

Septiembre 2017

Palabras clave: exclusión social, planes de inclusión social, perspectiva de género, políticas públicas**Exclusión social, políticas de inclusión y desigualdades de género**

Natalia Rosetti

Doctora en Ciencias Políticas, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. Universidad Autónoma de Barcelona

Este artículo tiene como finalidad discutir el concepto de exclusión social, revisar planes de inclusión social en las diferentes escalas de gobierno y analizar la introducción de la perspectiva de género en estos debates y políticas. Como punto de partida, se introducen diversas líneas de pensamiento que ya han analizado el concepto de exclusión, y que han planteado modelos diferenciados de políticas de inclusión. En segundo lugar, se presenta una aproximación a los principales planes de inclusión e instrumentos que han aglutinado acciones contra la pobreza y la exclusión social –desde la Unión Europea hasta la escala local–, donde destacan algunas experiencias que trabajan la dimensión de género como es el caso de Alt Empordà y Barcelona. Por último, se propone una agenda inclusiva y feminista que se debe reforzar desde el municipalismo.

Tiempos de crisis, más desigualdad social y de género¹

El debate sobre exclusión social, políticas de inclusión y desigualdades de género señala tres cuestiones básicas como punto de partida. En primer lugar, las desigualdades que nacen del modelo capitalista y del modelo patriarcal y que configuran un sistema de relaciones de poder basadas en la clase y el género, atravesando y condicionando las relaciones sociales en todas las esferas de la vida. El capitalismo deja intervenir al patriarcado en todo lo que le resulta útil y le permite reproducirse (Otero, 2013), configurando, así, la ideología de este último.

Se trata de un sistema socioeconómico en el que la vida queda supeditada a la acumulación de capital y lo único que recibe valor es el trabajo productivo (Pérez Orozco, 2014).

En segundo lugar, se producen transformaciones a ritmo vertiginoso en las estructuras sociales que marcan un cambio de época, con repercusiones sociales, económicas y culturales de gran alcance. Un contexto donde los procesos de inclusión y exclusión se vuelven más difusos y donde se amplían situaciones de precariedad y de ruptura de los vínculos sociales. La perspectiva interseccional de género aporta elementos de análisis sobre la intervención de otros factores de desigualdad y discriminación que se debe tener en cuenta para aproximarnos a los procesos de exclusión social.

1. Este artículo se ha elaborado gracias al debate e intercambio del Seminario Ciudades y Personas del Instituto de Ciencias Políticas y Sociales. Una versión más amplia se ha publicado en De La Fuente, M. (coord.) “Exclusión social y género en el ámbito local. Transversalidad, interseccionalidad y empoderamiento”, Barcelona: ICPS.

Por último, en un momento de crisis económica se agravan las situaciones de desigualdad y exclusión social, situando este tema en el centro de la agenda política, al menos en el plano discursivo. Como evidencian varios estudios, las políticas de austeridad impuestas en los países europeos han agravado las desigualdades entre hombres y mujeres (Bettio et al, 2012; Gálvez, 2013). Las políticas de austeridad afectan especialmente a las familias en las tareas de cuidado, en ámbitos clave como la atención a la dependencia, la atención sanitaria o la infancia. Por una parte, aumenta la necesidad de acceder a un puesto de trabajo aunque este reúna peores condiciones, y por otra, se incrementa la presión sobre las mujeres para asumir más trabajo reproductivo.

Crisis, género y exclusión social se hallan, de este modo, interrelacionadas especialmente por la situación de las mujeres con respecto a la economía formal, informal y de cuidados (Gálvez, 2016). En definitiva, se produce un proceso de mercantilización y familiarización de actividades que, antes de la crisis, habían asumido, en parte, los poderes públicos. Todo ello acompañado de un discurso que intensifica los roles tradicionales de género, agravando situaciones de exclusión social e incluso de violencia machista (Ezquerro, 2011). Es, por tanto, un refuerzo del dominio patriarcal, tanto en aspectos materiales que afectan sobre la vida cotidiana de las mujeres, como en aspectos más simbólicos y culturales.

1. Perspectivas sobre exclusión social y procesos de inclusión

Las transformaciones producidas en las sociedades capitalistas han conducido a incorporar nuevos conceptos para definir procesos sociales complejos. El debate académico ha identificado múltiples situaciones de descalificación, vulnerabilidad y pérdida de vínculos que incorpora el concepto de exclusión social. Se trata de un concepto ampliamente aceptado, introducido por el ámbito institucional como elemento central de sus planes de inclusión social. Las definiciones de estos conceptos están politizadas, por lo que es relevante explorarlas.

En el siglo XX, el gobierno francés introduce la noción de exclusión social por primera vez en Europa durante la década de los 80. Posteriormente, se añaden Reino Unido y la Unión Europea, recogiendo el concepto en la cumbre de Lisboa en 2000. Durante el siglo XXI, diversas escalas de gobierno, desde el ámbito local hasta el internacional, adoptan la noción de inclusión social como base central de sus políticas. De esta manera, se elaboran planes que reúnen un conjunto de acciones que ya existían de manera segmentada y se incorporan nuevas líneas de acción para la inclusión.

Uno de los argumentos para defender el concepto de exclusión es que la noción de pobreza atiende a los aspectos económicos y de renta de las desigualdades, un posicionamiento 'estático' que ignora otras dimensiones de vulnerabilidad o exclusión. La feminización de la pobreza se refiere al aumento de esas desigualdades y al grave impacto sobre los ingresos y capacidad económica de las mujeres. Sin embargo, la noción de pobreza, al centrarse en aspectos distributivos e individuales, no favorece la incorporación de la perspectiva de género, sobre todo cuando se utiliza en los hogares como base de análisis, invisibilizando, así, otras situaciones de exclusión (Valls y Belzunegui, 2014). Ante las situaciones de riesgo y vulnerabilidad, con múltiples detonantes y dimensiones, el concepto de exclusión social adquiere mayor capacidad explicativa. Se refiere, en definitiva, a un modelo social a partir del cual un sector de la población se encuentra al margen de los derechos sociales y de ciudadanía, configurando espacios de vulnerabilidad y de riesgo con diferentes intensidades (Castel, 1997).

Los principales ámbitos de exclusión social no se hallan exclusivamente vinculados a recursos económicos y a la esfera productiva. Como se explica en la tabla 1, se añaden otros ámbitos y dimensiones vinculados a la formación, al ámbito social y sanitario, habitacional, relacional, comunitario, espacial-territorial y, sobre todo, a los procesos de ruptura de vínculos sociales y comunitarios. En la medida en que se tienen en cuenta otras dimensiones no estrictamente económicas, el concepto de exclusión social permite la incorporación de la mirada de género al incorporarse el sistema de relaciones desigualitarias entre mujeres y hombres (De la Cal, 2009).

La siguiente tabla recoge las principales dimensiones de exclusión social, introduciendo los usos del tiempo y la carga de trabajos, también de la esfera reproductiva, como indicadores básicos de exclusión económica.

Tabla 1. Principales ámbitos de exclusión social.

Ámbitos de exclusión	Dimensiones
Económico	Monetaria (renta) Uso del tiempo y carga de trabajos
Ocupacional	Acceso al mercado laboral Condiciones laborales
Formativo	Acceso al sistema educativo Capital formativo
Socio-sanitario	Condiciones de vida y salud, morbilidad Acceso recursos sanitarios Salud física, psíquica y emocional
Habitacional	Accesibilidad Condiciones de la vivienda
Relacional	Redes familiares y personales Vínculos comunitarios
Comunitario-político	Derechos de ciudadanía Participación
Espacial-territorial	Físico Socio-espacial Económico

Nota: Elaboración propia a partir del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP), 2004.

No siempre es fácil pasar de la teoría al estudio empírico de los fenómenos sociales, principalmente porque depende de los indicadores seleccionados y de las fuentes de información disponibles. Introducir indicadores precisos que midan las situaciones diferenciadas entre hombres y mujeres es uno de los principales obstáculos y retos para obtener un conocimiento riguroso que permita actuar en consecuencia. Por otra parte, la flexibilidad y amplitud del concepto de exclusión social ha levantado críticas por su ambigüedad y por las dificultades de obtener una definición precisa y metodológicamente rigurosa. Si bien el concepto de exclusión social genera consenso, no todas las aproximaciones comparten la misma perspectiva. Por este motivo, consideramos relevante revisar las diferentes aproximaciones al concepto.

Paradigmas explicativos de la exclusión social

Aunque hay aceptación generalizada del concepto de exclusión social, también se ha criticado el hecho de que no siempre define con precisión las causas que conducen a la exclusión. El debate también ha planteado cuál ha de ser el concepto opuesto. En este caso, las perspectivas analíticas apuntan hacia diferentes nociones de lo que es exclusión social y cuáles son los procesos de inclusión social. Estas propuestas no solo despliegan diferentes definiciones de los procesos de exclusión social, sino que apuestan por respuestas diferentes que, en consecuencia, tienen implicaciones en las políticas públicas y en el modelo social al cual aspiran.

Para introducir las diversas 'líneas de pensamiento', se presentan los paradigmas explicativos que han elaborado Silver (1994) y Levitas (2005). La primera sostiene que se han construido tres modelos explicativos de exclusión social que toman como referencia diferentes campos del

pensamiento político: el republicanismo, el liberalismo y la socialdemocracia. La segunda autora analiza los discursos en contexto británico y determina tres relatos sobre el concepto de exclusión social con diferentes elementos centrales: la redistribución, la integración social y, por último, la visión conservadora vinculada a la defensa del mercado y la integración laboral. Estos tres discursos que identifica Levitas presentan cierta correspondencia con los tres modelos explicativos de Silver.

La tabla 2 recoge estos tres modelos explicativos añadiendo un cuarto paradigma entendido como perspectiva más plural –que abarca explotación y dominación como causas principales de las desigualdades– y que, por tanto, defiende una transformación radical de la sociedad. Si bien los otros tres paradigmas entienden la inclusión social dentro de un determinado orden establecido, la última propuesta considera que, para revertir desigualdades de clase y género, se debe compatibilizar la radicalización democrática con políticas de apropiación de poder para alcanzar una sociedad sin pautas de dominación capitalistas o patriarcales. Una ‘política social para la igualdad’, así, tendría que incorporar el reconocimiento de las identidades con los procesos de redistribución necesarios para revertir las desigualdades (Fraser, 1995).

Tabla 2. Paradigmas explicativos de la exclusión social.

Paradigma	Discurso	Modelo social	Modelo de política pública	Sensibilidad de género
De las actitudes individuales	Individualismo: esfuerzo y motivación	Modelo de mercado	Políticas <i>workfare</i> : priorizar inserción laboral	Nula sensibilidad de género
De la desvinculación social	Solidaridad y cohesión	Integración social	Políticas activas de inclusión	Nula o baja sensibilidad de género
De las desigualdades	Redistribución e igualdad	Derechos sociales y ciudadanía	Políticas redistributivas de bienestar	Sensible al género (algunas propuestas)
De la explotación y dominación	Transformación social	Modelo social alternativo. Reconocimiento de diferencias	Políticas emancipadoras y acciones de empoderamiento y autonomía	Sensible al género

Nota: Elaboración propia

El paradigma de las actitudes individuales remite al esfuerzo y a la motivación de la persona, quien debe aprovechar las oportunidades que le ofrece la sociedad. Desde una visión neoconservadora, especialmente vinculada al pensamiento liberal anglosajón, se defiende la incorporación al mercado asalariado como vía principal, o única, para la inclusión social. Las denominadas políticas *workfare* propugnan sustituir los sistemas de protección social por un sistema de incentivos y de medidas coercitivas, de diversa intensidad, para insertarse en el mercado laboral. Argumentos como la trampa de la pobreza y la cultura de la dependencia vinculan situaciones de exclusión con los excesivos subsidios públicos que desmotivan a los individuos a acceder al mercado laboral (Davies, 2005). Una línea de pensamiento legitimadora de los recortes del Estado de bienestar y que sustituye la idea de inclusión social por la ‘ocupabilidad’ y la inserción laboral como finalidades prioritarias.

El paradigma de la desvinculación social o modelo de solidaridad conecta con las ideas del republicanismo francés y propone mecanismos de integración social para evitar la ruptura o debilitamiento de vínculos sociales, causa principal de los procesos de exclusión. Por tanto, apuesta por políticas activas de inclusión y por el mercado laboral como ámbitos preferentes de intervención para conseguir la integración social.

Por su parte, el paradigma de las desigualdades, también denominado monopolio, considera el contexto de concentración de poder en detrimento de sectores sociales que quedan excluidos como una de las causas de las desigualdades. Los derechos ciudadanos y las políticas redistributivas clásicas de la socialdemocracia son las propuestas principales contra las desigualdades. Algunas propuestas sitúan la centralidad del género. Por último, el paradigma de la explotación y la dominación considera la diversidad y es más abierto a incorporar la perspectiva de género. Las ideas radicales vinculadas plantean la transformación social; el mercado laboral ya

no se considera el único espacio de inclusión social, como defienden los otros modelos, incluyendo el reconocimiento de todos los trabajos.

Estos paradigmas explicativos de la exclusión social no son monolíticos y suponen cierta simplificación de los discursos, pero su identificación sirve para recoger diferentes miradas sobre los factores explicativos de la exclusión y sus respectivos modelos de política pública. Consideramos también relevante en relación al género la manera como estas perspectivas desatienden las desigualdades entre hombres y mujeres, motivo por el cual situamos el cuarto paradigma como diferenciado. Solo el paradigma de las desigualdades contiene algunas propuestas sensibles al género, mientras que son las propuestas más radicales las que incorporan la perspectiva de la economía feminista y el género como elemento relevante, e incluso central.

2. Políticas de inclusión social y perspectiva de género en diferentes esferas de gobierno

Como principales instrumentos políticos de lucha contra la exclusión social destacan la Estrategia Europa 2020, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social que desarrollan los Estados de la Unión Europea y, en ámbito catalán, el Plan de acción para la lucha contra la pobreza y para la inclusión social, así como un programa específico para el impulso de planes locales de inclusión social. Además, ayuntamientos, consejos comarcales y consorcios locales han impulsado planes propios de inclusión social. El concepto de inclusión social ha sido la alternativa conceptual escogida y se ha incorporado a las políticas públicas.

Tabla 3. Estrategias y planes de inclusión social multinivel.

Esfera de gobierno	Estrategias y planes de inclusión social
Unión Europea	Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador Pilar Europeo de Derechos Sociales 2017
Estado español	Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAIS) 2013-2016
Cataluña	Plan de acción para la lucha contra la pobreza y la inclusión social en Cataluña 2015-2016
Local	Planes locales de inclusión social (48 municipios, consejos comarcales y consorcios) *

*Según datos Departamento Asuntos Sociales, Trabajo y Familia 2016.

Nota: Elaboración propia

La debilidad de la dimensión social y de género en la Unión Europea

Desde la aprobación de la Agenda Social Europea el año 2000, los países adquieren el compromiso de elaborar Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIS). De este modo, se acuerda mejorar la coordinación en la lucha contra la exclusión social y la pobreza, señalando 2020 como horizonte para eliminar la pobreza de la UE y reducir drásticamente el paro. A pesar de las buenas intenciones, la realidad queda lejos de los objetivos fijados. En este sentido, la dimensión social comunitaria no ha sido una prioridad: en primer lugar, debido al componente voluntarista de los mecanismos para aprobar y aplicar las líneas estratégicas en materia social y de ocupación y, en segundo lugar, debido a las limitaciones del presupuesto de la Unión Europea, expresado en partidas sociales y en el Fondo Social Europeo.

Para alcanzar los objetivos de inclusión social se opta por una metodología –llamada Método Abierto de Coordinación– y unos instrumentos –los Planes de Acción Nacionales– que deberían garantizar una armonización de las políticas, con el establecimiento de indicadores compartidos y la transferencia de buenas prácticas. Con esta estrategia, calificada de neovoluntarista, se impulsa el Método Abierto de Coordinación Social que tiene por finalidad coordinar las políticas sociales en los países de la Unión.

La Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador se aprobó en 2010 con la intención de mejorar la competitividad de la UE, reforzando el modelo de economía de mercado e introduciendo otras variables no centradas exclusivamente en el aumento del Producto Interior Bruto. La Estrategia fijó cinco objetivos principales interrelacionados entre sí, entre los cuales destacan la reducción de la pobreza y la exclusión social (antes de 2020, reducir a 20 millones de personas bajo el umbral de pobreza y exclusión social, por debajo del 25%) y siete iniciativas emblemáticas, una de ellas la creación de la Plataforma Europea contra la Pobreza.

La crisis económica ha comportado una revisión de esta estrategia. Se reconoce que las desigualdades han ido en aumento y que los objetivos, en materia social y de ocupación, especialmente sobre pobreza, no se han cumplido (Comisión Europea, 2014). En relación a las desigualdades de género, entre los compromisos que establece la Estrategia Europa 2020 solo se menciona la desigual situación de hombres y mujeres en relación a su participación en el mercado laboral, señalando como finalidad principal el aumento de la población activa, especialmente en el caso de las mujeres.

En un contexto de crisis institucional como el que vive la UE, la Comisión Europea ha aprobado el Pilar Europeo de Derechos Sociales (Comisión Europea, 2017) como intento de impulsar las políticas sociales. La nueva estrategia prioriza claramente la inserción en el mercado laboral, con dos de los tres ejes prioritarios en materia de ocupación: un primer capítulo dedicado a la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado laboral y un segundo sobre condiciones laborales justas. Finalmente, el tercer capítulo del Pilar de Derechos Sociales se refiere a la inclusión y protección social. De nuevo, la igualdad de género está directamente relacionada con la participación en el mercado laboral, tanto para aumentar el volumen de mujeres ocupadas, como por las condiciones en que desarrollan su trabajo. Si bien se explicita que la igualdad de género se debe construir en todas las áreas, es evidente que las líneas de acción se deben vincular al mercado laboral, también en relación a la conciliación vida-ocupación. El Pilar Europeo de Derechos Sociales es, de momento, una declaración de intenciones de la Comisión Europea, ya que no viene acompañado de acciones concretas ni de presupuesto, sino que más bien se trata de un conjunto de recomendaciones que tendrán que desarrollarse en el futuro.

En definitiva, las estrategias contra la exclusión social de la Unión Europea tienen un componente voluntarista que conduce a una aplicación desigual por países y que no les compromete en sus políticas sociales. A pesar de la situación de emergencia social, para la Unión Europea las políticas sociales se han convertido en una carga en lugar de una solución y la perspectiva de género no ha sido prioritaria ni se encuentra presente como elemento transversal en las políticas comunitarias para la inclusión social. Además, la inclusión social se entiende prioritariamente como la participación en el mercado laboral, obviando que existen otros trabajos y enfocando las acciones de igualdad hacia la prioridad de que las mujeres se incorporen en el mercado laboral.

La inclusión activa del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAIS)

A partir de 2001 se comienzan a aprobar los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social –los cuales deberían tener una revisión bianual; en el caso español, el último es el PNAIS 2013-2016. Este Plan adapta los compromisos de la Estrategia Europa 2020 de reducción de la pobreza y exclusión y se marca el objetivo de sacar de la pobreza y la exclusión al menos a un millón y medio de personas². El concepto clave del Plan es la ‘inclusión activa’ y las acciones para favorecer la integración de las personas en el mercado laboral. El Plan 2013-2016 recoge las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea y asume como prioridad para reducir el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión reforzar las políticas activas de ocupación, considerando la desocupación como el principal factor de exclusión social. Ello, acompañado de una mayor “adecuación, eficiencia y eficacia” de las políticas y una crítica por no incorporar el

2. A este indicador se suman otros vinculados a la participación en el mercado laboral (la tasa global de ocupación debería ser del 74% y, para las mujeres, 68,5% para 2020) y el sistema educativo, con la reducción de las tasas de abandono escolar hasta el 15% y conseguir que el 44% de las personas entre 30 y 44 años tengan educación superior.

objetivo de la inserción laboral en todas las políticas sociales. Paradójicamente, en un momento en el que el paro aumenta y el discurso político oficial destaca la relevancia del ámbito laboral, las políticas activas de ocupación han sufrido drásticos recortes, como el conjunto de políticas de bienestar (en el período 2011 a 2013 se reduce un 50% el presupuesto de políticas activas de ocupación).

El plan considera que la población objeto, además de perfiles tradicionales de pobreza y exclusión, debe incluir a personas que se encuentren en el umbral de la pobreza y en situaciones de entrada y salida. En este punto se hace referencia a la precariedad de los “trabajadores pobres” como factor de exclusión, pero no se incluyen acciones concretas para combatirla. Tomando como referencia la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE), se considera que la desocupación es un factor determinante en la exclusión social y que, por tanto, se deben priorizar las políticas activas de ocupación. Siguiendo con este indicador, las situaciones de pobreza y exclusión afectan de manera similar a hombres y mujeres, si bien se reconocen las carencias de este indicador para abarcar la *feminización* de la pobreza, teniendo también presente que en el contexto pre-crisis la situación de las mujeres era peor.

Una muestra de la debilidad de estos instrumentos “voluntarios” es que en el período 2010-2014, momento álgido de la crisis económica, no se aprobó ningún plan de inclusión. Con un impacto muy limitado, los anteriores PNAIS no consiguen ni siquiera erigirse como espacios de coordinación de los planes autonómicos, mientras que estos se han centrado casi exclusivamente en dar soporte a las entidades locales (Quintana y Campruví, 2015).

En resumen, las estrategias de inclusión social del Estado valoran la inclusión social a partir de la participación en el mercado laboral, mientras que otras medidas destinadas a “las personas imposibilitadas para trabajar” se articulan de forma residual y la perspectiva de género es inexistente en el plan. A pesar de la institucionalización de las políticas de igualdad, se ha producido un paso atrás en este ámbito, como demuestra la ausencia de transversalidad o de *gender mainstreaming* en el conjunto de políticas públicas y en las políticas sociales en particular (Lombardo y Leon, 2014).

La centralidad de la ocupación remunerada y la mejora de la ocupabilidad como objetivos prioritarios conectan con el modelo *workfare* que defiende el paradigma conservador de las actitudes individuales. Aunque se reconoce que la exclusión social es un fenómeno multicausal y complejo, finalmente el proceso de inclusión social se centra casi en exclusiva en la participación en el mercado laboral. De aquí la importancia de incorporar a las mujeres en un trabajo remunerado, una visión que no contempla otros trabajos.

El caso catalán y la dimensión local de los planes de inclusión social

Desde 2006 se han elaborado tres planes de inclusión social en Cataluña; los dos primeros, durante un periodo de cuatro años y el último, bianual, que reincorpora el concepto de pobreza en su enunciado, tomando como referencia el Plan integral de lucha contra la pobreza y la exclusión social 1995-2000. Todos ellos contaron con la participación de las entidades más representativas de la iniciativa social que trabajan en el campo de la inclusión. Su voluntad es ser un instrumento transversal y con una mirada integral de los procesos de exclusión-inclusión, motivo por el cual se encuentran implicados varios departamentos de la Generalitat de Cataluña.

El Plan para la inclusión y la cohesión social en Cataluña del periodo 2006-2009 priorizaba la coordinación con los entes locales para impulsar Planes Locales de Inclusión Social (PLIS). Siguiendo las directrices de la Unión Europea, consideraba la proximidad elemento imprescindible para elaborar y desarrollar políticas de inclusión y, por tanto, el protagonismo se centraba en los gobiernos locales. A partir del apoyo metodológico y con la creación de espacios de colaboración y de seguimiento de los planes, se reforzaba la idea de “municipios inclusivos” con la elaboración de políticas de inclusión social que deberían recoger una amplia participación, también de las personas destinatarias de las acciones (Quintana y Campruví, 2015).

Las nuevas políticas de inclusión social constatan que las políticas clásicas del Estado de bienestar son insuficientes para hacer frente a los nuevos riesgos y necesidades y que debemos pasar de una lógica tradicional a una innovadora: con perspectiva comunitaria y participación, visión estratégica y trabajo multinivel y transversal, reconociendo al mismo tiempo las especificidades locales³. Ello se concreta a escala local a través de la creación de espacios propios de los Planes de Inclusión donde canalizar la participación y la co-producción (Mesas sectoriales, Consejos, Acuerdos, etc.) y la perspectiva de dar el máximo protagonismo a las personas que inician itinerarios de inclusión. En segundo lugar, la visión estratégica se materializa en la necesidad de incorporar instrumentos de conocimiento y planificación (sistemas de información y seguimiento de planes, organización de jornadas de difusión y debate) y, por último, otorgar márgenes de autonomía para adaptar cada plan de inclusión social a la realidad de cada territorio.

Entre las acciones desarrolladas en el primer plan, la gran mayoría de medidas se inscriben en el marco de políticas sociales, educativas y de salud (el 78%) y la mitad del conjunto de acciones tienen un carácter asistencial y paliativo (21% de las acciones son ayudas económicas directas) y se canalizan principalmente hacia la infancia y adolescencia (el 60%), mientras que las personas mayores son las menos beneficiadas, con un 9% de acciones (Generalitat de Catalunya, 2010). No obstante, se reconoce que no se ha realizado una evaluación rigurosa y global de las políticas de inclusión.

El Plan de acción para la lucha contra la pobreza y la inclusión social en Catalunya 2015-2016 se inscribe en la Estrategia Europea 2020 y se despliega en varios ejes estratégicos. Este último plan bianual (el año 2014 se queda sin 'cobertura' de ningún plan) sitúa la pobreza y la exclusión social de la infancia y adolescencia como ejes prioritarios, aportando el 26% de los recursos que se destinan al plan para 2015, un total de 1.066 millones de euros, y también se aprueba un plan específico de atención a este colectivo para 2015-2018. El resto de las 165 actuaciones que detalla el Plan se distribuyen en cinco ejes generales destinados a cubrir necesidades básicas (con casi la mitad de los recursos del Plan), la ocupación (16% del presupuesto) y se encuentran mucho menos dotados en los ámbitos de vivienda (7% del total de presupuesto), social y comunitario (con el 3,7%). Prácticamente la mitad de recursos del Plan corresponden a los Departamentos de Empresa y Ocupación (29%) y Bienestar Social (casi el 20%) (Generalitat de Catalunya, 2015). El Plan no supone un esfuerzo presupuestario añadido a las políticas de inclusión, pues recoge lo que cada Departamento tiene ya asignado, con el intento de aportar una mirada más global y estratégica al conjunto de políticas⁴.

La perspectiva de género no se incorpora en estos planes y el colectivo de mujeres ni siquiera se menciona como prioritario; solo en alguna acción concreta, por ejemplo, en relación a la violencia machista. En el Plan de acción tampoco se presentan datos estadísticos desagregados por sexo, ni en el análisis ni en el conjunto de indicadores anexados de seguimiento del plan. Solo se introducen algunos indicadores de contratación para determinados colectivos de mujeres y es significativo que el lenguaje usado sea el genérico masculino, mientras que uno de los conceptos más utilizados a lo largo del Plan es el de 'familia'. En el listado de buenas prácticas de inclusión de una quincena de entidades locales no hay mención alguna a las desigualdades de género. En definitiva, las desigualdades entre hombres y mujeres no se incorporan dentro de las estrategias de inclusión social desarrolladas hasta ahora.

A escala local, el Programa para el desarrollo de Planes Locales para la Inclusión Social (2014), seleccionado entre las buenas prácticas del Plan Nacional español, continúa vigente. En 2016, un

3. Departamento de Bienestar Social y Familia (2014) "Documento marco del programa para el desarrollo de planes locales para la inclusión social", Generalitat de Catalunya, Colección Eines 19.

4. Departamento de Bienestar Social y Familia (2015), Memoria justificativa de la propuesta de acuerdo de gobierno por el cual se aprueba el Plan de acción para la lucha contra la pobreza y para la inclusión social 2015-2016, Generalitat de Catalunya.

total de 48 entidades locales (38 municipios y 10 consejos comarcales y consorcios) han aprobado planes propios de inclusión, la mitad en la provincia de Barcelona. Otras instituciones locales como la Diputación de Barcelona han elaborado programas de complemento a las políticas de inclusión social⁵. Entre los entes locales, algunos ayuntamientos son pioneros, como el de Santa Coloma de Gramenet, que cuenta con un Plan local de inclusión social desde 2004 y el de Barcelona desde 2005.

Dos experiencias de referencia: Barcelona y Alt Empordà

A pesar de ser territorios muy diferentes, los casos del Consejo Comarcal de Alt Empordà y del Ayuntamiento de Barcelona son prácticas concretas que priorizan en la agenda la transversalidad de género y la lucha contra la feminización de la pobreza y la exclusión social (De la Fuente, 2016). La experiencia comarcal del Plan para la inclusión y la cohesión social de Alt Empordà 2013-2016 es interesante como ejemplo de transversalización de la perspectiva de género en todas las fases de las políticas de inclusión. Las desigualdades entre hombres y mujeres y las estrategias para eliminarlas se incorporan en el diagnóstico y conceptualización del Plan, en la implementación y evaluación del mismo y en la estrategia comunicativa y de sensibilización.

A pesar de las dificultades para obtener fuentes de información y estadísticas con perspectiva de género, en el caso de Alt Empordà –que comprende 68 municipios–, se ha dado relevancia a los aspectos de análisis y generación de conocimiento como base para planificar las políticas de inclusión. También destaca el interés por establecer mecanismos de seguimiento del plan que permitan evaluar, cuantitativa y cualitativamente, acciones para la inclusión social y hacerlo con una mirada específica de género. Algunos ejemplos de esta sensibilización de género son la formación interna en esta materia o las bases del concurso de proyectos de inclusión social de la comarca en que se valora específicamente la perspectiva de género. Seguramente, el hecho de que haya un equipo técnico de inclusión sensibilizado y con capacidad de liderazgo ha contrarrestado otras limitaciones, como las dificultades ante una agenda de igualdad en retroceso, las limitaciones competenciales y de gobernación, la debilidad del tejido asociativo de mujeres o unas estructuras políticas y administrativas con baja o inexistente sensibilidad de género, como apunta Quintana (2016).

Barcelona es un referente en políticas inclusivas y en trabajo en red a escala europea e internacional. Es uno de los gobiernos locales más activos en redes de ciudades mundiales sobre políticas inclusivas: a escala internacional, en Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) en mandatos anteriores y, en la actualidad, a través de Eurocities, donde ostenta la presidencia del Foro Social. Trabajo en red que también se aplica a escala local, ya que en la ciudad existe un espacio específico de co-producción de políticas de inclusión. El Acuerdo Ciudadano para una Barcelona Inclusiva elabora, desde 2006 y con más de 600 entidades participantes, una Estrategia Compartida para hacer frente a la exclusión social.

Desde una perspectiva de lucha contra las desigualdades de género, cabe destacar la Estrategia contra la feminización de la pobreza y la precariedad aprobada en 2016, incluida en el Plan para la Justicia de Género 2016-2020. Esta estrategia representa una apuesta específica por incorporar la interseccionalidad de género en otros factores de exclusión y abordar la pobreza a partir de sus causas estructurales. El objetivo es alcanzar el empoderamiento y participación de las mujeres y ya se ha trabajado en esta línea siguiendo la misma metodología (Cruells y Ruiz, 2016).

Uno de los elementos más innovadores en las políticas que está impulsando el Ayuntamiento de Barcelona es la visibilización y el reconocimiento de los trabajos de cuidado y afectos. Desde una perspectiva feminista, uno de los ejes de la Estrategia contra la feminización de la pobreza y la precariedad es la economía para la vida y la organización del tiempo, que aborda la importancia de los trabajos de reproducción. Al mismo tiempo, se están estableciendo otras estrategias para dar valor a esta esfera oculta de la economía en la cual se sufre una situación de desigualdad y

5. Ver Diputació de Barcelona (2012) “Planes locales de inclusión social. Guía metodológica revisada”, Colección Documents de Treball, serie Bienestar Social, 13.

precariedad que afecta profundamente a las mujeres. Otro ejemplo es el proceso de replanteamiento de los servicios sociales, un sector profesional enormemente feminizado que apuesta por fortalecer la relación con los barrios y el trabajo comunitario y menciona explícitamente medidas de protección para sus profesionales (Proyecto Impulsem⁶). Desde una perspectiva de género y de lucha contra las desigualdades sociales, uno de los retos será compartir y alinear estas estrategias con las nuevas políticas de inclusión social.

3. Hacia una agenda local inclusiva y feminista

El aumento de la pobreza y la exclusión en un contexto de crisis afecta a mujeres y hombres de manera desigual, reforzando las lógicas patriarcales de sumisión y control social. Los estratégicos recortes de los gobiernos han supuesto una mayor mercantilización con la reapropiación de sectores que habían permanecido bajo responsabilidad institucional y más familiarismo con la intensificación del rol en la esfera reproductiva de las mujeres. De este modo, tanto las políticas para combatir las desigualdades sociales como las desigualdades de género se encuentran, desde hace años, en regresión.

Los debates sobre exclusión social han desencadenado enfoques diferenciados, incluso antagónicos. Se han señalado cuatro paradigmas: los que enfatizan las actitudes individuales; los que enfatizan la desvinculación social como elemento central, y los posicionamientos que conciben la exclusión como carencia de derechos sociales y de ciudadanía. Vinculado a este último, se ha considerado un cuarto paradigma crítico que identifica las desigualdades capitalistas y patriarcales como factores explicativos de exclusión social y que, por tanto, propugnaría, desde una visión más radical, un modelo de sociedad alternativo.

Estas corrientes de pensamiento no son monolíticas; contienen matices y apreciaciones diversas, pero tienen una agenda de respuesta muy variable a las situaciones de exclusión. Se puede constatar que el paradigma neoliberal que valora las actitudes individuales como elemento central ha impregnado la acción pública, principalmente de la Unión Europea y el Estado. Son argumentos que se han utilizado también para recortar gasto social. Cuando el problema de la exclusión social se individualiza y se concentra en la asunción de capacidades y comportamientos que básicamente convierten a las personas en 'ocupables', se desprecia toda posibilidad de acción colectiva y, en segundo término, se continúa invisibilizando el trabajo de cuidados y afectos dentro del mercado laboral. Desde esta perspectiva, las desigualdades de género prácticamente dejan de existir: por una parte, la prioridad es que las mujeres participen en el mercado laboral y lo hagan, a ser posible, en condiciones de igualdad y, por otra, las mujeres son consideradas un colectivo específico más al que destinar algunas acciones puntuales.

Ante este contexto, uno de los retos es articular estrategias locales de inclusión social, incorporando la justicia de género como eje principal. Es evidente que las políticas para combatir la exclusión social y las desigualdades de género no se pueden implementar solo desde el ámbito local; se requiere coordinación y encaje de las diferentes esferas de gobierno y un marco normativo para promover los derechos sociales en ámbitos fundamentales como la vivienda, el mercado laboral, la salud, la educación o la atención a la dependencia.

Paradójicamente, en un momento en que se intenta limitar al máximo la autonomía de las entidades locales, emergen candidaturas rupturistas que se oponen a este neocentralismo y que articulan nuevas prácticas institucionales. Experiencias desde el municipalismo del bien común que se concretan en políticas locales y prácticas comunitarias que originan procesos innovadores y de transformación social (Blanco y Gomà, 2016). La proximidad es imprescindible para generar espacios de inclusión y empoderamiento, entre otros motivos porque no se pueden considerar lógicas de inclusión sin contar con la dimensión emocional y relacional de las personas. Un

6. Iniciado en 2016, el proyecto Impulsem ha constituido un amplio proceso de reflexión y acción para reforzar la red de servicios sociales básicos ante la presión de las demandas sociales y la necesidad de repensar los modelos de atención. Algunas de las prioridades son reforzar el trabajo comunitario, desburocratizar la gestión de los Centros de Servicios Sociales y ampliar los equipos profesionales.

empoderamiento individual y colectivo que debería entender la autonomía como ejercicio constante de libertad y capacidad de decidir sobre la propia trayectoria vital.

Las nuevas políticas de inclusión deben partir de la constatación de que una “sociedad inclusiva es incompatible con el capitalismo y el patriarcado” (Fraser, 2015). Al mismo tiempo, necesitamos un debate amplio y plural sobre las tres dimensiones clave de las políticas públicas: los aspectos conceptuales y de discurso, los contenidos y la concreción operativa y relacional de las estrategias.

- En cuanto a los *aspectos conceptuales* y de discurso, el artículo ha situado alguno de los principales elementos de debate sobre el concepto de exclusión social. Un concepto que es útil para comprender una realidad compleja y dinámica y porque permite introducir dimensiones relacionales, comunitarias y de la esfera reproductiva, favoreciendo la incorporación de las desigualdades entre hombres y mujeres en el análisis. A pesar de la hegemonía del discurso individualizador, surgen planteamientos que conectan con los paradigmas vinculados al republicanismo, la socialdemocracia y las nuevas corrientes radicales. Muestra de ello es la aparición de un nuevo municipalismo que apuesta por discursos rupturistas que incorporan el feminismo y plantean un modelo económico y social alternativo que reconozca todos los trabajos. En definitiva, un discurso que considera la inclusión como participación y autonomía, como refuerzo de los vínculos comunitarios, al que se añade el relato feminista para construir, como prioridad, una visión de responsabilidad colectiva y democrática de los cuidados y el trabajo reproductivo. De esta manera, la justicia de género se conseguirá con la transformación radical de las relaciones de poder y para ello es necesaria la proximidad de prácticas y acciones.

- En la *dimensión sustantiva*, las políticas de inclusión social deberían vincularse a la emancipación colectiva y la autonomía personal, reforzando políticas para garantizar las necesidades vitales básicas y cubrir los derechos y la defensa de los bienes comunes. Un primer paso sería revertir los recortes que ha sufrido el sector público y elaborar políticas de garantía de ingresos, de seguridad alimentaria y energética y de inclusión laboral y residencial, mientras se refuerzan e interconectan las políticas de educación, servicios sociales, salud, cultura, etc. desde una perspectiva de inclusión, en tanto construcción de dignidad y autonomía (Gomà y Rosetti, 2016). Introducir las injusticias de género en la agenda local también implica activar políticas para la organización del cuidado con el objetivo de asumir una reordenación del tiempo, superando la centralidad del trabajo productivo (Moreno, 2016). Esta perspectiva se debe añadir a otras políticas territorializadas por barrios, en ámbitos clave como la movilidad, la seguridad, el urbanismo y el espacio público, etc.

Como señalan algunos estudios, mientras las necesidades de cuidado crecen en las sociedades actuales, en gran parte por el proceso de envejecimiento y por los cambios en las estructuras familiares, las políticas locales no las conciben como elemento clave.

Ello se refleja en la falta de institucionalización de los servicios de atención y cuidado y en su fuerte feminización y precarización laboral (Torns, Castelló y Recio, 2009). En este sentido, las aportaciones de la economía feminista son fundamentales para incorporar la sostenibilidad de la vida como elemento central en las políticas de inclusión y para conectarlo con la defensa de los bienes comunes, de una economía social y solidaria y de una economía ecológica.

- *La dimensión operativa* y relacional de las políticas de inclusión se refiere a cómo poner en práctica las políticas de inclusión a partir del fortalecimiento de las redes comunitarias y, especialmente, la participación de las personas destinatarias de las acciones, elemento que se pone de manifiesto en la mayoría de planes de inclusión social. Aplicar nuevas políticas de inclusión también implica abandonar modelos burocráticos y paternalistas e incorporar formas de co-producción de las políticas públicas, con procesos de evaluación pluralistas y metodologías que permitan tener más evidencias de las desigualdades y del impacto de las políticas de inclusión con perspectiva de género.

La autonomía supone dar voz a personas vulnerables, entendiendo que el derecho a decidir sobre las propias vidas es tan importante como la mejora de oportunidades⁷. Es fundamental valorar la contribución de las mujeres porque sin empoderamiento no hay ejercicio de derechos. Apostar por una economía alternativa que comprenda todos los trabajos necesarios para el bienestar implica también reforzar la esfera pública no estatal, el tejido asociativo y los movimientos sociales. Recientemente han aparecido movimientos reivindicativos –donde las mujeres son protagonistas–, que corresponden a sectores con condiciones laborales muy precarias, ligados a servicios y cuidados cuya visibilización y organización se ha topado hasta el momento con serias dificultades. Así lo demuestran colectivos como Las Kellys, Sindillar o la lucha de las trabajadoras de residencias de gente mayor en Bizkaia, una visión movilizadora de las situaciones de exclusión laboral con perspectiva feminista.

Bibliografía

Ajuntament de Barcelona (2016) Estratègia contra la feminització de la pobresa a Barcelona, Departament de Transversalitat de Gènere, CIRDA.

Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (2016): El municipalisme del bé comú, Barcelona, Icària.

Canal, Ramon (Ed.) (2013): Ciudades y pueblos que pueden durar. Políticas locales para una nueva época, Ariel, Barcelona.

Carrasco, Cristina (Ed.) (2014): Con voz propia. La economía feminista como apuesta teórica y política, Viento Sur, Madrid.

Castel, Robert (1997): La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Buenos Aires, Paidós.

Comisión Europea (2014): Balanç de l'Estratègia Europa 2020 per a un creixement intel·ligent, sostenible i integrador, Comunicació de la Comisión en el Parlamento Europeo, Consejo, Comité Económico y Social Europeo y Comité de las Regiones.

Comisión Europea (2017) Establishing a European Pillar of Social Rights

Cruells, Marta y Ruiz, Sònia (2016) L'estratègia contra la feminització de la pobresa i la precarietat de l'Ajuntament de Barcelona en De La Fuente, M. (coord.) Exclusión social i gènere a l'àmbit local. Transversalitat, interseccionalitat i empoderament, Barcelona: ICPS.

Bettio, F., Corsi, M., D'Ippoliti, C., Lyberaki, A., Samek Lodovici, M., Verashchagina, A. (2012): The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies, Comisión Europea.

Davies, Jonathan S. (2005): The social exclusion debate: strategies, controversies and dilemmas a Policy Studies 26(1).

De la Cal, M. Luz (2009): Avances metodológicos para el análisis y la comprensión de la desventaja social femenina, en Revista Internacional de Organizaciones (RIO), Núm. 3, Diciembre 2009, 29-47.

De La Fuente, M. (coord.) Exclusión social i gènere a l'àmbit local. Transversalitat, interseccionalitat i empoderament, Barcelona: ICPS.

7. Por ejemplo, experiencias contra la feminización de la pobreza con un enfoque interseccional de la Fundación Surt con mujeres migrantes y mujeres gitanas (De la Fuente, 2016).

- Departament de Benestar Social i Família (2014): Document marc del programa per al desenvolupament de plans locals per a la inclusió social, Generalitat de Catalunya, Col. Eines 19.
- Diputació de Barcelona (2012): Plans locals d'inclusió social. Guia metodològica revisada, Col. Documents de Treball, serie de Bienestar Social, 13.
- Ezquerria, Sandra (2011): Crisis de los cuidados y crisis sistémica: la reproducción como pilar de la economía llamada real, en Investigaciones feministas, Vol. 2, 175-194.
- Fraser, Nancy (1995): From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Postsocialist' Age en *New Left Review*, Núm. 212, 68-93.
- Fraser, Nancy (2015) *Fortunas del feminismo*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- Freixanet, Maria (Coord.) (2015): *Gènere i diversitat funcional. Una violència invisible*. Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Barcelona.
- Gálvez, Lina (2013): Una lectura feminista del austericidio en *Revista de Economía Crítica*, Núm. 15, primer semestre 2013.
- Gálvez, Lina (2016) La 'post-crisis' de la austeridad: género y exclusión social en De La Fuente, M. (coord.) *Exclusión social i gènere a l'àmbit local. Transversalitat, interseccionalitat i empoderament*, Barcelona: ICPS.
- Generalitat de Catalunya (2010): *Pla d'Acció per a la inclusió i la cohesió social de Catalunya 2010-2013*.
- Generalitat de Catalunya (2015), *Pla d'acció per a la lluita contra la pobresa i per a la inclusió social 2015-2016*.
- Gomà, Ricard y Rosetti, Natalia (2016): Perfiles de exclusión y políticas de inclusión en España: las dimensiones del cambio en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, Núm. 64, Febrero 2016.
- Institut de Govern i Polítiques Públiques (2004): *Un paso más hacia la inclusión social*. Madrid, Plataforma de ONG de Acción Social. Colección Estudios.
- Levitas, Ruth (2005): *The inclusive society?: social exclusion and New Labour*. Basingtoke, Macmillan.
- Lombardo, Emmanuela y Leon, Margarita (2014) *Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica*. *Investigaciones Feministas*, 5, pp. 13-35.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2014) *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAIS) 2013-2016*.
- Moreno, Sara (2015): *Repensar la política, prioritzar el treball de cura en Nous Horitzons*, Barcelona
- Otero, Tereixa (2013): *Incompatibilidad del sistema hegemónico con la vida a VVAA Alternativas a la crisis*, Mundubat, Bilbao, 2013.
- Pérez-Orozco, Amaia (2014): *Crisis multidimensional y ajuste feminizado: retos y oportunidades en CARRASCO, C. (Ed.) Con voz propia. La economía feminista como apuesta teórica y política*, Viento Sur, Madrid.

Rosetti, N. (2016) El concepte d'exclusió social: enfocaments, perspectiva de gènere i polítiques d'inclusió en De La Fuente, M. (coord.) Exclusió social i gènere a l'àmbit local. Transversalitat, interseccionalitat i empoderament, Barcelona: ICPS.

Silver, Hillary (1994): Social exclusion and social solidarity: three paradigms. *International Labour Review* 33.

Torns, Teresa, Castelló, Laia y Recio, Carolina (2009): El desarrollo local y el bienestar de la ciudadanía ¿una relación necesaria?, *Revista Internacional de Organizaciones (RIO)*, Núm. 3, Diciembre 2009, 111-129.

Quintana, Imma y Campruví, Andreu (2015): Los planes locales de inclusión social, una herramienta al servicio de las políticas sociales en CANAL, R. (Ed.) (2013) *Ciudades y pueblos que pueden durar. Políticas locales para una nueva época*, Ariel, Barcelona.

Quintana, Imma (2016) La incorporació de la perspectiva de gènere en el Pla d'Inclusió Social de l'Alt Empordà en De La Fuente, M. (coord.) *Exclusió social i gènere a l'àmbit local. Transversalitat, interseccionalitat i empoderament*, Barcelona: ICPS.

Valls, Francesc y Felzunegui, A. (2014): La pobreza en España desde una perspectiva de género, VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. Documento de trabajo 2.3.