

EL CONCEPTE D'EXCLUSIÓ SOCIAL: ENFOCAMENTS, PERSPECTIVA DE GÈNERE I POLÍTIQUES D'INCLUSIÓ

NATALIA ROSETTI

Universitat Autònoma de Barcelona

1. Introducció

Qualsevol aproximació a les desigualtats i l'exclusió social que no incorpori la dimensió del gènere està condemnada a reforçar la societat patriarcal. Steven Lukes deia que la forma més radical d'expressió del poder és quan una desigualtat és acceptada com a natural. De la mateixa manera, qualsevol política pública que es pretengui neutral al gènere –que ignori les desigualtats i pautes de dominació entre homes i dones– no incidirà en revertir aquesta situació, i fins i tot pot agreujar-la. Partint d'aquesta premissa, cal introduir el debat sobre el concepte d'exclusió social, ja que la seva pròpia conceptualització condicionarà els instruments metodològics pels quals s'optarà i, també, les propostes i decisions polítiques que s'emprenguin per afrontar aquestes situacions.

La pobresa o l'exclusió social tenen una dimensió política, i les definicions que fem són, per tant, polititzables. Estudiar-ho també comporta aproximar-nos a l'estructura del poder i, com afirma De la Cal (2009), qüestionar quins són els recursos i qui els controla o posseeix. Analitzar, dissenyar i proposar línies d'acció política implica fer una anàlisi de la realitat social, una aproximació al moment històric concret, al context geogràfic, i a les desigualtats entre les persones, els actors i col·lectius, per poder replantejar el model de societat al qual aspirem.

Aquest capítol té per objectiu discutir sobre el concepte d'exclusió social a partir dels principals paradigmes explicatius i revisar les polítiques públiques per combatre l'exclusió que s'han concretat específicament en l'elaboració de plans per a la inclusió social; i fer-ho analitzant en quina mesura s'ha incorporat la perspectiva de gènere.

El capítol s'estructura en tres apartats: un primer de caire introductor i analitza el context en què es produeixen aquestes polítiques d'inclusió i les principals transformacions que han viscut les nostres societats, així com els impactes en les desigualtats de gènere. Un segon apartat recull les aproximacions als conceptes d'exclusió i els principals paradigmes explicatius que corresponen a diferents corrents de pensament, i que defensen models de societat en alguns casos antagònics. Un tercer apartat analitza l'ús institucional del concepte d'exclusió i la seva concreció en plans d'acció per a la inclusió social, revisant les diferents escales de govern en què s'han elaborat.

Per últim, es presenten unes notes finals que connecten els debats sobre el concepte d'exclusió amb les polítiques públiques, plantejant una agenda d'enfortiment del rol local i d'incorporació de la perspectiva de gènere com a eix central per a fer front els processos d'exclusió.

2. Canvis socials i impactes de gènere: la crisi com aprofundiment de les desigualtats

Es poden identificar tres grans processos que sacsegen, amb diferents intensitats, les societats desenvolupades actuals i que tenen repercussions en les situacions d'exclusió social, així com evidents implicacions en les injustícies de gènere:

- Marc estructural: el paradigma capitalista i patriarcal que legitima un model de societat basat en l'explotació i les desigualtats entre dones i homes.
- Canvi d'època: transformacions profundes en les estructures socials en què les velles desigualtats conviuen amb noves vulnerabilitats.
- Crisi econòmica: el context de la recessió s'agreuja per l'aplicació de polítiques d'austeritat i la "feminització" de l'impacte de les retallades.

2.1. Els paradigmes capitalista i patriarcal com a context de l'exclusió

El paradigma capitalista i el paradigma patriarcal, fonaments de la nostra societat, creen un sistema de relacions de poder que es necessiten mútuament. Les experiències de la pobresa i l'exclusió estan travessades per les desigualtats que es produeixen entre homes i dones. La ideologia de l'heteropatriarcat es basa en que el capitalisme deixa actuar al patriarcat en tot allò que li resulta útil i li permet reproduir-se (Otero, 2013). Segles d'història sustenten aquest model social, però també la història ens mostra que existeixen alternatives.

El model capitalista atorga una centralitat quasi absoluta a l'economia de mercat, transformant la mà d'obra en un recurs més que es mercantilitza. La seva dinàmica d'acumulació consisteix en intentar colonitzar totes les esferes de la vida: si l'explotació laboral és un dels seus grans motors, les desigualtats són una de les conseqüències directes de la seva acció. D'altra banda, el paradigma patriarcal atribueix valors desiguals a les aportacions de dones i homes, considerant de forma diferenciada els treballs necessaris per a que una societat pugui subsistir. Mentre s'invisibilitza el treball reproductiu i de cura predominantment fet per dones, el treball remunerat és l'únic valorat i el que atorga "sentit vital" i inclusió social a les persones. En paraules de Pérez-Orozco (2014), es tracta "d'un sistema socioeconòmic que legitima i necessita la desigualtat, i en què la vida es posa al servei de l'acumulació del capital". L'acumulació per desposseïció, que sosté David Harvey, és l'estratègia cabdal del capitalisme per expandir-se. El conflicte capital-treball (més visible perquè pertany a l'esfera de la producció, amb actors més consolidats) i capital-vida (l'esfera de la reproducció invisibilitzada i amb menys capacitat de mobilització) és preexistent a la crisi, però s'agreuja de forma evident en contextos de pèrdua de capacitat de resposta i d'intensificació dels mecanismes de desposseïció.

A aquest context estructural de partida és important afegir dos processos que tenen un impacte directe en les situacions d'exclusió social i d'injustícies de gènere en les darreres dècades: primer, les transformacions que es produeixen en les estructures socials i que marquen un canvi d'època amb repercussions socials, culturals i econòmiques de gran abast. I en se-

gon lloc, les dinàmiques polítiques que s'han materialitzat en les mesures d'austeritat en un context en què la crisi econòmica actua com a principal coartada per aplicar retallades a l'Estat del Benestar.

2.2. Nous riscos i transformacions en les estructures socials

Els processos d'exclusió social tenen una connexió directa amb les desigualtats que crea i reproduïx la societat capitalista. No obstant això, s'han produït fenòmens socials, econòmics i culturals que han transformat les societats força homogènies en què la classe social tenia una correspondència directa amb determinades pautes culturals, d'organització política o acció col·lectiva. En definitiva, societats on els patrons d'integració i cohesió social eren més nítids. Es pot fer una valoració més positiva o negativa d'aquests processos, però és evident que s'han produït transformacions profundes a tots nivells: entre aquestes, caldria destacar el trencament de vincles socials, les situacions i els riscos d'exclusió que emergeixen i que donen lloc a situacions de major incertesa i vulnerabilitat, i que tenen impacte en la construcció d'identitats. Diverses anàlisis han destacat que l'exclusió es fonamenta en processos de desqualificació que van des de la fragilitat, la precarietat en la situació material, fins al trencament de vincles socials (Castel, 1997; Paugam, 1996).

La incorporació generalitzada de les dones al mercat laboral, encara que de forma desigual i limitada, juntament amb les reivindicacions de gènere que pressionen per assolir una major igualtat han estat un dels motors d'aquests canvis. Així, també es pot destacar l'extensió de noves formes de convivència, amb l'augment de llars unipersonals, famílies monoparentals i formes de convivència diverses que qüestionen el model familiar clàssic patriarcal. Al mateix temps, els usos del temps lligats a les cures i el treball reproductiu generen pautes de desigualtat de gènere molt fortes.

Des del punt de vista demogràfic, caldria afegir dos processos rellevants: d'una banda, el canvi d'estructures d'edats, amb unes taxes d'envelliment que augmenten imparablement i que pressionen per a reconsiderar radicalment les polítiques públiques, començant per drets socials com les pen-

sions. Vivim en una societat adultocràtica en què col·lectius com la infància i joventut o les persones grans no tenen veu pròpia ni representen una prioritat política. L'altre procés que reconfigura les estructures socials és el fenomen migratori tant, des del punt de vista d'aportació a les societats d'acollida com de les tensions que genera. Aquests dos grans processos de canvi social –envelliment i migracions– tenen també les seves pròpies dinàmiques d'inclusió/exclusió en relació al gènere.

En aquest sentit, el gènere opera amb altres factors d'exclusió com poden ser l'origen, l'edat o la classe social, i als que es poden afegir altres factors com l'orientació sexual, l'ètnia, la diversitat funcional, els problemes de salut específics, etc. L'anàlisi interseccional recull les variables que operen en cada persona i en diferents moments del seu cicle de vida, i pot oferir una aproximació més global i completa dels processos d'exclusió social¹. Aquesta interseccionalitat del gènere amb altres factors comporta circumstàncies que condicionen l'accés als drets i l'autonomia de les dones, i que s'han d'incorporar tant en les diagnosis com en les accions per combatre les desigualtats. En aquest sentit, l'Estratègia contra la feminització de la pobresa a Barcelona incorpora l'enfocament de la interseccionalitat com a principi orientador.

2.3. La irrupció de la crisi i les polítiques d'austeritat: la *feminització de les retallades*

En el context d'una crisi multidimensional com la que irromp a partir de 2007-2008 s'agregen les desigualtats i situacions de precarietat i exclusió social; comportant, en primer lloc, un increment de la pobresa econòmica i de les privacions materials. Si totes les crisis tenen impacte de gènere, les polítiques d'austeritat desplegades a Europa aprofundeixen amb més intensitat les desigualtats entre dones i homes (veure Bettio et al, 2012). En primer lloc, es produeix una intensificació del treball de les dones, tant

¹Veure Freixanet, M. (Coord.) (2015) sobre perspectiva interseccional aplicada a dones amb diversitat funcional i les violències que pateixen, amb el recull al final de "cinc narratives de dones resistents" que aporten testimoni amb les seves històries de vida.

a l'esfera productiva com reproductiva: més necessitat de participar en el mercat laboral i un augment del treball de cura en substitució de les presenciacions i serveis públics reduïts. En segon lloc, la retirada de l'Estat condueix a una privatització de la cura com estratègia de fons de les polítiques *austericides*, al temps que la precarització laboral avança en els sectors més vulnerables com són les dones. Un exemple és la quasi absoluta feminització de la contractació a temps parcial, que implica un major risc de pobresa i que s'ha demostrat causant directa de pobresa infantil. Tot això agreuja els estereotips de gènere i el control social lligat a la ideologia heteropatriarcal, que s'enforteix agreujant situacions d'exclusió i de violència masclista, mentre es redueixen les polítiques per combatre-les (Gálvez, 2013; Ezquerria, 2011).

En conclusió, les dinàmiques patriarcals es reforcen i ajuden a legitimar i consolidar les retallades socials. El cas de la Llei de Promoció de l'Autonomia i Atenció a la Dependència (LAPAD) de 2006 és significatiu, ja que aborda l'atenció a persones dependents, encara que amb limitacions. Un fet que suposa un reconeixement de les persones –sobretot dones– que s'hi dediquen, però és una llei que ha patit les reduccions pressupostàries més severes. Tanmateix, no tot han estat involucions, ja que la mobilització feminista ha aconseguit aturar projectes com la reforma de la llei de l'avortament que atacava els drets i l'autonomia de les dones.

La crisi de l'Estat del Benestar ve de lluny: ja des dels anys 80 del segle passat, des de postulats neoliberals es defensa una "retirada" dels poders públics. Aquestes propostes van arribar al context llatí-mediterrani en un moment en què els seus estats del benestar, encara no consolidats, tenien polítiques del benestar més febles que altres països europeus del nord. La "modernització" del model social que tant ha propugnat la Unió Europea mentre defensava polítiques monetaristes ha tingut un escenari molt afavoridor amb la irrupció de la crisi econòmica. La dràstica reducció de la despesa pública ha implicat que les polítiques redistributives i d'intervenció pública hagin estat apartades de l'agenda política.

L'estat del benestar espanyol s'havia sustentat en "tres pilars": educació, sanitat i pensions. Han estat polítiques de tall universal; mentre el denominat "quart pilar" dels serveis socials i l'atenció a la dependència quedava

relegat a un segon pla, tot i alguns esforços en concretar lleis i polítiques en aquest sector. Tant les rendes mínimes com les polítiques d'habitatge –aquestes especialment absents– han configurat un model de benestar residual que s'ha caracteritzat per una desregulació progressiva del mercat laboral, amb la conseqüent pèrdua de drets laborals i la precarització de les condicions de treball.

2.4. Proximitat i municipalisme per fer front als processos d'exclusió social

Les dinàmiques de la crisi global tenen una repercussió concreta en els territoris i les persones que hi viuen. És en el món local on es produeix l'aterratge entre l'actual context d'emergència social i els poders locals que, davant aquesta situació, han d'assumir un rol més actiu i estratègic. Encara que el model de govern local a l'Estat espanyol neix amb debilitats, progressivament els poders locals han enfortit el seu rol, assumint nous temes en la seva agenda i noves maneres d'abordar-los. En termes generals, es pot afirmar que amb el pas dels anys han adquirit experiència i capacitat d'incidència més enllà de les competències que estrictament els pertoca. Exemples de connexió global-local i les noves polítiques desenvolupades podrien ser els processos que van donar lloc a les Agendes 21 Locals i els plans d'igualtat entre homes i dones. Processos que van néixer amb l'impuls de les conferències de Nacions Unides i que van tenir la complicitat d'autoritats locals interessades en potenciar les polítiques ambientals i de gènere, i fer-ho des de l'empoderament i la participació.

Es poden identificar a escala territorial dos fenòmens d'abast mundial. En primer lloc, la segregació urbana que polaritza els territoris, generant processos d'exclusió social localitzats i amb la problemàtica de l'accés a l'habitatge i les seves condicions com una variable clau. En segon lloc, la dicotomia rural-urbà genera problemàtiques específiques als territoris. Les ciutats creixen a un ritme vertiginós: es calcula que més de la meitat de la població mundial viu en àrees urbanes i, en els països desenvolupats, aquesta xifra va en augment. El contrast entre els sistemes urbans i les

àrees rurals, amb necessitats clarament diferenciades, marquen una de les grans ruptures a escala local. Al costat de les grans urbs mundials (10 megalòpolis acullen el 12% de la població mundial, amb Tokio al capdavant amb 38 milions de persones) trobem la situació específica del micromunicipalisme, una realitat molt present al nostre entorn (a Catalunya, el 60% dels municipis tenen menys de 1.000 habitants). Això comporta una diversitat a escala local que també s'ha de considerar en el moment d'establir responsabilitats i plantejar polítiques públiques. Especialment davant les situacions d'emergència social a què els governs locals han de respondre amb recursos limitats, com ho demostren les experiències de Barcelona i l'Alt Empordà que s'analitzen posteriorment.

En definitiva, el context de canvi d'època, la situació d'emergència social i la fractura territorial de la crisi han situat als governs locals en la primera línia. Si l'emergència social reclama enfortir les polítiques socials, el context de constricció financera i *neocentralisme*² no facilita l'acció local. Tot i aquest entorn restrictiu, apareixen propostes en l'escena política que defensen un enfortiment dels poders locals juntament amb processos de confluència i participació ciutadana. En alguns municipis aquests processos han donat lloc a noves candidatures, algunes de les quals han arribat al govern (ciutats com Barcelona, Madrid, Saragossa i València, per anomenar les més poblades). Blanco i Gomà (2016), a partir de l'anàlisi de pràctiques comunitàries i polítiques locals, plantegen el naixement del que denominen el *municipalisme del bé comú*: espais que articulen noves pràctiques ciutadanes i institucionals que aboquen a processos d'innovació i transformació social.

Juntament amb la defensa d'una major transparència i democratització de les institucions, aquestes propostes aposten per una "feminització" de la política; entenent en primer lloc que les dones han d'ocupar llocs de responsabilitat amb igualtat (malgrat que han augmentat les alcaldesses, algunes d'elles en ciutats significatives, encara només un 18% de les alcaldies estan ocupades per dones) i al mateix temps lluitar contra les injus-

² Tant les polítiques d'estabilització pressupostària del govern central com la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local són un exemple de limitació de l'autonomia local.

tícies de gènere aportant la seva mirada a totes les polítiques municipals (Rosetti, 2015).

Els canvis de gran abast mencionats tenen prou capacitat explicativa sobre l'emergència i l'aprofundiment del fenomen de l'exclusió. Ara bé, existeixen perspectives explicatives concretes, proposades des de diferents escoles de pensament, que posen èmfasis diferents en les esferes d'exclusió i que es sustenten en marcs normatius que poden ser antagònics. Per aquest motiu, cal fer referència als diferents paradigmes que analitzen conceptualment l'exclusió social.

3. Aproximacions al concepte d'exclusió social: debat conceptual i paradigmes

El concepte d'exclusió social ha estat incorporat al discurs acadèmic i polític en relació als nous processos i situacions de desavantatge social que irrompen a les societats capitalistes avançades, afectant a un nombre creixent de persones. Tradicionalment la referència a la pobresa havia constituït l'element central dels estudis i es remetia principalment a la manca de recursos monetaris per subsistir; és a dir, a la dimensió estrictament econòmica de les desigualtats. La noció de pobresa té l'avantatge de ser fàcilment quantificable i, per tant, es relaciona amb la disposició de rendes per part d'individus o famílies, i fins i tot és comparable al llarg del temps o entre diferents territoris. Les privacions econòmiques que han afectat de forma més intensa a les dones han conduït a parlar d'un procés de *feminització de la pobresa*. Però es tracta d'un indicador *estàtic* que no es refereix als processos que generen altres privacions. A més, al centrar-se en l'aspecte distributiu i individual, no afavoreix la incorporació de la mirada de gènere, sobretot quan les metodologies que s'utilitzen es basen en les llars i no ens els individus que les formen, invisibilitzant la situació particular de les dones o dels col·lectius amb major dependència (De la Cal, 2009; Valls i Belzunegui, 2014).

3.1. El concepte d'exclusió social com a privacions i trencament de vincles

La introducció del concepte d'exclusió social intenta donar una resposta global a l'estudi de les situacions que pateixen els sectors socials més discriminats i amb major risc i vulnerabilitat social, incorporant altres dimensions a més de l'econòmica. El fenomen de l'exclusió social té un caràcter multidimensional i dinàmic que les quantificacions sobre la pobresa no poden abordar. Malgrat la complexitat del concepte i del mateix fenomen de l'exclusió social, hi ha certs elements de consens que han ajudat a consolidar aquesta aproximació (IGOP, 2004):

- **L'exclusió com un fenomen relatiu** depèn de les tradicions històriques i les circumstàncies de cada societat, i s'hauria d'acceptar que la pròpia conceptualització de l'exclusió i l'estigmatització que l'acompanya són construccions socials i polititzades que les mateixes institucions han col·laborat a definir.
- **L'exclusió com a fenomen multidimensional** en el qual l'acumulació i solapament de desavantatges condueix a un pèrdua de vincles socials i al deteriorament de les condicions de vida. Una visió que supera la unidimensionalitat del concepte de pobresa vinculat a la manca de recursos econòmics o a les perspectives centrades en l'eix laboral.
- **L'exclusió com a trajectòries de vida** que no es refereix a un estadi concret sinó a situacions canviants que no poden concentrar-se en un únic indicador ni una fotografia fixa. Aquesta idea de continu d'experiències es pot concretar en la noció d'itineraris vitals que es construeixen a partir de diverses dimensions (social i comunitària, familiar, cultural, laboral, política, etc.) i que connecta amb l'anàlisi interseccional que s'esmentava anteriorment.

La noció d'exclusió social enllaça amb les anàlisis que sostenen que el canvi d'època ha produït transformacions socials i econòmiques de les societats capitalistes avançades. Així, han donat com a resultat, per una banda, a una major fragmentació de les estructures socials, contrastant amb els

esquemes més homogenis de les denominades societats “fordistes”. I de l'altra, s'afegeix a aquest context l'aparició de processos de trencament i risc social que abans es trobaven més atenuats o invisibilitzats. En el pas de les estructures socials de la dècada dels setanta del segle XX a les actuals del segle XXI s'ha produït un augment de la precarització de determinats sectors socials.

Per aquest motiu, el fenomen de l'exclusió té una relació directa, primer, amb el trencament que es produeix principalment en el marc de les relacions laborals; i en segon lloc, en el debilitament de les relacions socials i comunitàries que cohesionaven i aportaven solidaritat a la societat. La precarització intensa del mercat laboral és un factor explicatiu clau però no únic de l'ampliació dels processos d'exclusió a les societats capitalistes. Seguint Castel (1997), la centralitat del mercat laboral i el trencament de vincles socials han comportat l'aparició de tres espais a la societat: una àrea de seguretat i integració; un segon espai de vulnerabilitat; i un tercer on la marginació i l'exclusió es fan patents. En altres paraules, és el nou model social de ciutadania en què un sector social, fins ara majoritari, es troba *dins* la societat mentre un altre grup es troba marginalitzat i *fora*, sense vincles socials ni garanties de drets socials i de ciutadania.

Una incursió a la literatura sociològica i altres disciplines socials sobre aquests processos mostren la incorporació de conceptes que es troben vinculats a la noció d'exclusió social i l'acumulació de situacions de desavantatge: segregació, aïllament, rebuig social, estigmatització, perifèria, desafiliació, desintegració, desinserció, desvinculació, desarrelament, vulnerabilitat, risc, precarietat, marginació, fragilitat, desavantatge, dificultats, privació, carències, etc. Aquests conceptes ens donen una idea de la complexitat d'aquests processos i del debat que es produeix tant en àmbits acadèmics com polítics i socials. La incorporació als estudis d'indicadors no econòmics per mesurar aquests fenòmens marquen la rellevància del concepte d'exclusió social en les ciències socials, en la mesura que es prenen en consideració altres recursos com els culturals, polítics i socials, i la participació social. És en aquesta línia que l'aproximació a l'exclusió social facilita la incorporació de la perspectiva de gènere, ja que pren en consideració el sistema de relacions que perpetuen les desigualtats entre dones i homes (De la Cal, 2009).

Per al seu estudi, s'han operacionalitzat diversos àmbits que es concreten en indicadors en els que operen les dinàmiques d'exclusió. Es poden identificar vuit àmbits d'exclusió que corresponen a les diferents dimensions vitals de les persones i que es concreten en l'accés a determinats recursos i oportunitats. Són situacions vitals personals que es materialitzen en contextos territorials i espacials, i que han estat recollits a diversos plans d'inclusió social de Catalunya (IGOP, 2004). A aquests àmbits proposats, hem considerat afegir una variable explicativa d'exclusions en clau de gènere: els usos del temps i la càrrega de treballs, incloent en l'esfera econòmica totes aquelles activitats necessàries per desenvolupar la vida.

Taula 1. Principals àmbits d'exclusió i la seva concreció

Àmbits d'exclusió	Concreció
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	Morbilitat Accés a recursos sanitaris
Habitacional	Accessibilitat Condicions dels habitatges
Relacional	Xarxes familiars i personals Vincles comunitaris
Comunitari i polític	Ciudadania Participació
Espacial i territorial	Físic Socioespacial Econòmic

Font : elaboració pròpia a partir de IGOP, 2004.

Com han demostrat alguns estudis empírics, les xarxes relacionals són un factor determinant en relació als riscos d'exclusió: com més forts són aquests vincles, menys risc d'exclusió hi ha. Encara que a nivell metodològic hi ha dificultats per incorporar la dimensió de gènere als estudis sobre exclusió social (les dades d'enquestes per llar ho dificulten; per exemple, per identificar situacions de violència masclista), els estudis qualitius indiquen que les xarxes de cura depenen en gran mesura de les dones i que aquestes enforteixen la dimensió relacional, afavorint processos d'inclusió social (Ezquerria i Campruví, 2015). El capítol sobre dones gitanes i dones migrades d'aquest volum també exemplifica, a partir dels estudis de cas, el grau de suport i resiliència entre les xarxes d'aquests dos col·lectius.

En definitiva, el concepte d'exclusió social intenta comprendre processos socials complexos i dinàmics. Això comporta que, per una banda, la noció d'exclusió sigui suficientment flexible per aglutinar aquests processos de risc i desafiliació; però al mateix temps esdevingui un concepte ambigu, sense una definició precisa i que es troba condicionada tant pels contextos ideològics com per les connotacions morals o les tradicions culturals en cada territori (O'Reilly, 2005; Keiselback, 2000). Això pot suposar tant avantatges com inconvenients, atès que és un concepte prou ample per encabir-hi fenòmens o realitats microsocials molt diverses però pot comportar també problemes des del punt de vista metodològic i analític, i en la seva concreció en les polítiques públiques.

3.2. Els paradigmes explicatius de l'exclusió social

Des del punt de vista teòric i normatiu, els enfocaments sobre el fenomen de l'exclusió social han estat diversos i, en alguns casos, antagònics. El salt de la perspectiva de la pobresa material a la multidimensionalitat de l'exclusió és, tanmateix, un element comú en totes les aproximacions que intenten copsar altres aspectes relacionats amb les condicions de vida i altres factors causals de l'exclusió: per exemple, l'accés –o manca d'accés– a serveis com la salut i l'educació; les condicions infraestructurals i habitacionals als territoris; les discriminacions per raó de gènere, edat o ètnia; o la participació –o desafiliació– en les xarxes socials.

Aquesta noció multidimensional de l'exclusió social ha estat incorporada al discurs polític i adoptada pels *policymakers*. Tanmateix, aquesta visió és massa generalista quan no va acompanyada d'una teorització des de les ciències socials i quan no defineix què s'entén per exclusió i per la seva antítesi, la inclusió (O'Reilly, 2005). Això pot comportar una manca de rigor analític i una confusió entre els símptomes i les condicions que creen l'exclusió i, com s'apuntava prèviament, apareixen els punts febles del caràcter poc precís i teòricament poc sòlid de la conceptualització de l'exclusió.

Per aquest motiu, considerem rellevant aprofundir en les diverses aproximacions al concepte. Hillary Silver (1994) sosté que s'han construït tres paradigmes explicatius de l'exclusió social, els quals tenen com a referència diferents camps del pensament polític. L'autora es refereix a les idees del republicanisme, el liberalisme i la socialdemocràcia que han dotat el concepte d'exclusió de significats i respostes específiques. Aquestes tradicions han treballat la noció d'exclusió des de diferents òptiques, les quals tenen importants implicacions en l'acció pública de les societats desenvolupades del món occidental. Aquests marcs de referència permeten interpretar el fenomen de l'exclusió social i condicionen tant les polítiques públiques com la proposta de societat a la qual aspiren.

D'altra banda, a partir de l'anàlisi de la qüestió de l'exclusió social sota el govern laborista britànic, Ruth Levitas (2005) estudià els tres discursos que considera dominants en l'arena política: el discurs basat en la redistribució que, segons l'autora, va ser abandonat per la corrent *blairista*; el discurs de la integració social; i els postulats conservadors. Aquestes dues darreres opcions serien les incorporades a la proposta del renovat laborisme de Gran Bretanya, amb elements neoliberals de defensa del mercat i amb apel·lacions a la comunitat i un model d'integració social focalitzada en l'accés a una ocupació remunerada en el mercat laboral.

Els tres discursos que distingeix Levitas tenen una certa correspondència amb els tres paradigmes identificats per Silver i que plantegen respostes substancialment diferents: els paradigmes de l'especialització, de la solidaritat i del monopoli. Aquest debat és rellevant en tant que dóna visions diferents sobre la definició i la delimitació del concepte d'exclusió i sobre com s'han articular els processos d'inclusió social. Lògicament, aquests

discursos no són monolítics ni en el pla teòric ni en la seva projecció pràctica. Els tres paradigmes expressen i intenten donar resposta al tipus d'inclusió desitjada a les societats desenvolupades i, en conseqüència, elaboren diferents propostes sobre l'orientació de les intervencions públiques, en coherència amb els models socials subjacents que es defensen.

Després dels paradigmes mencionats, en quart lloc, s'ha afegit un darrer paradigma basat en noves idees radicals que consideren l'explotació i les pautes de dominació inherents a la societat capitalista com el principal factor explicatiu de l'exclusió social. Des d'aquesta perspectiva es planteja la transformació social a partir d'elements de radicalitat democràtica i polítiques d'apropiació de poder. Seguint a Fraser (1995), suposaria incorporar tant la dimensió del reconeixement que reproduïx jerarquies com la dimensió distributiva relacionada amb les desigualtats de classe. Una "política social per la igualtat", d'aquesta manera, hauria de compatibilitzar el reconeixement de les identitats amb els processos de redistribució necessaris per revertir les desigualtats de gènere i de classe.

L'enfocament de l'exclusió facilita la incorporació de la perspectiva de gènere perquè introdueix aspectes relacionals, socioculturals i polítics, una idea que connecta amb la tradició feminista que ha defensat la redistribució del poder, a més del benestar, i que també es troba present en el paradigma del monopoli. La sensibilitat de gènere, però, no està present en tots els paradigmes i s'assenyala que només el paradigma de les desigualtats conté algunes propostes sensibles a les desigualtats de gènere; mentre són les noves perspectives radicals les que recullen, de forma més àmplia, el reconeixement de les diferències i el combat del patriarcat.

La següent taula presenta una síntesi d'aquests paradigmes definitoris i les respostes en relació al model de societat i de política pública que concep, i que s'han denominat en funció dels factors explicatius determinants de l'exclusió social.

Taula 2. Els paradigmes explicatius de l'exclusió social

Paradigma	Discurs	Origen	Concepció de l'exclusió social	Model social	Model de política pública	Sensibilitat de gènere
El paradigma de les actituds individuals	Individualisme: esforç i motivació	Perspectiva neoconservadora i liberal anglosaxona	No aprofitament de les oportunitats i fallides en el sistema: aparició de la infra-classe	Model de mercat	Polítiques <i>workfare</i> : prioritzar la inserció laboral	Nul·la sensibilitat de gènere
El paradigma de la desvinculació social	Solidaritat i cohesió	Republicanisme francès	Trencament i debilitament dels vincles socials	Integració social	Polítiques actives d'inclusió	Nul·la o baixa sensibilitat de gènere
El paradigma de les desigualtats	Redistribució i igualtat	Socialdemocràcia clàssica	Monopoli i concentració del poder. Sectors exclosos resten al marge	Drets socials i de ciutadania	Polítiques redistributives de benestar	Sensible al gènere (algunes propostes)
El paradigma de l'exploatació i la dominació	Transformació social	Noves perspectives radicals	Desigualtats capitalistes i patriarcales	Model social alternatiu. Reconeixement de diferències	Polítiques emancipatòries i accions d'empoderament	Sensible al gènere

Font: elaboració pròpia

- **El paradigma de les actituds individuals** o model de l'especialització propugna que l'exclusió és conseqüència de la diferenciació i l'especialització social. El punt de partida és individualista, ja que considera que la societat està composta per individus que trien diverses opcions i tenen uns drets i deures per acomplir. Aquesta perspectiva, sobretot desenvolupada en els àmbits liberals anglosaxons, parteix de la suposada bondat de la societat i d'un "ordre natural" que atribueix un rol determinat a cada individu. D'aquesta manera, l'exclusió social es produeix quan els individus no aprofiten les oportunitats que ofereix la societat, encara que en determinats casos assumeixen que el mateix mercat provoca fallides en l'accés a certes oportunitats. Per tant, les institucions públiques han de garantir que no es produeixin aquestes fallides, però sense perpetuar les situacions d'exclusió amb sistemes assistencials que desmotiven la participació en el mercat laboral. Els incentius per treballar en el mercat assalariat són centrals en les polítiques per lluitar contra l'exclusió social, mentre les desigualtats de gènere i el treball reproductiu no reben cap consideració.

Aquesta perspectiva connecta amb les visions més estàtiques de la pobresa i que troben la causa de la mateixa en els comportaments, capacitats i actituds individuals que sovint resumeixen com "comportament antisocial". Per aquest motiu és un paradigma que vincula les nocions pejoratives de dependència i cronificació a l'existència de programes potents d'assistència social. Com a resposta, defensen la promoció dels valors tradicionals i l'aplicació de mesures coercitives amb caràcter moralitzador, així com una reestructuració i reducció dels mecanismes assistencials de l'Estat del Benestar (Walker, 1995).

Aquest model, també denominat de l'especialització, connecta amb l'aparició i l'ús, sobretot a partir dels anys setanta del segle XX als Estats Units, del concepte d'infraclasse –defensat per Charles Murray–, que se centra en els comportaments individuals de determinats sectors que desaproveixen les oportunitats que els ofereix la societat. Les nocions d'infraclasse i exclusió social tenen en comú que volen explicar realitats que no es limiten a la pobresa econòmica sinó a altres factors relacionats als vincles socials, la marginació i l'aïllament social (Keiselback, 2000; Davies, 2005). L'alternativa defensada és que els poders públics han de limitar les polítiques de

suport i endurir l'accés a serveis que poden generar dependència, ja que aquesta és considerada com una de les causes que no permeten a aquests individus superar la seva situació. La teoria del capital humà també addueix que la baixa productivitat de determinats sectors socials es produeix per la seva manca d'habilitats, hàbits i formació per vendre la seva mà d'obra al mercat. Novament trobem la centralitat del mercat laboral com a única via per a la inclusió social.

Aquestes consideracions tenen com a rerefons les idees basades en la *trampa de la pobresa* i la *cultura de la dependència*, que relacionen els processos de pobresa amb els excessius subsidis i ajudes públiques que desmotiven l'individu a superar per ell mateix la seva situació. Aquesta argumentació ha estat en el cor de l'atac que han rebut les polítiques de benestar i ha justificat la retallada de prestacions públiques per als sectors més desafavorits.

- **El paradigma de la desvinculació** o model de la solidaritat defensat pel republicanisme té la seva arrel a França i propugna que l'exclusió és el resultat del trencament o debilitament dels vincles socials: contra l'exclusió cal cercar processos d'integració de forma solidària a partir de consensos nacionals i col·lectius, que seran el resultat d'un procés d'inserció social del qual l'Estat és responsable de promocionar. Aquest discurs defensa la participació en el treball assalariat o remunerat com a principal mecanisme integrador, tot i que algunes corrents assenyalen que l'exclusió està més vinculada a l'esfera del consum que de la producció.
- **El paradigma de les desigualtats** o del monopoli analitza l'ordre social com a coercitiu i imposat a través d'una jerarquia i d'unes relacions de poder en el context d'una determinada estructura econòmica. L'exclusió social és el resultat de la concentració i monopoli del poder en detriment d'altres sectors que queden al marge i no poden superar les barreres que els impedeixen accedir als recursos. Les desigualtats econòmiques són la principal causa de l'exclusió. L'ocupació precària i l'atur comportaran l'aparició d'un *nou exèrcit de reserva* que representa un mitjà clau de reestructuració de l'ordre capitalista. L'estratègia per combatre l'exclusió és expandir els drets de ciutadania i introduir criteris d'igualtat i participació a la societat.

Aquest enfocament considera que els fenòmens de la pobresa i l'exclusió social formen part d'un determinat esquema i estructura social, i es produeix com a conseqüència de les desigualtats en l'assignació de recursos del mercat capitalista. Entre aquestes desigualtats estructurals es trobaria el mercat, especialment relacionat amb l'esfera productiva, però també tindria en compte altres factors com el gènere. Altres autors sostenen que, en l'estat actual de crisi i globalització capitalista, la pèrdua de capacitats per a l'elaboració de polítiques públiques per part dels Estats situen a la igualtat i a la inclusió en el terreny dels discursos, però sense possibilitats reals de traducció en la pràctica de les polítiques socials (Gray, 2000).

- **Un quart paradigma: l'explotació i la dominació.** Vinculat al darrer paradigma de les desigualtats, s'ha distingit un "quart paradigma" plural que es podria qualificar com radical, i que planteja una alternativa transformadora davant del model social i econòmic dominant. Considera que les situacions d'exclusió social i l'agreujament de les desigualtats són creades per la reestructuració del capitalisme, partint de la constatació que l'explotació laboral és encara un eix central.

Les propostes que es poden emmarcar en aquest quart paradigma s'enfronten amb l'aproximació de la socialdemocràcia clàssica, en el sentit que planteja una perspectiva de transformació econòmica, social i política per construir una alternativa real. En aquest sentit, connecta amb el pensament socialista marxista per considerar que el model capitalista no és sostenible, ja que necessita de la societat de classes per sobreviure. En conseqüència, és necessari controlar els excessos del mercat capitalista; però únicament un canvi radical cap a un altre model social podria acabar amb els processos d'exclusió social.

La diferència clau d'aquest quart paradigma radical és el trencament amb els models anteriors en relació a la concepció d'igualtat i l'articulació de la participació. El reconeixement de les diferències i la diversitat és un punt a partida fonamental que trenca amb els models igualitaris estandaritzadors; i per tant les polítiques públiques haurien de presentar lògiques d'empoderament i una connexió amb les noves propostes que sorgeixen també des de noves identitats. El mercat laboral ja no seria l'únic eix d'inclusió, i el concepte de treball s'amplia per reconèixer modalitats no mer-

cantilitzades i per visibilitzar el treball de cura. En aquesta línia, la proposta de la renda bàsica universal es defensa com una alternativa més igualitària i redistributiva i, a més, rupturista amb la dependència del mercat laboral i com una superació de les dominacions patriarcals. A més de les propostes per la justícia de gènere, la construcció d'una economia social i solidària com alternativa per a democratitzar l'esfera econòmica seria una altra línia de proposta d'aquesta corrent de pensament.

En síntesi, els paradigmes presentats no són monolòtics; coexisteixen i es creuen diverses corrents i enfocaments. Tot i així, es poden detectar dues visions del que implica la inclusió social: la inclusió vinculada a la inserció en la societat segons l'ordre i les normes establertes o, contràriament, la inclusió des d'una perspectiva emancipatòria en què les persones recuperen el poder i s'erigeixen com a protagonistes.

4. L'ús institucional del concepte d'exclusió social i els plans d'inclusió social

La noció d'exclusió social té els seus orígens en els governs francesos de la dècada dels 80 del segle XX, i es referia a les persones que vivien als marge de la societat, especialment sense accés als mecanismes d'assistència social (Room, 1995). Malgrat la seva procedència francesa, va ser utilitzada el 1997 al Regne Unit i, posteriorment, ha estat la Unió Europea qui va recollir-la a partir de la cimera de Lisboa de l'any 2000. Des d'aleshores diverses escales de govern han adoptat el concepte: les polítiques d'inclusió social es reproduïen des de l'arena europea fins a la municipal, concretant-se principalment en plans que intenten abordar el fenomen de l'exclusió social des de les múltiples dimensions i factors, recollint de forma integrada i transversal accions noves o que ja existien segmentadament.

Davant l'interrogant sobre quin és el concepte antitètic d'exclusió s'ha produït un ampli debat: inclusió, integració, inserció, cohesió, etc. *Inclusió* ha estat l'alternativa conceptual amb capacitat de situar en el centre del debat la pèrdua de drets que suposen els processos d'exclusió social i que s'ha incorporat a les polítiques públiques. 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 per a la Inclusió i la Cohesió Social de Catalunya, així com un programa específic per a l'impuls dels plans locals d'inclusió social, ja que ajuntaments, consells comarcals i consorcis locals han impulsat també plans propis d'inclusió social.

4.1. La Unió Europea: feblesa de la dimensió social i antiexclusió

L'Agenda Social Europea aprovada l'any 2000 concreta la vessant més social de la UE i, encara que neix amb limitacions i crítiques, s'adquireix el compromís d'elaborar Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió Social (PNAIS). Els Estats membres acorden 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 ben lluny d'aquestes fites. Es poden destacar almenys dos indicadors que demostren la feblesa estructural de la dimensió social comunitària: primer, el component voluntarista dels mecanismes a través dels quals s'aproven i s'apliquen les línies estratègiques en matèria social i d'ocupació; i segon, les limitacions del pressupost de la Unió Europea, que s'expressa especialment en les partides socials i el Fons Social Europeu.

D'aquesta forma, els objectius d'inclusió social s'haurien d'assolir amb una metodologia –l'anomenat Mètode Obert de Coordinació– i uns instruments –els Plans d'Acció Nacionals– que haurien d'abocar a una *harmonització* de les polítiques, 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 per 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 es va fixar cinc objectius principals, interrelacionats, entre els que està la reducció de la pobresa i l'exclusió social (abans del 2020, re-

duir almenys 20 milions de persones que estan a la UE sota el llindar de la pobresa i l'exclusió social), i set iniciatives emblemàtiques, una d'elles la creació de la Plataforma Europea contra la Pobresa³.

La crisi econòmica ha comportat una revisió d'aquesta estratègia, reconeixent que les desigualtats han anat en augment i que els objectius en matèria social i d'ocupació – especialment sobre pobresa– estan lluny de les fites assenyades (Comissió Europea, 2014). És evident el contrast entre les regles estrictes en matèria econòmica i financera amb les creixents necessitats socials i la limitació de les intervencions socials. En relació a les desigualtats de gènere, entre els compromisos que estableix l'Estratègia Europa 2020 només es menciona la desigual situació entre homes i dones en relació a la participació en el mercat laboral, assenyalant com a fita l'augment de la població activa, especialment en el cas de les dones. Per altra part, entre les estratègies europees per a altres “grups específics” on es troben joves o persones amb diversitat funcional, es situa l'Estratègia per a la igualtat entre dones i homes 2010-2015.

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. 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 tampoc ha estat una prioritat ni es troba present com a element transversal de les polítiques per a la inclusió social comunitàries.

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

En el cas espanyol, és a partir de 2001 quan es comencen a aprovar els

³ Els objectius estan relacionats amb l'ocupació, el canvi climàtic i l'energia, la investigació i el desenvolupament (I+D), l'educació i la lluita contra la pobresa i l'exclusió social; per la seva part, les iniciatives emblemàtiques prenen temes diversos com l'agenda digital, la innovació, joventut, política industrial, noves qualificacions i ocupacions, i la qüestió de la pobresa.

Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió Social, que haurien de tenir una revisió bianual; el darrer dels quals és el PNAIS 2013-2016 (durant els quatre anys 2010-2014 no es va aprovar cap pla: una mostra de la feblesa d'aquests instruments "voluntaris"). Amb un impacte molt limitat, els anteriors PNAIS no aconsegueixen ni tan sols erigir-se com un espai de coordinació dels plans autonòmics, mentre aquests s'han centrat quasi exclusivament en donar suport a les entitats locals (Quintana i Campruví, 2015).

El darrer 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 l'exclusió almenys 1.500.000 persones a tot l'Estat. 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 al 15% i assolir que el 44% de les persones entre 30 i 44 anys tinguin educació superior.

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. 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 fortes retallades, així com el conjunt de polítiques de benestar (en el període de 2011 a 2013 es reduí el pressupost de polítiques actives d'ocupació d'un 50%).

La centralitat de l'ocupació remunerada i la millora de l'ocupabilitat com a objectiu prioritari suposen un retorn a la defensa del model *workfare*. Un model *productivista* que connecta amb el paradigma conservador de les actituds individuals: atorga centralitat al mercat laboral i concep a les persones, en primer lloc, com a mà d'obra. Malgrat que es reconegui que l'exclusió social és un fenomen multicausal i complex, finalment el procés d'inclusió social passa gairebé en exclusiva per la participació en el mercat de treball. D'aquí la importància d'incorporar a les dones a un

treball remunerat, una visió que evidentment no considera altres treballs com el de cura.

El pla considera que la seva població objectiu, a més del perfils més tradicionals de pobresa i exclusió, ha d'incloure altres persones que es troben 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 mesures per a combatre-ho. Prenent com a referència la taxa de risc de pobresa exclusió social (taxa AROPE), es considera que la desocupació és un factor determinant en l'exclusió social; d'aquí la prioritització de 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 precisi la situació de les dones era pitjor. Així, es detallen alguns dels col·lectius i sectors socials més afectats: persones estrangeres no comunitàries, infància, persones amb baix nivell formatiu; afegint les diferències territorials entre Comunitats Autònomes i el factor de la ruralitat associat a més riscos de pobresa i exclusió social.

Davant les evidències de més vulnerabilitats i col·lectius afectats, les polítiques desplegades fins al moment són objectiu de crítica per "*la manca d'adequació dels sistemes de protecció (ocupació, serveis socials, educació, salut i habitatge) a l'objectiu d'inserció laboral posant més èmfasi en les prestacions econòmiques o, també, l'absència d'una coordinació real i efectiva entre els diversos serveis públics*". La noció d'inclusió activa posa l'èmfasi en la inserció laboral com a estratègia de lluita contra l'exclusió social, i per tant l'ocupabilitat de les persones és la variable clau que pot situar a les persones dins o fora de la societat. En resum, es valora la inclusió social a partir de la participació en el mercat laboral, mentre s'articulen altres mesures concretes i considerades marginals destinades a "les persones impossibilitades per a treballar".

4.3. El cas català: impuls a la dimensió local dels plans d'inclusió social

El primer Pla per a la Inclusió i la Cohesió Social de Catalunya per al període 2006-2009 tenia com a prioritat la coordinació amb els ens locals per a impulsar Plans Locals d'Inclusió Social (PLIS). Seguint les directrius de la Unió Europea, es considera que la proximitat és imprescindible per elaborar i desenvolupar polítiques d'inclusió; d'aquí el protagonisme que han d'assolir 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 Campruví, 2015). Donar veu a les persones vulnerables i amb necessitats formaria així part del procés d'inclusió social, entenent que el dret a decidir sobre les pròpies vides és tan important com la millora d'oportunitats.

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, reconeixent les especificitats locals⁴.

El Pla d'Acció per a la inclusió social i la cohesió social a Catalunya 2010-2013 s'insereix en l'Estratègia Europea 2020 i desplega vuit eixos estratègics en una lògica d'orientació integral i interdepartamental. De les accions desenvolupades en l'anterior pla, la majoria de les accions inclusives realitzades, el 78%, formen part de les polítiques socials, educatives i de salut, i aproximadament 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 el grup de gent gran és el menys beneficiat per les accions del pla, amb el 9% del total de les accions (Generalitat de Catalunya, 2010). No obstant això, es reconeix que no hi ha una avaluació rigorosa i global de les

⁴ 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.

polítiques d'inclusió que es desenvolupen, i és significatiu que des de 2013 no s'ha elaborat cap nou pla a Catalunya.

Per altra part, el Programa per al desenvolupament de Plans Locals per a la Inclusió Social (2014) continua vigent, amb un total de 32 municipis i 10 consells comarcals i consorcis desenvolupament plans propis d'inclusió amb el suport del govern de la Generalitat. També altres instàncies locals, com la Diputació de Barcelona, han elaborat programes de suport a les polítiques d'inclusió social⁵. Cal destacar entre els ens locals alguns ajuntaments 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 (un dels governs locals de referència i més actiu en xarxes de ciutats mundials sobre polítiques inclusives). El treball en xarxa i la proximitat és una de les prioritats de treball que s'ha concretat, en el cas de la ciutat de Barcelona, en un espai de coproducció de polítiques d'inclusió: l'Acord Ciutadà per una Barcelona Inclusiva, que aconsegueix 10 anys i que elabora, entre les més de 600 entitats que hi participen, una Estratègia Compartida per fer front l'exclusió social. Des d'una perspectiva de gènere i de lluita contra les desigualtats socials, el repte serà compartir i alinear estratègies i accions compartides de les noves polítiques d'inclusió social, incorporant objectius inclusius de les diverses àrees municipals i districtes amb les recents aprovades Estratègia contra la feminització de la pobresa i la precarietat i el Pla per a la Justícia de Gènere 2016-2020.

5. Notes finals: una agenda local inclusiva i feminista

“Una societat inclusiva és incompatible amb el capitalisme i el patriarcat”

Nancy Fraser

Com a punt de partida, aquest capítol ha abordat tres qüestions que marquen les societats contemporànies: les desigualtats *tradicionals* de la

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

societat capitalista i patriarcal; les transformacions que impliquen ruptures de vincles socials i noves precarietats i exclusions; i la crisi econòmica agreujada per les polítiques *austericides* que eixamplen la fractura social i empobreixen amplis sectors de la societat.

L'augment de la pobresa i l'exclusió afecta a dones i homes de forma desigual, reforçant les lògiques patriarcals i "familiaristes". El resultat és més *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, algunes de les transformacions que havien afavorit una certa igualtat de gènere es troben en regressió en el present context de *canvi d'època*.

Actualment un dels reptes és l'enfortiment de les estratègies locals d'inclusió social i la incorporació de la justícia de gènere com a eix transversal. És evident que les polítiques per combatre l'exclusió social 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 la inclusió en àmbits fonamentals com l'habitatge, el mercat laboral, la salut, l'educació o l'atenció a la dependència. Però la proximitat és imprescindible per generar espais d'inclusió i empoderament, entre altres motius perquè no es poden considerar lògiques d'inclusió sense comptar amb la dimensió emocional de les persones. Aquest empoderament individual i col·lectiu, i l'autonomia entesa com a exercici constant de llibertat, es constata en les experiències amb dones gitanes i migrades que presenta en el seu capítol la Fundació Surt.

Les *noves polítiques d'inclusió* necessiten d'un debat ampli i plural sobre les tres dimensions de les polítiques públiques: els aspectes conceptuals, els continguts, i la concreció operativa i relacional de les intervencions. Això permet decidir quines són les accions necessàries i com abordar les desigualtats de gènere en les mateixes.

Aquest capítol s'ha centrat en els *aspectes de discurs* a partir del debat sobre el concepte d'exclusió social. Un concepte que és útil per copsar la realitat complexa i dinàmica, i perquè recull les situacions de desavantatge que pateixen les persones en diverses esferes de la seva vida. Entre aquestes, permet introduir dimensions relacionals, comunitàries i de l'es-

fera reproductiva, afavorint la incorporació en l'anàlisi de les desigualtats entre homes i dones. Tanmateix, s'ha criticat el concepte d'exclusió social per la seva ambigüitat i dificultat de concreció pràctica, motiu pel qual poden emergir altres conceptes que ajudin a copsar de forma més rigorosa la realitat social. En els debats sobre l'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 en 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.

Aquests corrents de pensament contenen matisos i apreciacions diferents, i per tant tenen una agenda de resposta a les situacions d'exclusió molt diferent. D'aquesta forma, es pot constatar que el paradigma neoliberal que valora les actituds individuals com a element central ha impregnat l'acció pública, especialment en el cas de la Unió Europea i l'Estat. La centralitat de l'ocupació ha estat una prioritat que ha connectat aquestes polítiques a les orientacions *workfare*; el que suposa un replantejament global dels sistemes de benestar, prioritzant la inserció laboral per davant de la protecció social i obrint el camí per desballestar les polítiques socials.

A més, quan el problema de l'exclusió social s'individualitza i es concentra en l'adquisició d'ocupabilitat de les persones, es descarten sortides col·lectives d'empoderament i es limita la inclusió social a disposar d'un treball remunerat. Des d'aquesta perspectiva, les desigualtats entre homes i dones estan absents de l'agenda política, considerant les dones com un col·lectiu més que pateix una sèrie de problemàtiques afegides al qual cal focalitzar determinades accions.

Malgrat el predomini d'aquest discurs, sobretot a l'escala local, 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 què s'incorpora el feminisme i es planteja un model econòmic i social alternatiu en què es reconeixin tots els treballs. En de-

finitiva, un discurs que considera la inclusió com participació i autonomia, com el reforçament dels vincles comunitaris, al que 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 per reduir i eliminar les relacions de dominació patriarcals i capitalistes.

En la *dimensió substantiva*, seguint en aquest corrent de pensant, 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, al temps que reforçar i interconnectar les polítiques d'educació, serveis socials, salut, cultura, etc, des d'una perspectiva de la inclusió, entenent-la com a construcció de dignitat i autonomia (Gomà i Rosetti, 2016). També tenint en compte que aquesta perspectiva inclusiva ha d'estar present al conjunt de polítiques en àmbits rellevants com la mobilitat, la seguretat, l'urbanisme i espai públic, territorialitzades als barris, etc.

Cal fer-ho contemplant les injustícies de gènere per introduir a l'agenda local l'organització de la cura com a tema essencial (Moreno, 2016), que ens apropi a una reordenació del temps superant la centralitat del treball productiu. 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 incorporen 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 connectar-ho a la defensa dels béns comuns, d'una economia social i solidària i d'una economia ecològica. Es tracta d'una lluita difícil i constant per l'hegemonia, ja que són fites que van a contracorrent del model social dominant.

Per últim, la *dimensió operativa i relacional* de les polítiques d'inclusió es refereix al 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 menciona als plans d'inclusió social. Específicament, és fonamental valorar la contribució de les dones perquè sense empoderament no hi ha exercici dels 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 social i els moviments emancipatoris. Experiències de treball en xarxa com l'Acord Ciutadà per una Barcelona Inclusiva o l'elaboració compartida de l'Estratègia contra la feminització de la pobresa marquen un camí en aquesta línia.

Desplegar noves polítiques d'inclusió també implica abandonar models burocràtics i paternalistes i incorporar formes de coproducció dels recursos públics, amb processos d'avaluació i metodologies que permetin tenir més evidències de les desigualtats i de l'impacte de les polítiques d'inclusió, i fer-ho incorporant la mirada del gènere. Aquesta sensibilitat per enfortir els elements de diagnòstic i anàlisi és patent en algunes experiències, com s'explica en el capítol sobre el Pla d'Inclusió de l'Alt Empordà. Un dels reptes, tant en el pla substantiu com l'operatiu, és com fer efectiva la transversalitat en el conjunt de polítiques, tant des de la perspectiva de la inclusió social com des de la lluita contra les desigualtats de gènere.

BIBLIOGRAFIA

- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2016): *Estratègia contra la feminització de la pobresa a Barcelona*. Departament de Transversalitat de Gènere, CIRD.
- BETTIO, F., Corsi, M; D'ippoliti, C; Lyberaki, A; Samek Lodovicil, M; Verashchagina, A. (2012): *The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies*. Comissió Europea.

- BLANCO, Ismael; Gomà, Ricard (2016): *El municipalisme del bé comú*. Barcelona, Icaria.
- CANAL, Ramon (Ed.) (2013): *Ciudades y pueblos que pueden durar. Políticas locales para una nueva época*. Barcelona, Ariel.
- CARRASCO, Cristina (Ed.) (2014): *Con voz propia. La economía feminista como apuesta teórica y política*. Madrid, Viento Sur.
- 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.
- DAVIES, Jonathan S. (2005): "The social exclusion debate: strategies, controversies and dilemmas". *Policy Studies* 26(1).
- DE LA CAL, M. Luz (2009): "Avances metodológicos para el análisis y la comprensión de la desventaja social femenina". *Revista Internacional de Organizaciones* (RIO), 3, pp. 29-47.
- 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 Benestar Social, 13.
- EZQUERRA, Sandra (2011): "Crisis de los cuidados y crisis sistémica: la reproducción como pilar de la economía llamada real". *Investigaciones feministas*, 2, pp. 175-194.
- EZQUERRA, Sandra; Campruví, Andreu (2015) "Impactos de las redes relacionales en los procesos de exclusión: el caso de Sant Boi de Llobregat", a CANAL, R. (Ed.) (2013), *Ciudades y pueblos que pueden durar. Políticas locales para una nueva época*. Barcelona, Ariel.

- FRASER, Nancy (1995): "From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Postsocialist' Age". *New Left Review*, 212, pp. 68-93.
- FRASER, Nancy (2015): *Fortunas del feminismo*. Madrid, Traficantes de Sueños.
- FREIXANET, Maria (coord.) (2015): *Gènere i diversitat funcional. Una violència invisible*. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- GÁLVEZ, Lina (2013): "Una lectura feminista del austericidio". *Revista de Economía Crítica*, 15.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2010): *Pla d'Acció per a la inclusió i la cohesió social de Catalunya 2010-2013*.
- GOMÀ, Ricard; Rosetti, Natalia (2016): "Perfiles de exclusión y políticas de inclusión en España: las dimensiones del cambio". *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 64.
- GRAY, J. (2000): "Inclusion: a radical critique" a P. Askonas i A. Stewart (Ed.), *Social inclusion. Possibilities and tensions*. Macmillan.
- INSTITUT DE GOVERN I POLÍTIQUES PÚBLIQUES (2004): *Un paso más hacia la inclusión social*. Madrid, Plataforma de ONG de Acción Social. Colección Estudios.
- KEISELBACK, Thomas (2000): *Youth unemployment and social exclusion*. Comissió Europea.
- LEVITAS, Ruth (2005): *The inclusive society? Social exclusion and New Labour*. Basingtoke, Macmillan.
- MORENO, Sara (2015): "Repensar la política, prioritzar el treball de cura". *Nous Horitzons*, Barcelona.
- O'REILLY, Dermot (2005): "Social Inclusion: A Philosophical Anthropology." *Politics*, 25 (2), pp. 80-88.
- OTERO, Tereixa (2013): "Incompatibilidad del sistema hegemónico con la vida", a VVAA, *Alternativas a la crisis*. Bilbao, Mundubat.
- PAUGAM, Serge (1996): "Poverty and social disqualification: a com-

parative analysis of cumulative social disadvantage in Europe “. *Journal of European Social Policy*, 6.

- 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*. Madrid, Viento Sur.
- ROOM, Graham (1995): *The dynamics of poverty and social exclusion*. Cambridge, PolityPress.
- ROSETTI, Natalia (2015): “Temps de crisi, temps de ruptura. La revalorització dels Governos Locals”. *Nous Horitzons*, Barcelona.
- SILVER, Hillary (1994): “Social exclusion and social solidarity: three paradigms.” *International Labour Review*, 33.
- TURNS, Teresa; Castelló, Laia; Recio, Carolina (2009): “El desarrollo local y el bienestar de la ciudadanía ¿una relación necesaria?”. *Revista Internacional de Organizaciones* (RIO), 3, pp. 111-129.
- QUINTANA, Imma; 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*. Barcelona, Ariel.
- VALLS, Francesc; 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.
- WALKER, R. (1995): “The dynamics of poverty and social exclusion” a ROOM, G. (Ed.), *Beyond the threshold*. Cambridge, PolityPress.