

Exclusió social, polítiques d'inclusió i desigualtats de gènere

Natalia Rosetti

Doctora en Ciències Polítiques, Institut de Govern i Polítiques Públiques. Universitat Autònoma de Barcelona.

Paraules clau: exclusió social, plans d'inclusió social, perspectiva de gènere, polítiques públiques



Aquest article té com objectius discutir el concepte d'exclusió social, revisar plans d'inclusió social a les diferents escales de govern i analitzar la introducció de la perspectiva de gènere en aquests debats i polítiques. Com a punt de partida, s'introdueixen diverses línies de pensament que han analitzat prèviament el concepte d'exclusió, i que han plantejat models de polítiques d'inclusió diferenciats. En segon lloc, es presenta una aproximació als principals plans d'inclusió, instruments que han aglutinat les accions contra la pobresa i l'exclusió social, des de la Unió Europea fins a l'escala local, on destaquen algunes experiències en les quals és rellevant la dimensió de gènere com és el cas de l'Alt Empordà i Barcelona. Per últim, es planteja en clau de proposta una agenda inclusiva i feminista a reforçar des del municipalisme.

Temps de crisi, més desigualtats socials i de gènere¹

A l'entorn del debat sobre l'exclusió social, les polítiques d'inclusió i les desigualtats de gènere es poden considerar tres qüestions com a punt de partida. En primer lloc, les desigualtats que són a l'arrel del model capitalista i del model patriarcal i que configuren un sistema de relacions de poder basades en la classe i el gènere que travessen i condicionen les relacions socials en totes les esferes de la vida. La ideologia del patriarcat es concreta en què el capitalisme deixa actuar al patriarcat en tot allò que li resulta útil i li permet reproduir-se (Otero, 2013).

1. Aquest article s'ha elaborat gràcies al debat i intercanvi del Seminari Ciutats i Persones de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials. Una versió més àmplia s'ha publicat a De La Fuente, M. (coord.) "Exclusió social i gènere a l'àmbit local. Transversalitat, interseccionalitat i empoderament", Barcelona: ICPS.

Es tracta d'un sistema socioeconòmic en què la vida està supeditada a l'acumulació del capital i l'únic al que s'atorga valor és al treball productiu (Pérez Orozco, 2014).

En segon lloc, es produeixen a ritme vertiginós transformacions en les estructures socials que marquen un canvi d'època, amb repercussions socials, econòmiques i culturals de gran abast. Un context en què els processos d'inclusió i d'exclusió esdevenen més difusos i s'amplien les situacions de precarietat i de trencament de vincles socials. La perspectiva interseccional de gènere aporta elements d'anàlisi sobre els creuaments amb altres factors de desigualtat i discriminació que cal tenir en consideració per aproximar-se als processos d'exclusió social.

Per últim, en un moment de crisi econòmica s'agreugen les situacions de desigualtat i exclusió social, situant aquest tema en el centre de l'agenda política, almenys en el pla discursiu. Com evidencien diversos estudis, les polítiques d'austeritat imposades als països europeus han aprofundit en les desigualtats entre homes i dones (Bettio et al, 2012; Gálvez, 2013). L'impacte de les polítiques d'austeritat té una especial rellevància en el suport a les famílies en tasques de cura, en àmbits clau com l'atenció a la dependència, l'atenció sanitària o la petita infància. Per una part, s'intensifica la necessitat d'accedir a un lloc de treball malgrat que aquest es trobi en pitjors condicions, al mateix temps que s'incrementa la pressió a les dones per assumir més treball reproductiu.

Crisi, gènere i exclusió social es troben, així doncs, interrelacionades especialment per la situació de les dones respecte l'economia formal, informal i de cures

(Gálvez, 2016). En definitiva, es produeix un procés de *mercantilització* i *familiarització* d'activitats que, prèviament a la crisi, havien assumit, en part, els poders públics. Tot això acompanyat d'un discurs que intensifica els rols tradicionals de gènere, agreujant situacions d'exclusió social i fins i tot de violència masclista (Ezquerria, 2011). És, per tant, un reforçament del domini patriarcal tant dels aspectes materials que afecten la vida quotidiana de les dones, com dels aspectes més simbòlics i culturals.

1. Perspectives sobre l'exclusió social i els processos d'inclusió

Les transformacions que s'han produït a les societats capitalistes han conduït a incorporar nous conceptes per definir processos socials complexos. El debat acadèmic ha estat ric identificant les situacions de desqualificació, vulnerabilitat i pèrdua de vincles que incorpora el concepte d'exclusió social. Es tracta d'un concepte àmpliament acceptat i que l'àmbit institucional ha introduït com a element central dels seus plans per a la inclusió social. Les definicions que es fan d'aquests conceptes són polititzables i estudiar-ho és rellevant.

És el govern francès qui empra la noció d'exclusió social per primera vegada a Europa durant la dècada dels 80 del segle XX. Posteriorment, s'afegeixen el Regne Unit i la Unió Europea, que recull el concepte a la cimera de Lisboa del 2000. Al segle XXI les diverses escales de govern, des de l'àmbit local fins a l'internacional, adopten la noció d'inclusió social com concepte central de les seves polítiques. D'aquesta manera, s'elaboren plans que aglutinen un conjunt d'accions que ja existien de forma

segmentada i s'incorporen noves línies d'acció per a la inclusió.

Un dels arguments per defensar el concepte d'exclusió és que la noció de pobresa es refereix als aspectes econòmics i de renda de les desigualtats, un posicionament 'estàtic' que no incorpora altres dimensions de vulnerabilitat o exclusió. La *feminització de la pobresa* es refereix al fenomen d'aprofundiment d'aquestes desigualtats en ingressos i capacitat econòmica que és especialment greu per a les dones. Però la noció de pobresa, en centrar-se en aspectes distributius i individuals, no afavoreix la incorporació de la perspectiva de gènere, sobretot quan s'utilitza a les llars com a base d'anàlisi i s'invisibilitzen així altres situacions d'exclusió (Valls i Belzunegui, 2014). Davant les situacions de risc i vulnerabilitat, amb múltiples detonants i dimensions, el concepte d'exclusió social té major capacitat explicativa. Es refereix, en definitiva, a un model social en el qual un sector de la població es troba al marge dels drets socials i de ciutadania, configurant espais de vulnerabilitat i de risc amb diferents intensitats (Castel, 1997).

Els principals àmbits d'exclusió social no estan únicament vinculats als recursos econòmics i a l'esfera productiva. Com es recull a la taula 1, s'afegeixen altres àmbits i dimensions vinculats a la formació, la vessant social i sanitària, habitacional, relacional, comunitària i espacial-territorial i, especialment, els processos de trencament de vincles socials i comunitaris. En la mesura en què es prenen en consideració altres dimensions no estrictament econòmiques, el concepte d'exclusió social facilita la incorporació de la mirada de gènere perquè es pot tenir en compte el sistema de relacions desigualitàries entre

dones i homes (De la Cal, 2009). La següent taula proposa les principals dimensions d'exclusió social, introduint-hi els usos del temps i la càrrega de treballs, també de l'esfera reproductiva, com a indicador d'exclusió econòmica fonamental.

Taula 1. Principals àmbits d'exclusió social.

Àmbits d'exclusió	Dimensions
Econòmic	Monetari (renda) Usos del temps i càrrega de treballs
Ocupacional	Accés al mercat laboral Condicions laborals
Formatiu	Accés al sistema educatiu Capital formatiu
Sociosanitari	Condicions de vida i salut, morbiditat Accés recursos sanitaris Salut física, psíquica i emocional
Habitacional	Accessibilitat Condicions dels habitatges
Relacional	Xarxes familiars i personals Vincles comunitaris
Comunitari-polític	Drets de ciutadania Participació
Espacial-territorial	Físic Socioespacial Econòmic

Nota: Elaboració pròpia a partir de Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP), 2004.

No sempre és fàcil passar de la teoria a la recerca empírica dels fenòmens socials, principalment perquè depèn dels indicadors que es trien i de les fonts d'informació

disponibles. Introduir indicadors precisos que mesurin les situacions diferenciades entre homes i dones és un dels principals obstacles i reptes per obtenir un coneixement rigorós que permeti actuar en conseqüència. D'altra banda, la flexibilitat i amplitud del concepte d'exclusió social ha comportat crítiques per la seva ambigüitat i les dificultats d'obtenir una definició precisa i metodològicament rigorosa. I, tot i que el concepte d'exclusió social genera consens, no totes les aproximacions comparteixen la mateixa perspectiva. És per això que considerem rellevant revisar les diferents aproximacions al concepte.

Paradigmes explicatius de l'exclusió social

Encara que hi ha una acceptació generalitzada del concepte d'exclusió social, també s'ha criticat el fet que no sempre defineix amb precisió les causes que motiven l'exclusió. El debat també ha plantejat quin ha de ser el seu concepte antitètic. En aquest sentit, les perspectives analítiques apunten a diferents nocions del que és exclusió social i quins han de ser els processos d'inclusió social. Aquestes propostes no només defineixen de forma diferenciada els processos d'exclusió social, sinó que aposten per respostes diferents i, en conseqüència, tenen implicacions en les polítiques públiques i en el model social al qual aspiren.

Per introduir les diverses 'línies de pensament' es presenten els paradigmes explicatius que han elaborat Silver (1994) i Levitas (2005). La primera sosté que s'han construït tres models explicatius de l'exclusió social que tenen com a referència diferents camps del pensament polític: el republicanisme, el liberalisme i la socialdemocràcia. La segona autora analitza els discursos en el context britànic i determina tres relats sobre el

concepte d'exclusió social amb diferents elements centrals: la redistribució, la integració social i, el darrer, la visió conservadora vinculada a la defensa del mercat i la integració laboral. Aquests tres discursos que identifica Levitas tenen una certa correspondència amb els tres models explicatius de Silver.

La taula 2 (pàgina 94) sintetitza aquests tres models explicatius afegint un quart paradigma entès com a perspectiva més plural, i en el qual l'explotació i la dominació són enteses com a causes principals de les desigualtats i que, per tant, defensa una transformació radical de la societat. Si bé els altres tres paradigmes entenen la inclusió social dins un determinat ordre establert, la darrera proposta considera que per revertir desigualtats de classe i de gènere cal compatibilitzar la radicalització democràtica amb polítiques d'apropiació de poder per assolir una societat sense pautes de dominació capitalistes o patriarcal. Una 'política social per la igualtat', d'aquesta manera, hauria d'incorporar el reconeixement de les identitats amb els processos de redistribució necessaris per revertir les desigualtats (Fraser, 1995).

El paradigma de les actituds individuals remet a l'esforç i la motivació de cada persona que ha d'aprofitar les oportunitats que la societat li ofereix. Des d'una visió neoconservadora, especialment vinculada al pensament liberal anglosaxó, defensen la incorporació al mercat assalariat com a via principal, o fins i tot única, per a la inclusió social. Les denominades polítiques *workfare* propugnen substituir els sistemes de protecció social per un sistema d'incentius i mesures coercitives, de diversa intensitat, per inserir-se al mercat laboral. Arguments

Taula 2. Els paradigmes explicatius de l'exclusió social.

Paradigma	Discurs	Model social	Model de Política pública	Sensibilitat de gènere
De les actituds individuals	Individualisme: esforç i motivació	Model de mercat	Polítiques <i>workfare</i> : prioritzar inserció laboral	Nul·la sensibilitat de gènere
De la desvinculació social	Solidaritat i cohesió	Integració social	Polítiques actives d'inclusió	Nul·la o baixa sensibilitat de gènere
De les desigualtats	Redistribució i igualtat	Drets socials i de ciutadania	Polítiques redistributives de benestar	Sensible al gènere (algunes propostes)
De l'explotació i la dominació	Transformació social	Model social alternatiu. Reconeixement de diferències	Polítiques emancipatòries i accions d'empoderament i autonomia	Sensible al gènere

Nota: Elaboració pròpia

com la *trampa de la pobresa* i la *cultura de la dependència* relacionen les situacions d'exclusió amb els excessius subsidis públics que desmotiven als individus, bàsicament a inserir-se en el mercat laboral (Davies, 2005). Una línia de pensament legitimadora de les retallades de l'Estat del benestar i que substitueix la idea d'inclusió social per la 'ocupabilitat' i la inserció laboral com a finalitat prioritària.

El paradigma de la desvinculació social o model de la solidaritat entronca amb les idees del republicanisme francès i proposa mecanismes d'integració social per evitar el trencament o debilitament de vincles socials, causa principal dels processos d'exclusió. Per tant, aposta per polítiques actives d'inclusió i el mercat laboral com a àmbit preferent d'intervenció per aconseguir la integració social.

Per la seva part, el paradigma de les desigualtats, també denominat del monopoli, considera el context de concentració de poder en detriment de sectors socials que es queden exclosos com una de les causes de les

desigualtats. La defensa dels drets de ciutadania i les polítiques redistributives clàssiques de la socialdemocràcia serien les seves propostes principals contra les desigualtats. Algunes propostes situen la centralitat del gènere. Per últim, el paradigma denominat de l'explotació i la dominació, considera la diversitat i és més obert a incorporar la perspectiva de gènere. Les idees radicals vinculades plantegen la transformació social i el mercat laboral ja no seria l'únic espai d'inclusió social, tal i com defensen els altres models que inclourien el reconeixement de tots els treballs.

Aquests paradigmes explicatius de l'exclusió social evidentment no són monolítics i suposen una certa simplificació dels discursos, però la seva identificació serveix per copsar les diferents mirades sobre els factors explicatius de l'exclusió i els models de política pública que defensen. Considerem també rellevant en relació al gènere la manera com aquestes perspectives desatenen les desigualtats entre homes i dones, motiu pel qual situem el

quart paradigma com a diferenciat. Només el paradigma de les desigualtats conté algunes propostes sensibles al gènere, mentre que són les propostes més radicals les que incorporen la perspectiva de l'economia feminista i el gènere com a element rellevant, o fins i tot central.

2. Polítiques d'inclusió social i perspectiva de gènere a diferents esferes de govern

Com a principals instruments polítics de lluita contra l'exclusió social destaquen l'Estratègia Europa 2020, els Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió Social que desenvolupen els Estats de la Unió Europea i, en l'àmbit català, el Pla d'acció per a la lluita contra la pobresa i per a la inclusió social, així com un programa específic per a l'impuls dels plans locals d'inclusió social. A més, ajuntaments, consells comarcals i consorcis locals han impulsat plans propis d'inclusió social. El concepte d'inclusió social ha estat l'alternativa conceptual triada i que s'ha incorporat a les polítiques públiques.

Taula 3. Estratègies i plans d'inclusió social multinivell.

Esfera de govern	Estratègies i plans d'inclusió social
Unió Europea	Estratègia Europa 2020 per a un creixement intel·ligent, sostenible i integrador Pilar Europeu de Drets Socials 2017
Estat espanyol	Pla Nacional d'Acció per a la Inclusió Social (PNAIS) 2013-2016
Catalunya	Pla d'acció per a la lluita contra la pobresa i per a la inclusió social a Catalunya 2015-2016
Local	Plans locals d'inclusió social (48 municipis, consells comarcals i consorcis) *

*Segons dades Departament Afers Socials, Treball i Família del 2016.
Nota: Elaboració pròpia

La debilitat de la dimensió social i de gènere a la Unió Europea

A partir de l'aprovació de l'Agenda Social Europea l'any 2000, els països prenen el compromís d'elaborar Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió Social (PNAIS). Així, s'acorda millorar la coordinació en la lluita contra l'exclusió social i la pobresa, assenyalant el 2020 com l'horitzó per eliminar la pobresa de la UE i reduir dràsticament l'atur. Tot i les bones intencions, la realitat ha estat lluny dels objectius fixats. Especialment perquè la dimensió social comunitària no ha estat una prioritat: en primer lloc, degut al component voluntarista dels mecanismes a través dels quals s'aproven i s'apliquen les línies estratègiques en matèria social i d'ocupació i, en segon lloc, per les limitacions del pressupost de la Unió Europea, que s'expressa en les partides socials i el Fons Social Europeu.

Per assolir els objectius d'inclusió social s'opta per una metodologia –l'anomenat Mètode Obert de Coordinació– i uns instruments –els Plans d'Acció Nacionals– que haurien de conduir a una *harmonització* de les polítiques, amb l'establiment d'indicadors compartits i la transferència de bones pràctiques. Amb aquesta estratègia, que s'ha qualificat de *neovoluntarista*, s'impulsa el Mètode Obert de Coordinació Social que té com a finalitat coordinar les polítiques socials als països de la Unió.

L'Estratègia Europa 2020 per a un creixement intel·ligent, sostenible i integrador va ser aprovada l'any 2010 amb la intenció de millorar la competitivitat de la UE, reforçant el model d'economia de mercat i introduint altres variables no centrades exclusivament en l'augment del Producte

Interior Brut. L'Estratègia va fixar cinc objectius principals interrelacionats, entre els quals destaquen la reducció de la pobresa i l'exclusió social (abans del 2020, reduir a 20 milions de persones sota el llindar de pobresa i exclusió social, per sota del 25%) i set iniciatives emblemàtiques, una d'elles la creació de la Plataforma Europea contra la Pobresa.

La crisi econòmica ha comportat una revisió d'aquesta estratègia. Es reconeix que les desigualtats han anat en augment i que els objectius, en matèria social i d'ocupació, especialment sobre pobresa, s'han incomplert (Comissió Europea, 2014). En relació a les desigualtats de gènere, entre els compromisos que estableix l'Estratègia Europa 2020, només es menciona la desigual situació d'homes i dones en relació a la participació en el mercat laboral, assenyalant com a finalitat principal l'augment de la població activa, especialment en el cas de les dones.

En un context de crisi institucional com el que viu la UE, la Comissió Europea ha aprovat el Pilar Europeu de Drets Socials (Comissió Europea, 2017) com a intent d'impulsar les polítiques socials. La nova estratègia prioritza clarament la inserció en el mercat laboral, amb dos dels tres eixos prioritaris que es refereixen a l'ocupació: un primer capítol es refereix a la igualtat d'oportunitats en l'accés al mercat laboral i un segon sobre les condicions laborals justes. Finalment, el tercer capítol del Pilar de Drets Socials es refereix a la inclusió i protecció social. Novament, la igualtat de gènere es relaciona específicament amb la participació en el mercat laboral, tant per augmentar el volum de dones ocupades, com per les condicions en què desenvolupen la feina. Encara

que es menciona que la igualtat de gènere s'ha d'assegurar a totes les àrees, és evident que les línies d'acció s'han de vincular al mercat laboral, també en relació a la conciliació vida-ocupació. El Pilar Europeu en Drets Socials no deixa de ser, ara per ara, una declaració d'intencions de la Comissió Europea, ja que no ve acompanyat d'accions concretes ni de pressupost, sinó que més aviat es tracta d'un conjunt de recomanacions que s'hauran de desenvolupar en el futur.

En definitiva, les estratègies contra l'exclusió social que ha dissenyat la Unió Europea tenen un component voluntarista que condueix a una aplicació desigual per països i que no els compromet en les seves polítiques socials. Malgrat la situació d'emergència social, per a la Unió Europea les polítiques socials han esdevingut una càrrega més que una solució i la perspectiva de gènere no ha estat una prioritat ni es troba present com a element transversal en les polítiques comunitàries per a la inclusió social. A més, la inclusió social és entesa prioritàriament com la participació en el mercat laboral, obviant que existeixen altres treballs i enfocant les accions d'igualtat en la prioritat que les dones s'incorporin al mercat laboral.

La inclusió activa del Pla Nacional d'Acció per a la Inclusió Social (PNAIS)

És a partir del 2001 quan es comencen a aprovar els Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió Social –els quals haurien de tenir una revisió bianual; en el cas espanyol, el darrer és el PNAIS 2013-2016. Aquest Pla adapta els compromisos de l'Estratègia Europa 2020 de reducció de la pobresa i l'exclusió i es marca la fita d'extreure de les situacions de

pobresa i exclusió almenys a un milió i mig de persones². El concepte clau del Pla és la ‘inclusió activa’ i les accions per afavorir la integració de les persones en el mercat laboral. El Pla 2013-2016 recull les recomanacions del Consell de la Unió Europea i assumeix com a prioritat per reduir les persones en risc de pobresa i exclusió reforçar les polítiques actives d’ocupació, considerant la desocupació com el principal factor d’exclusió social. Això, acompanyat per una major “adequació, eficiència i eficàcia” de les polítiques i una crítica per no incorporar l’objectiu de la inserció laboral a totes les polítiques socials. Paradoxalment, en un moment en què l’atur augmenta i el discurs polític oficial destaca la rellevància de l’àmbit laboral, les polítiques actives d’ocupació han patit serioses retallades, com el conjunt de polítiques de benestar (en el període de 2011 a 2013 es redueix el pressupost de polítiques actives d’ocupació un 50%).

El Pla considera que la població objecte, a més del perfils més tradicionals de pobresa i exclusió, ha d’incloure persones que es trobin al llindar de la pobresa i en situacions d’entrada i sortida. En aquest punt es fa referència a la precarietat dels “treballadors pobres” com a factor d’exclusió, però no s’inclouen accions concretes per a combatre-ho. Prenent com a referències la taxa de risc de pobresa o exclusió social (taxa AROPE), es considera que la desocupació és un factor determinant en l’exclusió

social i que, per tant, caldria prioritzar les polítiques actives d’ocupació. Seguint amb aquest indicador, les situacions de pobresa i exclusió afecten de forma similar a homes i dones, encara que es reconeixen les carències d’aquest indicador per copsar la *feminització* de la pobresa, tenint també present que en el context pre-crisi la situació de les dones era pitjor.

Una mostra de la feblesa d’aquests instruments “voluntaris” és que en el període 2010-2014, moment àlgid de la crisi econòmica, no es va aprovar cap pla d’inclusió. Amb un impacte molt limitat, els anteriors PNAIS no aconsegueixen ni tan sols erigir-se com a espais de coordinació dels plans autonòmics, mentre que aquests s’han centrat quasi exclusivament en donar suport a les entitats locals (Quintana i Campruví, 2015).

En resum, les estratègies d’inclusió social de l’Estat valoren la inclusió social a partir de la participació en el mercat laboral, mentre que altres mesures destinades a “les persones impossibilitades per treballar” s’articulen de forma residual i la perspectiva de gènere és absent en el pla. Malgrat la institucionalització de les polítiques d’igualtat, s’ha produït un pas enrere en aquest àmbit que fa palesa l’absència de transversalitat o de *gender mainstreaming* en el conjunt de polítiques públiques i en les polítiques socials en particular (Lombardo i Leon, 2014).

La centralitat de l’ocupació remunerada i la millora de l’ocupabilitat com a objectius prioritaris connecten amb el model *workfare* que defensa el paradigma conservador de les actituds individuals. Tot i que es reconeix que l’exclusió social és un fenomen multicausal i complex,

2. A aquest indicador s’afegeixen altres vinculats a la participació en el mercat laboral (la taxa global d’ocupació hauria de ser del 74% i, en el cas de les dones, 68,5% per al 2020) i el sistema educatiu, amb la reducció de les taxes d’abandonament escolar fins el 15% i assolir que el 44% de les persones entre 30 i 44 anys tinguin educació superior.

finalment el procés d'inclusió social es situa gairebé en exclusiva en la participació en el mercat de treball. D'aquí prové la importància d'incorporar a les dones a un treball remunerat, una visió que evidentment no considera altres treballs.

El cas català i la dimensió local dels plans d'inclusió social

Des del 2006 s'han elaborat tres plans d'inclusió social a Catalunya; els dos primers per a un període de quatre anys i el darrer, bianual, que reincorpora el concepte de pobresa en el seu enunciat, prenent com a referència el Pla integral de lluita contra la pobresa i l'exclusió social 1995-2000. Tots ells van comptar amb la participació de les entitats més representatives de la iniciativa social que treballen en el camp de la inclusió. La seva voluntat és ser un instrument transversal i amb una mirada integral dels processos d'exclusió-inclusió, motiu pel qual es troben implicats diversos departaments de la Generalitat de Catalunya.

El Pla per a la inclusió i la cohesió social de Catalunya del període 2006-2009 prioritzava la coordinació amb els ens locals per a impulsar Plans Locals d'Inclusió Social (PLIS). Seguint les directrius de la Unió Europea, considerava la proximitat com l'element imprescindible per elaborar i desenvolupar polítiques d'inclusió i, per tant, el protagonisme es centrava en els govern locals. A partir del suport metodològic i amb la creació d'espais de col·laboració i seguiment dels plans, es reforçava la idea de "municipis inclusius" amb l'elaboració de polítiques d'inclusió social que haurien de comptar amb una àmplia participació, també de les persones destinatàries de les accions (Quintana i Camproví, 2015).

Les noves polítiques d'inclusió social constaten que les polítiques clàssiques de l'Estat del benestar són insuficients per fer front a nous riscos i necessitats i que cal passar d'una lògica tradicional a una d'innovadora: amb perspectiva comunitària i participació, amb visió estratègica i treball multinivell i transversal al temps que reconeixent les especificitats locals⁵. Això es concreta a escala local en la creació d'espais propis dels Plans d'Inclusió on canalitzar la participació i la co-producció (Taules sectorials, Consells, Acords, etc.) i en la perspectiva de donar el màxim de protagonisme a les persones que inicien itineraris d'inclusió. En segon lloc, la visió estratègica es materialitza en la necessitat de comptar amb instruments de coneixement i planificació (sistemes d'informació i seguiment de plans, organització de jornades de difusió i debat) i, en darrer lloc, donant marges d'autonomia per adaptar cada pla d'inclusió social a la realitat de cada territori.

De les accions desenvolupades en el primer pla, la gran majoria de les mesures realitzades s'insereixen en les polítiques socials, educatives i de salut (el 78%) i la meitat del conjunt d'accions tenen un caràcter assistencial i pal·liatiu (el 21% de les accions són ajudes econòmiques directes) i estan principalment dirigides al col·lectiu d'infants i adolescents (el 60%), mentre que el grup de gent gran és el menys beneficiat amb el 9% del total de les accions (Generalitat de Catalunya, 2010). No obstant això,

3. 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·lecció Eines 19.

es reconeix que no hi ha una avaluació rigorosa i global de les polítiques d'inclusió que es desenvolupen.

El Pla d'acció per a la lluita contra la pobresa i per a la inclusió social a Catalunya 2015-2016 s'insereix en l'Estratègia Europea 2020 i es desplega en diversos eixos estratègics. Aquest darrer pla bianual (l'any 2014 resta sense 'cobertura' de cap pla) situa la pobresa i l'exclusió social de la infància i l'adolescència com a eixos prioritaris, aportant el 26% dels recursos que es destinen al pla per a 2015, un total de 1.066 milions d'euros, i també s'aprova un pla específic d'atenció a aquest col·lectiu per a 2015-2018. La resta de les 165 actuacions que detalla el Pla es distribueixen en cinc eixos generals vinculats a cobrir les necessitats bàsiques (amb gairebé la meitat dels recursos del Pla), l'ocupació (16% del pressupost) i molt menys dotats en els àmbits de l'habitatge (7% del total de pressupost) i del social i comunitari (amb el 3,7%). Pràcticament la meitat dels recursos del Pla corresponen als Departaments d'Empresa i Ocupació (29%) i Benestar Social (casi el 20%) (Generalitat de Catalunya, 2015). El Pla no suposa un esforç pressupostari afegit a les polítiques d'inclusió, sinó que recull el que cada Departament ja té assignat, amb l'intent d'aportar una mirada més global i estratègica al conjunt de polítiques⁴.

La perspectiva de gènere no s'incorpora en aquests plans i ni tan sols es menciona el col·lectiu de dones com a prioritari; només per alguna acció concreta, per exemple, en relació a la violència masclista. En el Pla d'acció tampoc no es presenten les dades estadístiques desagregades per sexe, ni a la part d'anàlisi ni al conjunt d'indicadors per fer seguiment del pla que s'annexen. Només s'introdueixen

alguns indicadors de contractació per determinats col·lectius de dones i és significatiu que el llenguatge que s'utilitza és el genèric masculí mentre que un dels conceptes més utilitzats al llarg del Pla és el de 'família'. Tampoc en el recull de bones pràctiques d'inclusió d'una quinzena d'entitats locals no hi ha cap menció a les desigualtats de gènere. En definitiva, en les estratègies d'inclusió social desenvolupades fins l'actualitat, les desigualtats entre homes i dones no han estat incorporades.

A escala local, el Programa per al desenvolupament de Plans Locals per a la Inclusió Social (2014), seleccionat entre les bones pràctiques del Pla Nacional espanyol, continua vigent. El 2016 un total de 48 entitats locals (38 municipis i 10 consells comarcals i consorcis) han aprovat plans propis d'inclusió, la meitat a la província de Barcelona. Altres institucions locals com la Diputació de Barcelona han elaborat programes de suport a les polítiques d'inclusió social⁵. Entre els ens locals, alguns ajuntaments són pioners com el de Santa Coloma de Gramenet que compta amb un Pla Local d'Inclusió Social des de 2004 i el de Barcelona des de 2005.

Dues experiències de referència: Barcelona i l'Alt Empordà

Tot i ser territoris molt diferents, els casos del Consell Comarcal de l'Alt Empordà i de l'Ajuntament de Barcelona

4. Departament de Benestar Social i Família (2015), Memòria justificativa de la proposta d'acord de govern pel qual s'aprova el Pla d'acció per a la lluita contra la pobresa i per a la inclusió social 2015-2016, Generalitat de Catalunya.

5. Veure Diputació de Barcelona (2012) "Plans locals d'inclusió social. Guia metodològica revisada", Col·lecció Documents de Treball, sèrie de Benestar Social, 13.

són pràctiques concretes en les quals la transversalitat de gènere i l'aposta per lluitar contra la feminització de la pobresa i l'exclusió social han entrat en l'agenda com una prioritat (De la Fuente, 2016). L'experiència comarcal del Pla per a la inclusió i la cohesió social de l'Alt Empordà 2013-2016 és interessant com a exemple de transversalització de la perspectiva de gènere en totes les fases de les polítiques d'inclusió. Les desigualtats entre homes i dones i les estratègies per eliminar-les s'incorporen en el diagnòstic i la conceptualització del Pla, en la implementació i avaluació del mateix i en l'estratègia comunicativa i de sensibilització.

Malgrat les dificultats per obtenir fonts d'informació i estadístiques amb perspectiva de gènere, en el cas de l'Alt Empordà –que comprèn 68 municipis–, s'ha donat rellevància als aspectes d'anàlisi i generació de coneixement com a base per planificar les polítiques d'inclusió. També destaca l'interès en establir mecanismes de seguiment del pla que permetin avaluar, tant quantitativa com qualitativament, les accions per a la inclusió social i fer-ho amb una mirada específica de gènere. Alguns exemples d'aquesta sensibilització de gènere són la formació interna en aquesta matèria o les bases del concurs de projectes d'inclusió social de la comarca en què es valora específicament la perspectiva de gènere. Segurament, el fet que hi hagi un equip tècnic d'inclusió sensibilitzat i amb capacitat de lideratge ha contrarestat altres limitacions com les dificultats davant una agenda d'igualtat en regressió, les limitacions competencials i de governança, la feblesa del teixit associatiu de dones o unes estructures polítiques i administratives amb baixa o inexistent sensibilitat de gènere, com apunta Quintana (2016).

Per la seva part, Barcelona és referent en relació a les polítiques inclusives i el treball en xarxa a escala europea i internacional. És un dels governs locals més actius en xarxes de ciutats mundials sobre polítiques inclusives: a escala internacional, a Ciutats i Governos Locals Units (CGLU) en anteriors mandats i, en l'actualitat, a Eurocities, on s'ostenta la presidència del Fòrum Social. Treball en xarxa que també s'aplica a escala local, ja que a la ciutat existeix un espai específic de co-producció de polítiques d'inclusió. L'Acord Ciutadà per una Barcelona Inclusiva, que des de 2006 elabora, entre les més de 600 entitats que hi participen, una Estratègia Compartida per fer front a l'exclusió social.

Des d'una perspectiva de lluita contra les desigualtats de gènere, cal destacar l'Estratègia contra la feminització de la pobresa i la precarietat aprovada el 2016 i que s'insereix en el Pla per la Justícia de Gènere 2016-2020. Aquesta estratègia representa una aposta específica per incorporar la interseccionalitat de gènere a altres factors d'exclusió i abordar la pobresa a partir de les seves causes estructurals. El seu objectiu és assolir empoderament i participació de les dones i ja s'ha treballat en aquesta línia seguint la mateixa metodologia (Cruells i Ruiz, 2016).

Un dels elements més innovadors de les polítiques que està impulsant l'Ajuntament de Barcelona és la visibilització i el reconeixement dels treballs de cura i afectes. Des d'una perspectiva feminista, un dels eixos de l'Estratègia contra la feminització de la pobresa i la precarietat és l'economia per a la vida i organització del temps, que aborda la importància dels treballs de reproducció. Al mateix temps, s'estan establint altres estratègies per donar

valor a aquesta esfera oculta de l'economia en la qual es pateix d'una situació de desigualtat i precarietat que afecta profundament a les dones. Un altre exemple és el procés de replantejament dels serveis socials, un sector professional enormement feminitzat, que aposta per enfortir la relació amb els barris i el treball comunitari i menciona explícitament mesures de cura per a les seves professionals (Projecte Impulsem⁶). Des d'una perspectiva de gènere i de lluita contra les desigualtats socials, un dels reptes serà compartir i alinear aquestes estratègies amb les noves polítiques d'inclusió social.

3. Cap a una agenda local inclusiva i feminista

L'augment de la pobresa i l'exclusió en un context de crisi afecta a dones i homes de forma desigual, reforçant les lògiques patriarcals de submissió i control social. Les estratègies de retallades dels governs han conduït a una major *mercantilització* amb la reapropiació de sectors que havien estat sota responsabilitat institucional i més *familiarisme* amb la intensificació del rol en l'esfera reproductiva de les dones. D'aquesta manera, tant les polítiques per combatre les desigualtats socials com les desigualtats de gènere es troben, des de fa anys, en regressió.

En els debats sobre exclusió social han contribuït línies de pensament que han donat lloc a enfocaments diferenciats, fins i tot antagònics. S'han assenyalat quatre paradigmes:

els que posen èmfasi sobre les actituds individuals, els que emfasitzen la desvinculació social com a element central, i els posicionaments que conceben l'exclusió com a manca de drets socials i de ciutadania. Vinculat a aquest darrer, s'ha considerat un quart paradigma crític que situa les desigualtats capitalistes i patriarcals com factors explicatius de l'exclusió social i que, per tant, propugnaria, des d'una visió més radical, un model de societat alternatiu.

Aquests corrents de pensament no són monolítics; contenen matisos i apreciacions diverses, però tenen una agenda de resposta a les situacions d'exclusió molt diferent. Es pot constatar que el paradigma neoliberal que valora les actituds individuals com a element central ha impregnat l'acció pública, principalment de la Unió Europea i l'Estat. Són arguments que han estat utilitzats també per retallar despesa social. Quan el problema de l'exclusió social s'individualitza i es concentra en l'assumpció de capacitats i comportaments que bàsicament facin 'ocupables' a les persones, es menysté tota possibilitat d'acció col·lectiva i, per altra part, posant el focus en el mercat laboral, es continua invisibilitzant el treball de cures i afectes. Des d'aquesta perspectiva, les desigualtats de gènere gairebé no existeixen: d'una banda, la prioritat és que les dones participin en el mercat laboral i ho facin, a ser possible, en condicions d'igualtat i, de l'altra, les dones són tractades com un col·lectiu específic més al què cal destinar algunes accions puntuals.

Davant d'aquest context, un dels reptes és articular estratègies locals d'inclusió social, incorporant la justícia de gènere com a eix principal. És evident que les polítiques per combatre l'exclusió social i les desigualtats de gènere

6. Iniciat el 2016, el Projecte Impulsem ha estat un ampli procés de reflexió i acció per enfortir la xarxa de serveis socials bàsics davant la pressió de les demandes socials i la necessitat de repensar els models d'atenció. Algunes de les prioritats són reforçar el treball comunitari, desburocratitzar la gestió dels Centres de Serveis Socials i ampliar els equips professionals.

no es poden desenvolupar només des de l'àmbit local; cal coordinació i encaix de les diferents esferes de govern i un marc normatiu per promoure els drets socials en àmbits fonamentals com l'habitatge, el mercat laboral, la salut, l'educació o l'atenció a la dependència.

Paradoxalment, en un moment en què s'intenta limitar al màxim l'autonomia de les entitats locals, emergeixen candidatures rupturistes que s'oposen a aquest neocentralisme i que articulen noves pràctiques institucionals. Experiències des del *municipalisme del bé comú* que es concreten en polítiques locals i pràctiques comunitàries que donen lloc a processos innovadors i de transformació social (Blanco i Gomà, 2016). La proximitat esdevé imprescindible per generar espais d'inclusió i empoderament, entre d'altres motius perquè no es poden considerar lògiques d'inclusió sense comptar amb la dimensió emocional i relacional de les persones. Un empoderament individual i col·lectiu que hauria d'entendre l'autonomia com a exercici constant de llibertat i capacitat de decidir sobre la pròpia trajectòria vital.

Les noves polítiques d'inclusió haurien de partir de la constatació que una "societat inclusiva és incompatible amb el capitalisme i el patriarcat" (Fraser, 2015). Al mateix temps, necessiten d'un debat ampli i plural sobre les tres dimensions claus de les polítiques públiques: els aspectes conceptuals i de discurs, els continguts i la concreció operativa i relacional de les estratègies.

– En els aspectes conceptuals i de discurs, l'article ha situat alguns dels principals elements de debat sobre el concepte d'exclusió social. Un concepte que és útil

per copsar una realitat complexa i dinàmica i perquè permet introduir dimensions relacionals, comunitàries i de l'esfera reproductiva, afavorint la incorporació de les desigualtats entre homes i dones en l'anàlisi. A pesar de la hegemonia del discurs individualitzador, sorgeixen plantejaments que connecten amb els paradigmes que s'han identificat vinculats al republicanisme, la socialdemocràcia i les noves corrents radicals. Una mostra és l'aparició d'un nou municipalisme que aposta per discursos rupturistes en els quals s'incorpora el feminisme i es planteja un model econòmic i social alternatiu que reconeix tots els treballs. En definitiva, un discurs que considera la inclusió com participació i autonomia, com reforçament dels vincles comunitaris, al què s'afegeix el relat feminista per construir, com a prioritat, una visió de responsabilitat col·lectiva i democràtica de les cures i el treball reproductiu. D'aquesta manera, la justícia de gènere s'aconseguirà amb la transformació radical de les relacions de poder i per fer-ho és necessària la proximitat en les pràctiques i accions.

– En la *dimensió substantiva*, les polítiques d'inclusió social haurien de vincular-se a l'emancipació col·lectiva i l'autonomia personal, reforçant polítiques per garantir les necessitats vitals bàsiques i garantint els drets i defensa dels béns comuns. Un primer pas hauria de ser revertir les retallades que ha patit el sector públic per elaborar polítiques de garantia d'ingressos, de seguretat alimentària i energètica, d'inclusió laboral i residencial, d'inclusió laboral i residencial i, al mateix temps, reforçar i interconnectar les polítiques d'educació, serveis socials, salut, cultura, etc. des d'una perspectiva d'inclusió, entenent-la com a construcció de dignitat i autonomia (Gomà i Rosetti, 2016).

Introduir les injustícies de gènere a l'agenda local també implica activar polítiques per a l'organització de la cura amb l'objectiu d'assolir una reordenació del temps superant la centralitat del treball productiu (Moreno, 2016). I afegint aquesta perspectiva a altres polítiques en àmbits clau com la mobilitat, la seguretat, l'urbanisme i espai públic, territorialitzades als barris.

Com han assenyalat alguns estudis, mentre les necessitats de cura creixen a les societats actuals, en gran mesura pel procés d'envelliment i els canvis en les estructures familiars, les polítiques locals no ho han incorporat com a element clau. Això es fa palès en la manca d'institucionalització dels serveis de cura i la seva forta feminització i precarització laboral (Torns, Castelló i Recio, 2009). En aquest sentit, les aportacions de l'economia feminista són cabdals per a incorporar la sostenibilitat de la vida com a element central a les polítiques d'inclusió i per a connectar-ho a la defensa dels béns comuns, d'una economia social i solidària i d'una economia ecològica.

– *La dimensió operativa i relacional* de les polítiques d'inclusió es refereix a com posar en pràctica les polítiques d'inclusió a partir de l'enfortiment de les xarxes comunitàries i, especialment, la participació de les persones destinatàries de les accions, un element que es posa de manifest a la majoria de plans d'inclusió social. Desplegar noves polítiques d'inclusió també implica abandonar models burocràtics i paternalistes i incorporar formes de co-producció de les polítiques públiques, amb processos d'avaluació pluralista i metodologies que permetin tenir més evidències de les desigualtats i de l'impacte de les polítiques d'inclusió amb perspectiva de gènere.

L'autonomia suposa donar veu a les persones vulnerables, entenent que el dret a decidir sobre les pròpies vides és tant important com la millora d'oportunitats⁷. Específicament, és fonamental valorar la contribució de les dones perquè sense empoderament no hi ha exercici de drets. Apostar per una economia alternativa que englobi tots els treballs necessaris per al benestar també implica enfortir l'esfera pública no estatal, el teixit associatiu i els moviments socials. Recentment han aparegut moviments reivindicatius on les dones són protagonistes i que corresponen a sectors amb condicions laborals molt precàries, lligats als serveis i les cures i que fins ara tenien moltes dificultats per a la seva visibilització i organització. Així ho mostren col·lectius com Las Kellys, Sindillar o la lluita de les treballadores de residències de gent gran a Bizkaia, un abordatge mobilitzador de les situacions d'exclusió laboral amb perspectiva feminista.

7. Per exemple, experiències contra la feminització de la pobresa amb un enfocament interseccional de la Fundació Surt amb dones migrades i dones gitanes (De la Fuente, 2016).

Bibliografia

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

Blanco, Ismael i 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.

Comissió Europea (2014): Balanç de l'Estratègia Europa 2020 per a un creixement intel·ligent, sostenible i integrador, Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell i al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions.

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

Cruells, Marta i Ruiz, Sònia (2016) "L'estratègia contra la feminització de la pobresa i la precarietat de l'Ajuntament de Barcelona" a De La Fuente, M. (coord.) Exclusió 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, Comissió 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" a Revista Internacional de Organizaciones (RIO), Núm. 3, Desembre 2009, 29-47.

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

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·lecció eines 19

Diputació de Barcelona (2012): Plans locals d'inclusió social. Guia metodològica revisada, Col·lecció Documents de Treball, sèrie de Benestar Social, 13.

Ezquerria, Sandra (2011): "Crisis de los cuidados y crisis sistémica: la reproducción como pilar de la economía llamada real" a Investigaciones feministas, Vol. 2, 175-194.

Fraser, Nancy (1995): "From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Postsocialist' Age" a 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. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.

Gálvez, Lina (2013): "Una lectura feminista del austericidio" a Revista de Economía Crítica, Núm. 15, primer semestre 2013.

Gálvez, Lina (2016) "La 'post-crisis' de la austeridad: género y exclusión social" a De La Fuente, M. (coord.) Exclusió 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 i Rosetti, Natalia (2016): "Perfiles de exclusión y políticas de inclusión en España: las dimensiones del cambio" a Revista del CLAD. Reforma y Democracia, Núm.. 64, Febrer 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 i Leon, Margarita (2014) “Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica”. *Investigacions Feministas*, 5, pp. 13-35.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2014) Plan Nacional de Acción para la Inclusió Social (PNAIS) 2013-2016.

Moreno, Sara (2015): “Repensar la política, prioritzar el treball de cura” a *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” a 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” a 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 i Recio, Carolina (2009): “El desarrollo local y el bienestar de la ciudadanía ¿una relación necesaria?” a *Revista Internacional de Organizaciones (RIO)*, Núm. 3, Desembre 2009, 111-129.

Quintana, Imma i Campruví, Andreu (2015): “Los planes locales de inclusión social, una herramienta al servicio de las políticas sociales” a 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” a De La Fuente, M. (coord.) *Exclusió social i gènere a l’àmbit local. Transversalitat, interseccionalitat i empoderament*, Barcelona: ICPS.

Valls, Francesc i 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.