna y NOUSIAINEN, Kevät, "Institutionalizing Intersectionality in Europe". *International Journal of Feminist Politics* 11, 4, 2009, 459-477.

KOLDINSKA, Kristina, "EU Non-Discrimination Law and Policies in Reaction to Intersectional Discrimination against Roma Women in Central and Eastern Europe". En SCHIEK, Dagmar y LAWSON, Anna (ed.), *European Union Non-Discrimination Law and Intersectionality. Investigating the Triangle of Racial, Gender and Disability Discrimination*, London: Routledge, 2011, 571-593.

KRISZAN, Andrea; KJELE, Hege y SQUIRES, Judith, *Institutionalizing Intersectionality: The Changing Nature of European Equality Regimes.* London: Palgrave MacMillan, 2012.

LOMBARDO, Emanuela y VERLOO, Mieke, "Institutionalizing Intersectionality in the European Union? Policy Developments and Contestations". *International Journal of Feminist Politics* 11, 4, 2009, 478-494.

MacKINNON, Catharine, "Intersectionality as Method: A Note". *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 38, 2013, 1019-1030.

McCALL, Leslie, *Complex Inequality: Gender, Class, and Race in the New Economy*. New York: Routledge, 2001.

MOKRE, Monika y SIIM, Birte, "European Public Spheres and Intersectionality". En MOKRE, Monika y SIIM, Birte (ed.), *Negotiating Gender and Diversity in an Emergent European Public Sphere.* New York: Palgrave Macmillan, 2013, 43-60.

NASH, Jennifer C., "Re-thinking intersectionality". *Feminist Review* 89, 2008, 1-15.

Universidad Pontificia de Salamanca

OSORIO, Jaime y VICTORIANO, Felipe (ed.), *Exclusiones. Reflexiones críticas sobre subalternidad, hegemonía y biopolítica.* Barcelona: Anthropos, 2012.

PURDIE-VAUGHNS, Valerie y EIBACH, Richard, "Intersectional Invisibility: The Distinctive Advantages and Disadvantages of Multiple Subordinate-Group Identities". *Sex Roles*, 59, 5, 2008, 377–91.

SÁNCHEZ-VELLVÉ, Francisco J., "Eficacia de la política contra la pobreza en la UE. Evaluación con el *Fuzzy Poverty Indicator* (FPI)". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 163, 2018, 101-120.

VANHERCKE, Bart, "Social policy at the EU level: from the Anti-Poverty Programmes to Europe 2020", *European Social Observatory*, 2012, [En línea] http://www.ose.be/files/publication/2012/Vanhercke_2012_BckgrndPaper_EC_12122012.pdf [Consulta: 22 de febrero 2020].(Ref: VC/2012/0658).

VERLOO, Mieke, "Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union". *European Journal of Women's Studies* 13, 3, 2006, 211-228.

—, "Intersectional and Cross-Movement Politics and Policies: Reflections on Current Practices and Debates". *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 38, 4, 2013, 893-915.

WALBY, Silvya; ARMSTRONG, Jo y STRID, Sofia, "Intersectionality: Multiple Inequalities in Social Theory". *Sociology* 46, 2, 2012, 224-240.

WINKER, Gabriele y DEGELE, Nina, "Intersectionality as multi-level analysis: dealing with social inequality". *European Journal of Women's Studies* 18,1, 2011, 51-66.

Universidad Pontificia de Salamanca