

# Inclusión Social y Democracia Participativa

De la discusión conceptual  
a la acción local



Comisión de Inclusión  
Social, Democracia  
Participativa y Derechos  
Humanos de CGLU



IGOP  
Institut de  
Govern i  
Polítiques  
Públiques

**UAB**

Universitat Autònoma  
de Barcelona



A large red hexagon with a white border, containing the title and subtitle of the book.

# **Inclusión Social y Democracia Participativa**

De la discusión conceptual  
a la acción local

**Ramon Canal**

Con la colaboración de los grupos de  
investigación en Participación Ciudadana  
y Políticas de Inclusión Social del IGOP

**Coordinación de la edición**

Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa  
y Derechos Humanos de CGLU

## **Inclusión Social y Democracia Participativa**

De la discusión conceptual a la acción local

Bellaterra, 29 de noviembre de 2010

### **Grupo de Investigación**

Instituto de Gobierno y Políticas Públicas

### **Ramon Canal**

Con la colaboración de los grupos de investigación en Participación Ciudadana y Políticas de Inclusión Social del IGOP

### **UAB**

Edificio MRA 1ª planta

Campus UAB

08193 Bellaterra

+34 935 868 814

### **IGOP**

Escuela de políticas sociales y urbanas

Urrutia, 17

08042 Barcelona

+34 934 076 203

<http://igop.uab.cat>

[igop@uab.cat](mailto:igop@uab.cat)

### © **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos**

Avinyó 15

E-08002 Barcelona (Spain)

Tel +34 933 428 750

[www.uclg-cisdg.org](http://www.uclg-cisdg.org)

### **Todos los derechos reservados**

### © **Diseño y maquetación**

STV Disseny

[www.stvdisseny.com](http://www.stvdisseny.com)

Febrero 2014

# Sumario

<b>Prólogo</b>	<b>5</b>	de exclusión	30
<b>1 Introducción</b>	<b>6</b>	3.3.1 Los orígenes históricos de la exclusión democrática	30
1.1 Mercados, democracia y exclusión: la era global en claroscuro	6	3.3.2 Exclusión explícita e implícita en las democracias contemporáneas	30
1.2 Inclusión Social y Democracia Participativa: dos conceptos de éxito necesitados de revisión crítica	8	Apunte: Asociaciones y exclusión: el lado oscuro de la sociedad civil	31
1.3 La perspectiva local	8	3.4 ¿Es posible conseguir la inclusión en un contexto no democrático o de baja calidad democrática?	32
1.4 Planteamiento del trabajo	9		
<b>2 La Inclusión como ideal normativo y como proyecto político en las sociedades urbanas del siglo XXI</b>	<b>10</b>	<b>4 La participación como ariete de la inclusión en el sistema democrático: Promesas, alcances y límites</b>	<b>34</b>
2.1 El concepto de exclusión social	10	4.1 El modelo de democracia participativa	34
Apunte: Los impactos de la crisis global sobre la exclusión	14	4.2 Los valores de la democracia participativa	35
2.2 Las dimensiones de la inclusión	16	4.3 Las diversas visiones de la participación	36
2.2.1 La inclusión como ocupación	16	Apunte: El ciudadano consumidor como agente de mejora de las políticas sociales	37
2.2.2 La inclusión como protección	16	4.4 Dificultades y errores de la democracia participativa	37
2.2.3 La inclusión como reconocimiento	17	4.4.1 ¿Qué actores? ¿Participación para la inclusión o para la exclusión?	38
2.2.4 La inclusión como educación	17	Apunte: La exclusión selectiva como herramienta de discriminación positiva para mejorar la participación	38
2.2.5 La inclusión como vínculo	17	4.4.2 ¿Qué finalidad? Participación para hacer política o para ocultar la política?	38
2.2.6 La inclusión como participación	18	4.4.3 Consenso y disenso: ¿Por qué tanta participación, si no nos gusta el conflicto?	39
2.3 Contradicciones y debilidades del discurso de la inclusión	18	4.4.4 Construyendo un taburete con un sola pata. ¿Dónde quedan la representación y la deliberación?	39
2.3.1 ¿Económicamente sesgado?	18	4.5 La democracia participativa que necesitamos	40
2.3.2 ¿Homogeneizador y promotor del conformismo?	19		
2.3.3 ¿Políticamente inconsciente e irrelevante?	20		
2.4 Por una visión compleja, relacional y dinámica de la inclusión	23		
2.4.1 La inclusión es siempre multidimensional	23		
2.4.2 La inclusión es, esencialmente, autonomía	24		
Apunte: Inclusión y Autonomía Local	25		
2.4.3 La inclusión es una cuestión social y política	25		
<b>3 Democracia e Inclusión: Aproximación a una relación ambivalente</b>	<b>27</b>	<b>5 Democracia Participativa e Inclusión Social: Propuestas para la acción</b>	<b>42</b>
3.1 La democracia en el siglo XXI: De la cantidad a la calidad	27	5.1 Los instrumentos de las políticas de inclusión	42
3.2 Calidad democrática y desarrollo humano	29	5.2 Principios normativos y operativos de la nueva política de inclusión	43
3.3 El lado oscuro: Democracias excluyentes y generadoras		5.2.1 Participación integral	44
		5.2.2 Participación igualitaria	45
		5.2.3 Participación empoderadora	46
		5.3 Una democracia inclusiva es una democracia viva	48

5.4 Los impactos positivos de la participación democrática en las dimensiones de la inclusión social: Inventario de políticas	49
5.4.1 Políticas locales participativas para la ciudadanía política activa	49
5.4.2 Políticas locales participativas para el acceso al trabajo	49
5.4.3 Políticas locales participativas para el reconocimiento y la no discriminación	50
5.4.4 Políticas locales participativas para el acceso a los servicios públicos y la protección social	50
5.4.5 Políticas locales participativas para el acceso a la educación y a la cultura	50
5.4.6 Políticas locales participativas para la generación de vínculos y capital social	51
<b>6. Conclusiones</b>	<b>53</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>55</b>
<b>Anexo</b>	<b>60</b>
Declaración del Tercer Sector de Acción Social: Por una Estrategia de Inclusión Social 2011–2020	60

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: La exclusión social desde una perspectiva integral	12
Tabla 2: Los paradigmas explicativos de la exclusión social	22
Tabla 3: Marco para la evaluación de la calidad democrática	28
Tabla 4: Comparativa entre DI 2008 y IDH 2010 ajustado (30 primeros)	29
Tabla 5: Los discursos de la participación y sus implicaciones	36
Tabla 6: Democracia participativa como respuesta a los problemas de la inclusión	43
Tabla 7: Políticas para impulsar la participación efectiva de las personas excluidas o en riesgo de exclusión	46
Tabla 8: Repensando el poder	47
Tabla 9: Los impactos positivos de la participación ciudadana sobre las dimensiones de la inclusión social:	51

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Exclusión y esferas vitales.	13
Figura 2. La democracia como participación, representación y deliberación.	34
Figura 3. Red de actores para la inclusión social en el territorio	45

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) aprobó, el 30 de noviembre de 2008, en el marco de un Consejo Mundial celebrado en Istanbul, un documento de posición política denominado "Construyamos las ciudades inclusivas del siglo XXI".

Este documento, elaborado previamente por la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa de CGLU, es un manifiesto a favor de las políticas de inclusión social, consideradas como una garantía de la afirmación de los derechos de la ciudadanía, promotoras de la diversidad, impulsoras de la democracia y, en definitiva, una política social global del todo pertinente y necesaria en un entorno de ciudades globalizadas.

Con el fin de profundizar en el conocimiento teórico y aplicado sobre la relación entre inclusión social y democracia participativa, la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa de CGLU encargó al Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona una investigación exploratoria sobre el tema, encargo que encontró el apoyo decidido de la Dirección General de Participación Ciudadana de la Generalitat.

El documento "Inclusión Social y Democracia Participativa" es el resultado de dicha investigación. Esperamos que sus contenidos resulten intelectualmente estimulantes y ayuden a abrir nuevos caminos, tanto para la investigación como para la práctica de las políticas de inclusión social y de participación ciudadana.

# 1. Introducción

## 1.1 Mercados, democracia y exclusión: la era global en claroscuro

**“La forma histórica de democracia que se consolida en la ciudad, incluso con sus sellos importantes de izquierda, favorece el corto plazo (...) promueve intereses de la clase política plural y de sus grupos de poder asociados cuando la averiada nave ciudadana exige reconstruir el interés general; premia a los poderes mercantiles y no tiene como prioridad una agenda de desarrollo y de igualdad social. (...) De manera pragmática, sólo promueven las ciudadanías electorales y dejan que las dinámicas de mercado trituren a las ciudadanías sociales”<sup>1</sup>.**

Cuando la lógica del mercado se convierte en el factor determinante en la configuración de la ciudadanía social, en su alcance y en sus garantías, resulta pertinente mirar hacia la esfera política y preguntarnos hasta qué punto los gobiernos democráticos han renunciado a su misión primigenia y verdadera razón de ser: representar a la soberanía popular, dando respuesta a las necesidades y demandas del conjunto de la ciudadanía. La pregunta nos parece tan necesaria como enormes las consecuencias de tal defección por parte de los poderes públicos.

Podríamos encontrar consuelo en el hecho de que la Ciudad de México, a la cual hace referencia Carlos San Juan en su cita, lo situaríamos, intuitivamente, más bien en el extremo negativo del espectro, en aquello que concierne a pobreza, desigualdades sociales y corrupción. Pero no es así exactamente, porque en determinados aspectos, México es un país moderno, con un crecimiento económico notable, y sus organismos gubernamentales, con los de su capital en la vanguardia, han introducido innovaciones en la gestión pública, en cuanto a transparencia y participación, que hasta hace muy poco tiempo eran impensables. Sin embargo, estos avances parecen insuficientes para contrarrestar los ataques de una globalización articulada de forma casi exclusiva a través del mercado, y de una política democrática aparentemente incapaz de superar ciertas carencias estructurales.

En muchas ciudades del Mundo, especialmente en aquellas que cuentan sus habitantes por millones, y en las crecientes áreas metropolitanas que las rodean, se podrían hacer diagnósticos similares.

Fleury, Blanco y Subirats, en un volumen centrado en los casos de Brasil y España, ponen el dedo en la llaga cuando señalan que el hipermóvil e hiperflexible capitalismo global, junto a un crecimiento económico y unas oportunidades de enriquecimiento extraordinarias para determinadas élites y determinadas regiones del planeta, genera dislocación económica, precariedad laboral, desigualdad y fragmentación social, criminalidad, inseguridad y corrupción, además de una acelerada destrucción medioambiental. Además, la distribución de ganancias y pérdidas de la globalización sigue fuertemente sesgada en función de factores como el género, la edad, el origen, la adscripción cultural o religiosa, la orientación sexual y, *last but not least*, el lugar de residencia de las personas. La crisis económica que afecta buena parte del planeta desde el año 2007 no ha conllevado una modificación de las características básicas del sistema productivo global, pero sí ha provocado que se redujera el círculo de sus beneficiarios y se ampliara el de sus damnificados, además de limitar las capacidades de los gobiernos, a todos los niveles, para incidir de forma significativa en los problemas más básicos de los ciudadanos<sup>2</sup>.

La globalización económica no es ni la única causa ni la única manifestación visible del cambio de época que estamos viviendo. El progreso del conocimiento científico, con las múltiples aplicaciones tecnológicas derivadas del mismo, y profundos cambios sociales generados por la erosión de las autoridades tradicionales, la aceptación del pluralismo y la creciente individualización de las trayectorias vitales –asociada a fenómenos como la movilidad, la flexibilidad y la incertidumbre–, son los otros factores de la ecuación que interactúan con las transformaciones económicas, reforzándose mutuamente hasta alcanzar una potencia enorme. No vamos a discutir sobre cuál de estos factores sería la causa primera de todo, enlazando con debates muy antiguos en torno al idealismo el materialismo y sus diversas variantes<sup>3</sup>. Lo importante es constatar que los tres factores plantean, en mayor o menor medida, evidentes oportunidades de progreso, a la vez que riesgos difícilmente controlables para la salud y el bienestar de las personas.

1 San Juan a: Álvarez/San Juan/Sánchez M., p. 33.

2 Para ampliar este punto, ver el informe de CGLU “The Impact of the Global Crisis on Local Governments”.

3 En este punto, ver: Harris.

El hecho de que el balance entre oportunidades y riesgos acabe siendo positivo depende, sobre todo, de la capacidad de la sociedad para: 1. Tomar consciencia de la existencia de tales oportunidades y riesgos; 2. Generar capacidades para aprovechar las primeras y prevenir los segundos y 3. Redistribuir cargas y beneficios con la finalidad de alcanzar un resultado socialmente justo. Y esto no se puede dar por sentado; al contrario, precisa altos niveles de consciencia y de actividad política en todas las esferas de la sociedad. Articular los procesos políticos (que comportan la definición de problemas, la formulación y discusión de alternativas de acción y la toma de decisiones) a través de instituciones democráticas es una tarea muy exigente, que requiere y consume recursos valiosos (capacidades, energías, tiempo, ...), no siempre disponibles en la cantidad necesaria.

El factor tiempo es especialmente significativo: La velocidad de los cambios tecnológicos, económicos y sociales es muy superior a la velocidad de respuesta que habitualmente puede lograr la política; y si la diana se mueve de forma tan rápida, no hay manera de apuntar y acertar. Debemos poner sobre la mesa el problema que la economía *turbocapitalista* (Luttwark), más global que nacional, puede ser mucho más rápida que la política, aún demasiado reclusa en la categoría del Estado-nación. En este punto, intuimos que la solución debe venir a través de dos vías complementarias: Aumentar la capacidad de respuesta de la política frente a los cambios y ralentizar, cuando la sociedad lo considere necesario –fruto de un debate democrático–, las transformaciones tecnológicas y económicas.

Aunque la “*sutil ideología del economicismo*”<sup>4</sup> traslade reiteradamente a la opinión pública una perversa asociación entre estabilidad y estancamiento, sabemos que ciertos niveles de estabilidad personal y social son necesarios para el bienestar, el progreso e incluso para la propia reproducción de la sociedad<sup>5</sup>. Las personas deberían estar en condiciones de construir sus trayectorias vitales con un mínimo de perspectiva de futuro, sin la angustia permanente de poder perder, de la noche a la mañana, el trabajo, la casa o la pensión, más allá de la fatalidad inherente a la condición humana. Es verdad que los cambios son consustanciales a la vida, pero el ritmo y la manera de adaptarse a ellos, individual y colectivamente, corresponde a decisiones humanas, también individuales y colectivas.

La hipótesis de una cierta dirección política de los factores estructurales de la economía puede parecer aberrante después de tantos años de asumir como único modelo posible la libérrima expresión y expansión global del capital productivo y financiero. Pero es legítimo plantearla, desde el momento en el que constatamos que las transformaciones asociadas a la globalización pueden socavar las bases de la estabilidad económica y social de una amplia mayoría de la población mundial. Sin criterio ético ni dirección política, la globalización económica nos lleva a ciclos cada vez más cortos y pronunciados de creación y destrucción de riqueza. La crisis iniciada en el año 2007, inmobiliaria y financiera en su origen, pero que ha acabado contaminando toda la economía, es la muestra más evidente de ello.

No son pocos los que consideran que nos encontramos ante una crisis triple, económica (en la doble vertiente, financiera y productiva), social y ecológica. Paehlke ya advertía en el año 2003<sup>6</sup> que la “carrera hacia el fondo” (*race to the bottom*) desatada por una globalización de los mercados sin reglas, vía *dumping* social y ecológico, podía llevar a un desastre *tridimensional*. Sin embargo, ni su visión ni la nuestra son catastrofistas, ya que, aunque la situación es grave, consideramos que la humanidad tiene margen de maniobra y herramientas suficientes para enderezar las cosas. No obstante, para empezar a hacerlo, lo primero que debemos tener claro es que no nos encontramos delante de una situación coyuntural, de unos hechos que pasarán y que nos permitirán volver al *business as usual*, en el anterior punto de equilibrio entre democracia representativa, estado de bienestar y capitalismo global. Lo que está pasando no es más que el reflejo de un cambio de época, de un escenario diferente que exige marcos conceptuales nuevos para su comprensión y herramientas de acción nuevas para generar las respuestas adecuadas.

---

4 Paehlke, pp. 141-147.

5 La estabilidad también es necesaria para el ejercicio de la política democrática en todas sus dimensiones, desde el simple ejercicio del voto -que se reduce de forma muy significativa a entornos con una fuerte movilidad residencial- hasta la participación de grupos o entidades sociales. Y aún lo es más si hablamos de la generación de liderazgos, los cuales requieren, además de un conocimiento sólido del contexto, adquirido con tiempo, un compromiso que se proyecte, como mínimo, a medio plazo.

6 Paehlke, pp. 141-147.

## 1.2 Inclusión Social y Democracia Participativa: dos conceptos de éxito necesitados de revisión crítica

Inclusión social y democracia participativa son dos significantes de éxito en el discurso político contemporáneo. Después de siglos de regímenes autocráticos, muy poco participativos y fuertemente excluyentes, podemos alegrarnos de su triunfo, aparentemente incuestionable. A priori, inclusión social y democracia participativa podrían ser las paredes maestras para construir un nuevo relato de la sociedad ideal, adaptado a las condiciones de la nueva época; un relato plausible y con una clara vocación normativa. Sin embargo, las cosas no son tan sencillas. Cuando un significante tiene mucho éxito, todo el mundo (grupos sociales, ideologías, etc.) quiere apropiarse de él, y en su entorno empiezan a proliferar usos (y abusos) lingüísticos que lo pueden ir desviando, poco a poco, del significado o significados originales, hasta el punto que esta relación acabe convirtiéndose en irreconocible.

El paradigma de la inclusión, por ejemplo, ha conseguido desplazar, en buena parte de la academia y la política, el hasta entonces vigente paradigma, heredero del materialismo histórico, del conflicto de clase. Seguramente este nuevo paradigma permite explicar, mejor que las teorías de raíz marxista, las realidades sociales del siglo XXI y tiene mucho potencial para un planteamiento crítico y transformador. A pesar de todo, el hecho de que en el discurso de la inclusión el problema pueda llegar a ser definido, grosso modo, como la separación de determinadas personas y grupos con respecto a la sociedad "normal", más que como la existencia de conflictos de intereses estructurales, lo ha hecho también atractivo para el pensamiento y la política del campo liberal-conservador. En definitiva, la inclusión social ha triunfado como objetivo político, saltando fronteras ideológicas, gracias a una plasticidad que, por otra parte, plantea el riesgo de ser objeto de usos políticos muy diversos, con finalidades incluso opuestas.

Por su parte, el concepto de participación ciudadana ha vivido, en las épocas precedentes, una historia de éxito similar. En su momento fue asumido por los principales actores políticos –ni que fuera de manera superficial– como una forma de mejorar una democracia representativa que no acababa de responder a las expectativas en cuanto a la proximidad y la eficacia de los poderes públicos en el abordaje de los problemas e inquietudes de la ciudadanía. Sin embargo, después de una potente oleada participativa, que ha comportado la proliferación, sobre todo en el ámbito local, de reglamentos, órganos y procesos participativos aplicados a casi todos los campos de la política pública, se han generado muchas dudas respecto a los impactos reales de la participación ciudadana sobre la calidad de las políticas públicas y de la propia democracia.

Inclusión social y democracia participativa son, al fin, conceptos que fueron creados para explicar y ayudar a transformar la compleja realidad de nuestros días. Operando en un sistema complejo, es lógico que aparezcan definiciones ambiguas, significados contradictorios y efectos colaterales imprevistos. Por todo ello, la reflexión sobre la relación teórica y práctica entre ambas ideas debe ir precedida de un examen a fondo de su potencial, sus puntos críticos y su validez.

## 1.3 La perspectiva local

*“Los gobiernos locales son actores fundamentales de un mundo globalizado en el que gran parte de la población se concentra en las ciudades y en sus áreas metropolitanas”*. Esta frase, con la que comienza el documento de posición político *Construyamos las ciudades inclusivas del siglo XXI*, combina una afirmación discutible, a medio camino entre el deseo y la realidad (los gobiernos locales como actores políticos de primer orden), con la constatación de un hecho absolutamente relevante e indiscutible: el crecimiento continuado y (aparentemente) imparable de las ciudades en todo el Mundo, hasta el punto que ya son mayoría las personas que viven en él. Además de la población, lógicamente en las ciudades se concentran los recursos (materiales y simbólicos) y las desigualdades sociales, la memoria y el desarraigo, los riesgos y las oportunidades; la circulación, cada vez más acelerada, de personas, bienes e ideas. Si debemos pintar el Mundo global en claroscuro, sus ciudades aún más. Y el principal campo de batalla en la lucha para la democracia, la participación y la inclusión lo encontramos, justamente, en las áreas urbanas.

El mundo globalizado también se caracteriza por una clara revalorización del espacio como objeto de análisis. En la modernidad del siglo XX, la dimensión tiempo –un tiempo absolutamente lineal y enfocado hacia el progreso– parecía la única dimensión relevante para el análisis histórico, social y político, cosa que se reflejaba muy bien en la categoría avanzado/atrasado (moderno/antiguo), que equivalía a decir desarrollado o subdesarrollado. Tanto para el modelo capitalista como para el comunista, todo era "cuestión de tiempo", tanto si se hablaba de Hungría como de Nicaragua, e Irán o del Vietnam. Después de los cambios que empiezan en 1989 y culminan en 2001, el espacio, es decir, la *localidad*, con su contexto específico y no replicable, recobra el protagonismo perdido<sup>8</sup>.

7 Ayuntamiento de Barcelona, p. 31.

8 Los defensores de esta visión, que denominan "spatial turn" (Schlögel, Cap. Introdutorio), ven en la "spatial blindness" (ceguera frente al factor espacio) del gobierno norteamericano la principal causa del fracaso de la operación para "democratizar el Oriente Medio".

Partiendo de esta idea, pensadores como Castells, Borja, Le Galés y otros han contribuido a elaborar y difundir el discurso de la dialéctica entre lo local y lo global, también llamado "glocal". La globalización que estamos viviendo es una globalización localizada, en la que las ciudades recuperan protagonismo. Las grandes ciudades del planeta quizá no son, o no son aún, actores de primer orden en la escena mundial, pero sí que disponen, en cualquier caso, de más margen de maniobra que hace 30 o 40 años para desarrollar estrategias y políticas propias.

En pocas palabras: democracia, participación e inclusión no se deben pensar únicamente en abstracto, sino también aplicadas a espacios concretos. Es por todo ello que, aunque los temas aquí tratados tienen una validez universal, hemos querido tener presente a lo largo del trabajo la perspectiva local, y específicamente la urbana. Esto se manifiesta, sobre todo, en la parte final, cuando a partir de las conclusiones se formulan propuestas concretas para las políticas locales.

## 1.4 Planteamiento del trabajo

Este proyecto de investigación parte, en gran medida, de la iniciativa y el trabajo realizados en la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa de la asociación Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Tomando sus documentos como punto de partida, hemos situado la cuestión de la participación y la inclusión democrática en el ámbito local en un contexto de debate más amplio que lo que resultaría de una aproximación meramente administrativa o gerencial al problema, evidenciando así la ocultación o relativización de aspectos fundamentales para la mejora de la calidad democrática. Hemos optado, pues, por abrir el ángulo desde el cual enfocamos la cuestión, con el fin de incorporar nuevas claves de análisis.

La primera pregunta que queremos responder es si la existencia de una democracia más participativa, entendida como una democracia de más calidad, es una condición institucional previa necesaria para avanzar hacia ciudades más inclusivas. Nuestra intuición responde afirmativamente, pero para trabajar dichas hipótesis debemos recurrir a un trabajo teórico previo sobre los conceptos que la articulan, es decir, una evaluación de lo que ha sido el discurso sobre la inclusión social y sobre la democracia participativa. Una vez hecho esto estaremos en condiciones de pasar a responder a una segunda cuestión, mucho más aplicada, sobre las formas concretas de incorporar la participación ciudadana en las políticas de inclusión elaboradas en un marco democrático, con la finalidad de dotarlas de más legitimidad y eficacia.

Con esta finalidad organizamos el trabajo en tres partes. En la primera se abordará la revisión crítica de la inclusión, explorando los

orígenes del paradigma y evaluando sus pros y sus contras. Esto nos conducirá a examinar más profundamente los diferentes significados que se les atribuyen y los discursos que se articulan a su alrededor, hasta llegar a la formulación del modelo de inclusión que nos parece válido y viable en el entorno altamente volátil y complejo de las sociedades urbanas contemporáneas. En la segunda parte se analizará la relación entre inclusión y democracia, enfatizando la dimensión participativa de esta última. En la tercera y última parte se aplicará el conocimiento adquirido en las partes 1 y 2 para proponer un marco de acción, con principios y líneas concretas, orientado a recuperar y reforzar la democracia participativa al servicio de las políticas de inclusión.

## 2. La Inclusión como ideal normativo y como proyecto político en las sociedades urbanas del siglo XXI

La finalidad última de este estudio es identificar diseños institucionales y líneas de acción apropiadas para promover la inclusión social. Pero ¿Qué es la inclusión social? ¿Qué implica? ¿Y por qué debemos convertirla en un objetivo político? Para encontrar las respuestas debemos ir a los orígenes del problema y del concepto que pretende explicarlo. No a unos orígenes remotos, donde probablemente también tendría sentido buscar, sino a unos orígenes mucho más recientes, en el tránsito de la primera a la segunda modernidad, cuando la exclusión comienza a sustituir la pobreza como la principal patología social a combatir. La emergencia de una nueva sociedad hace necesaria la revisión y la actualización de la inclusión social como referente normativo y proyecto político.

### 2.1 El concepto de exclusión social

El concepto de exclusión social aparece en las ciencias sociales como respuesta a la ya mencionada transformación estructural de las sociedades urbanas, fruto de la globalización económica, los progresos tecnológicos y el replanteamiento de elementos esenciales de la estructura social, como la familia y la clase. En el plano teórico, ya desde los años 70 del siglo XX, cuando se inicia la transición hacia la nueva época, se empieza a hablar de *exclusión social* como concepto que permite empaquetar y etiquetar los efectos que tales cambios conllevan sobre la situación de las personas y grupos sociales más desfavorecidos.

Podemos definir la exclusión social como la negación a personas y/o grupos sociales del acceso a los recursos que, en un determinado espacio y momento histórico, se consideran socialmente valiosos y necesarios para un proyecto de vida autónomo, que impide de esta forma el pleno desarrollo de las personas de acuerdo con sus deseos y capacidades.

En realidad, la exclusión social no es un fenómeno nuevo, sino que lo encontramos en los procesos de diferenciación, distinción y estratificación propios de la inmensa mayoría de las sociedades que se han constituido a lo largo de la historia de la humanidad. Y debemos ser conscientes de que también en las sociedades del siglo XXI prevalece, con mayor o menor medida, una estructuración social hecha de privilegios y relaciones de poder, que opera incluyendo determinados sectores y dejando a otros al margen. Esto sucede en to-

dos los niveles y campos de la actividad social y, en buena parte, esta desigualdad se estructura a partir de características personales que han sido connotadas negativamente y/o ubicadas en una posición de inferioridad por parte de los grupos que ostentan una mayor cuota de poder. Nos referimos a dimensiones como la clase o casta social, el género, la edad, la adscripción nacional, la etnia, la religión, la orientación sexual o determinadas discapacidades físicas o mentales, entre otras. Desafortunadamente, la misma diversidad que sirve como fundamento de una sociedad compleja y rica en matices, se utiliza como mecanismo de discriminación y opresión.

Sin embargo, discriminación y opresión no se pueden equiparar automáticamente con la exclusión. Históricamente, incluso las clases y grupos sociales más desfavorecidos han podido, en determinadas circunstancias, generar marcos de inclusión propios, basados en modelos de subsistencia y pautas culturales específicas. Aunque precarios y a menudo al límite de la subsistencia, estos *milieux*, como el campesinado feudal o el proletariado industrial, dotaban de sentido y de una cierta coherencia las vidas y también las luchas para la emancipación. Sin embargo, la época actual aporta elementos nuevos que tienden a destruir este tipo de estructuras de inclusión. Debemos situar la crisis estructural del trabajo en un lugar preeminente. Cuando los progresos tecnológicos permiten prescindir del trabajo humano en todos los sectores económicos, desde la agricultura a los servicios, sin que las nuevas actividades productivas puedan compensar, con nuevos puestos de trabajo, las pérdidas ocasionadas por la utilización cada vez más intensiva de capital, el resultado de todo ello es una fuerza de trabajo disponible excesiva en la mayor parte del Mundo. Aunque esto pueda cambiar a largo plazo, fruto del envejecimiento de la población, actualmente hay cientos de millones de personas en edad de trabajar que aparentemente son innecesarias para el funcionamiento del sistema económico. Y habida cuenta de la centralidad económica en la organización social del capitalismo, la falta de un rol económico claro y preciso deriva, fácilmente, en la imposibilidad de asumir roles familiares y sociales<sup>9</sup>.

9 Un análisis de este fenómeno llevado hasta las últimas consecuencias nos habla de "poblaciones extinguidas", lo que el sistema intentaría eliminar a través de la negación de los derechos básicos de ciudadanía (ver: Bialakowsky, López y Patrouilleau: "Prácticas gubernamentales en la regulación de poblaciones extinguidas", en: Cimadamore y Cattani, pp. 147-190).

Junto a este factor económico hay otro factor de disrupción, muy asociado a la segunda modernidad, o *modernidad líquida* (Bauman): la fragilización de los vínculos sociales, que conlleva un riesgo notable de erosión y pérdida de los puntos de contacto, afectivos, cognitivos y normativos, entre el individuo y la sociedad. No podemos extendernos en el debate sobre las causas de este complejo y ambivalente fenómeno, potencialmente liberador y a la vez devastador<sup>10</sup>, pero sí que mencionaremos sus consecuencias: Por una parte, el cuestionamiento y la creciente ausencia de referentes y modelos *sólidos* de comportamiento, ya sean derivados de la tradición, de la religión o de subculturas de clase o profesionales. Por otra parte, aún más importante, la *precarización* de las relaciones personales, de familia, de amistad o de trato por razón de vecindad, trabajo, etc. La pobreza o ausencia prolongada de vínculos personales significativos y de modelos de referencia puede llevar a las personas, incluso a las que parten de situaciones económica y socialmente más bien privilegiadas, hacia verdaderos callejones sin salida, trayectorias vitales "extraviadas", que conlleven su expulsión o exclusión del acceso a los recursos, materiales e inmateriales, que son la fuente del bienestar personal.

Tenemos, pues, un conjunto de posibles causas generadoras de exclusión, que podemos diferenciar entre aquellas que originadas por factores estructurales de desigualdad y las que derivan de decisiones individuales que podríamos calificar de "erróneas" (por ejemplo, la decisión de no formarse, la de no buscar vínculos sociales o la de descuidar la propia salud...) por las consecuencias que acaban teniendo sobre la persona. ¿Cuál es el tipo de causas que más pesan?

Es evidente que en el mundo, en general, la causa de igualdad ante la ley ha avanzado significativamente, hasta el punto que las formas más extremas de discriminación y opresión resultan inaceptables en la mayor parte de países. Por otra parte, el mencionado proceso de individualización lógicamente incrementa el espacio de las decisiones vitales individuales (estudiar o no estudiar, casarse o no casarse, quedarse o emigrar, participar o no participar en política, etc.), no determinadas por lógicas grupales o comunitarias.

Sin embargo, también es cierto que en todos los países se mantiene una determinada estratificación social, así como instituciones y prácticas que favorecen la desigualdad, en mayor o menor medida,

en el mercado laboral, en el acceso a los servicios básicos, en la toma de decisiones políticas o incluso a la hora de encontrar pareja. Como también lo es que la mayoría de decisiones aparentemente individuales están fuertemente condicionadas por la estructura de oportunidades percibida por cada persona en el momento de decidir, y estas percepciones se generan en el seno de estructuras sociales concretas, sujetas a las mencionadas lógicas de discriminación<sup>11</sup>.

En esta nueva realidad social, formada por elementos clásicos, de estratificación y discriminación, debilitados pero persistentes, más otros que ganan fuerza por momentos, como la ausencia de sentido y de vínculos, la dualidad inclusión/exclusión (dentro/fuera) consideramos que permite dar una explicación más completa y fidedigna de lo que está pasando que la dualidad "arriba/abajo", más propia de una sociedad industrial de clases, donde todo el mundo tiene un lugar, aunque sean lugares muy desiguales. Partiendo de este marco teórico, la exclusión social se identifica como la patología social típica de la nueva sociedad. Aunque casi siempre acompañada del adjetivo "social", la exclusión se plantea, de hecho, como un fenómeno "total", con múltiples facetas (económica, política, cultural...) y extremadamente dinámico, que potencialmente puede afectar a cualquier persona en un momento u otro de su vida.

Si hasta ahora hemos hablado de las causas últimas de la exclusión, del origen del fenómeno, ahora queremos mencionar sus causas primeras, lo que llamamos "factores de exclusión". La tabla de la página siguiente, donde los numerosos factores de exclusión que se pueden producir en los diversos ámbitos de la vida se combinan con los "ejes" estructurales de desigualdad, debería permitirnos comprender toda la complejidad del fenómeno.

---

10 De todos los significantes que se han propuesto para dar nombre a este fenómeno, el que nos parece más acertado es el de "Sociedad multiproccional", propuesto por el sociólogo suizo Pater Gross. Detrás de este fenómeno encontraríamos, seguramente, tanto la aceptación de la libertad de conciencia y de elección, como los progresos tecnológicos, que rompen barreras y multiplican las opciones, así como la rápida mercantilización o "colonización" de los espacios de la vida cotidiana por parte del capitalismo (Habermas).

11 En este punto, ver: Puyol, pp. 203-221. La prueba más evidente de este fenómeno es que el principal factor explicativo de la elección de un itinerario formativo y profesional concreto por parte de una persona joven es el conjunto formado por el capital cultural y las expectativas profesionales que le hayan sido transferidas por sus padres.

**Tabla 1: La exclusión social desde una perspectiva integral**

Ámbitos	Principales factores de exclusión	Ejes de desigualdad social		
Económico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobreza económica</li> <li>• Dificultades financieras</li> <li>• Dependencia de prestaciones sociales</li> <li>• Sin protección social</li> </ul>	Género	Edad	Etnia / procedencia / nacionalidad
Laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desempleo</li> <li>• Subempleo</li> <li>• No calificación laboral o descalificación</li> <li>• Imposibilidad</li> <li>• Precariedad laboral</li> </ul>			
Formativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No escolarización o sin acceso a la educación obligatoria integrada</li> <li>• Analfabetismo o bajo nivel formativo</li> <li>• Fracaso escolar</li> <li>• Abandono prematuro del sistema educativo</li> <li>• Barrera lingüística</li> </ul>			
Socio-sanitario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No acceso al sistema y a los recursos socio-sanitarios básicos</li> <li>• Adicciones y enfermedades relacionadas</li> <li>• Enfermedades infecciosas</li> <li>• Trastorno mental, discapacidades u otras enfermedades crónicas que provocan dependencia</li> </ul>			
Residencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin vivienda propia</li> <li>• Infravivienda</li> <li>• Acceso precario a la vivienda</li> <li>• Viviendas en malas condiciones</li> <li>• Malas condiciones de habitabilidad (amontonamiento...)</li> <li>• Espacio urbano degradado, con deficiencias o carencias básicas</li> </ul>			
Relacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deterioro de las redes familiares (conflictos o violencia intrafamiliar)</li> <li>• Escasez o debilidad de redes familiares (monoparentalidad, soledad...)</li> <li>• Escasez o debilidad de redes sociales</li> <li>• Rechazo o estigma social</li> </ul>			
Ciudadanía y Participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No acceso a la ciudadanía</li> <li>• Acceso restringido a la ciudadanía</li> <li>• Privación de derechos por proceso penal</li> <li>• No participación política y social</li> </ul> <p data-bbox="284 1457 467 1481">Fuente: Subirats (2004)</p>			

Con el fin de conseguir una mejor comprensión sistémica del fenómeno, resulta útil agrupar las múltiples causas de la exclusión en tres grandes ámbitos, que se corresponden con las tres grandes dimensiones o esferas de la vida: la económica, la política y la relacional.

**Figura 1. Exclusión y esferas vitales**



persona está excluida? La respuesta dependerá, lógicamente, de lo que entendamos por inclusión social. Y si asumimos que exclusión/inclusión no es una categoría binaria, de blanco o negro, sino que es una cuestión de grado, que admite matices y vías alternativas, entonces resulta muy complicado fijar un conjunto de indicadores estándar, válido para todo el mundo. Cuando hablamos de exclusión, debemos referirnos, grosso modo, al menos a cuatro categorías:

1. Personas en situación de exclusión.
2. Personas en situación de riesgo de exclusión.
3. Personas en situación de vulnerabilidad.
4. Personas en situación de inclusión más o menos confortable.

Teniendo en cuenta el elevado número de factores de exclusión, la diversidad de situaciones en las que se puede encontrar cada persona es enorme. Es cierto que esta diversidad se encuentra fuertemente determinada por las pautas estructurales de desigualdad propias de cada sociedad; por norma general, las personas que disponen de más recursos económicos son también las que disponen de más relaciones sociales, un nivel educativo más alto, una mejor salud, etc. Y viceversa. Sin embargo, ni las trayectorias ni las situaciones son siempre coherentes en todas las esferas. Esta "normalidad" también se puede romper, y romperla tendría que ser uno de los objetivos principales, si no el principal, de las políticas de inclusión.

Existe una pregunta clave que hasta ahora no se ha conseguido responder satisfactoriamente: ¿Cuándo se puede considerar que una

A continuación mostramos las cuatro categorías planteadas junto con la expresión que pueden encontrar en las tres esferas principales de la exclusión.

Categoría	Esfera económica	Esfera comunitaria	Esfera política
<b>Personas en situación de exclusión</b>	No tienen acceso a bienes ni servicios básicos (ni siquiera a un hogar).	No cuentan con vínculos afectivos y con muy pocos o ningún vínculo significativo.	No tienen derecho a voto. Políticamente no suelen contar más que como víctimas propiciatorias o cabezas de turco.
<b>Personas en situación de riesgo de exclusión</b>	Acumulan deudas y cada vez les cuesta más afrontar los pagos (y a la primera dificultad añadida todo podría irse al traste).	Mantienen vínculos ajustados a un núcleo familiar bastante reducido y tensionado por malas experiencias o por dificultades económicas o de otro tipo.	Prácticamente no votan nunca; hace tiempo que se han desentendido de la política y no saben cuáles son sus derechos ni qué pueden reclamar a los poderes políticos.
<b>Personas en situación de vulnerabilidad</b>	Tienen dificultades para llegar a fin de mes (o podrían tenerlas pronto, si no les renuevan el contrato, si suben los tipos de interés de la hipoteca, si se ponen enfermos o si se produce un divorcio...).	Mantienen vínculos familiares más o menos estables y también ciertos vínculos de amistad y comunitarios dentro del entorno más cercano, pero éstos son escasos y de difícil cuidado por falta de tiempo. No tienen relaciones significativas fuera de su entorno social.	Siguen la política con cierto interés y normalmente votan, pero no disponen de tiempo para mantenerse al corriente de lo que pasa, o cuando lo tienen, no disponen de la información o de los contactos necesarios para entrar en el sistema y asumir un papel más activo.
<b>Personas en situación de inclusión más o menos confortable</b>	No tienen dificultades para llegar a fin de mes y, al menos a corto o medio plazo, es muy poco probable que las tengan. Si surge un problema imprevisto grave disponen de mecanismos (seguros, propiedades, red familiar y social) para limitar sus efectos.	Disponen de vínculos numerosos y estables a diferentes niveles: familia –nuclear y extensa–, amigos, conocidos y red social en general. La red de relaciones se va adaptando en función de los cambios en la vida familiar y laboral.	Participan en la política a través de varios medios. Conocen bien el sistema y disponen de relaciones para acceder a él. A menudo, forman parte de alguna organización política e incluso han ejercido el derecho a presentar su candidatura a un cargo público.

Fuente: Elaboración propia

El umbral de la exclusión social se supera a partir del momento en que diversos factores generadores de exclusión se acumulan, reforzándose unos a otros. Se constata, además, que este proceso puede durar pocos o muchos años, que puede ir hacia adelante o hacia atrás, y que cada persona puede experimentarlo de forma diferente, de acuerdo con su particular circunstancia vital, aunque en muchos casos las causas y los condicionantes sean similares. Por lo tanto, hay motivos para la preocupación, porque la exclusión es una realidad presente y amenazante, pero también para la esperanza, porque hay pocas situaciones de exclusión que sean irrecuperables, y todas son susceptibles de mejora. Siendo conscientes, sin embargo, que la exclusión no se puede abordar únicamente con el instrumental clásico de las políticas sociales –redistribución y servicios públicos universales–, sino que hay que pensar y poner en práctica otras cosas.

### Apunte: Los impactos de la crisis global sobre la exclusión

Desde el año 2007, una crisis financiera sin precedentes en los últimos setenta y cinco años ha arrastrado la economía productiva a una reducción muy significativa de su crecimiento y, con esto, a la pérdida de millones de puestos de trabajo y de una parte importante de los ingresos públicos. Aunque la crisis no ha sido igual en todo el Mundo, ni en su duración ni en su intensidad, es indudable que ha incrementado la vulnerabilidad de centenares de millones de personas, así como la de las instituciones democráticas que las tendrían que representar y también proteger en caso de necesidad. A continuación, analizaremos con más detalle los impactos de la crisis sobre campos esenciales de la vida local.

#### Crisis en el mercado de trabajo

Según datos de la Organización Internacional del Trabajo de septiembre de 2010, desde el inicio de la actual crisis económica treinta y cuatro millones de personas en todo el mundo han perdido su puesto de trabajo, un ranking encabezado por los Estados Unidos y España. Desde el año 2007 se han producido numerosas quiebras de empresas, así como otros cierres o bien drásticas reducciones de plantilla a causa del exceso de producción o de la deslocalización total o parcial de la producción hacia otros países. Por lo que se refiere al trabajo por cuenta propia, buena parte de los autónomos y pequeños empresarios han "tirado la toalla", incapaces de afrontar una caída tan brusca y duradera de la facturación.

Esta situación ha intensificado aún más la segmentación del mercado de trabajo, con un grupo de personas, minoritario en

la mayoría de países, con trabajos estables, bien remunerados y con protección social, frente a otro grupo cada vez más numeroso de personas que, en el mejor de los casos, disponen de trabajos inestables, mal remunerados y desprotegidos. En este grupo hay una clara sobrerrepresentación de mujeres, jóvenes, inmigrantes y miembros de minorías étnicas, hecho que pone de manifiesto los límites del modelo meritocrático, donde supuestamente las oportunidades tendrían que estar al alcance de todo el mundo. En esta estructura socio-laboral, faltarían aún dos grupos, los dos extremos: arriba de todo, el selecto y sin embargo creciente grupo de los que son muy ricos, que pueden vivir del trabajo de los demás. Y, abajo de todo, las personas en situación irregular, totalmente desprotegidas, que intentan sobrevivir con trabajos esporádicos e irregulares o, en algunos casos, con actividades delictivas.

Ante esta situación, la única alternativa que plantean los gobiernos, una vez agotados los estímulos anticíclicos de tipo keynesiano, es la de intentar incrementar la competitividad del tejido productivo nacional y abrir nuevos mercados en el extranjero. Es decir, volvemos a situarnos en hipótesis de un fuerte y generalizado crecimiento económico. Sin embargo, en la medida en que se van poniendo en evidencia los límites biofísicos del planeta y, en consecuencia, los costes reales de un modelo basado en el consumo desmedido, pero muy desigual, de energía y materias primas, se desvanece la ilusión de una sociedad basada en el mercado en la cual (casi) todo el mundo podría acceder a un trabajo (dignamente) remunerado.

Con un campo de juego limitado, si no cambian las reglas cada vez será más difícil basar la interacción social en juegos de suma positiva. La crisis nos ha situado ante la cruda realidad de los juegos de suma cero –cuando se deben cuadrar los presupuestos públicos–, o incluso de suma negativa, como cuando se cierran empresas viables para obtener beneficios financieros a corto plazo, o cuando se echa a perder el entorno –los recursos naturales– para obtener unos réditos más bien escasos.

#### Crisis en los poderes públicos

Aunque en las fases iniciales de la crisis fueron los Estados los que intervinieron, utilizando sus reservas de crédito para evitar un colapso de los mercados y la actividad económica, al cabo de poco tiempo estos mismos Estados se han encontrado ante una situación muy complicada en sus finanzas, a causa de la combinación explosiva entre gastos crecientes e ingresos decrecientes en porcentajes de hasta dos dígitos.

Esto ha acabado repercutiendo, en mayor o menor medida según las circunstancias de cada país, en el volumen del gasto público. Se han producido reducciones muy significativas, pero éstas no han afectado por igual a la estructura del presupuesto. Pues aunque finalmente también se ha llevado a cabo una reducción sensible de las retribuciones de los trabajadores del sector público, podríamos decir que, hasta ahora, los recortes han afectado especialmente a aquellos programas y servicios que, sin pertenecer al núcleo duro de los servicios básicos, jugaban o podían jugar un papel importante en las políticas de inclusión.

En muchos casos, los gobiernos locales se han visto aún más afectados por la crisis, porque han visto menguadas tanto sus bases impositivas como las transferencias que reciben de los gobiernos estatales y regionales, y disponen de poco margen de maniobra para acceder a fuentes externas de financiación. Así pues, a parte de poner freno a las inversiones, muchos ayuntamientos han suprimido programas de dinamización en espacios públicos, de atención a la diversidad en escuelas y centros sanitarios, de apoyo a la formación extracurricular y, en general, en las ayudas económicas a las actividades de las asociaciones de vecinos, culturales, deportivas, juveniles...<sup>12</sup>

Por lo tanto, podríamos decir que la capacidad de los poderes públicos, y específicamente de los gobiernos locales, para promover la inclusión social, se ha visto menguada y las perspectivas a medio plazo no son buenas, dado el déficit estructural que arrastran muchas de estas administraciones. La crisis económica, con la crisis fiscal y presupuestaria que se ha derivado de ella, supone un motivo más para plantear un cambio en las políticas de inclusión. Quizá no sea el motivo más importante, pero seguramente sí que es el detonante que podría desatar los cambios.

### **Crisis en la sociedad**

La crisis también ha puesto en evidencia, a veces de forma brutal, la fragilidad de muchos proyectos personales, familiares y sociales. Ha habido suficiente con una parada de la economía y la subsiguiente contención del sector público para hacer aflorar la precariedad existencial de millones de personas. Porque la otra cara de la moneda del dinamismo y la flexibilidad de las urbes globalizadas es justamente esto: la extrema vulnerabilidad de muchas de las personas que viven en ella. Por las prósperas ciudades del mundo globalizado circulan flujos constantes de gente nueva en busca de oportunidades, personas que mayoritariamente han tenido que dejar atrás, con sus raíces, sus pertenencias y sus redes de apoyo, familiares o de amistad.

A falta de un capital propio (económico, familiar-social, político), los urbanitas vulnerables deben confiar su suerte a la obtención de un flujo continuo de ingresos que les permita seguir financiando alimentación, vivienda y otros servicios básicos, ya sea trabajando por cuenta propia o ajena, ya sea mediante las transferencias del Estado. Cuando esto acaba fallando, se intenta garantizar los ingresos por vías irregulares (trabajo no declarado) o directamente delictivas. No es poco frecuente la combinación, por parte de las familias, de dos o tres fuentes de recursos, regulares e irregulares. En este sentido, lo que sorprende es la aparente (o quizá fingida) sorpresa de la opinión pública ante el incremento del número de delitos contra la propiedad, tres años después del inicio de una crisis que no se ha podido afrontar con una protección social adecuada.

Si hablamos del grosor de las clases medias en las que la base existencial no está en peligro, al menos de momento, la crisis ha comportado la proliferación del miedo: miedo a la pérdida de un estatus que se consideraba garantizado, miedo a no poder garantizar el bienestar futuro para uno mismo o para los hijos. La extrema "ansiedad por el estatus"<sup>13</sup> presente en determinados círculos sociales no es ajena a uno de los principios clave de la globalización realmente existente: *winner takes all*; es decir, el mejor se lo lleva todo (salarios, premios, consideración pública...). Debemos suponer que es un excelente estímulo para la competitividad. Este fenómeno, que encontramos replicado en la cultura, el deporte y otros ámbitos sociales, a parte de focalizar las vidas hacia una especie de competición despiadada e inacabable, multiplica el rechazo a todo aquello que se supone que es "inferior" porque no está en el primer nivel. Podríamos decir que funciona como una "arma de exclusión masiva" por la vía de la ignorancia y el menosprecio.

### **¿La crisis como oportunidad?**

Toda crisis, también la que sufrimos en la actualidad, lleva en su interior el potencial de un cambio en positivo. Las patologías de un sistema a menudo no son evidentes para la mayoría hasta que sus efectos estallan con virulencia. Ahora vemos que la crisis provoca un rápido incremento de las situaciones de exclusión, pero sabemos que el sistema ya era fuertemente excluyente antes del estallido de la burbuja financiera.

<sup>12</sup> En este punto resulta muy ilustrativo el análisis que hace Paulais, pp. 10-12.

<sup>13</sup> Este tema se desarrolló de forma magnífica y concisa por Alain de Botton en su obra "Status Anxiety".

El crecimiento vivido en España durante la larga década prodigiosa de 1995-2007, comportó una intensificación sin precedentes del proceso de mercantilización de la sociedad porque el espejismo en el que vivíamos hacía pensar a mucha gente que, con dinero, todo era posible y que habría dinero para todo y para casi todo el mundo; es decir, para todos menos para el inevitable reducto de personas excluidas.

La repentina colisión con los límites económicos, ecológicos y sociales de la realidad supone una oportunidad para desmercantilizar parte de nuestras vidas y recuperar tiempo y espacios para generar nuevas solidaridades y movilizaciones para una sociedad más fuerte y más sostenible en todos los aspectos. Sin embargo, también aumenta el riesgo de derivas egoístas, de cierres y regresiones violentas frente a la inevitabilidad de los cambios. La política, una política democrática basada en el diálogo, se convierte en más importante que nunca en unos momentos en los que está fuertemente desprestigiada.

Si queremos salir de este callejón sin salida debemos pensar y poner en práctica nuevas formas, más inclusivas, de generar bienes y servicios, de generar protección social y de generar vínculos entre las personas.

## 2.2 Las dimensiones de la inclusión

La inclusión social es un concepto al menos tan complejo y multidimensional como la exclusión a la que pretende dar respuesta. Hemos identificado cinco dimensiones de la inclusión, directamente vinculadas con cinco necesidades humanas básicas, que exploramos a continuación: la ocupación, la protección, el reconocimiento, el vínculo y la participación.

### 2.2.1 La inclusión como ocupación

En la inmensa mayoría de los países, el trabajo remunerado es la puerta de entrada a recursos esenciales que las personas necesitan para convertirse en miembros de la sociedad de pleno derecho: ingresos estables que permiten costear los bienes de primera necesidad y establecerse en un hogar propio, protección social o un cierto estatus. El trabajo remunerado aporta a la persona, más allá de los recursos necesarios para vivir, cosas tan esenciales como la práctica y el desarrollo de las propias facultades, vínculos sociales significativos y, sobre todo, autoestima y un sentido de dignidad personal, por el hecho de que uno se hace responsable de sí mismo y responsable de la sociedad en la que vivimos, a la cual contribuye con sus impuestos. Se han estudiado y descrito repetidamente los efectos

del desempleo en las personas: pérdida progresiva de capacidades, de contactos sociales, de motivación, de autoestima... y un riesgo muy elevado de sufrir depresión<sup>14</sup>.

No obstante, es importante plantear la cuestión del empleo en un sentido más amplio, concebido como la realización de tareas con sentido, utilidad y/o reconocimiento social, que se puede desarrollar al margen del mercado laboral, en el seno de la familia, del grupo y/o de la comunidad. Este tipo de empleo puede aportar los mismos beneficios que el trabajo remunerado, pero le falta un factor esencial: el acceso a la renta. Por esto, la capacidad del tercer sector para generar actividades atractivas y potenciadoras de la inclusión dependerá, en muy buena medida, de la existencia de vías alternativas para acceder a una renta que permita subsistir, alternativas que presuponen, casi siempre, por la intervención del Estado.

### 2.2.2 La inclusión como protección

La protección, en el sentido de seguridad, es un valor esencial para el bienestar de las personas; en buena medida, nos impulsa a vivir en sociedad. Nos unimos para proteger mejor nuestra integridad física y mental y, en la medida que esta protección funciona razonablemente, nos sentimos parte del grupo y confiamos en él. El propio concepto de *seguridad social* ya nos indica la esencia de lo que ha llegado a ser una característica consustancial de las sociedades contemporáneas.

Por lo tanto, en este punto, hablaremos del acceso a los recursos (mediante transferencias de renta) y a los servicios públicos (sanitarios, sociales, de seguridad, etc.) que garantizan a las personas una cierta protección frente a las adversidades, en buena parte inevitables, como los accidentes, las epidemias y los crímenes, que pueden perjudicar la salud y el patrimonio, y de otras que derivan en una pérdida, gradual o repentina, de la capacidad de autosostentarse, como son la enfermedad, los accidentes, el paro forzoso o el envejecimiento. Y hablamos, también, de la promoción de la salud pública y de la provisión de servicios sanitarios que sean accesibles para el conjunto de la población.

Los mecanismos de protección social tienen otra finalidad, no menos importante: disminuir las desigualdades de renta y riqueza generadas por la desigual dotación de capacidades entre las personas y por la propia lógica del sistema económico capitalista. Es bien sabido que, cuando una sociedad no dispone de políticas sociales, muchas personas se ven obligadas a vivir en sus márgenes y a luchar para subsistir en un entorno insalubre, haciendo uso de todos los medios a su alcance, lícitos e ilícitos. En este sentido, la correlación entre desigualdad social y criminalidad es evidente.

<sup>14</sup> Ver, en este punto Amartya Sen.

### 2.2.3 La inclusión como reconocimiento

En las sociedades contemporáneas, la diversidad crece, desde hace décadas, de forma constante. Y no sólo lo hace a causa del incremento exponencial de la movilidad residencial, que pone en contacto personas de las etnias, nacionalidades y lenguas más diversas, sino también por la diversificación de las opciones religiosas, políticas, sexuales, alimentarias y otras, consecuencia de un proceso de individualización que se ha llevado por delante, casi en todas partes, las barreras a la libertad de consciencia y de elección. Finalmente, tenemos que hablar de diversidades que no son fruto de una elección, sino de la fatalidad, como las que se originan a causa de crecientes desigualdades económicas y sociales, así como de (dis)capacidades físicas o mentales. En conjunto, podemos decir que las sociedades homogéneas que fundamentaban el imaginario de los estados-nación han dejado de existir.

La diversidad no hace más que reflejar la enorme riqueza y complejidad de la vida humana. Se la puede ver como una reserva inagotable de conocimiento y experiencia, pero también se la puede utilizar con finalidades espúreas, de carácter económico, social o político. Es muy habitual, por ejemplo, que la diversidad sirva como un pretexto para justificar un trato desigual entre personas o directamente la exclusión de determinadas personas del acceso a espacios, bienes o servicios considerados valiosos. Estas prácticas, que denominamos discriminación, generan muchos costes personales y sociales. Lo que está en juego no es sólo la igualdad de oportunidades, sino también el sentido de dignidad de las personas, que es fundamental para sentirse y actuar como un miembro de pleno derecho de una comunidad. Sennet<sup>15</sup> ha expuesto de forma convincente la relación que se establece entre el respeto que una sociedad es capaz de mostrar por sus elementos más débiles y la capacidad de estos de superarse y de seguir adelante.

Ciertamente, las sociedades han mostrado capacidad de adaptación a la nueva realidad, de tal forma que se han producido progresos generalizados hacia el reconocimiento de la diversidad y la no discriminación. A pesar de todo, aún queda mucho camino por recorrer y no nos podemos permitir retrocesos, a no ser que queramos asumir una gran cantidad de dolor y de exclusión social.

### 2.2.4 La inclusión como educación

Formar parte de una sociedad implica conocer, al menos de forma básica, sus códigos de comunicación y los conocimientos necesarios para entender y situarse satisfactoriamente en las esferas de la vida donde se pueden satisfacer las necesidades biopsicológicas de cada individuo<sup>16</sup>. El proceso de socialización consiste, básicamente, en la transmisión y el aprendizaje por parte de las nuevas generaciones de todo aquello que las generaciones adultas consideran necesario para

la vida. Se inicia en el ámbito de la familia, y continúa, de forma principal pero ni mucho menos exclusiva, en las instituciones creadas con la función específica de educar. A medida que las sociedades se vuelven más abiertas, dinámicas, complejas y tecnificadas, los requisitos formativos necesarios para poder incorporarse y mantenerse en la estructura productiva crecen y se diversifican, de tal forma que, por un lado, el periodo formativo de los jóvenes se hace más largo y costoso; por el otro, la educación continuada a lo largo de la vida pasa de opción a necesidad. En este sentido, el caso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación es paradigmático.

Es por eso que podemos afirmar que, en las sociedades actuales, la inclusión se juega, en muy buena parte, en los escenarios de la transmisión de conocimientos y saberes. ¿Cuáles son y cómo son estos escenarios? ¿Formales o informales? ¿Públicos o privados? ¿De prestigio o desprestigiados? ¿Integradores o segregados? ¿Gratuitos o inaccesibles para las rentas modestas? En definitiva, ¿apropiados o inapropiados para hacer posible que todo el mundo tenga la oportunidad real de acceder a las capacidades que le permitan vivir y desarrollarse de forma autónoma en sociedad? Debido a la magnitud del reto, intuimos que una sociedad inclusiva requiere que la función educativa se ejerza y esté presente en todo tipo de escenarios, pero asumiendo un tronco educativo común, que permita garantizar la transferencia universal de un núcleo irrenunciable de códigos y valores compartidos.

### 2.2.5 La inclusión como vínculo

Los seres humanos son seres sociales. Más allá de la necesidad de cuidados prolongados durante años que tienen las crías humanas para poder sobrevivir, no es posible construir una vida verdaderamente humana desde una situación de estricto aislamiento.

Disponer de vínculos y redes sociales en cantidad y calidad se correlaciona positivamente con los niveles de renta, de formación y de bienestar, porque las relaciones sociales aportan, además de la posibilidad de compartir recursos y apoyos con los que la vida puede ganar en eficiencia y seguridad, un bien esencial denominado información; primordialmente información práctica, útil en los diversos ámbitos de la vida en sociedad.

---

<sup>15</sup> Sennet (2003).

<sup>16</sup> Ciertamente, en un mismo territorio pueden (co)existir pacíficamente dos o más comunidades casi paralelas, con lenguajes y prácticas culturales diferenciadas, vinculadas únicamente a través de la comunidad política, es decir, un Estado compartido. En estos casos, el proceso de inclusión se juega a dos niveles, relativamente independientes: la inclusión en la comunidad (étnica/cultural) y la inclusión en la sociedad (política), en las que la educación, formal e informal, desempeña un papel esencial.

Aunque se trata, aparentemente, de la dimensión menos política de todas, el vínculo social tiene una relevancia enorme, tal y como analizó y demostró, de forma brillante, el politólogo norteamericano Robert Putnam. Según este autor, las relaciones que se establecen entre personas más allá del núcleo familiar constituyen un verdadero capital social que, generando y reforzando valores estratégicos como la confianza, facilitan el funcionamiento de la actividad económica y de las instituciones en general.

### 2.2.6 La inclusión como participación

Hablar de la inclusión como participación es, de hecho, otra manera de formular nuestra pregunta de investigación. No es una dimensión como las otras cuatro, sino cualitativamente diferente, ya que, en principio, la política tiene la vocación de condicionar el conjunto de la vida social a través del discurso y la acción de los miembros de la sociedad en tanto que actores políticos. Con la participación se ejerce una ocupación plena de sentido y se establecen vínculos muy potentes; a través de la participación se lucha contra la discriminación para mejorar los servicios públicos y las condiciones laborales. Es por ello que, como veremos a continuación, no son pocos los pensadores que han llegado a considerar la inclusión como un fenómeno de naturaleza esencialmente política.

Quede claro que cuando hablamos de participación no limitamos su significado al ejercicio del sufragio activo o pasivo, ni tampoco a la militancia partidista, ni al hecho de tomar parte en espacios de democracia deliberativa o directa, como consejos sectoriales, audiencias públicas o consultas ciudadanas. Todo esto es esencial, pero también debemos considerar el hecho de formar parte activa de entidades o colectivos que trabajan con la idea de producir valor público, ya sea a través de la defensa de determinadas causas, de la organización de actos públicos o del apoyo a colectivos en dificultades, por poner algunos ejemplos. Estamos convencidos de que todo esto también tiene, en mayor o menor medida, un impacto político.

En definitiva, hablamos de ciudadanía; de una idea dinámica de ciudadanía, articulada desde los valores de la igualdad de oportunidades, la solidaridad, la democracia y la autonomía personal. Es una ciudadanía que sólo puede crecer y consolidarse a través de su propio ejercicio, dejando de ser un simple receptáculo o contenedor de derechos reconocidos para convertirse en un ejercicio permanente de corresponsabilidad y solidaridad ante los problemas comunes.

En los tiempos actuales, en los que el mensaje –no nos atreveríamos a llamarlo discurso– de rechazo o apatía hacia la política ha alcanzado una fuerza innegable en las diversas capas sociales, se hace difícil dar plausibilidad a la idea de participación como un requisito esencial de la ciudadanía y base de "todo lo demás" (las libertades,

los servicios, la cohesión...). Sin embargo, partimos de la intuición que el nivel de participación de una sociedad se correlaciona positivamente con la calidad de su sistema democrático y con los niveles de inclusión social.

## 2.3 Contradicciones y debilidades del discurso de la inclusión

Como ya hemos comentado, el paradigma de la inclusión ha acabado siendo asumido por buena parte de la comunidad académica y se ha ido incorporando al discurso político de los partidos y las instituciones. Aparentemente, la teoría de la inclusión social tiene fuerza explicativa y normativa suficiente como para que se la haya llegado a considerar el nuevo paradigma de acción de las políticas sociales<sup>17</sup>. Sin embargo, desde los años 90 hasta la actualidad, la noción de exclusión social se ha mantenido bastante ambigua, variando en función de las disciplinas académicas en las que se trabaja y de las corrientes ideológicas y los contextos culturales e institucionales desde los que se aplica. En pocas palabras, la inclusión social se ha fomentado desde proyectos políticos muy diferentes, incluso contrapuestos. Es por ello que se nos plantean numerosas dudas y algunas sospechas que deberíamos aclarar antes de decidir asumir, o no, la inclusión como paradigma válido para el progreso de las sociedades urbanas del siglo XXI, en un sentido de justicia y equidad. Se trata de analizar si y hasta qué punto el paradigma de la inclusión puede llegar a ser económicamente sesgado, culturalmente homogeneizador, socialmente estigmatizador y políticamente irrelevante.

### 2.3.1 ¿Económicamente sesgado?

Existe toda una línea de pensamiento, suscrita por la mayor parte de las instituciones políticas y económicas relevantes a nivel europeo y global, que se ha adherido al paradigma de la inclusión desde una visión básicamente economicista. Según este planteamiento, en un mundo mercantilizado sólo se pueden considerar incluidos aquellos que disfrutaban de una cierta independencia económica, ya que de ella dependen, además del nivel de consumo que uno se puede permitir, otros elementos esenciales de la persona, como su sentido de dignidad y de valor personal, sin los cuales no se puede actuar en sociedad en pie de igualdad. La independencia económica puede ser financiada, en la fase adulta de la vida, con rentas de la propiedad o del trabajo. Para la inmensa mayoría de la población, la inclusión requiere, pues, una inserción efectiva en el mercado laboral. Cuando esta inserción fracasa se abre, inevitablemente, el camino hacia la exclusión.

---

<sup>17</sup> En este punto, ver: Godàs.

A pesar de estar de acuerdo con la posición troncal de la ocupación en el proceso de inclusión social, también consideramos que toda visión centrada de forma exclusiva en el trabajo-renta se tambalea cuando empezamos a incluir en la ecuación fenómenos como:

- El trabajo no remunerado, básicamente el trabajo reproductivo, que ocupa a buena parte de la población y es una premisa del trabajo productivo, aunque se le niegue casi todo reconocimiento y compensación. Si la independencia económica es esencial, ¿debemos considerar como excluidas todas aquellas personas que acceden a la renta a través de su pareja (normalmente el marido), de sus padres (en el caso de los jóvenes sin empleo) o de otros acuerdos familiares?
- El trabajo precario y mal remunerado (los denominados *working poor*) que nos demuestra que una persona puede estar excluida, a efectos prácticos, a pesar de su plena inserción en la economía formal, cuando el trabajo se realiza en condiciones precarias y por salarios indignos, que no cubren las necesidades más básicas. En este punto, tiene sentido preguntarse qué es peor para una persona, si la exclusión laboral, con todas sus consecuencias, o una inclusión en el mercado laboral muy desfavorable, conseguida a través de un trabajo precario, mal pagado y con ningún reconocimiento social. Ésta es una pregunta que se hacen todas las personas que transitan por situaciones de este tipo y, a menudo, la conclusión a la que llegan es que, en determinadas condiciones, es mejor abandonar la opción de trabajo formal y optar por vías como el apoyo del Estado –mediante transferencia–, el trabajo informal, la delincuencia o una combinación de estos tres factores<sup>18</sup>.
- El paro como fenómeno estructural, en un mundo con una producción agrícola e industrial hipertecnificadas, donde la creación de un nuevo puesto de trabajo de calidad va asociado a niveles de inversión y de formación cada vez más elevados. En la economía postfordista, si la inclusión educativa falla, poca cosa se puede esperar de la inclusión ocupacional.

En definitiva, si en tiempos de bonanza la estrategia basada en la (plena) ocupación no es suficiente, en tiempos de crisis aún es peor. En estas condiciones, vincular la dignidad y la felicidad humanas exclusivamente al acceso a la diada trabajo-consumo nos parece un ejercicio irresponsable o, más bien, un discurso interesado por parte de las instituciones, privadas y públicas que controlan la economía mundial y tienen un interés objetivo en mantener bajo el precio de la fuerza de trabajo. Es desde estos grupos sociales dominantes que se ha ido instigando, desde hace 30-40 años, una especie de condena moral del paro y se han impulsado políticas de reincorporación al mundo laboral a cualquier precio (*workfare*), sin tener en cuenta el coste de oportunidad de otras opciones socialmente útiles, como el cuidado de la familia, la implicación en la comunidad o el ejercicio de las artes.

Estamos de acuerdo en que la dimensión económica es la más importante para la inclusión, pero nuestra reflexión parte de premisas muy diferentes. Consideramos que el factor clave no es el acceso al mercado de trabajo, sino los niveles de desigualdad que pueden llegar a generar las pautas de distribución de la riqueza y la lógica del mercado de trabajo. Asumiendo como inevitable una cierta desigualdad económica, fruto de la desigual distribución de capacidades entre las personas, lo cierto es que las estructuras, los niveles y las consecuencias de las desigualdades económicas, admiten variaciones muy significativas entre países. Y es importante tener claro, en este punto, que existe una clara relación entre desigualdad económica y exclusión social, demostrada empíricamente en numerosos estudios<sup>19</sup>. En las sociedades de mercado del mundo globalizado, la inclusión pasa inevitablemente por la contención y la corrección de las desigualdades económicas y, aún más, de sus impactos contaminantes sobre las esferas no económicas de la sociedad<sup>20</sup>. Consideramos esencial tomar consciencia de este hecho para poder plantear políticas adecuadas.

### 2.3.2 ¿Homogeneizador y promotor del conformismo?

Tal como plantea Rosetti, existe un debate aún no resuelto sobre “*cuál es el concepto antitético de exclusión*”<sup>21</sup>. El problema no es que dispongamos de varios candidatos para ponerle un nombre (además de inclusión, a menudo se habla de integración, de inserción, de cohesión...), sino que no hemos llegado a ningún acuerdo sobre el significado o significados del concepto. Puede ir desde la adopción completa y acrítica de los contenidos de la superestructura cultural de la clase dominante, para expresarlo en términos marxistas, hasta el acceso a derechos y deberes en condiciones de igualdad, más allá de las diferencias étnicas, culturales, económicas u otras.

Lo más habitual, sin embargo, es que las sociedades formulen ideales de inclusión basados en rasgos culturales muy específicos. A pesar de la gran diversidad existente en cuanto a formas de vida, en las sociedades actuales predomina un ideal basado en los niveles de consumo que uno es capaz de financiar, tanto si se trata de consumos materiales como inmateriales (relaciones, experiencias, *cultura*...), más que, por ejemplo, los niveles de compromiso y participación social. Es el reflejo perfecto de una sociedad de individuos estructurada a partir del mercado, que suele menospreciar cualquier situación vital que escape del modelo estándar de persona o familia *felizmente incluida*, con trabajo (bien) remunerado (al menos el hombre de la casa), vivienda amplia en el barrio adecuado y consu-

18 Ver: Jordan.

19 Judt, pp. 29-31. Constatando los vínculos entre desigualdad económica y criminalidad, morbilidad y otras patologías sociales, Judt considera la desigualdad como un fenómeno corrosivo de las sociedades.

20 En este punto, el autor de referencia es Michael Walzer (1983).

21 Rosetti, p. 31.

mo conspicuo; más allá de los casos excepcionales, calculadamente desviados, que corresponden a iconos del mundo de la cultura, del deporte o del espectáculo.

Así, existe una tendencia a definir y problematizar como "exclusión" situaciones que, de hecho, sólo reflejan maneras diferentes de entender la realidad y de vivir la vida. Aunque el abanico de lo que es socialmente admisible y, hasta cierto punto, "normal", se ha ido ampliando en la mayoría de países durante las últimas décadas, la tendencia a buscar homogeneidades está aún demasiado presente. Las personas y grupos excesivamente diferentes generan rechazo, y si vemos que no pueden llegar a los niveles de vida que consideramos dignos, tendemos a pensar que se las tendría que ayudar. A menudo, sin embargo, no se trata tanto de ayudar a la persona supuestamente excluida como de reafirmar el estatus de las mayorías que, situadas en el *mainstream* correcto, necesitan tener la confirmación que sus opciones vitales son las únicas válidas y los privilegios que se derivan de ellas, justificados.

Pero las personas son diversas y las sociedades que configuran aún más; de una diversidad cada vez más irreductible. Basar el ideal de inclusión en un ideal muy ajustado de vida lleva, de forma ineluctable, a enfocar mal el problema y a plantear soluciones equivocadas, castradoras de todas aquellas iniciativas que escapen de lo convencional. En estas condiciones, quedar fuera del modelo normativo de ciudadano conlleva, de entrada, un riesgo elevado de recibir el estigma que la sociedad reserva a las personas excluidas, un estigma que se asocia directamente a pobreza en el sentido más amplio del término, a marginalidad, a desesperación, a persona fracasada.

Esta forma de entender la exclusión como estigma cargado con las connotaciones más negativas es funcional para las estructuras de poder, en dos sentidos: Por un lado, refuerza, por contraste, el atractivo modelo normativo de inclusión (único deseable y realmente posible); por el otro, facilita la sujeción de determinados colectivos que están *fuera de la norma* (inmigrantes sin papeles, drogodependientes, personas sin techo, prostitutas, etc.) a los dispositivos de control de las sociedades. Porque si el estigma es asumido de forma acrítica, otorgar a alguien la categoría de excluido social permite situarlo en otro plano, el de los seres humanos incompletos, incompetentes e incapaces de afrontar la vida. Como tales, se supone que no pueden participar como miembros de pleno derecho en los asuntos de la comunidad y se les debe tutelar.

El mecanismo de estigmatización está tan interiorizado que lo más habitual es utilizarlo de forma inconsciente, incluso cuando lo que se busca es ayudar a los que sufren. Es necesario, sin embargo, tomar consciencia de que esta forma de enfocar el problema, esta *estigmatización bienintencionada*, no es más que paternalismo, desde el cual se niega a las personas y grupos más desfavorecidos la posi-

bilidad de mejorar su situación con sus propios medios, intentando caminos a lo mejor diferentes pero igualmente válidos.

La presión de la mayoría felizmente incluida para conseguir la asimilación de las minorías se da de forma individual, grupal y comunitaria. Esto implica también una tendencia a plantear respuestas (políticas de inclusión) demasiado homogéneas, que no tienen suficientemente en cuenta la importancia del contexto local, de este espacio concreto y cercano donde tienen lugar y se desarrollan día a día los procesos de exclusión y de inclusión de las personas.

Aunque, como hemos visto, el paradigma de la inclusión recupera y da valor a la dimensión local, la aplicación que se ha hecho de él a la hora de formular directrices o programas de acción desde los poderes públicos no ha respetado suficientemente esta perspectiva. Aún existe una tendencia muy fuerte a pensar la realidad social y política en categorías homogéneas y cerradas. Agarrándose al concepto clásico de Estado-nación y al principio de solidaridad nacional que de él se deriva, en muchos casos se ha concedido primacía a los planes de acción de base estatal y no se ha procedido a una transferencia significativa de recursos hacia las instituciones territoriales, especialmente las locales. Y en aquellos países donde la pluralidad interna no está suficientemente reconocida, se ha mantenido, como requisito necesario para la inclusión social, la adopción de los rasgos lingüístico-culturales que configuran la identidad del grupo mayoritario del Estado, obviando que, más allá de la dimensión cultural, los contextos locales se singularizan a menudo por cosas aún más esenciales, como los rasgos biogeográficos (clima, paisaje, recursos...) y la base económica y los tipos de actividades con que la gente se gana la vida.

Individuos y comunidades dan los mismos tipos de respuesta cuando se les niega el reconocimiento como actores en pie de igualdad y la posibilidad de escoger un itinerario propio de vida y desarrollo. O bien impugnan la legitimidad del sistema, o bien, las más de las veces, optan por el conformismo, que tiene como resultado una versión poco o muy devaluada del modelo estándar, en un contexto de apatía y estancamiento.

### 2.3.3 ¿Políticamente inconsciente e irrelevante?

El discurso de la inclusión ha sido criticado con dureza por la sociología clásica, especialmente por la denominada *class sociology* británica, que cuestiona sus dos suposiciones esenciales: 1. Que la individualización y la superación de los marcos nacionales tengan un peso tan relevante en la configuración de la sociedad, puesto que son cuestiones que sólo preocupan a ciertas minorías, normalmente acomodadas, y 2. Que el análisis de clase haya perdido poder explicativo para entender las desigualdades entre las personas. De acuerdo con esta visión, no nos encontraríamos ante un cambio de épo-

ca, sino con versiones actualizadas de las viejas desigualdades y conflictos de clase. En la versión más extrema de esta crítica, se acusa a los defensores del enfoque de la inclusión de ocultar, o al menos minimizar, la importancia de los conflictos de clase y acelerar de esa forma el proceso de desideologización y degradación de la política a mera gestión de un conjunto de cambios "inevitables" (por ejemplo, los planteamientos de la denominada "tercera vía")<sup>22</sup>. Es importante comentar que Ulrich Beck, seguramente el representante más visible de la nueva corriente, contestó a estas acusaciones alegando que en ningún caso negaba la existencia de desigualdades –incluso cada vez más exacerbadas– pero consideraba que ni su génesis ni su estructuración se podían explicar ya, de forma primordial, en términos de clase<sup>23</sup>. En el plano de las instituciones, sin embargo, es cierto que la inclusión alcanzó la plena visibilidad en las políticas europeas y estatales de la mano de la denominada Agenda de Lisboa, que reflejaba básicamente el deseo de Europa de liderar la globalización en clave liberal y contemplaba la inclusión social desde la perspectiva de ayudar a "los que no pueden seguir"... el único modelo válido y viable. En ningún caso se planteaba un reconocimiento de las consecuencias sociales de la liberalización económica o un propósito de enmienda por lo que se refiere a la corrección de las desigualdades estructurales.

Desde el otro lado del Atlántico, en los Estados Unidos de América, se ha vinculado esta falta de sensibilidad política del paradigma de la exclusión/inclusión a su vocación holística, es decir, a la tendencia a dar cobijo bajo este concepto a todas las situaciones de desigualdad y conflicto social existentes. El problema, de esta aproximación holística, según Iris M. Young, es que en ella los conceptos de exclusión e inclusión pierden sentido y utilidad para el análisis crítico. En esta línea, Young considera que si los problemas son el racismo, la intolerancia cultural, la explotación económica o el rechazo a ayudar a la gente que lo necesita, los tendríamos que mencionar con estas mismas palabras y no otras.

¿Dónde queda, pues, la inclusión? Tanto Young como Robert Dahl la consideran un concepto que pertenece esencialmente a la esfera de la política. Hablamos de exclusión (política) cuando determinadas personas/grupos son excluidas de los procesos de toma de decisiones que les afectan; lo que tiene consecuencias evidentes en los ámbitos económico y social: pobreza, pocas oportunidades laborales, etc. Lo interesante de esta línea de argumentación es que no tan sólo vincula democracia e inclusión, sino que los considera conceptos inseparables. Hablar de "democracia inclusiva" sería, pues, un pleonismo porque una sociedad democrática o es también inclusiva o no es verdaderamente democrática.

La de la insensibilidad e inoperancia política es, probablemente, la objeción más radical que se ha levantado en contra de la teoría de la inclusión social. ¿Contribuye el paradigma de la exclusión/inclu-

sión a expulsar del debate y de la agenda política temas que eran y continúan siendo esenciales, como la desigualdad, el conflicto de clase o la pobreza? Según esta visión crítica, el ideal de inclusión no sería más que la expresión del deseo de superar conflictos sociales profundos, basados en una distribución injusta del poder económico y político, sin que los grupos privilegiados deban asumir coste alguno.

Tirando del hilo de esta prometedora corriente crítica, llegamos a un concepto que, desde una visión estrictamente liberal de la exclusión social, se ha utilizado como principio orientador de las políticas de inclusión: la igualdad de oportunidades. La igualdad de oportunidades, siempre vinculada al principio meritocrático como criterio básico de distribución de bienes y honores a la sociedad, no sólo se nos plantea como la vía para resolver la exclusión, sino también como la solución a las cuestiones de la equidad y la justicia. Si cualquier persona tiene las mismas oportunidades de desarrollarse profesionalmente y de adquirir un estatus social alto, plenamente "incluido", entonces aquellos que lo consigan pueden sentirse satisfechos de su éxito, plenamente legítimo, y aquellos que fracasen deben resignarse con su desdicha porque no han sido capaces de aprovechar, con ingenio, esfuerzo, dedicación, etc. las oportunidades que la sociedad les ofrecía.

Sin embargo, ¿hasta qué punto es factible ofrecer las mismas oportunidades a todo el mundo? ¿Es realista plantear un punto de partida en igualdad de condiciones por lo que se refiere a las dotaciones individuales (físicas e intelectuales) y al capital (económico y cultural) que la familia y el entorno social más cercano ponen al alcance de cada individuo? Obviamente, no. Existen muchos factores que generan desigualdad y acaban haciendo imposible el ideal de la igualdad de oportunidades. Entre estos factores, hay algunos derivados de la genética, del azar o de la simple mala suerte. Pero otra parte de la desigualdad, la más sustancial, proviene de la propia organización social.

El hecho de que la sociedad se haya vuelto más heterogénea y fragmentada y que las trayectorias vitales se hayan individualizado no significa que ya no existan pautas comunes, socialmente construidas que condicionen fuertemente las vidas individuales. El ejemplo más claro lo tenemos en el hecho de que la posición socioeconómica de los padres sigue siendo el factor con más fuerza predictiva de la posición que tendrán los hijos. eEn algunos países, como los Estados Unidos de América o el Reino Unido, incluso se ha producido un retroceso de la movilidad social<sup>24</sup>. Otros fenómenos sociales asociados

---

22 Ver: Atkinson.

23 Ver: Beck.

24 Judt, p. 27.

a la exclusión y bastante frecuentes en las sociedades postindustriales serían, por ejemplo, la discriminación de las personas inmigradas (especialmente aquellas que se encuentran en una situación irregular), las enfermedades mentales entre la población más joven, la violencia de género o la precarización del trabajo.

Cuando un mismo fenómeno lo experimentan muchas personas y crece y se vuelve frecuente, tenemos que pensar que en su origen existen causas sociales, que debemos poner sobre la mesa y debemos analizar, pensando también en las posibles implicaciones políticas. Debemos tomar consciencia, en definitiva, de que las enormes desigualdades de renta y riqueza que existen en el mundo son "...algo más que el resultado de la mala suerte o de una determinada combinación de preferencias, gustos, capacidades y esfuerzo personal"<sup>25</sup>.

Evidentemente, la actitud y el comportamiento de las personas también cuentan. Hay individuos que saben aprovechar mejor las oportunidades que ofrece el sistema y progresan hacia la inclusión desde un punto de partida precario. Algunos individuos excepcionales incluso consiguen llegar a la cima del estatus social, pero por muy espectaculares que sean sus casos, no dejan de ser las excepciones que confirman una regla repetidamente validada por las estadísticas: Si la única cosa que podemos ofrecer es una visión débil de la igual-

dad de oportunidades, incapaz de garantizar políticas redistributivas consistentes, un gran número de personas, mayoritario en los grupos más discriminados, nunca podrán salir adelante por mucho que se esfuercen.

Al final, no se trata de plantear la inclusión social como una carrera individual para separar, con criterios aparentemente justos, entre los capaces y los incapaces, sino de asumir un ideal de inclusión de validez universal, con expectativas razonables de que todo el mundo, o casi todo el mundo, lo pueda conseguir. Y desde esta perspectiva pensamos que no se pueden conseguir progresos significativos en la lucha contra la exclusión sin "...desenmascarar el modo en que las instituciones y las relaciones sociales se estructuran con el fin de restringir las oportunidades de algunas personas para desarrollar y ejercer sus capacidades y realizar sus objetivos"<sup>26</sup>. Desenmascararlas para intentar cambiarlas por algo mejor.

En la tabla siguiente se contraponen una serie de paradigmas explicativos del fenómeno de la exclusión, uno de ellos en clave individual y los otros tres en clave social, diferentes por lo que se refiere a las causas, las consecuencias y el modelo de política. También podemos constatar que cada paradigma plantea una cierta correspondencia y encaje con un modelo de democracia, hecho que analizaremos a fondo en el capítulo siguiente.

**Tabla 2: Los paradigmas explicativos de la exclusión social**

Paradigma	Causas de la exclusión	Respuestas a la exclusión	Modelo social	Modelo de Política pública	Campo político que lo defiende
Paradigmas de las actitudes individuales	Desaprovechamiento de las oportunidades del mercado e intervenciones públicas equivocadas	Individualismo: esfuerzo y motivación	Modelo de mercado	Políticas <i>workfare</i> ; desregulación social	Neoconservadurismo y neoliberalismo (anglosajón)
Paradigma de la desvinculación social	Rotura y debilitamiento de los vínculos sociales	Solidaridad y cohesión	Integración social	Políticas activas de inclusión	Republicanismo (francés)
Paradigma de las desigualdades sociales	Monopolio y concentración del poder económico y político	Redistribución e igualdad	Derechos políticos y sociales	Políticas redistributivas de bienestar	Socialdemocracia clásica
Paradigma de la explotación y la dominación	Desigualdades capitalistas y patriarcales Nuevo ejército de reserva	Transformación social	Igualdad en un modelo social alternativo	Políticas de emancipación y acciones de otorgamiento de poderes	Nuevas perspectivas radicales
Adaptado de: Rosetti (p. 36).					

Cabe señalar que los cuatro paradigmas y visiones del problema de la exclusión compiten entre ellos tanto en el ámbito académico como en el ámbito político, donde cuentan con defensores convencidos. Sin embargo, otros académicos y políticos expresan más bien dudas sobre el hecho de que pueda existir un paradigma que sea claramente superior a los otros y, por lo tanto, pueda erigirse en norma general a la hora de plantear las políticas de inclusión. Ante un fenómeno tan complejo, las explicaciones simples no resultan suficientemente convincentes. Si se trata de perfeccionar el análisis y las respuestas, las ciencias sociales deberían dedicar más esfuerzos a la investigación sobre la exclusión y la inclusión, planteando un trabajo multidisciplinar (sociología, ciencia política, economía, derecho, antropología...), contemplando tanto la vertiente teórica (descriptiva-explicativa) como la práctica (normativa-prescriptiva) del conocimiento y aplicando en ella también una perspectiva específicamente local (estudios de caso, observatorios locales de la exclusión).

## 2.4 Por una visión compleja, relacional y dinámica de la inclusión

Aunque admitimos que se puede hacer un mal uso del paradigma de la inclusión, como retórica para la ocultación de las desigualdades y los conflictos sociales, consideramos que son innegables los indicios de un cambio de época, en el que la lógica de la exclusión/inclusión se ha ido imponiendo en todos los ámbitos de la vida humana. La prueba más evidente de todo esto la encontramos en la segmentación y la segregación crecientes en el trabajo, la vivienda, la escuela, el deporte, etc. También parece claro que la individualización va emparejada con una mayor vulnerabilidad de la persona, desprovista ahora de los cojines familiares y comunitarios con los que podía contar antes, y en un contexto en el que el estado de bienestar, que podría compensar esta pérdida, se estanca o incluso tiende a enflaquecer. No parece tampoco discutible la caracterización de la exclusión social como fenómeno dinámico, multidimensional y heterogéneo, un proceso con etapas y situaciones diversas (desde la vulnerabilidad a la exclusión externa) por las que pueden pasar individuos de cualquier clase y condición, en función de factores, como ya hemos visto, muy variados. Es un proceso que, potencialmente, puede afectar a todo el mundo, con grados de intensidad muy variados, pero que no es irreversible. De ahí, el sentido y la necesidad de las políticas de inclusión.

Ahora bien, las críticas formuladas en el punto anterior nos obligan a ajustar mucho mejor los conceptos, de tal manera que podamos garantizar que el paradigma de la inclusión social y las políticas que se deriven de él serán herramientas al servicio del progreso social. Consideramos, en este sentido, que hace falta trabajar cuatro puntos muy concretos: reafirmar la multidimensionalidad, asumir la diversi-

dad, construir el problema social y prever la acción colectiva. Desde esta perspectiva, la palabra que mejor refleja el ideal de inclusión social es *autonomía*.

### 2.4.1 La inclusión es siempre multidimensional

La organización esencialmente disciplinar de la producción de conocimiento científico y la estructuración esencialmente sectorial de los aparatos administrativos comportan inercias muy potentes hacia la fragmentación del problema de la exclusión, olvidando, de forma consciente o inconsciente, que el concepto se generó, precisamente, desde planteamientos multidisciplinares y transversales, porque ésta era la única manera de entender la compleja interrelación entre los diversos factores implicados en el fenómeno. Así, hay quien plantea el problema en términos estrictamente económicos, como ya hemos visto, pero otros lo hacen en términos estrictamente políticos, sociales o culturales. Los enfoques unidimensionales nos dicen que la inclusión es sólo una cuestión de dinero, o de poder político, o de relaciones interpersonales, o de valores.

Si queremos ser fieles al marco teórico y conceptual de la inclusión, no nos tendríamos que dejar arrastrar por este tipo de discursos, por muy bien fundamentados que estén en su especialidad. Debemos pensar y trabajar de forma interdisciplinaria, aunque sea más lento y más complicado, porque es la única manera eficaz de acercarse y abordar el problema.

El enfoque interdisciplinario implica más costes de intervención y de coordinación, porque se debe avanzar en todos los frentes a la vez; pero también implica, en el lado positivo, una mayor resiliencia de las personas y las sociedades, porque todos los factores están conectados entre ellos, pero no es imprescindible aprobarlos todos con nota para alcanzar un nivel aceptable de inclusión.

Por ejemplo, a pesar de asumir que la pobreza es un factor de los más determinantes en la exclusión, podemos encontrar casos en los que la correlación pobreza-exclusión no sea del todo evidente. Nos referimos a personas que, aunque sufren una situación de pobreza material objetiva, participan plenamente de la vida social en su entorno inmediato, ya sean trabajadores con salarios bajos, personas en situación de desempleo o pensionistas. En el otro extremo de la escala económica también podemos encontrar personas con una situación económica y financiera relativamente cómoda y, a la vez, inmersas en situaciones de exclusión severa, por causas como la falta de salud o la escasez de redes familiares y sociales. En definitiva, el factor riqueza material cuenta mucho, pero existen otros factores que también desempeñan su papel.

También nos resultan plausibles las situaciones de personas que sufren una severa exclusión política pero pueden compensarlo con po-

tentes redes de solidaridad grupal y comunitaria. Incluso pensando en una situación extrema, como el ingreso de una persona en una institución penitenciaria; esto no tiene por que comportar, de forma necesaria y automática, su caída en la exclusión social, pues se trata de un factor más, ciertamente muy negativo, en una trayectoria vital en el continuum exclusión-inclusión.

#### 2.4.2 La inclusión es, esencialmente, autonomía

Cuando pensamos en un modelo de inclusión social que no segregue ni asimile ni aniquile la iniciativa individual, que sea capaz de acomodar la diversidad haciendo posible la vida en un espacio social compartido, vamos a parar al concepto de autonomía; es decir, a la capacidad de una persona para desarrollar un proyecto de vida propio, de acuerdo con sus deseos y posibilidades y desde la cooperación en pie de igualdad con los otros miembros de la sociedad.

La autonomía es un ideal muy exigente, que implica asumir tres viejos principios aún no superados a la hora de dibujar un horizonte de emancipación para la humanidad:

1. La libertad de ser y de actuar de acuerdo con el propio criterio. Cuando individuos y grupos actúan de forma autónoma se pueden dar, y de hecho se dan, resultados diferentes, a menudo imprevisibles. Es decir, encontramos maneras diferentes de integrarse a la vida laboral, de formar una familia, de gobernar una comunidad democráticamente, etc. que son fruto de condicionantes culturales y otros factores. Todas las opciones de vida que respeten determinados principios morales esenciales (no violencia, no opresión ni discriminación...) son legítimas y como tales deberían ser aceptadas, aunque puedan ser objeto de crítica por lo que se refiere a su valor social.
2. La igualdad, con la cual se asume que la vida de todas y cada una de las personas es igualmente importante u merece un estatus moral idéntico. Esto conlleva un compromiso de la sociedad con la emancipación *"de las clases desfavorecidas hasta lograr una sociedad en la que las únicas diferencias legítimas sean aquellas que reflejen modos diferentes, libres y moralmente legítimos de entender la vida"*<sup>27</sup>.
3. La fraternidad. O, expresado en términos más actuales, corresponsabilidad, expresada en cooperación y solidaridad. Viviendo en sociedad, y más aún en una sociedad urbana de alta densidad y complejidad, los proyectos de vida sólo se pueden desarrollar de manera abierta y en colaboración los unos con los otros. Esta lógica de cooperación puede y debe darse en las varias esferas de la vida (hogar, mercado, Estado...), cada una con criterios de racionalidad, normas y pautas de comportamiento específicas. El origen de las ciudades lo encontramos, justamente, en el impulso del ser humano a buscar una vida mejor a través del intercambio,

sobre todo de bienes y servicios (el mercado), pero también de ideas (el ágora).

El modelo requiere los tres principios, pero entre ellos hay una tensión inherente, que hace falta hacer productiva buscando el punto de equilibrio adecuado, especialmente entre la libertad y la igualdad, porque el primero no tiene en cuenta la dimensión colectiva y el segundo no tiene en cuenta la dimensión individual de la persona. El principio de fraternidad, entendida más como cooperación que como solidaridad, es lo que hace posible la conexión necesaria entre individuo y comunidad. Esta conexión es imprescindible para garantizar un proceso constante de diálogo crítico, adaptación y concertación entre proyectos autónomos de vida, sin el cual no sería posible el progreso social, ni tan siquiera la vida en común.

Rechazar un modelo de inclusión paternalista no significa que hayamos ido a parar al otro extremo y asumir que cualquier opción elegida de forma autónoma será, por este único hecho, necesariamente buena<sup>28</sup>. Si el emblema de la modernidad era la crítica al orden tradicional, el emblema de la segunda modernidad es la "crítica de la crítica" (Beck). Es decir, todos los modelos y todos los proyectos, sean tradicionales o progresistas, vengan de abajo o de arriba, deben pasar por el tamiz de la crítica y poner a prueba su pretensión de validez. La crítica es, al fin y al cabo, una forma de relación, un intercambio de visiones y de argumentos a través del cual, si se hace de forma constructiva, se acaba generando capital intelectual y social.

La inclusión a través de la autonomía es, además de dinámica, eminentemente relacional. Todo el mundo está invitado a participar en la sociedad porque todo el mundo puede aportar; pero nadie puede prescindir completamente de los otros. Cuanto más complejas son las sociedades, más dependen de la relación y del intercambio para su progreso económico, social y cultural.

El ideal de autonomía debería ser normativo en todos los ámbitos de la vida, empezando por el hogar y las relaciones de familia, en los colectivos sociales, en las empresas y en las instituciones. Como también debería serlo en el modelo de organización política de los territorios, desde las comunidades locales hasta un hipotético y cada vez más necesario gobierno mundial. El principio federal, o de subsidiariedad, nos parece también la respuesta más válida para acomodar la voluntad de ser de los pueblos en un mundo cada vez más complejo e interdependiente.

<sup>27</sup> Puyol, p. 208.

<sup>28</sup> Cleaver (p. 605) se pregunta si, por temor a ser tachados de paternalistas, se acabará reprimiendo cualquier tipo de crítica a las opciones y las acciones de los grupos más vulnerables. En esto ve el peligro de *"swinging from one untenable position 'we know best' to an equally untenable and damaging one ('they know best')"*.

## Apunte: Inclusión y Autonomía Local

En una sociedad plural y respetuosa con la diversidad, las trayectorias hacia la inclusión deben ser abiertas, flexibles e, inevitablemente, locales; es decir, del lugar concreto, ya sea barrio, distrito, pueblo o ciudad, con condicionantes biofísicos, demográficos, económicos y socioculturales concretos, y una constelación de necesidades también singular. Porque exclusión e inclusión se materializan básicamente en la proximidad, en las estructuras y en los procesos que dan forma y sentido a la vida cotidiana de las personas. Gobernar bien a este nivel local resulta esencial para articular la acción colectiva para la inclusión.

Por eso no es casual que se asocie la descentralización político-administrativa, materializada en la existencia de gobiernos locales democráticos, con un aumento de la calidad institucional y del desarrollo humano. Instituciones como Naciones Unidas y muy notablemente el Consejo de Europa, han fomentado esta demanda y han dedicado recursos a su desarrollo normativo y técnico.

No obstante, la autonomía local también ha sido objeto de críticas, por la falta de masa crítica y de recursos esenciales que pueden tener los gobiernos locales a la hora de hacer frente a los problemas y, sobre todo, por el riesgo de que la dispersión del poder político redunde en una menor capacidad de los poderes públicos para redistribuir la renta y corregir las desigualdades. No hay duda de que la autonomía local puede llegar a resultar ineficiente e ineficaz, y también puede incentivar malas prácticas, como la presión de determinados barrios acomodados para segregarse de las ciudades "madre" y constituirse en municipios para ahorrarse, de esta forma, la redistribución de recursos hacia los barrios más pobres mediante los impuestos.

Estos problemas, sin embargo, no se resuelven con menos autonomía local, sino con una buena regulación y estructuración de la misma, que garantice, por un lado, niveles adecuados de transparencia y rendición de cuentas y, por el otro, unas dimensiones institucionales adecuadas para hacer posible tanto el rendimiento institucional como las políticas redistributivas. Esto pasa, a nuestro entender, por no considerar la identidad (tradicional) local y/o la voluntad política de los vecinos y vecinas como los únicos factores a tener en cuenta a la hora de diseñar el mapa de las instituciones locales, y también por incorporar una visión sistémica, nacional, que permita hacer justicia a las dinámicas reales de las economías

y las sociedades locales (especialmente las áreas metropolitanas), donde inevitablemente conviven personas de origen, profesión y estatus varios. Teniendo muy claro que, una vez configurado el mapa, los gobiernos estatales y regionales deben ser completamente escrupulosos con el respeto a la voluntad democrática de cada gobierno local en el ejercicio de sus competencias.

En los países con la autonomía local más potente y lograda, a menudo el poder local se estructura a partir de un número de municipios relativamente reducido, los cuales cuentan con suficiente masa crítica en cuanto a población y recursos, y están muy bien dotados en competencias e ingresos fiscales. Sin embargo, para la autonomía local funcione bien no es imprescindible suprimir los municipios pequeños, pues existen fórmulas para articular la cooperación entre municipios, de forma circunstancial (mancomunidades, conorcios,...) o estable (entidades supramunicipales como comarcas, cantones, provincias...). En todo caso, los gobiernos locales tendrían que disponer de autonomía y recursos suficientes para plantear y desarrollar sus propias políticas de inclusión.

### 2.4.3 La inclusión es una cuestión social y política

Por definición, la exclusión social no es un fenómeno estático ni irreversible. Si consideramos la inclusión como un problema causado por la sociedad y que la propia sociedad debe afrontar, la siguiente cuestión que se nos plantea es la de la acción colectiva, es decir, la política. Históricamente, los grupos sociales desfavorecidos y excluidos se han movilizado, de una manera u otra, para responder a la injusticia y mejorar su situación, haciendo uso de estrategias variadas (protesta, resistencia, revolución, sindicato, partido político...), condicionadas a su vez por múltiples factores, como la configuración de la estructura productiva, la disponibilidad de una ideología alternativa potente, la existencia de liderazgos carismáticos, la posibilidad de establecer alianzas con otros grupos sociales o el grado de apertura de las instituciones. Huelga decir que los resultados de estas movilizaciones han sido desiguales, con respuestas que van de los sistemas de beneficencia a la protección social regulada por ley, de las dinámicas de solidaridad grupales e intergrupales al reconocimiento e inclusión de los sectores oprimidos por parte del *mainstream* social y del Estado, de la reforma social progresiva a la ruptura revolucionaria.

El momento actual no es diferente en ese sentido. La lucha contra la exclusión se plantea en diferentes frentes, en el ámbito económico –buscando una presencia más activa en la producción de valor, dentro y fuera del mercado–, en el social –reforzando las redes grupales

pales y comunitarias– y en el de las instituciones públicas, a través del ejercicio activo de los derechos políticos. De hecho, si los poderes públicos llegan al punto de asumir como propia la misión de promover la inclusión es porque previamente determinadas personas y colectivos, articulados a través de determinadas estructuras organizativas, han formulado el problema, lo han trasladado a la opinión pública y han presionado para que se incluyera en la agenda política, local, nacional o global.

Esta acción colectiva para hacer frente a una situación de exclusión social es participación ciudadana en estado puro. Tendríamos, pues, una asociación muy clara entre inclusión y participación, concibiendo esta última no solamente en términos políticos, sino como capacidades y oportunidades para "tomar parte" en las diferentes esferas de la vida. A priori, la participación ciudadana es posible en cualquier tipo de régimen político, aunque sólo en los regímenes democráticos dispone de canales institucionales para su articulación y está protegida frente a la arbitrariedad del Estado. A pesar de todo, está por ver hasta qué punto la idea de participación vigente en las democracias realmente existentes puede promover la inclusión social.

Si la inclusión requiere participación y la participación sólo florece en democracia, ¿qué relación se establece entre inclusión y democracia? El uso que se hace de los conceptos no ayuda a aclarar las cosas. En una misma obra, la inclusión se considera una parte esencial de la democracia<sup>29</sup>, pero también uno de sus principales objetivos<sup>30</sup>. ¿Estamos hablando, entonces, de dos caras de la misma moneda? ¿De dos partes de un proceso que se retroalimenta a sí mismo? Son preguntas clave que nos llevan a la siguiente parte del estudio.

---

29 Sisk, p. 15: "Inclusion and participation are essential to build the trust and accountability needed for citizen confidence in the quality of local democracy"; p. 19: "(...) principles of democracy such as participation and inclusion (...)".

30 Sisk, p. 72: "Mitigating segregation and fostering inclusion are key functions of democracy".

## 3. Democracia e Inclusión: Aproximación a una relación ambivalente

### 3.1 La democracia en el siglo XXI: De la cantidad a la calidad

La democracia se ha convertido, a la práctica, en la única forma deseable e incluso pensable de régimen político, casi intocable en el debate público –y en el académico– y reivindicada incluso por sus detractores. La recta final del siglo XX conoció una expansión de la democracia a escala global (Europa del Sur en los años 70, América Latina en los 80, Europa del Este y África en los 90...) que, a la vez que cementaba su éxito, suponía el fin del marco cultural, inequívocamente occidental y liberal, en el que se había producido su discurso hasta entonces, y abría el significativo democracia a una multiplicidad de significados nuevos y a veces incluso contradictorios con el significado de la matriz liberal original.

Es por esto que, en las últimas dos décadas, la ciencia política se ha movido desde el estudio de las diferencias entre regímenes democráticos y no democráticos (ahora francamente minoritarios), hacia un análisis cualitativo de la democracia, incorporando el análisis de fenómenos como la eficacia del sistema, la corrupción o la participación. En este ámbito ha resultado de especial interés la identificación de un umbral en el que ubicar aquellos regímenes, cada vez más numerosos, que presentándose formalmente como democracias, tienen defectos y carencias estructurales tan graves que al final acabamos situándolos a medio camino entre la democracia y la no democracia, con diferentes grados de inclinación hacia un lado o el otro.

El paradigma de la calidad democrática parte del convencimiento que la democracia es el menos malo de los sistemas de gobierno creados por el ser humano, pero que sin embargo es perfectible y estamos obligados a revisarlo constantemente, modificando aquello que no funcione y mejorándolo en todo lo que sea posible. En este proceso debemos estar abiertos a todas las posibles formas de democracia, siempre que cumplan determinados requisitos de legitimidad y eficacia, porque cada una puede ser útil en un contexto o para una función determinada. No es aconsejable, pues, un planteamiento muy dogmático, en el sentido de considerar, por ejemplo, que el sistema mayoritario aporta más calidad que el proporcional, sino que debemos analizar los diversos factores de forma sistémica.

Anduiza y Pardos<sup>31</sup>, en la introducción del informe sobre el estado de la democracia en Cataluña 2007, expresan la enorme dificultad que supone avalar la calidad de un sistema democrático, teniendo en cuenta el gran número de factores susceptibles de análisis y la necesidad de contar con criterios normativos para todos ellos. A pesar de todo, llegan a plantear un modelo bastante completo de análisis, que tiene en cuenta tanto la dimensión instrumental (los procedimientos de tomar las decisiones) como la dimensión sustantiva (los resultados de las decisiones) de la democracia. Su propuesta se estructura a partir de tres niveles de análisis o ámbitos diferenciados: el gobierno, la ciudadanía y los actores que hay entre gobierno y ciudadanía (v. la tabla 3 en la página siguiente).

Más allá de constatar el gran número de frentes que debe atender, simultáneamente y de forma satisfactoria, un régimen democrático si quiere alcanzar un alto nivel de calidad, el modelo de Anduiza y Pardos nos permite entender porque la participación es un elemento clave para la existencia de una verdadera ciudadanía democrática. De hecho, ésta se ejerce sólo y justamente a través de la participación, y el modelo nos indica tres principios a partir de los cuales podemos medir la calidad de la misma: Debería haber oportunidades significativas para participar en la toma de decisiones, esta participación se debería abrir al conjunto de la ciudadanía y, finalmente, la participación de cada uno de los ciudadanos y las ciudadanas debería recibir, en principio, la misma consideración y el mismo peso en caso de producirse votaciones.

El modelo también nos dice que para que la participación sea factible se deben cumplir un conjunto de requisitos en materia de derechos y libertades, entre los cuales queremos destacar la existencia de derechos sociales. Es una indicio más del hecho que, sin un compromiso social fuerte, un régimen democrático no puede alcanzar un alto nivel de calidad. A continuación, veremos cómo esta relación se puede llegar a establecer de forma empírica.

31 Anduiza, E. y Pardos, S: "Introducció: com analitzar l'estat de la democràcia?", en: Anduiza, pp. 15-46.

**Tabla 3: Marco para la evaluación de la calidad democrática**

Ámbito	Aspectos a considerar	Principios normativos
Gobierno	Representación. Deben estar representados adecuadamente sin exclusiones ni discriminaciones todos los ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Igualdad entre electores</li> <li>• Proporcionalidad en la representación de preferencias políticas</li> <li>• Semejanza entre representados y representantes</li> </ul>
	Cumplimiento. Las instituciones deben ser capaces de tomar decisiones que se ajusten a las preferencias de los ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno tiene capacidad de tomar decisiones con el máximo grado de apoyo posible</li> <li>• El contenido de las decisiones del gobierno refleja las demandas de los ciudadanos</li> <li>• El gobierno respeta los compromisos electorales</li> </ul>
	Control. Las instituciones deben estar sometidas a controles que impidan abusos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Influencia de los ciudadanos en la selección y el control de los representantes</li> <li>• Capacidad de acción de los mecanismos de control horizontal del ejecutivo (Parlamento, <i>Ombudsman</i>, Sindicatura de Cuentas...)</li> </ul>
	Rendimiento. El rendimiento satisfactorio de las instituciones se debe reflejar en una valoración positiva por parte de los ciudadanos y en la calidad de los servicios públicos que proveen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provisión de servicios públicos de calidad</li> <li>• Buena valoración de las instituciones públicas por parte de los ciudadanos</li> <li>• Bajo nivel de corrupción</li> </ul>
Ciudadanía	Derechos y libertades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad física y eficacia jurídica</li> <li>• Respeto a los derechos fundamentales</li> <li>• Derechos sociales e igualdad de oportunidades</li> </ul>
	Participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura de oportunidades políticas para la participación<sup>32</sup></li> <li>• Extensión</li> <li>• Igualdad en la participación</li> </ul>
	Cultura Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interés y conocimiento de la esfera política</li> <li>• Confianza en la democracia</li> <li>• Acuerdo en cuestiones políticas básicas</li> </ul>
Actores con función de conexión entre gobierno y ciudadanía	Asociaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pluralismo y densidad asociativas</li> <li>• Funcionamiento interno democrático y rendimiento de las asociaciones</li> </ul>
	Partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vinculación de los partidos con la sociedad</li> <li>• Funcionamiento interno democrático</li> </ul>
	Medios de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pluralismo</li> <li>• Independencia</li> <li>• Ética profesional</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de: Anduiza y Pardos

<sup>32</sup> Anduiza y Pardos se refieren aquí a la existencia de mecanismos institucionales que permitan una participación directa de los ciudadanos a título individual y con consecuencias en las decisiones públicas. Incluiría aspectos como la iniciativa legislativa popular o el referéndum, entre otros.

## 3.2 Calidad democrática y desarrollo humano

Aunque no existe ninguna institución oficial con autoridad reconocida para definir qué es una democracia de alta (o baja) calidad y para evaluar las democracias realmente existentes, sí que hay entidades privadas que llevan a cabo un trabajo metódico y serio sobre el tema. Dos de ellas, *Freedom House* y *The Economist*, elaboran y publican anualmente rankings de calidad democrática por países, donde se evalúan y se clasifican la mayor parte de los Estados del mundo. El llamado Democracy Index, elaborado por la unidad de inteligencia del semanario británico *The Economist*, se calcula a partir de una extensa lista de preguntas (60), distribuidas en cinco bloques: Proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política democrática y libertades civiles. Estos bloques están interrelacionados y configuran un todo coherente. No obstante, hay cuatro aspectos que se consideran críticos y que aportan más puntos a la hora de hacer la valoración global de la calidad democrática de un sistema: 1. Si las elecciones nacionales son libres y se hacen sin trampas (*fair*); 2. La seguridad de los votantes; 3. La influencia de poderes extranjeros en el gobierno y 4. La capacidad de la administración pública para implementar políticas. Como vemos, se trata de elementos esenciales, casi fundacionales de la democracia, sin los cuales lo demás sería imposible o perdería todo su sentido.

Buscando datos empíricos que nos permitieran comprobar si existe una correlación significativa y positiva entre democracia e inclusión, fuimos a dar con otro índice de referencia a escala mundial, el Human Development Index<sup>33</sup> (Índice de Desarrollo Humano, IDH), elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Vale la pena decir que el IDH había sido criticado de forma recurrente por el hecho de que no contemplaba suficientemente la variable igualdad social, pero justamente en la última actualización, hecha pública en noviembre de 2010, los autores del informe calcularon, por primera vez, un IDH *ajustado a la Desigualdad*, que incorpora el cálculo de las pérdidas de desarrollo humano que generan las desigualdades internas de cada país (esperanza de vida, educación y renta). Este IDH ajustado, lógicamente, ha provocado movimientos con respecto al ranking no ajustado del mismo año 2010, los cuales se ven reflejados en la tabla con flechas verdes (ganancia de posiciones) o rojas (pérdida de posiciones).

La tabla siguiente, en la que hemos colocado los treinta países mejor puntuados en ambos índices, nos permite entender dos cosas relevantes: 1. La gran similitud entre los resultados de una y otra columna<sup>34</sup> y 2. El hecho de que la similitud entre calidad democrática y desarrollo humano se vuelve mucho más intensa con el IDH ajustado; es decir, cuando se incluyen en la ecuación las desigualdades en salud, educación y renta.

Tabla 4: Comparativa entre DI 2008 y IDH 2010 ajustado (30 primeros)

Democracy Index 2008 (The Economist Intelligence Unit) 30 primeros de 167 estados			Inequality-adjusted HD Index 2010 (United Nations Development Program) 30 primeros de 169 estados		
1	Sweden	9.88	1	Norway	0.876 (—)
2	Norway	9.68	2	Australia	0.864 (—)
3	Iceland	9.65	3	Sweden	0.824 (▲6)
4	Netherlands	9.53	4	Netherlands	0.818 (▲3)
5	Denmark	9.52	5	Germany	0.814 (▲5)
6	Finland	9.25	6	Switzerland	0.813 (▲7)
7	New Zealand	9.19	7	Ireland	0.813 (▼2)
8	Switzerland	9.15	8	Canada	0.812 (—)
9	Luxembourg	9.10	9	Iceland	0.811 (▲8)
10	Australia	9.09	10	Denmark	0.810 (▲9)
11	Canada	9.07	11	Finland	0.806 (▲5)
12	Ireland	9.01	12	United States	0.799 (▼8)
13	Germany	8.82	13	Belgium	0.794 (▲5)
14	Austria	8.49	14	France	0.792 (—)
15	Spain	8.45	15	Czech Republic	0.790 (▲13)
16	Malta	8.39	16	Austria	0.787 (▲9)
17	Japan	8.25	17	Spain	0.779 (▲3)
18	United States	8.22	18	Luxembourg	0.775 (▲6)
19	Czech Republic	8.19	19	Slovenia	0.771 (▲9)
20	Belgium	8.16	20	Greece	0.768 (▲2)
21	United Kingdom	8.15	21	United Kingdom	0.766 (▲5)
22	Greece	8.13	22	Slovakia	0.764 (▲9)
23	Uruguay	8.08	23	Israel	0.763 (▼8)
24	France	8.07	24	Italy	0.752 (▼1)
25	Portugal	8.05	25	Hungary	0.736 (▲11)
26	Mauritius	8.04	26	Estonia	0.733 (▲8)
27	Costa Rica	8.04	27	South Korea	0.731 (▼15)
28	South Korea	8.01	28	Cyprus	0.716 (▲7)
29	Italy	7.98	29	Poland	0.709 (▲11)
30	Slovenia	7.96	30	Portugal	0.700 (▲10)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por los informes oficiales.

Podemos observar cómo en los dos índices los países escandinavos ocupan las primeras posiciones, mientras que otros países con tanta o más potencia económica quedan relegados a posiciones más atrasadas tanto en el Índice de Democracia como en el Índice de Desarrollo Humano ajustado. Se constata, pues, una fuerte correlación entre las dos variables. No disponemos de elementos estadísticos que nos permitan afirmar cuál es el sentido causal de dicha correlación, o en cuál de los dos sentidos es más fuerte. Pero, intuiti-

33 El IDH se obtiene a partir del cálculo de tres dimensiones: 1. Una vida larga y saludable (Indicador Esperanza de vida al nacer); 2. Acceso al conocimiento (Indicador: Media de años de escolarización y expectativa de años de escolarización) y 3. Un nivel de vida digno (Indicador: Renta nacional bruta per cápita). El informe completo se puede descargar en: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_EN\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Complete.pdf)

34 Japón no aparece en el ranking del IDH ajustado porque al parecer no aportó los datos requeridos.

vamente, parece claro que una democracia de calidad favorece un modelo de desarrollo humano de alto nivel e igualitario, de la misma forma que una sociedad altamente desarrollada e igualitaria pone unas condiciones inmejorables para la generación de una democracia de calidad. Lo más probable es que las dos variables se retroalimenten a la manera de círculo virtuoso.

### 3.3 El lado oscuro: Democracias excluyentes y generadoras de exclusión

Si la relación entre democracia e inclusión fuera tan perfecta, y habiendo regímenes democráticos en la mayor parte del mundo, algunos de ellos con centenares de años de antigüedad, ¿cómo es que se nos plantea un problema de inclusión social a gran escala, también vivo y arraigado en las democracias más consolidadas? Hay algo que no acaba de encajar. Puede que la democracia no sea siempre inclusiva, o no lo es en el grado en el que sería deseable en las sociedades que han hecho suya la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Debemos tener en cuenta, desgraciadamente, la realidad de un mundo lleno de regímenes políticos, instituciones y prácticas que se consideran a sí mismas y que son mayoritariamente vistas como democráticas y que, sin embargo, miradas de cerca, resultan excluyentes para una parte más o menos significativa de la población. A menudo la exclusión es evidente –incluso sancionada legalmente– pero en muchas ocasiones no lo es tanto; es mucho más sutil y se debe buscar entre líneas.

La pregunta es inquietante, pero no podemos eludirla: ¿una sociedad sólo se puede constituir como democracia y, como tal, inclusiva de determinados grupos sociales a través de la exclusión de otros grupos y categorías de personas que deben quedar *necesariamente* fuera de ella? Dicho de otra forma, ¿plantea el binomio exclusión/inclusión un juego de suma cero, mediado por un sistema democrático inevitablemente dominado por los grupos sociales con más recursos y poder?

#### 3.3.1 Los orígenes históricos de la exclusión democrática

Según el filósofo canadiense Charles Taylor “*Democracy, particularly liberal democracy, is a great philosophy of inclusion. Rule of the people, by the people, for the people; and where the “people” is supposed to mean everybody. This offers the prospect of the most inclusive politics of human history. And yet, there is something in the dynamics of democracy which pushes to exclusion.*” De hecho, la primera democracia de la que se tiene constancia histórica, la de Atenas y otras polis griegas, era profundamente excluyente (de las mujeres, los esclavos, los extranjeros...). Dos mil años después, la democracia norteamericana que deslumbró al mundo estaba fundada sobre la exclusión absoluta de la población negra y mantuvo su segregación

hasta bien entrado el siglo XX, con las ominosas leyes *Jim Crow*, que consagraban la doctrina del “*separate but equal*” (por otra parte replicada, reforzada y mantenida durante más tiempo como Apartheid en Sudáfrica). Las democracias europeas, por su parte, comenzaron su andadura democrática con una u otra modalidad de sufragio censitario, normalmente restringido a los propietarios de bienes inmuebles, y mantuvieron la exclusión política de las mujeres durante largas décadas. En todos estos casos, a pesar de cumplirse los requisitos formales de una participación democrática, se producía una exclusión de facto que, mediante diferentes políticas de segregación, privaba a una parte nada desdeñable de la población del ejercicio efectivo de la política democrática.

Si consideramos la cuestión de la definición del *demos* en función de la participación y la inclusión social veremos que se plantean dos tipos de tensiones fundamentales: por una parte, la tensión vertical que introduce la elitización de la participación política y, por otra, la tensión horizontal que resulta de la territorialización de la participación. En las primeras democracias, en la Grecia clásica, la tensión vertical se hizo explícita a través de la clasificación de la población de la polis en diferentes grupos, a los cuales se asignaban diferentes derechos y libertades. La tensión horizontal, por su parte, se articulaba a través de mecanismos como el ostracismo, es decir, la expulsión más o menos duradera de la polis. La ciudadanía, pues, fue desde los inicios de la democracia también una herramienta de exclusión social.

#### 3.3.2 Exclusión explícita e implícita en las democracias contemporáneas

En la era contemporánea, las tensiones horizontales en la definición del *demos* se han manifestado en el “problema” de la inclusión de dos colectivos muy específicos, las minorías y los extranjeros; colectivos que, en algunos casos, pueden representar una parte significativa o incluso mayoritaria de la población total. La cuestión más antigua es la de los derechos de las minorías nacionales residentes en un Estado en el momento de su creación. En no pocos casos, los procesos de construcción de los Estados-nación se llevaron a cabo sobre la base de la exclusión de tales minorías y sólo recientemente se ha procedido a invertir esta tendencia uniformizadora mediante nuevas políticas del reconocimiento y diseños institucionales más adecuados al carácter plurinacional de la inmensa mayoría de los Estados. En la actualidad, la complejidad y diversificación adquiridas por las sociedades contemporáneas han hecho cada vez más difícil sostener la aceptación etnonacional de *demos*, hasta el punto que difícilmente puede ser afirmada sin conculcar los principios sobre los cuales se asienta la procedimentalidad democrática del Estado. El segundo tipo de problema, más reciente, se ha generado a causa del importante aumento de población migrante que ha acompañado a la intensificación del proceso de globalización. El hecho es que,

incluso en las democracias más abiertas, la población extranjera lo ha tenido muy difícil para acceder a los derechos políticos. La proliferación de una multiplicidad de leyes que excluyen a los extranjeros del derecho a la ciudad, entendida como polis, o que los conducen directamente a la ilegalidad, constituye actualmente uno de los desafíos más importantes para la democratización y un síntoma inequívoco de desdemocratización<sup>35</sup>.

Por lo que se refiere a la tensión vertical, en la era moderna, la historia de la democracia dibuja un horizonte más ilusionante, con una imparable ampliación del sufragio que lleva a la progresiva superación de las barreras de clase y de género. La implantación del sufragio universal en prácticamente todos los regímenes democráticos, culminado en algún caso a finales del siglo XX, supuso en su momento un éxito enorme en el proceso de inclusión a través de la ciudadanía. No obstante, debemos decir que la obtención del sufragio no conllevó, en muchos casos, la inclusión inmediata y efectiva de las clases sociales más desfavorecidas en la política democrática. El propio sistema de representación política, al originar una representación simplificada o imperfecta del pluralismo existente en la sociedad, no resulta del todo funcional para la inclusión social. Pero el hecho más grave es que, en muchos lugares, los sistemas electorales se han ido configurando de tal forma que se asegura la infrarepresentación o directamente la exclusión de determinadas opciones ideológicas. Los ejemplos pueden ir desde los sistemas electorales mayoritarios a una sola vuelta, que discriminan las terceras fuerzas políticas y hacen muy difícil el acceso de nuevos partidos a las instituciones, pasando por las barreras porcentuales incluidas en algunos sistemas proporcionales, con efectos similares, hasta formas mucho más sutiles, como el diseño o rediseño de los distritos electorales con la intención de beneficiar a determinadas opciones políticas<sup>36</sup>. En un sistema de democracia representativa puro, donde la participación se limita al ejercicio del voto cada cuatro o cinco años, el falseamiento de los sistemas de representación implica que sectores muy amplios, a veces incluso cuantitativamente mayoritarios de la sociedad puedan verse, de facto, aunque no de *jure*, excluidos de la política democrática.

Ya sea por la endogamia de las élites políticas o por las "carencias" estructurales en los sistemas de representación, el hecho es que la abstención electoral ha ido en ascenso en casi todo el mundo, y cuando tenemos importantes capas sociales situadas sistemáticamente al margen de los procesos democráticos, la idea del sufragio universal empieza a parecer una quimera. En este contexto de crisis de la democracia representativa, los debates apuntan hacia dos tipos de soluciones, claramente opuestas:

- Por un lado, se receta una profundización o *democratización* de la democracia, que pasaría por repensar las condiciones efectivas para el ejercicio de la ciudadanía y promover la inclusión política

no sólo desde la política institucional, sino también desde la movilización y desde unas políticas sociales que garanticen las bases materiales de la participación.

- Por el otro, en cambio, renunciando de forma evidente el ideal democrático, se apuesta por la transferencia de la toma de decisiones en los ámbitos clave (política monetaria, regulación laboral, energía, desarrollo tecnológico...) a organismos supuestamente "independientes", formados por expertos que habitualmente cuentan con vínculos muy fuertes –ideológicos, económicos, cuando no familiares–, con las élites económicas de cada país.

Las demandas de democratización y desdemocratización conviven en el debate público, a veces dentro de un mismo gobierno o de una misma corriente ideológica, hecho que, además de confundir a la ciudadanía, dificulta la adopción de cambios que tiendan a mejorar la calidad de la democracia.

### Apunte: Asociaciones y exclusión: el lado oscuro de la sociedad civil

El Estado democrático mantiene una relación compleja y ambivalente con la inclusión, pero ¿qué sucede con aquellas organizaciones que representan intereses sectoriales de la sociedad y no forman parte del Estado? El concepto "sociedad civil" da cobijo a una enorme variedad de actores, con planteamientos y prácticas específicas. La mayoría son, como órganos intermedios entre la familia y la sociedad, espacios privilegiados de participación y de inclusión; una inclusión, sin embargo, que en muchos casos es selectiva. No podemos obviar el hecho de que buena parte de las entidades formalmente constituidas funcionan siguiendo una lógica de club, que limita los beneficios de su actividad estrictamente a sus miembros y se reserva el derecho de admisión de nuevos miembros, derecho que puede estar regulado de forma más o menos "dura" según la composición y la finalidad de la entidad. Además, con el fin de convertirse en atractivas para los

35 Tomamos prestado el concepto de "desdemocratización" de Charles Tilly (2007), quien ha teorizado sobre la democratización como proceso histórico de largo alcance, complejo, ambivalente y reversible.

36 Esta práctica es conocida en los países anglosajones con el nombre de *gerrymandering*. El término tiene su origen en Elbridge Gerry, gobernador del estado de Massachusetts (EUA). Hacia 1812, Gerry, preocupado porque su partido, el Demócrata-Republicano, no lograba la victoria en los distritos del norte y el oeste del estado, decidió unificar todos esos distritos en uno solo, que de ese modo obtendrían menos escaños en la legislatura. Los periodistas se percataron de que el distrito así creado tenía la forma de una salamandra, a la que pusieron por nombre Gerry-mander. El término tuvo éxito, pasando a designar cualquier forma de manipulación de los distritos electorales con fines partidistas (una muy completa explicación del término y de sus aplicaciones contemporáneas puede encontrarse en: <http://en.wikipedia.org/wiki/Gerrymandering>).

miembros potenciales, a menudo las entidades intentan maximizar los beneficios de sus socios a costa, lógicamente, de aquellos que están excluidos. Así funcionan, por ejemplo, entidades clásicas y bien posicionadas en el sistema, como los partidos políticos, las organizaciones empresariales o los sindicatos. Aunque puedan conseguir beneficios genéricos que reviertan el conjunto de la población, los beneficios más atractivos y tangibles se suelen reservar a sus miembros.

En esta línea, podemos observar el crecimiento de fenómenos nuevos, actualización de ancestrales prácticas excluyentes, como las escuelas privadas o las llamadas "*gated communities*", pero también otras figuras, aparentemente más abiertas, que aplican también, de forma más o menos encubierta, la lógica de la exclusión, como las cooperativas. Este es, según algunos autores<sup>37</sup>, un fenómeno en crecimiento que se explica como una respuesta estratégica de los individuos y las familias al desmontaje progresivo de las estructuras y las redes de seguridad que proporcionaba el Estado de bienestar. Al quebrar el "paraguas" público, quien puede se espabila para formar e incorporarse a grupos cada vez más particularistas y, como tales, excluyentes.

Sin pretender cuestionar la necesidad de un tejido asociativo fuerte y autónomo, debemos tomar consciencia de que cualquier institución puede ser un escenario de prácticas excluyentes, sancionadas por la voluntad democrática de sus miembros. Y si el Estado democrático necesita el contrapeso de la sociedad civil para limitar posibles excesos y responder a las demandas de la ciudadanía, también la sociedad civil requiere un Estado suficientemente fuerte y legitimado como para defender los derechos de los ciudadanos y articular una visión del interés general frente a la pulsión excluyente de los intereses particulares.

### 3.4 ¿Es posible conseguir la inclusión en un contexto no democrático o de baja calidad democrática?

Llegados a este punto, disponemos de elementos suficientes para llegar a la conclusión que democracia e inclusión son dos fenómenos asociados que se condicionan y se refuerzan mutuamente, pero también hemos visto como todas las democracias incorporan, en mayor o menor medida, elementos de exclusión política en sus estructuras y procedimientos, los cuales son un indicio evidente de mala calidad democrática. La crisis generalizada del modelo de democracia representativa es un hecho que no podemos obviar.

En todos los procesos de exclusión política –ya sea a través del censo o del sistema electoral– se denota, además de la resistencia a compartir el poder, una fuerte desconfianza de las élites dominantes hacia los ciudadanos, en general, y hacia los grupos más desfavorecidos, en particular. Se desconfía del criterio y la capacidad en las personas socialmente excluidas o vulnerables para vivir en democracia de forma autónoma y responsable. El argumento con el cual se intenta justificar la exclusión, sin embargo, no es éste, ya que políticamente no sería sostenible, sino el de la mejor preparación de las élites. Se argumenta que las personas o grupos que están al frente de las instituciones son las únicas que pueden tener la visión (política) y los conocimientos (técnicos) necesarios para formular las políticas adecuadas.

Es desde esta visión elitista, llevada al extremo, que se llega a defender la opción de avanzar hacia la inclusión sin necesidad de política democrática, lo que demostrarían determinados ejemplos, históricos y actuales, como el vertiginoso desarrollo de la República Popular China y otros países asiáticos. Desde una visión estrictamente economicista del tema, la vía de la inclusión sin participación puede parecer plausible. Una de las cosas que más nos sorprenden de la nueva economía global es, precisamente, la relación desigual entre democracia y mercado: Mientras que la democracia parece necesitar el mercado (de momento no disponemos de ejemplos que indiquen lo contrario), el mercado no parece necesitar la democracia para poder funcionar razonablemente bien. A pesar de todo, ya hemos visto que la variable económica por sí sola no puede explicar completamente la exclusión y, por lo tanto, erigirla como protagonista única de las políticas de inclusión conlleva el riesgo de formular respuestas insuficientes o directamente equivocadas.

Afrontemos la cuestión: ¿Pueden las personas excluidas y/o las que, por su fuerte vulnerabilidad, están en riesgo de exclusión avanzar hacia la inclusión sin participar ni en el proceso de elaboración de las políticas ni en sus contenidos, deliberando, (co)decidiendo o (co)produciendo?

Ciertamente no podemos descartar ni desdénar totalmente los casos del popularmente conocido como *despotismo ilustrado*, de líderes y/o élites con consciencia social y capacidad de impulsar políticas beneficiosas para las clases más vulnerables y excluidas. En España, por citar un caso bien conocido, hay quien lleva a defender el régimen franquista por el hecho de que, supuestamente, hizo posible una apertura económica que generó crecimiento y puestos de trabajo en cantidades suficientes como para incorporar a millones de personas a una emergente sociedad urbana de consumo. Ésta es, en todo caso, una visión muy idílica que oculta los enormes costes y ca-

<sup>37</sup> En esta línea, ver Jordan.

rencias de este modelo. De hecho, las personas que emigraron a las ciudades –porque en el campo los niveles de renta apenas iban más allá de la pura subsistencia– tuvieron que afrontar durante largos años situaciones graves de exclusión, con salarios de subsistencia, infravivienda y falta de servicios básicos. Todo aquello se fue superando, en muy buena parte a través de una activación social y política no prevista ni deseada por el régimen, a través de asociaciones de vecinos, sindicatos y partidos, inicialmente clandestinos, luego tolerados y finalmente protagonistas de la transición a la democracia. Extrapolando la experiencia española a la de otras sociedades que actualmente están efectuando transiciones rápidas hacia la modernidad económica en contextos no democráticos, planteamos la hipótesis de que la inclusión que se consigue mediante una vía no democrática es, muy probablemente:

- Una **inclusión precaria**, que no conlleva a la incorporación de la persona a la sociedad de una forma estable, en igualdad de derechos y obligaciones, sino en función de situaciones coyunturales, más o menos volátiles.
- Una **inclusión espuria**, que se consigue de forma unidireccional, como una concesión por parte de los grupos sociales establecidos, sin que eso conlleve ninguna toma de conciencia, ni ningún cambio en las actitudes individuales, no en el sentido limitado de contención y disciplina laboral, sino en el sentido de adquirir capacidades para la autonomía personal y para la transformación social.
- Una **inclusión asimiladora**, en el sentido de aniquiladora de la individualidad, ya que a menudo el precio que se tiene que pagar para conseguirla es renunciar a las bases (culturales, sociales) de la propia identidad y (pretender) convertirse en una persona nueva, "normal" e "integrada".
- En definitiva, podrían decir que es una **inclusión subordinada**, subordinada al Estado y a aquellos que lo dominan: el líder, los grandes propietarios, la casta burocrática, los partidos... En una situación de subordinación, las vías para la inclusión se convierten en vías clientelares, donde el acceso a los bienes y a los servicios básicos se cambian por apoyos y lealtades político-partidistas, abriendo amplios espacios a la corrupción.

Si entendemos la exclusión/inclusión social como un proceso plural, dinámico y abierto, sujeto a modificaciones sustanciales en función de la actitud que adopten los actores, parece claro que la participación en la política y en todas las esferas de la vida cotidiana (vecinal, escolar, cultural, económica...) tiene que desempeñar un papel importante. Los derechos de la ciudadanía sólo tienen opciones de materializarse en la medida en que los agentes sociales se muevan para hacerlos realidad (para sí mismos y también solidariamente para aquellos que tengan un impedimento objetivo para movilizarse, debido a la edad, la situación legal...). La inclusión es, por lo tanto, una situación que sólo se puede producir a partir de la implicación

directa de sus beneficiarios. Las políticas de inclusión reactivas y asistencialistas, de bajos vuelos, pueden tener por efecto un alivio temporal de las situaciones extremas, pero no hacen frente a las causas del problema ni se orientan hacia una mayor capacitación y otorgamiento de poderes de las personas en situación de riesgo.

## 4. La participación como ariete de la inclusión en el sistema democrático: Promesas, alcances y límites

Desde la política comparada se han elaborado varias tipologías de regímenes democráticos, estructuradas a partir del criterio de análisis adoptado: consociativas o mayoritarias, presidencialistas o parlamentaristas, representativas o participativas. etc. Las posibilidades son numerosas y en todas ellas encontramos un interés común en enfatizar algún rasgo definitorio que se considera más relevante que cualquier otro y sobre el cual se procede a definir un modelo concreto de democracia. Aparecen de esta forma, entre otros, conceptos como democracia liberal, democracia parlamentaria, democracia republicana y, también, significativamente, democracia inclusiva<sup>38</sup> y democracia participativa<sup>39</sup>.

La cuestión que nos corresponde abordar es si la democracia participativa tiene las condiciones para impulsar el perfeccionamiento de la democracia, en el sentido de promover la inclusión y reducir a la mínima expresión las lógicas excluyentes que podemos observar en todos los sistemas democráticos.

### 4.1 El modelo de democracia participativa

Entre todos los apellidos de la democracia, el de "participativa" es uno de los que más éxito ha tenido en las últimas décadas, especialmente en el ámbito local de gobierno. ¿Pero, qué es la democracia participativa? En su acepción más habitual, este concepto nos remite a un conjunto de dispositivos de participación directa de la ciudadanía en los asuntos de gobierno, pensados para complementar, enriqueciéndolos, los dispositivos habituales de la democracia representativa. No obstante, la convivencia entre las instituciones y lógicas representativa y participativa no es necesariamente pacífica, sino que acostumbran a existir tensiones y, de hecho, existe una línea de pensamiento, minoritaria pero con un peso significativo, que contraponen directamente los dos modelos, representativo y participativo, y no considera posible su coexistencia. La inexistencia de un consenso académico sobre la materia se refleja también en el hecho de que debajo de la etiqueta "participativa" se desarrollan modelos de participación muy variados por lo que se refiere al tipo, el alcance y los protagonistas de la participación.: Democracia directa, democracia asociativa, democracia deliberativa, etc.

El hecho de que exista un modelo denominado de democracia participativa no implica, ni mucho menos, que los otros modelos puedan prescindir de la participación. Podemos considerar la democracia como una conjunción de tres elementos clave, que necesariamente, deben (co)existir: la representación, la deliberación y la participación. La proporción, la combinatoria y la plasmación concreta de estos elementos puede variar, pero no pueden desaparecer nunca del todo si no se quiere que el régimen deje de ser democrático. Una democracia sin participación sería ilegítima, una democracia sin representación sería ingobernable y una democracia sin deliberación sería del todo inestable e imprevisible.

**Figura 2. La democracia como participación, representación y deliberación**



De hecho, con una interpretación estricta de las palabras, la denominación *democracia participativa* resulta tautológica porque la democracia o es participativa o no lo es. Asumimos, sin embargo, una licencia lingüística que nos permite designar un modelo de democracia

38 Fotopoulos.

39 Pateman.

que pone el énfasis principal en la participación, por encima de los otros dos elementos de la ecuación (representación y deliberación).

En el plano teórico, el modelo de democracia participativa no sólo favorece la participación ciudadana y la inclusión social, sino que las convierte en sus propios fundamentos políticos, porque en él la representación política aspira a coincidir plenamente con la totalidad del cuerpo social, considerado en su compleja pluralidad. Para la democracia que se llama participativa, pues, la inclusión social es una finalidad en sí misma y la exclusión de cualquier grupo conlleva, intrínsecamente, un déficit de legitimidad. Por eso, en este modelo, el ejercicio efectivo de la ciudadanía no se puede limitar a la elección de representantes cada  $x$  años (tal como procede en la democracia representativa), ni a que estos representantes produzcan consensos pretendidamente incluyentes sin contar con la participación ciudadana. Al contrario, la elección de los representantes o su deliberación integradora no son más que momentos y partes de un proceso democrático más amplio, que siempre se tendría que subordinar al principio que la ciudadanía disponga de la capacidad efectiva de intervenir de forma decisiva en la toma de decisiones.

## 4.2 Los valores de la democracia participativa

Hasta los años 60 del siglo XX, las teorías y los modelos de democracia basados en la primacía de las élites y el papel residual o estrictamente limitado, de la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas eran dominantes. Diríamos que se ajustaban mejor a un modelo de sociedad industrial de tipo fordista, basada en la racionalidad instrumental y las jerarquías en un entorno de gran homogeneidad social y cultural. El cambio hacia un nuevo tipo de sociedad, iniciado en los años 70, viene acompañado de la reivindicación y revitalización de una parte de la tradición democrática que había quedado más olvidada, aquella que enlaza con Rousseau, Paine o Stuart Mill, que consideraban la democracia, más allá de un procedimiento para escoger y prevenir la tiranía, un valor en sí mismo, promotor del desarrollo humano en el sentido más positivo del término.

Esta idea de democracia más fuerte se basa justamente en la participación, una participación a la cual se le atribuyen beneficios públi-

cos evidentes, en la medida que *“aumenta el sentido de eficacia política, alimenta la preocupación por los problemas colectivos y contribuye a formar una ciudadanía activa e informada”*<sup>40</sup>. Es a través de la participación que los individuos, también y especialmente aquellos que forman parte de los grupos sociales más desfavorecidos, pueden aprender a autogobernarse, articulando los propios intereses y preferencias y teniendo en consideración las de los demás, tomando así consciencia de la complejidad de las cuestiones públicas. Hay quien ve en este proceso de aprendizaje y perfeccionamiento, de humanización a través de la actividad política, una de las expresiones más puras de la libertad humana, en la medida que permite a cada persona decidir sobre su futuro como miembro de una comunidad, con resultados siempre abiertos e impredecibles<sup>41</sup>.

Es necesario añadir que la democratización de la democracia a través de una mayor participación no debe afectar únicamente a las instituciones públicas, sino que debe impulsar también la transformación de la familia y del trabajo con el fin de que se conviertan en espacios menos opresivos y más abiertos a la creatividad humana.

Podemos constatar, llegados a este punto, la fuerte semejanza entre el ideal de la democracia participativa y el ideal de la inclusión social entendida como autonomía crítica que hemos planteado en el apartado anterior. No solamente porque la democracia participativa pide la incorporación de toda la ciudadanía en la toma de decisiones, sino también por su visión optimista de la naturaleza humana. Sin embargo, como veremos más adelante, en el mundo real la democracia participativa presenta aristas, contradicciones y efectos secundarios que la alejan de la simplicidad propia del ideal.

## 4.3 Las diversas visiones de la participación

A partir de los años 90 del siglo XX la democracia participativa alcanza un alto nivel de aceptación, tanto en ámbitos institucionales como no institucionales, y tanto entre los académicos como entre

---

40 Gallego (p. 6) citando a Carole Pateman.

41 Gallego (p. 7), citando a Hanna Arendt.

los cargos públicos y los profesionales. Por un momento, los elitistas de la vieja escuela parecen quedar recluidos en sus cuarteles de invierno, en las sedes de los partidos políticos y de las grandes organizaciones patronales. La participación se impone, pero no todos los académicos, y menos aún las instituciones y los actores políticos, hablan un mismo lenguaje participativo. Podríamos decir que el discurso de la democracia participativa es adoptado y adaptado por parte de las principales ideologías políticas del momento y puesto al servicio de proyectos bastante diferentes. Asumiendo la tipología propuesta por Barnes, Newman y Sullivan<sup>42</sup>, podemos identificar cuatro grandes modalidades de discurso sobre la participación:

- El discurso del ciudadano responsable (*responsible public*), que pone el acento en el deber que los ciudadanos tienen hacia los demás y hacia el Estado para el buen funcionamiento del sistema democrático. Se apela a la importancia decisiva de la familia y de las entidades no gubernamentales en la configuración de la sociedad. Con eso se incide sobre la importancia del autogobierno, que puede ser entendido de varias maneras: como autodisciplina individual, como autogobierno de las comunidades y/o como relación de individuos y comunidades con las administraciones públicas desde la autonomía.
- El discurso del ciudadano consumidor (*consuming public*) fija su interés argumental en las expectativas y experiencias de los individuos en el uso de los servicios públicos. De acuerdo con las premisas del individualismo metodológico, este discurso conceptualiza la participación como la capacidad ciudadana de escoger en un mercado libre de bienes y servicios. Heredero de la tradición liberal, el ciudadano consumidor que participa no se limita a ser el receptáculo pasivo de la maquinaria consumista, sino que quiere convertirse en un agente activo en la selección de bienes y servicios públicos a los cuales tiene derecho como contribuyente.

- El discurso del ciudadano implicado (*stakeholder public*) se basa en el modelo de ciudadano que tiene (individual o colectivamente) un interés (material y/o ideal) en el buen gobierno de los asuntos públicos, hecho que le impulsa a participar para poder expresar su opinión. Partiendo de una concepción pluralista del interés público, el discurso del ciudadano implicado se preocupa por la identificación de los diversos intereses individuales y/o colectivos en juego y por el establecimiento de mecanismos que permitan la incorporación efectiva de estos intereses a los procesos de toma de decisiones.
- El discurso del ciudadano “empoderado”<sup>43</sup> (*empowered public*) centra su atención en los grupos o comunidades desfavorecidas o marginadas; es decir, excluidas. Considerando que el origen de esta exclusión es la institucionalización de una discriminación por razón de clase, género, origen o cualquier otra, el discurso del público a quien se le han otorgado poderes reivindica la necesidad de generar procesos de capacitación colectiva de los excluidos, con el fin de que estos puedan actuar en su propio nombre; es decir, de forma autónoma respecto a los grupos dominantes y beneficiarios del statu quo.

Es importante remarcar, en referencia a estos discursos, que estamos hablando de tipos ideales, que difícilmente encontraremos en las instituciones en estado puro y aplicados de forma exclusiva. Lo más habitual es la combinación de elementos de los diferentes discursos, aunque con acentos específicos en función del color político del gobierno y de otros factores del contexto nacional y local. Porque detrás de cada discurso sobre la participación encontramos, implícitas, diferentes matrices normativas (liberal, republicana, autónoma, comunitarista...) y sus ajustes a (y congruencia con) las variantes democráticas pueden variar de forma notable. En la siguiente tabla exponemos los rasgos básicos y las implicaciones de cada modelo.

**Tabla 5: Los discursos de la participación y sus implicaciones**

Discurso	Actor	Finalidad prioritaria	Instrumento(s) preferente(s)	Ideología más cercana
Ciudadano responsable	Individuos como miembros de la sociedad	Fortalecimiento del Estado desde las estructuras sociales tradicionales (statu quo)	Órganos de participación de base corporativa; consejos de notables	Conservadora
Ciudadano consumidor	Individuos como consumidores	Eficiencia y eficacia de los servicios públicos (value for money)	Consejos de usuarios, canales para aportar quejas y reclamaciones	Liberal
Ciudadano implicado (stakeholder)	Entidades y grupos organizados	Integración y equidad (sociedad cohesionada y justa)	Órganos y procesos de deliberación; militancia política y sindical	Socialdemócrata
Ciudadano empoderado	Grupos y comunidades excluidas	Refuerzo y emancipación	Planes de desarrollo comunitario; democracia directa (consultas)	Radical-democrática

Fuente: Elaboración propia a partir de Barnes, Newman y Sullivan

<sup>42</sup> Barnes, Newman i Sullivan (2007), cap. introductorio.

<sup>43</sup> No existe en lengua castellana una palabra que recoja el significado del término in-

glés “empowered”. Ésta tiene, ciertamente, algo de apoderar y de facultar, pero también de reforzar y de capacitar. En definitiva, se trata de dar poder(es) en un sentido amplio.

Más allá de los presupuestos ideológicos inherentes a cada discurso, no hay nada que nos haga pensar que estos modelos sean excluyentes entre ellos. Por poner un ejemplo, el hecho de que el rotary club de la ciudad x organice una campaña benéfica no impide que en esa misma ciudad se lleve a cabo un proceso participativo para elaborar un plan estratégico con participación de los principales agentes sociales, cosa que, a su vez, no impide que funcione un consejo de usuarios del centro de asistencia sanitaria, como éste tampoco impide que se saque adelante un proyecto de autoorganización y capacitación de la comunidad de mujeres inmigrantes. Obviamente, pueden existir puntos de fricción y conflicto entre los diferentes procesos, cuando el plan estratégico afecte los intereses de algunos conspicuos rotarianos, o cuando los del consejo de usuarios pidan que se priorice la salud en el plan estratégico, o cuando las mujeres inmigrantes exijan una silla (o dos) en el consejo de usuarios de los servicios sanitarios. Pero todo eso, a parte de inevitable, sería una muestra de la salud democrática de la comunidad. Nos atreveríamos a decir, por lo tanto, que los cuatro discursos de la participación formulados por Barnes, Newman y Sullivan no tan sólo son compatibles entre sí, sino que incluso puede ser positivo que existan de forma simultánea, ya que cada uno de ellos se dirige a un tipo de público, con unas finalidades y con un tipo de instrumentos específicos. Si se hace bien, el juego que se puede generar en su interacción nos aparece como *checks and balances* entre las diversas instituciones y grupos, con una tendencia hacia el reequilibrio de poder dentro de cada comunidad.

### Apunte: El ciudadano consumidor como agente de mejora de las políticas sociales

El modelo del ciudadano consumidor, que de entrada puede parecer poco adecuado en un enfoque progresista de la inclusión, también aporta potenciales de mejora. Considerando el caso de las políticas sociales, recordemos que el Estado de bienestar clásico se ha caracterizado, en este ámbito, por trabajar desde una lógica fuertemente tecnocrática, con resultados suficientemente conocidos: unos aparatos capaces de gestionar, con relativa eficiencia y eficacia, transferencias monetarias y determinados servicios públicos muy básicos y homogéneos; pero, por otra parte, estructuralmente incapacitados tanto para recibir señales del entorno sobre posibles problemas, carencias o posibilidades de mejora (a través del personal, los usuarios y la sociedad en general) como para adaptarse a los cambios mediante una mayor sofisticación y calidad. El principio constitucional de igualdad no sólo obliga a "tratar igual aquello que es igual", sino también, por pura lógica, a "tratar diferente aquello que es diferente", y en una sociedad en la que la diferenciación crece aceleradamente, el esfuerzo

del Estado por la inclusión ya no puede sostenerse sobre unas pocas políticas, simples, homogéneas y estables, sino que se hace necesario diversificar las actuaciones, segmentar los grupos objetivo y dotarse de herramientas que permitan valorar los resultados de las actuaciones y adaptarse a las nuevas necesidades. En este contexto, una mayor apertura a la participación de los beneficiarios/consumidores en las políticas sociales que se encuentran en la base de la inclusión puede resultar completamente funcional.

Sin embargo, lo que sucede es que allá donde la democracia participativa se ha impulsado desde las instituciones, como ha sucedido en la mayoría de los casos, el discurso más habitualmente utilizado y aplicado ha sido el del ciudadano implicado. ¿Por qué? Habida cuenta del carácter intrínsecamente conservador de unas instituciones configuradas y reguladas desde un sistema de democracia representativa, podemos plantear la hipótesis que se ha escogido el discurso del ciudadano implicado porque es universalista, se dirige a todo el mundo como ciudadano y, sobre todo, porque otorga un papel preponderante al Estado sin cuestionar su funcionamiento, o no de una manera tan crítica como la que sí pueden aportar los discursos del ciudadano consumidor o del ciudadano empoderado. En definitiva, el discurso del ciudadano implicado es menos radical y, por lo tanto, más fácil de acomodar institucionalmente. El problema, no obstante, es que la priorización excesiva de este tipo de discurso menos arriesgado y transformador, en detrimento de los otros, ha contribuido, como veremos a continuación, al progresivo deterioro del ideal de la democracia participativa.

## 4.4 Dificultades y errores de la democracia participativa

A partir de los años 90, especialmente en la Europa occidental y en América Latina, casi no hubo programa político o proyecto de ciudad que no fomentara la participación ciudadana como una suerte de remedio universal, aplicable a todo tipo de políticas públicas, sobre todo a las políticas nuevas y emergentes. Fue entonces cuando nacieron, al lado de reglamentos de participación, consejos de ciudad, sectoriales, territoriales y de usuarios, conceptos más elaborados como las agendas 21, los proyectos educativos de ciudad, los consejos ciudadanos, los planes integrales *participativos*, los planes estratégicos *participativos* e incluso los presupuestos participativos, de resonancias casi míticas en el caso de la ciudad brasileña de Porto Alegre. Estos procesos insuflaron aire nuevo a los gobiernos locales y contribuyeron a hacer la transición hacia sistemas de gobernanza local, con instituciones aparentemente más abiertas, más permeables a la sociedad y también, potencialmente, más inclusivas.

Pero con el paso de los años, la democracia participativa no sólo ha acumulado éxitos, sino también fracasos estrepitosos. Se ha hecho evidente que la participación ciudadana tiene dificultades para cumplir aquello que prometía y su implantación ha ido perdiendo impulso. Significativamente, algunas de las acusaciones que se formulan contra la democracia participativa son similares a aquellas que ha tenido que afrontar el paradigma de la inclusión social.

#### 4.4.1 ¿Qué actores? ¿Participación para la inclusión o para la exclusión?

El discurso de la participación basado en la implicación de los actores sociales (*stakeholders*) en la elaboración de las políticas públicas plantea, de entrada, el problema de quien define y otorga la categoría de *stakeholder*. Al tratarse de procesos iniciados desde las instituciones públicas, normalmente son los gobiernos los que se reservan esta prerrogativa clave y la utilizan para asegurar que el universo de los participantes se sitúe en unos parámetros de "normalidad" definidos desde la propia lógica institucional. Este simple hecho, que se suele presentar como "lógico" y "natural", abre la puerta a la desigualdad y a la exclusión en la participación.

Más allá de esta forma de exclusión deliberada, hay otra que es implícita y que adquiere un peso determinante si no se hace nada para corregirla. Nos referimos al hecho de que no todas las personas hacen el mismo uso de las oportunidades de participación que ofrecen las instituciones. Se constata una clara desigualdad en la participación<sup>44</sup>, desigualdad que está socialmente estructurada, porque los hombres suelen participar claramente más que las mujeres, las personas mayores más que las jóvenes, los autóctonos más que los inmigrantes y la gente de clase media-alta, que se suele corresponder con gente de nivel formativo alto, más que la de clase media-baja o baja.

Este problema grave y estructural de desigualdad en la participación hace que los nuevos mecanismos y procesos de participación ciudadana acaben, en demasiadas ocasiones, reproduciendo las estructuras de poder ya existentes, sin promover ningún tipo de transformación. En pocas palabras: se hace participación, supuestamente, para la inclusión, pero no se llega con suficiente fuerza a las personas vulnerables, y menos todavía a las excluidas.

Las desigualdad en la participación acaba siendo demoledora para la causa de la democracia participativa. Existe un discurso claramente anti-participación que, argumentando desde posiciones plenamente democráticas, comprometidas con la igualdad y la equidad, rechaza que una participación escasa y sesgada pueda influir en las decisiones de los gobiernos y defiende que sólo la democracia representativa puede garantizar la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas en el acceso a los recursos y servicios públicos.

### Apunte: La exclusión selectiva como herramienta de discriminación positiva para mejorar la participación

A veces en los procesos participativos se puede utilizar un determinado tipo de exclusión para favorecer, paradójicamente, una participación más inclusiva. Agger y Larsen, analizando la experiencia de procesos de participación en Dinamarca, llegan a identificar, junto a la exclusión estructural de los actores: (quien define y otorga la categoría de "stakeholder") y la exclusión discursiva de los temas (quien define la agenda y aquello que está abierto, o no, a la participación), un tipo de exclusión, temporal e instrumental, que los promotores de los procesos pueden utilizar para producir una mejor participación. Se trata, por ejemplo, de retirar momentáneamente la palabra a actores que tienen excesivo protagonismo en el proceso para darla a otros actores que habitualmente tienen poco o ningún protagonismo. Es una manera, arriesgada pero aparentemente efectiva, de contrarrestar las tendencias a la elitización de la participación.

La exclusión selectiva también se utiliza, de forma más general, en las políticas que tienen como finalidad la promoción de la autoorganización de grupos sociales minoritarios (o minorizados). Por ejemplo, la exclusión de los hombres de los grupos de mujeres, con el fin de facilitar el empoderamiento de éstas mediante la producción de procesos de subjetivación y de definición de demandas no intervenidos por los hombres, demuestra claramente que la exclusión (temporal o parcial) del demos puede ser factible cuando se opera con el ánimo de crear unas condiciones de participación más libres, equitativas e inclusivas. Y lo mismo se podría decir con respecto a las minorías indígenas y otros colectivos dotados de una singularidad irreductible y que requieren, en cualquier caso, un trato específico para que se puedan garantizar unas condiciones efectivas para su participación democrática.

#### 4.4.2 ¿Qué finalidad? Participación para hacer política o para ocultar la política?

El uso efectivo de los instrumentos de la democracia participativa por parte de la ciudadanía muy a menudo no responde a las expectativas iniciales. Tiende a participar poca gente y cuesta mucho fi-

<sup>44</sup> Con "participar" nos referimos tanto al hecho de tomar parte como, en el caso específico de las comisiones, consejos o foros de debate, al hecho de tomar efectivamente la palabra para hacer valer las propias posiciones e intereses.

delizar la participación. Además de las dificultades de índole laboral y familiar, que impiden dedicar tiempo a los asuntos públicos, probablemente muchas personas que disponen de tiempo no han respondido a las ofertas de participación porque no tenían claro, de entrada, cuál era la finalidad de todo ello: ¿Estar informados?

¿Aportar sus opiniones? ¿Tomar decisiones? En definitiva, ¿Qué se entendería por participación? En el sistema de democracia representativa, los gobiernos electos también mantienen la potestad sobre la definición de la agenda, sobre lo que será abierto, o no, a la participación; y en la mayoría de los casos, estos gobiernos han optado por una participación de perfil bajo, menos arriesgada para los poderes públicos pero menos atractiva para la ciudadanía.

Cleaver<sup>45</sup> remacha el clavo afirmando que la causa principal de la pérdida de prestigio de la democracia participativa ha sido asumir un discurso excesivamente optimista y acrítico de la participación, desprovisto de cualquier vocación real de transformación social. Según esta visión, la participación es buena por sí misma y todo se reduciría a escoger y aplicar correctamente las técnicas participativas adecuadas a cada tipo de proceso, sin tener en cuenta, sin embargo, los objetivos de fondo y el sentido de tal actividad. No hace falta decir que a menudo estos entusiastas de la participación han sido, en las instituciones, víctimas propiciatorias de los *realpolitiker*, que los han manipulado y utilizado para todo tipo de maniobras de distracción y dilación. Ésta ha sido, ciertamente, una determinada manera de entender participación: Ser utilizada como cortina de humo para poder ocultar aún mejor la política real.

Más allá de error de plantear un modelo de participación mecanicista, basado en construcciones muy bonitas pero rígidas, incapaces de tomar el pulso de la sociedad, lo que acelera la quiebra es la sensación de engaño y/o pérdida de tiempo. Cuando la ciudadanía constata que la participación que se le propone es falsa, porque el poder institucional juega con las cartas marcadas, o que es irrelevante, porque lo que se pone en juego en el proceso participativo es muy pequeño comparado con la magnitud del problema o problemas de fondo, y que por lo tanto la opción de participar no compensa en términos de coste-beneficio, porque en cualquier caso genera costes de oportunidad, se produce una decepción, grande o pequeña, pero de idénticas consecuencias: No volver a repetir una experiencia como esa, no volver a participar.

#### 4.4.3 Consenso y disenso: ¿Por qué tanta participación, si no nos gusta el conflicto?

Participación e inclusión no sólo atraviesan conceptualmente el terreno de la constitución de la política en un determinado régimen, sino que también afectan a las normas, procedimientos y valores mediante los cuales se regula la pugna política en las sociedades pluralistas. La democracia participativa, como variante particular de democracia, se caracteriza por el hecho de que la ciudadanía partici-

pa de forma directa en la producción, gestión y resolución de los conflictos de intereses. La democracia no equivale a la erradicación del conflicto de intereses, sino a la institucionalización de un tratamiento ordenado y pacífico del mismo.

Desafortunadamente, el discurso sobre la participación y la inclusión, prácticamente en todas sus variantes y modalidades, ha tendido a desplazar el conflicto de intereses de su eje argumental; como si la finalidad última de la democracia fuera conjurararlo y no darle la expresión institucional. Pero tal como en su momento señaló Chantal Mouffe<sup>46</sup>, actualmente la democracia tendría que volver la mirada hacia un modelo agonístico; hacia una organización de la toma de decisiones que parta de la irreductibilidad de los intereses inherente a las sociedades pluralistas, que sitúe en el centro del debate la inevitabilidad del conflicto y que haga frente a la viabilidad de su resolución mediante la procedimentalidad democrática. Si abordamos, en el marco de este debate, el problema de la participación y la inclusión/exclusión, observaremos que nuestro argumento requiere la participación de una diada conceptual como la que constituyen consenso y disenso.

En efecto, la procedimentalidad de la democracia participativa, especialmente en su aplicación en el ámbito local, se ha caracterizado por la búsqueda y la producción del consenso social. Esto ha vinculado directamente los modelos participativos a la inclusión social, pero sólo bajo un mismo prisma: aquél en el cual el consenso es el resultado final de la resolución (erradicación) del conflicto. Y al incidir y enfatizar tanto sobre los aspectos consensuales, la democracia participativa a escala local ha tendido a ser vista por las autoridades como un dispositivo de legitimación de su acción de gobierno, más que como el diseño institucional en el cual se toma la decisión de manera directa por la ciudadanía.

#### 4.4.4 Construyendo un taburete con un sola pata. ¿Dónde quedan la representación y la deliberación?

Un último problema estructural del modelo de democracia participativa se deriva de la falta de clarificación sobre los roles y la relación entre los tres elementos que hemos considerado claves para la democracia. Participación, Representación y Deliberación. No está claro si la democracia participativa tenía que servir para complementar y mejorar el sistema representativo, o bien para superarlo. Lo que sí se ha podido constatar, en no pocas ocasiones, es como el énfasis puesto en el elemento participación conllevaba una menor atención a los otros dos, obviando el papel clave que siguen teniendo, tanto en los modelos normativos como en el funcionamiento real de la política democrática.

---

45 Cleaver, pp. 598-600.

46 Ver: Mouffe (2000).

Se ha tendido a menospreciar la lógica de la representación, como si los partidos, los programas, las elecciones y los gobiernos democráticamente electos ya no fueran más que actores secundarios o figurantes del escenario participativo. En realidad, los gobiernos democráticos siguen manteniendo los principales resortes de poder y el hecho de ignorarlos sólo ha conllevado menos calidad en su composición y menos consistencia y transparencia en sus prácticas. También, desde la presuposición de que hay suficiente con "hacer participación" para que surjan ideas geniales y resultados muy potentes, se ha descuidado demasiado la dimensión de la deliberación. Así, han abundado los procesos participativos que, mal planteados y mal ejecutados, han acabado aportando resultados de poca calidad.

## 4.5 La democracia participativa que necesitamos

Hemos visto que existen muchos matices a tener en cuenta en la relación entre democracia e inclusión. Inclusión y exclusión parecen dos caras de una misma moneda que se lanza al aire en la construcción de un régimen democrático. A algunos, a los hombres acomodados de la etnia dominante, siempre les ha salido cara, y a otros, a mujeres pobres e inmigrantes o de etnia minoritaria, hasta hace bien poco les había salido siempre cruz. La historia nos muestra síntomas claros de progreso en este sentido, pero aún queda mucho trabajo por hacer para reducir este lado oscuro de la democracia a la mínima expresión. Si se quiere avanzar de forma consecuente hacia una participación inclusiva, las instituciones deberían revisar el grado de exclusión que genera su marco constitucional, así como el sistema electoral y el funcionamiento habitual de las administraciones, y deberían poner en marcha espacios y procesos que abran la participación a los grupos sociales más desfavorecidos y menos poderosos.

Pero atención, porque ya hemos visto que colgar la etiqueta de "participativa" a una institución o a una política no es garantía de nada. Ya sea de forma intencionada o no, los actores, públicos o privados, que tienen más capacidades organizativas y capital cultural saben poner estos mecanismos a su servicio y acaban imponiendo sus objetivos, a menudo presentados como soluciones de consenso. Y una participación escasa, homogénea y pobre puede poner en entredicho el carácter democrático de la democracia participativa.

La crítica de la democracia participativa no implica que tengamos que apartarla y volver a un modelo puramente representativo que pasa por una crisis aún más profunda. La democracia participativa sigue siendo válida y necesaria, pero debe ser repensada y se tiene que volver a situar en un contexto más amplio, el de una democracia que conjuga elementos representativos, deliberativos y participativos para conseguir altos niveles de calidad institucional y de inclusión social.

Para erradicar los estilos y lógicas que segregan individuos y grupos de los procesos políticos, las instituciones comprometidas con la democracia participativa deben asumir riesgos y, superando los mecanismos de legitimación y "rentabilidad" política habituales hasta el momento, asociados a liderazgos individuales y resolutivos, deben dar mucho más protagonismo a la comunidad, promoviendo especialmente la autoorganización y la capacitación de las personas excluidas y/o con riesgo de exclusión, a partir de estructuras potentes y de base democrática.

El argumento que se utiliza para negar el empoderamiento de los más débiles, una supuesta incapacidad para discernir y decidir aquello que es mejor para ellos, no tiene suficiente fundamento. Asumiendo las limitaciones de la condición humana, sabemos que cada cual es el más cualificado para identificar los propios y verdaderos intereses. También se nos dice que sólo los especialistas disponen de un nivel adecuado de conocimientos para tomar decisiones que afecten al conjunto de la ciudadanía. Pero los problemas complejos que afectan a las sociedades contemporáneas tienen, justamente, la peculiaridad de que no responden por completo a la lógica de la racionalidad instrumental. En ellos hay demasiadas variables en juego, con relaciones múltiples entre ellas y cadenas de justificación muy difíciles de establecer. Por lo tanto, el papel que pueden desempeñar los especialistas en su resolución es limitado y, en cualquier caso, insuficiente. En un escenario complejo, la política democrática no está de más, sino que es aún más necesaria.

El argumento de la desconfianza hacia la capacidad de juicio de las clases populares resulta aún más sospechoso cuando lo contrastamos con la confianza plena, incluso naïf, que se suele otorgar a las élites dirigentes, ya sean tradicionales, patrimoniales, partidistas o técnico-científicas, cuando a veces se da por sentado que sus juicios sólo responden a razones objetivas, libres de interés propio o de clase. Admitiendo que este fenómeno se puede dar de forma aislada e individual, la experiencia histórica nos demuestra que las élites, como grupo o clase, disponen de la ideología como herramienta para la defensa de sus intereses, y sólo han hecho concesiones significativas a las clases y grupos subordinados en respuesta a presiones efectivas por parte de estos, generadas mediante procesos de movilización más o menos masivos. En realidad, los derechos, ni los civiles, ni los políticos, ni los sociales, nunca han sido otorgados, sino conquistados por la movilización<sup>47</sup>.

47 Escribimos estas líneas en el momento álgido de la movilización de los pueblos árabes por la democracia en sus países, en las primeras semanas de 2001, desde Marruecos hasta Bahrein, pasando por Túnez, Libia y Egipto.

En este punto podemos dar la vuelta al argumento de la desconfianza, de tal forma que nos lleve a reforzar la causa de la participación. Efectivamente, debemos desconfiar de las personas, pero no precisamente de las que están excluidas, sino de aquellas que ostentan y administren posiciones de poder, porque es en esta situación cuando las personas están realmente en condiciones de hacer un mal (o un bien) significativo. Este planteamiento, desarrollado magistralmente por el historiador francés Pierre Rosanvallon, nos lleva a la conclusión de que la participación de aquellos que no tienen poder es completamente necesaria para velar, controlar y evaluar el uso que las élites dirigentes hacen del poder, aunque estas élites hayan sido escogidas a través de un procedimiento democrático. A esta corriente de movilización y participación motivadas por la desconfianza –de base, radical y permanente– hacia los gobiernos democráticos, Rosanvallon la llama "contrademocracia". Las prácticas contrademocráticas, basadas en una desconfianza constructiva y bien aplicadas, pueden ser un arma poderosa para forzar a los gobiernos a implementar políticas de inclusión verdaderamente sustantivas. La solución pasaría, pues, por otorgar más protagonismo a la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas.

Hasta ahora la democracia participativa ha estado operando como forma perfeccionada (por complementaria) de las democracias basadas en la representación y la deliberación, pero esta ampliación de la democracia, más allá del loable refuerzo deliberativo que implica una mayor participación, ha puesto en evidencia los límites de la democracia liberal, que vienen marcados por la autonomía de la sociedad civil y la concepción negativa de la libertad como no interferencia. Pero en democracia la participación se resiste a ser concebida como un simple intercambio de legitimidad por un acceso ocasional en el ámbito decisonal o, peor aún, a convertirse en una herramienta para externalizar sobre la ciudadanía las contradicciones de la gestión pública. Si quiere alcanzar la plenitud, la democracia participativa tendrá que hacer frente a la inevitabilidad de la autonomía social y al carácter irrepresentable de la complejidad propia de las sociedades pluralistas. Llegados a este punto, la recuperación de la credibilidad del discurso participativo también pasa por la apertura, sincera y valiente, al disenso y la crítica.

## 5. Democracia Participativa e Inclusión Social: Propuestas para la acción

Llegar a entender un problema, por muy profundo y refinado que pueda ser el conocimiento logrado sobre él, no es suficiente para hacer una contribución que sea socialmente relevante. Sabemos que lo que realmente interesa al personal de las administraciones, político y técnico, y sin duda a la ciudadanía, es la posible solución o soluciones del mismo. Desafortunadamente, las ciencias sociales han tendido a centrarse en el análisis de los problemas y han mostrado muchas más dificultades para diseñar alternativas de acción. Plena-mente conscientes de esta carencia, en esta parte final del trabajo intentaremos dar el salto de la teoría a los diseños institucionales.

Hemos definido la inclusión como problema político y lo hemos hecho con un alto nivel de ambición, puesto que no se trata sólo de aliviar la penuria de los "que no pueden seguir", sino de superar la fractura entre incluidos y excluidos, apuntando hacia una sociedad futura (ideal) "*where deprivation in all its forms is no longer a viable factor*"<sup>48</sup>. Este objetivo de reminiscencias utópicas no nos debe hacer perder de vista un encargo mucho más sencillo, y a la vez urgente: formular principios y líneas de acción que permitan (re)orientar las políticas de inclusión y dotarlas de fuerza suficiente como para que puedan ser promotoras de una verdadera transformación social.

### 5.1 Los instrumentos de las políticas de inclusión

No partimos de cero. La reflexión crítica sobre los conceptos de inclusión ha llevado ya a la formulación de diversas propuestas orientadas a repensar las políticas de inclusión en una línea de mayor apertura hacia consideraciones de tipo más social y, sobre todo, político. A continuación exponemos brevemente dos de las propuestas que más se aproximan a aquello que pretendemos desarrollar.

La autora Nancy Fraser, por ejemplo, considera que en la época actual, que ella denomina "de las políticas identitarias", las políticas de inclusión social requieren la combinación de tres elementos esenciales: 1. La redistribución; 2. El reconocimiento y 3. La par-

ticipación. Su propuesta, pues, se basa en la corrección de las desigualdades, en la supresión de mecanismos de discriminación susceptibles de bloquear la inclusión y en la activación de la ciudadanía mediante su implicación en la toma de decisiones colectivas.

A un nivel muy diferente, pero no demasiado alejado en cuanto a contenidos, encontramos el modelo de la "inclusión activa", formulado y propagado desde la Unión Europea. Probablemente la dureza de la crisis y sus estragos sobre el mercado laboral hayan movido el ente comunitario a abandonar el modelo anterior, mucho más centrado en el mercado laboral. La inclusión activa también se basa en una tríada de instrumentos, que son los siguientes:

1. Un apoyo a la renta suficiente para evitar la exclusión social. Implica el derecho a unos recursos suficientes para vivir conforme a la dignidad humana, teniendo en cuenta la disponibilidad activa de la persona afectada para el trabajo o la formación profesional.
2. Un acceso a mercados laborales inclusivos. Se quiere promover un mejor acceso al mercado laboral, favoreciendo la ayuda para la orientación profesional personalizada y los incentivos financieros en favor de los solicitantes de ocupación y los empresarios.
3. Un mejor acceso a servicios sociales de calidad. Se refiere a la accesibilidad (financiera y territorial) y la calidad de los servicios sociales de interés general (ayudas a las personas, actividades destinadas a la reinserción en la sociedad y en el mercado laboral y servicios de cuidado de los niños a un coste asequible).

En este caso, la activación no se refiere a la participación política, sino a la participación en el mercado laboral. De cualquier modo, resulta significativa la importancia otorgada a las políticas sociales (transferencias de renta y servicios sociales) como instrumento para la inclusión; todo un cambio de paradigma que esperamos que tenga continuidad en el futuro.

---

<sup>48</sup> Gill, p. 3.

## 5.2 Principios normativos y operativos de la nueva política de inclusión

Nuestra propuesta nace de la crítica a un paradigma de la inclusión que hemos considerado demasiado centrado en la dimensión económica, homogeneizador e irrelevante desde el punto de vista político. Recordemos que de la confrontación de estos problemas con una serie de elementos correctores emergía un modelo de inclusión social más ajustado a la realidad y más operativo desde el punto de vista político. De esta nueva manera de entender el fenómeno de la exclusión y de enfocar las políticas de inclusión emanan un conjunto de principios normativos y operativos que presentamos en la tabla 6.

Disponemos, por lo tanto, de tres principios guía que nos permiten discernir el tipo de participación que necesitamos para avanzar hacia una sociedad inclusiva:

- El principio de integralidad nos pide **una participación integral**, en el sentido de no sólo limitada al sector de la economía mercantilizada (departamentos de promoción económica, entidades empresariales, sindicatos y colegios profesionales), sino abierta al conjunto de ámbitos sectoriales de la sociedad y al conjunto de actores, públicos, privados y asociativos, que les dan vida. El gobierno que quiera abordar la integralidad debe incorporar, en su funcionamiento ordinario, el trabajo intradepartamental

**Tabla 6: Democracia participativa como respuesta a los problemas de la inclusión**

Problemas del paradigma de la inclusión	Elementos correctores del paradigma	Principios normativos de la inclusión	Implicaciones para la participación en las políticas de inclusión	Principios operativos de la participación para la inclusión
Economicista	<b>Integración de todas las dimensiones de la vida</b>	Integralidad	Participación de las unidades administrativas y de los agentes sociales de todos los sectores concernidos: económico, educativo, cultural, ...	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno transversal</li> <li>• Gobierno multinivel</li> <li>• Gobierno relacional</li> <li>• Gobierno estratégico</li> </ul>
Discriminatorio	<b>Reconocimiento de la igualdad en la diversidad</b>	Igualdad	Igualación de las condiciones reales de participación de la ciudadanía en un sistema democrático de calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento universal de la plena ciudadanía</li> <li>• Participación, Representación y Deliberación igualitarias</li> <li>• Control, seguimiento y evaluación participativa de las políticas públicas</li> </ul>
Insensible a la desigualdad y la injusticia	<b>Movilización social y política para la inclusión</b>	Empoderamiento	Aumento de la participación de los grupos excluidos o en riesgo de exclusión en las diversas esferas de la vida colectiva.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidiariedad</li> <li>• Democracia económica</li> <li>• Democracia del conocimiento</li> <li>• Sociedad en red</li> </ul>

Fuente:  
Elaboración propia

(transversalidad), interdepartamental (gobierno multinivel) y con los actores sociales (gobierno en red). La complejidad del escenario social y de las políticas integrales conlleva la necesidad de planificar estratégicamente.

- El principio de igualdad nos pide **una participación igualitaria**, que no se conforme con ofrecer una igualdad de oportunidades para la participación, sino que busque una igualdad de resultados en la participación, en el sentido de reducción progresiva de los sesgos socialmente contruidos (de género, de edad, de clase, de origen...) en la participación efectiva en los diferentes espacios de la democracia institucional: Sufragio activo y pasivo para todos los ciudadanos, incluidos los extranjeros, articulación y defensa de intereses, control del rendimiento institucional, procesos de deliberación, consultas ciudadanas, etc.
- El principio de empoderamiento nos pide **una participación que otorgue poderes**, no dirigida ni auspiciada principalmente desde las instituciones, sino querida y promovida desde abajo, desde la propia fuerza de la sociedad para autoorganizarse y dotarse de recursos materiales y cognitivos de propiedad social, contribuyendo a la capacitación de los colectivos con más dificultades y contemplando también la colaboración crítica con las instituciones, sin renunciar en ningún momento a la propia autonomía.

### 5.2.1 Participación integral

Las políticas de inclusión tendrían que prever intervenciones particularizadas e integrales, capaces de comprender los efectos de exclusión que puede producir una cierta interrelación de elementos o factores sobre cada persona concreta. Sin embargo, la fragmentación y la compartición propia de las políticas públicas no facilita en absoluto este tipo de respuestas. Las intervenciones de corte transversal son aún muy escasas y el trabajo en red en el seno de la administración continúa siendo una excepción. En el ámbito de las políticas de inclusión aún está muy extendida la creencia de que estas son un trabajo exclusivo de los servicios sociales y, en caso de existir, de las políticas de ocupación.

No es nada fácil emprender el camino desde un tipo de organización eminentemente sectorial hacia otro que tenga en cuenta determinadas lógicas transversales. El camino recorrido históricamente por una institución ha modelado una determinada cultura organizativa, una manera de ver y de hacer las cosas que condiciona fuertemente la toma de nuevas decisiones y la adopción de cambios. Así, un modelo realista de cambio organizativo será aquel que plantee la incorporación de la transversalidad como un proceso abierto, hecho por etapas y de largo alcance. De entrada se deberá asumir que la transversalidad está mucho más en la cabeza que en el organigrama; que es, ante todo, un estado mental que puede incorporar a la organización determinados hábitos, altamente beneficiosos: conocer y tener en cuenta al otro, consultar, colaborar, compartir...

La incorporación de la transversalidad plantea, en definitiva, la modernización de la administración a través de un modelo relacional que también cuenta como activos la creatividad y el espíritu emprendedor. Este nuevo modelo obliga a redefinir las bases de la legitimidad y del liderazgo, distribuyendo responsabilidades y construyendo liderazgos más compartidos, con los niveles directivo y político trabajando siempre en red y sin perder de vista lo importante: los objetivos sustantivos. En paralelo a la elaboración de una política transversal sustantiva, como sería el caso de la política de inclusión, es aconsejable avanzar en la construcción de la transversalidad por la base, a través de espacios y de instrumentos que la promuevan<sup>49</sup>. Sería el caso de:

- Comités y comisiones que permitan una coordinación efectiva y permanente entre los directivos de alto nivel de las administraciones.
- Políticas de recursos humanos favorecedoras de la movilidad, la flexibilidad y el trabajo en equipo.
- Políticas de comunicación y trabajo colaborativo basadas en la web 2.0.
- Herramientas tanto de seguimiento (memorias de área, insertadas en una memoria global corporativa) como de evaluación (sistemas de indicadores). La creación conjunta de estas herramientas es, a la vez que un reto, un potente generador de cultura transversal.
- Gabinetes de presidencia capaces de ejercer bien funciones de impulso, coordinación y seguimiento de la acción (a través de planes estratégicos, planes de mandato...), así como de producción y repositorio de conocimiento aplicado.
- Gestión por proyectos. Partiendo de objetivos concretos y de un marco temporal y presupuestario perfectamente ajustados, los proyectos permiten poner a prueba y entrenar la capacidad de colaboración entre personas de áreas diferentes. Un ejemplo paradigmático de este tipo de proyectos serían los de regeneración integral de barrios, que implican intervenciones urbanísticas, de vivienda, sociales, culturales, educativas, de educación, trabajo, seguridad...
- Políticas de participación ciudadana, que aportan también presión externa e incentivos a la transversalización.

Pero con el trabajo transversal dentro de cada administración no es suficiente. Papademedtriu pone el dedo en la llaga al afirmar que una cuestión "(...) *that must be answered in all instances is how public institutions –public schools, bureaucracies, public service delivery agencies, police and judicial systems, political parties – can promote inclusion (and reject exclusion) more effectively?*"<sup>50</sup>. Algunos órganos e instituciones con larga experiencia en la materia tienen ya muy claro que no pueden trabajar solos en la lucha contra la inclusión social, sino que

50 Papademedtriu, D.G.: "International migration and cities". En: Sisk, p. 98.

resulta imprescindible articular adecuadamente las complejas redes locales, la red de poderes públicos, la red económica y la red ciudadana, a partir del liderazgo de la institución con más compromiso y responsabilidad, que en una ciudad no suele ser otra que el gobierno municipal.

Una fórmula para construir una respuesta integral y estratégica al problema de la exclusión social sería la elaboración y aprobación de un Plan Local de Inclusión Social. Un plan de este tipo conlleva un elaborado trabajo de diagnóstico para identificar tanto los problemas existentes en la comunidad como los recursos públicos, privados o asociativos, que están disponibles para afrontarlos (mapa de recursos), un compromiso muy firme con la participación ciudadana, diseñada con el fin de poner en marcha y alimentar adecuadamente las redes de gobernanza de la inclusión y, finalmente, un potente sistema de indicadores que permita hacer un seguimiento esmerado de la evolución de la exclusión y del impacto de las medidas adoptadas para promover la inclusión. Aunque las herramientas se pueden concretar de varias maneras, hay dos puntos clave que hace falta asegurar para hacerlo posible: En primer lugar, asumir una perspectiva verdaderamente integral, tanto en los ámbitos de trabajo como en los actores; en segundo lugar, asumir una perspectiva relacional, que sea consciente de las interdependencias y trabaje para establecer las complicidades necesarias para que todos los actores importantes, más allá de las esperables discrepancias alrededor de determinadas medidas, lleguen a compartir recursos e información para alcanzar el mejor Plan posible.

**Figura 3. Red de actores para la inclusión social en el territorio**



## 5.2.2 Participación igualitaria

Alcanzar una participación igualitaria requiere la adopción de reformas políticas y compromisos presupuestarios de mayor alcance, que no están sólo en manos de los gobiernos locales. Se debería trabajar, como mínimo, en estos tres frentes:

- En primer lugar, se debería eliminar, inmediatamente o con una perspectiva temporal razonable, cualquier tipo de discriminación por lo que se refiere a los derechos políticos en el seno de la comunidad. Este reconocimiento universal de la plena ciudadanía pasa especialmente por una adecuada regulación del derecho al sufragio activo y pasivo de los ciudadanos extranjeros, que tendría que depender únicamente de un determinado tiempo de residencia en el país.
- En segundo lugar, se deberían establecer por ley mandatos y procedimientos muy claros, que hagan posible el control, el seguimiento y la evaluación participativa de las políticas públicas también en el ámbito local. La concreción de estos mandatos debería ser muy flexible, adaptada a cada realidad local, pero la decisión sobre si los procesos gubernamentales se abren o no a la participación, o sobre el tipo de participación que se promueve o se permite, no debería quedar sólo en manos de los propios gobiernos.
- En tercer lugar, se deberían promover cambios que permitan alcanzar una mayor igualdad de resultados en todas las dimensiones clave de la democracia:
  - En la participación, tendiendo a eliminar los ya mencionados sesgos socio-demográficos de la participación.
  - En la representación, alcanzando una mayor igualdad, también socio-demográfica, entre representantes y representados.
  - En la deliberación, garantizando que todas las voces relevantes puedan ser escuchadas en los debates públicos.

Avanzar en el terreno de la igualdad de resultados no es nada sencillo. Ya hemos visto que las estrategias y proyectos concretos de fomento de la participación pueden fracasar justamente por los fuertes sesgos socio-culturales y de otro tipo que se producen, de forma diríamos que inevitable, si no hay una intervención expresa para hacer llegar la participación a otras personas y otros grupos. Tal y como sucede con los procesos de exclusión, también en este caso los factores que dificultan la participación son acumulativos y hacen disminuir progresivamente las posibilidades que determinada persona aproveche las oportunidades para hacer oír su voz en los asuntos públicos.

En este punto nos parece de gran interés el modelo propuesto por un grupo de investigadores británicos<sup>51</sup>, orientado a reducir las des-

51 Ver: Lowndes, Pratchett y Stoker.

igualdades que se producen en la participación política, en función de los niveles de capital económico y cultural de las personas. El modelo se llama CLEAR, acrónimo construido mediante la unión de cinco requisitos clave:

- *Can do* (poder). Tener los recursos y el conocimiento para poder participar.
- *Like to* (querer). Tener un sentido de pertenencia a la comunidad que haga de la participación algo atractivo.
- *Enabled to* (permitir). Tener oportunidades efectivas de participación.
- *Asked to* (invitar). Ser invitado a participar por parte de la administración y/o los actores no gubernamentales.
- *Responded to* (responder). Obtener algún tipo de evidencia de que las opiniones, propuestas, etc. formuladas en el proceso participativo hayan recibido algún tipo de consideración (hayan sido valoradas).

En la tabla 7 se esbozan un conjunto de medidas para avanzar en las diferentes dimensiones propuestas por el modelo CLEAR.

El tipo de democracia participativa implícito en modelo CLEAR busca, además de una mayor igualdad política, una aproximación más flexible, eficiente y eficaz a la participación, de manera que el ba-

lance coste-beneficio de participar resulte positivo para una parte cada vez más mayoritaria de la sociedad.

Constatamos, pues, que en todos estos cambios los poderes públicos tienen un papel muy importante, pero por sí solos no podrán conseguir las transformaciones necesarias en la sociedad. Para llegar a este punto hace falta que la propia comunidad, que las personas y los grupos que no tienen consciencia de su poder, y no lo ejercen, den un paso adelante. No sólo para quitar una parte del poder a aquellos que tienen demasiado, sino también para hacer crecer dicho poder y hacer de él un uso diferente.

### 5.2.3 Participación empoderadora

El concepto de empoderamiento hace referencia a la capacitación de las personas para que puedan tomar consciencia de su poder, asumirlo, desarrollarlo y utilizarlo para sus proyectos de vida, de acuerdo con sus valores e inquietudes, dentro de un marco de relaciones sociales y comunitarias más extenso, que vincule las dimensiones individual y colectiva.

Con el fin de avanzar hacia la inclusión, las personas excluidas, y también aquellas que se encuentran en situaciones de riesgo de exclusión o de fuerte vulnerabilidad, necesitan ganar poder. Pero no

**Tabla 7: Políticas para impulsar la participación efectiva de las personas excluidas o en riesgo de exclusión**

Factor clave	Policy Response
Can do (poder)	Desarrollo comunitario, formación y desarrollo, así como apoyo práctico a través de la provisión de centros sociales y recursos destinados a aquellos grupos o comunidades que pueden necesitar que les echen una mano para encontrar y confiar en su propia voz.
Like to (querer)	Ayudar a construir un sentido de comunidad o vecindad. La gente debe sentirse parte de una comunidad si quiere sentirse cómoda con la participación.
Enabled to (permitir)	Crear canales para la participación donde sea posible hacer un seguimiento crítico de las políticas públicas y la acción de los gobiernos, donde haya representación de una gama amplia de intereses y no sólo determinadas posiciones privilegiadas. Invertir en infraestructuras cívicas y redes comunitarias.
Asked to (invitar)	Sistemas de participación diversos, reflexivos y con capacidad de adaptación, porque cada grupo pedirá una forma diferente de movilización.
Responded to (responder)	Un sistema político-administrativo con capacidad para dar respuesta mediante productos específicos (p. ej. memorias de los procesos de participación), aprendizaje continuado y retroalimentación.
Fuente: Lowndes, Pratchett y Stoker.	

un poder cualquiera, sino un poder que entendemos, en un sentido amplio, como capacidades (conocimientos y habilidades de todo tipo) útiles para mejorar la calidad de vida, la de los individuos y la de las comunidades que los acogen.

Éste es un nuevo tipo de poder, relacional y compartido, necesariamente más cooperativo que competitivo porque los recursos suelen estar dispersos –todo el mundo tiene sus puntos fuertes y sus carencias– y el conocimiento, incluso en ámbitos tan nuevos como el de las TIC<sup>52</sup>, se genera a través del contacto personal y el intercambio dentro del propio sistema local y también entre sistemas locales. Estamos hablando, en definitiva, de un poder que tendría que ser blando en las formas pero contundente en los efectos.

**Tabla 8: Repensando el poder**

El poder es...	El poder puede ser...
Suma cero. Fortalece a unos a costa de los otros. Divide aquello que ya existe	Mutuamente expansivo. Potencia las capacidades de todos los involucrados. Es creativo y generador de energías y posibilidades nuevas
Una fuerza unidireccional: o tienes o no tienes La vida se reduce a poderosos contra débiles	Una relación dialéctica, en ambos sentidos. Nunca nadie es totalmente impotente porque las acciones de cada persona afectan a otras
Limitante e intimidante; da miedo	Liberador
Dominante y controlador	Colaborador
Rígido y estático	Dinámico, siempre cambiante
Derivado principalmente de leyes, estatus, fuerza y riqueza	Derivado de relaciones, conocimiento, experiencia, número de personas, organización, creatividad, visión, perseverancia, disciplina, humor...
Es todo lo que puedo hacer o conseguir ahora mismo	Se encarga de cuidar y mantener el poder relacional a lo largo del tiempo

Fuente: Moore Lappé<sup>53</sup>.

¿Y cómo se debe generar este poder? Básicamente a través de la propia autoorganización de la sociedad, mediante todo tipo de grupos informales, colectivos, entidades, federaciones y redes. Los poderes públicos lo deben promover, lo deben alentar y, sobre todo, no lo deben frenar.

En el actual contexto de crisis se está constatando como las entidades del llamado Tercer Sector Social pueden dar respuestas efectivas a las situaciones sociales más complicadas, aportando compromiso, innovación, eficiencia y una capacidad enorme para hacer aflorar y poner en valor los recursos de la comunidad, generando cohesión entre personas y grupos. Todo esto lo hacen desde la colaboración leal con las instituciones en programas y servicios de carácter social, pero sin perder la perspectiva crítica hacia las instituciones y el funcionamiento de la sociedad en general, lo que a menudo hace de ellas una de las pocas voces públicas en defensa de los derechos de los excluidos. La declaración de las entidades del llamado Tercer Sector de Acción Social<sup>54</sup> de España es un ejemplo de este rol positivo y proactivo, que las entidades están llamadas a asumir.

En esta vocación de construir una sociedad más poderosa, hay espacios que hasta ahora han sido muy poco explorados, porque se consideraban propios de la iniciativa empresarial de tipo mercantil y reservados, por lo tanto, a las empresas con ánimo de lucro. Reconociendo el papel esencial de la empresa privada mercantil en la generación de riqueza y puestos de trabajo, consideramos necesario reivindicar el concepto de emprendeduría social para referirnos a todos aquellos proyectos e iniciativas que permiten generar riqueza, material e inmaterial, a partir de visiones, objetivos y motivaciones eminentemente sociales.

Las ciudades necesitan emprendedores sociales que exploren las potencialidades de la economía cooperativa para generar espacios y redes alternativas de producción, distribución y consumo; alternativos en cuanto a la titularidad de la propiedad, alternativos en cuanto a la distribución de cargas y beneficios, y alternativos, finalmente, en cuanto al compromiso con el conjunto de la sociedad, defendiendo y realizando valores como el trabajo, la equidad, la solidaridad y la sostenibilidad.

Un último aspecto a tener en cuenta en una estrategia de empoderamiento es la creación de espacios de comunicación autónomos, propios de la sociedad, capaces de articular potentes flujos de comunicación entre personas y entre grupos, así como de producir y difundir una manera también alternativa de ver y analizar la reali-

53 Moore-Lappé, pp. 93-93. Traducción y adaptación del autor.

54 El texto completo de la declaración consta en un anexo en la parte final del documento.

dad. Para conseguirlo se deberían utilizar tanto los canales "tradicionales", de la primera modernidad (diarios, radios y televisiones comunitarias) pero adaptados a las necesidades actuales como, sobre todo, los nuevos canales, basados en las TIC, que ofrecen un instrumental relativamente asequible y con muchas posibilidades para la articulación de redes participativas.

El concepto de empoderamiento de la comunidad se refiere, en definitiva, a articular la sociedad red, poniendo en valor sus activos, buscando fuera lo que falte y relacionándolo todo en un círculo virtuoso de crecimiento individual y colectivo.

### 5.3 Una democracia inclusiva es una democracia viva

Hemos empezado este trabajo con un tono pesimista, constatando un conjunto de fenómenos y tendencias globales que pueden malograr la cohesión, la seguridad y el bienestar de las ciudades. Sin embargo, a la hora de plantear alternativas, el pesimismo no es la receta ni la solución para nada. Y recrearse en él no moviliza, sino más bien todo lo contrario: paraliza a los actores y ahoga las iniciativas. Cada vez hay más personas que propugnan abordar los grandes problemas del mundo –problemas serios, dramáticos en muchos casos– desde el optimismo; un optimismo que no se basa en la desinformación y la estupidez, sino en el convencimiento apasionado de la resiliencia de los sistemas vitales, comunidades humanas incluidas.

La autora norteamericana Frances Moore Lappé, en una obra muy reciente que combina una original aproximación teórica a las cuestiones sociales y ecológicas con un fuerte sentido práctico, apuesta por la hipótesis de la abundancia como medio para cambiar nuestra manera de ver nuestras comunidades. El modelo de democracia por el que apuesta es extraordinariamente simple: Una democracia viva, construida por personas autónomas, comprometidas con los valores de la libertad y la igualdad y capaces de actuar conjuntamente para hacer que estos valores prevalgan.

#### Apunte: Lista de comprobación de la democracia viva

##### 1. ¿Estoy expandiendo y extendiendo poder?

¿Crea mi acción una mayor consciencia y un poder nuevo que fortalece mis propias capacidades y las de los demás?  
¿Reduce mi acción los desequilibrios de poder? ¿Está contribuyendo a hacer una corrección meramente puntual o a hacer que se tomen decisiones más justas y más efectivas?

¿Fluye la responsabilidad en una única dirección o están siendo múltiples las partes que asumen la responsabilidad y rinden cuentas por esto?

##### 2. ¿Estoy aliviando el temor al cambio y el temor al otro?

¿Estoy dando ejemplo de que está bien tener miedo cuando hacemos frente a lo nuevo?  
¿Estoy ayudando a cambiar los estereotipos, acogiendo y valorando la diversidad?  
¿Estoy contribuyendo a construir vínculos grupales que refuercen el coraje, sin excluir a otras personas?

##### 3. ¿Estoy aprendiendo y enseñando las artes de la democracia?

¿Se orienta mi esfuerzo a enseñar y practicar la escucha activa, la utilización creativa de los conflictos, la evaluación continuada, el asesoramiento y otras habilidades esenciales para poder ser efectivos?

##### 4. ¿Estoy creando un movimiento que sea sostenible?

¿Está siendo la iniciativa intrínsecamente gratificante, con grandes dosis de aprendizaje real, humor, belleza, celebración y camaradería?  
¿Está siendo la iniciativa suficientemente visible para que aquellos que están fuera del círculo interno se sientan motivados a actuar?

##### 5. ¿Estoy reemplazando el marco limitador por uno que nos otorgue poder?

¿Estoy ayudando a reemplazar la presunción fundamental de carencia por la de abundancia?  
¿Estoy ayudando a reemplazar la creencia en leyes económicas fijas por la confianza en la creatividad humana?  
¿Estoy reenfocándome hacia la bondad en la naturaleza humana –nuestras necesidades de conectar, de justicia y de efectividad– de la cual nos podemos servir para sanar el planeta?

Fuente: Moore Lappé55.

## 5.4 Los impactos positivos de la participación democrática en las dimensiones de la inclusión social: Inventario de políticas

En este último punto de trabajo queremos plantear un abanico de políticas concretas de inclusión que se pueden llevar a cabo desde los gobiernos locales, incorporando una participación integral, igualitaria y empoderadora<sup>56</sup>. Son acciones que, en muy buena parte, están al alcance de los gobiernos locales y su implantación depende, esencialmente, de la voluntad política de los equipos de gobierno.

### 5.4.1 Políticas locales participativas para la ciudadanía política activa

#### Justificación

- La participación es el ejercicio de la ciudadanía en estado puro. El ámbito municipal, por su proximidad, ofrece grandes posibilidades para el desarrollo de la participación en todas sus variantes.
- La participación favorece la inclusión social en la medida que: 1. Hace posible, en principio, que todas las voces sean escuchadas; 2. Genera sentido de responsabilidad hacia la sociedad; 3. Pone en relación personas y colectivos diversos y promueve su reconocimiento mutuo.

#### Modelo y concreción democrática

- Representativa: una representación política vocacional, responsable, transparente y ajustada a la voluntad del cuerpo electoral.
- Directa: mecanismos a través de los cuales la ciudadanía puede decidir, sin mediadores, sobre determinadas cuestiones públicas.
- Participativa: espacios para la deliberación y el diálogo, abiertos a la participación de los agentes sociales y de la ciudadanía en general.
- Comunitaria: entidades y colectivos creados para defender el interés común, velando por el buen funcionamiento de las instituciones democráticas, a través del seguimiento, la crítica y, si procede, la denuncia.

#### Instrumentos para aplicarlo en el ámbito local

- Incentivar una modificación de la legislación de régimen local para: 1. Profundizar en la descentralización, 2. Garantizar el derecho a voto de los inmigrantes, 3. Mejorar la representación y 4. Establecer mecanismos participativos eficaces de control y evaluación de la gestión municipal.
- Crear espacios de participación diversos, aplicables en todos los ámbitos de las políticas locales, pero considerando también criterios de economía, eficiencia y eficacia. No se debe perder de vista que la participación no es una finalidad en sí misma, sino un medio para el desarrollo personal y social.

### 5.4.2 Políticas locales participativas para el acceso al trabajo

#### Justificación

- La esencia no democrática de la empresa capitalista es la causa principal de la injusta distribución del trabajo, de las rentas que éste genera y del sentimiento de alienación de muchos trabajadores con respecto a su trabajo.
- Lo mismo se puede decir en cuanto a las dificultades para acceder al crédito por parte de las personas que no cumplen un determinado perfil de idoneidad social.
- La centralidad del trabajo remunerado dificulta el reconocimiento de la realidad del trabajo reproductivo no remunerado, básico para el funcionamiento de la sociedad. La falta de reconocimiento conlleva un factor de exclusión para las personas que lo ejercen a tiempo completo.

#### Modelo y concreción democrática

- Participativa: disponibilidad de espacios que permitan incorporar la voz de los trabajadores en los aspectos sustantivos de la gestión de la empresa, entre los cuales la conciliación del trabajo productivo con el reproductivo, para conseguir de ella una distribución más justa y socialmente eficiente.
- Comunitaria: empresas cooperativas para la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios básicos para las personas; cooperativas de crédito para poder dar apoyo a nuevas empresas, cooperativas de vivienda u otras, gestionadas y participadas por personas con pocos recursos; redes de intercambio basadas en tiempo o en productos.

#### Instrumentos para aplicarlo en el ámbito local

- Velar por el buen funcionamiento de los espacios de encuentro y negociación con los representantes de los trabajadores públicos, impulsando en las administraciones públicas la agenda de la inclusión más allá del habitual conflicto sobre las retribuciones salariales.
- Incentivar la creación de espacios de participación en las empresas privadas, en aplicación del principio de responsabilidad social corporativa.
- Acordar apoyos y contrapartidas con las iniciativas de producción, crédito y consumo de carácter cooperativo que emanan de la comunidad, así como otro tipo de redes vinculadas al trabajo, remunerado o no, de las personas.

<sup>56</sup> Debe quedar claro por anticipado que no pretendemos hacer un inventario de todas las políticas de inclusión posibles, sino sólo de aquellas que vinculan explícitamente inclusión con participación.

### 5.4.3 Políticas locales participativas para el reconocimiento y la no discriminación

#### Justificación

- La posibilidad de discriminar a alguien es inversamente proporcional a la disponibilidad de poder político por parte de esa persona o grupo. Por eso, muchas veces la discriminación se refleja en la prohibición o imposibilidad práctica de ejercer la participación.
- Sin una adecuada protección legal de los derechos de las minorías y una representación política que refleje, al menos, su peso en el conjunto de la población, la situación de discriminación se mantendrá.

#### Modelo y concreción democrática

- Representativa: reconocimiento del sufragio activo y pasivo a todas las personas nacidas en el país, independientemente de sus orígenes familiares, o que lleven en él un cierto tiempo de residencia.
- Participativa: disponibilidad de un espacio que permita articular y hacer oír la voz del colectivo discriminado, como refuerzo o bien como compensación por la ausencia (provisional) de derechos políticos.

#### Instrumentos para aplicarlo en el ámbito local

- Incentivar la reforma de la ley electoral, empezando por el derecho a voto en las elecciones municipales.
- Campañas para fomentar la participación entre los colectivos discriminados que ya dispongan de derecho a voto, pero lo ejerzan muy poco, ya sea por desconocimiento o por un sentimiento de ineficacia política.
- Adopción del respeto a la diversidad como principio de la acción política del gobierno.
- Creación de consejos municipales de participación que den voz a dichos colectivos y velen por sus intereses.

### 5.4.4 Políticas locales participativas para el acceso a los servicios públicos y la protección social

#### Justificación

- El grado de inclusividad (que es igual a cobertura más intensidad más flexibilidad) de los servicios y prestaciones públicas depende, en muy buena medida, de decisiones adoptadas al máximo nivel, pero también de cómo se aplican estas decisiones y cómo se gestionan los servicios en el día a día. En este sentido, la participación de los usuarios en el seguimiento, control y evaluación de estos servicios y prestaciones puede ser clave.
- Por otra parte, es casi imposible conseguir la protección del conjunto de la población sólo con recursos del Estado. En muchas circunstancias la implicación de redes familiares, grupales o comunitarias puede ser más rápida, eficiente y eficaz.

#### Modelo y concreción democrática

- Participativa: disponibilidad de espacios que permitan incorporar la voz de los ciudadanos/usuarios en el seguimiento y la evaluación de los servicios y prestaciones públicas.
- Comunitaria: Fortalecimiento de las entidades y redes sociales, basadas en la reciprocidad, capaces de ofrecer protección y ayuda en casos de necesidad.

#### Instrumentos para aplicarlo en el ámbito local

- Crear consejos de usuarios que velen por la calidad de los servicios públicos.
- Adaptar los servicios públicos a la diversidad de sus usuarios potenciales.
- Acordar apoyos y contrapartidas con las iniciativas de protección y ayuda social que emanan de la comunidad.

### 5.4.5 Políticas locales participativas para el acceso a la educación y a la cultura

#### Justificación

- La escuela como primera experiencia vital de participación más allá de la familia.
- La educación es una cuestión de toda la comunidad (según un conocido proverbio africano, *hace falta todo un pueblo para educar a un niño*).
- Educación y cultura proporcionan los recursos básicos para orientarse y adaptarse en la economía y la sociedad del conocimiento.
- La cultura no es un hecho "natural", ni estático, que se deba asumir sin más, sino algo creado por personas y, como tal, criticable, modificable y adaptable a nuevas circunstancias y necesidades. En este sentido, la participación es esencial para que la cultura llegue a reflejar toda la riqueza de matices de una sociedad y no genere espacios intocables, tras los cuales finalmente se pueden esconder inconfesables intereses particulares.

#### Modelo y concreción democrática

- Participativa: órganos para facilitar la participación de todos los agentes implicados en los procesos educativos. De la comunidad educativa y de cada escuela. Órganos para facilitar la participación de la ciudadanía en los medios de comunicación públicos, velando así por su pluralidad.
- Comunitaria: generación, a través de entidades o colectivos informales, de proyectos educativos y culturales propios, susceptibles de generar valores y modelos alternativos que cuestionen los valores y modelos hegemónicos.

#### Instrumentos para aplicarlo en el ámbito local

- Consejo escolar municipal con implicación de todas las escuelas. Consejos escolares vivos y dinámicos.

- Mapas escolares que dificulten las prácticas que conducen a la segregación escolar.
- Apoyos específicos a las escuelas más comprometidas con la acogida y la integración de la diversidad.
- Apoyos específicos para los alumnos con dificultades económicas familiares.
- Velar por la adopción, por parte de las escuelas, de objetivos y prácticas pedagógicas (el trabajo en grupo, asambleas de alumnos, etc.) favorecedoras de la inclusión.
- Crear un órgano de representación de la ciudadanía en los medios de comunicación públicos.
- Acordar apoyos y contrapartidas con las iniciativas educativas y culturales que emanan de la comunidad.

#### 5.4.6 Políticas locales participativas para la generación de vínculos y capital social

##### Justificación

- A las personas no les resulta fácil salir de la propia dinámica personal (trabajo, estudios...) y familiar, que absorbe el tiempo y las energías en el día a día. Para generar red social, ampliando los contactos y los recursos potenciales a nuestro alcance, primero se deben romper los muros de indiferencia y recelo hacia los demás.

- En este sentido, pocas cosas son más eficaces para vincular personas de origen diferente que disfrutar de una actividad compartida o trabajar por un objetivo común. Sin embargo, hace falta que alguien lo lidere y lo organice, proporcionando espacio y recursos cuando sea necesario.

##### Modelo y concreción democrática

- Participativa: disponibilidad de espacios donde la ciudadanía pueda encontrarse, compartir cosas y, eventualmente, establecer lazos duraderos.
- Comunitaria: entidades o grupos informales que permiten compartir vivencias y llevar a cabo proyectos en el entorno de un espacio o de una actividad. Crear espacios públicos, al aire libre (plazas, parques...) y bajo cubierta (centros cívicos, centros de ancianos y de jóvenes, piscinas...) de libre acceso, que permitan y fomenten el encuentro entre personas, a partir de actividades compartidas (fiestas, mercados, ferias, competiciones...) organizadas por el ayuntamiento o, aún mejor, por los propios usuarios.

##### Instrumentos para aplicarlo en el ámbito local

- Acordar apoyos y contrapartidas con las iniciativas que emanan de la comunidad orientadas a reforzar los lazos entre las personas que comparten un mismo barrio, una edad, una afición, un deporte, etc.

**Tabla 9: Los impactos positivos de la participación ciudadana sobre las dimensiones de la inclusión social**

Dimensión inclusión	Modelos de democracia	Instrumentos para aplicarlo en el ámbito local
La inclusión como <b>ocupación</b> (acceso al trabajo remunerado: ocupación + renta)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participativa: disponibilidad de espacios que permitan incorporar la voz de los trabajadores en los aspectos sustantivos de la gestión de la empresa, entre los cuales la conciliación del trabajo productivo con el reproductivo, para conseguir de ella una distribución más justa y socialmente eficiente.</li> <li>• Comunitaria: empresas cooperativas para la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios básicos para las personas; cooperativas de crédito para poder dar apoyo a nuevas empresas, cooperativas de vivienda, etc. gestionadas y participadas por personas con pocos recursos; redes de intercambio basadas en tiempo o en productos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Velar por el buen funcionamiento de los espacios de encuentro y negociación con los representantes de los trabajadores públicos, impulsando la agenda de la inclusión más allá del habitual conflicto sobre las retribuciones salariales.</li> <li>• Incentivar la creación de consejos de participación en las empresas privadas (aplicando la responsabilidad social corporativa)</li> <li>• Acordar apoyos y contrapartidas con las iniciativas de producción, crédito y consumo de carácter cooperativo que emanan de la comunidad, así como otro tipo de redes vinculadas al trabajo, remunerado o no, de las personas.</li> </ul>
La inclusión como <b>protección</b> (acceso a los recursos y servicios públicos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participativa: disponibilidad de espacios que permitan incorporar la voz de los ciudadanos/usuarios en la evaluación de los servicios y prestaciones públicas.</li> <li>• Comunitaria: fortalecimiento de las entidades y redes sociales, basadas en la reciprocidad, capaces de ofrecer protección y ayuda en casos de necesidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear consejos de usuarios que velen por la calidad de los servicios públicos</li> <li>• Adaptar los servicios públicos a la diversidad de sus usuarios potenciales.</li> <li>• Acordar apoyos y contrapartidas con las iniciativas de protección y ayuda social que emanan de la comunidad.</li> </ul>

Dimensión inclusión	Modelos de democracia	Instrumentos para aplicarlo en el ámbito local
<p>La inclusión como <b>reconocimiento</b> (ausencia de discriminación)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representativa: reconocimiento del sufragio activo y pasivo a todas la personas nacidas en el país o con un cierto tiempo de residencia.</li> <li>• Participativa: disponibilidad de un espacio que permita articular y hacer oír la voz del colectivo discriminado, como refuerzo o bien como compensación por la ausencia (provisional) de derechos políticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivar la reforma de la ley electoral, empezando por el derecho a voto en las elecciones municipales.</li> <li>• Campañas para fomentar la participación entre los colectivos discriminados que ya dispongan de derecho a voto, pero lo ejerzan muy poco (por desconocimiento, por un sentimiento de ineficacia política...)</li> <li>• Adopción del respeto a la diversidad como principio de la acción política del gobierno.</li> <li>• Creación de consejos municipales de participación que den voz a estos colectivos y velen por sus intereses.</li> </ul>
<p>La inclusión como <b>formación</b> (acceso a la educación y a la cultura)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participativa: órganos para facilitar la participación de todos los agentes implicados en los procesos educativos. De la comunidad educativa y de cada escuela. Órganos para facilitar la participación de la ciudadanía en los medios de comunicación públicos, velando así por su pluralidad</li> <li>• Comunitaria: generación, a través de entidades o colectivos informales, de proyectos educativos y culturales propios, susceptibles de generar valores y modelos alternativos que cuestionen los valores y modelos hegemónicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo escolar municipal con implicación de todas las escuelas. Consejos escolares vivos y dinámicos.</li> <li>• Mapas escolares que dificulten las prácticas que conducen a la segregación escolar.</li> <li>• Apoyos específicos a las escuelas más comprometidas con la acogida y la integración de la diversidad.</li> <li>• Apoyos específicos para los alumnos con dificultades económicas familiares.</li> <li>• Velar por la adopción, por parte de las escuelas, de objetivos y prácticas pedagógicas (el trabajo en grupo, asambleas de alumnos, etc.) favorecedoras de la inclusión.</li> <li>• Crear un órgano de representación de la ciudadanía en los medios de comunicación públicos.</li> <li>• Acordar apoyos y contrapartidas con las iniciativas educativas y culturales que emanan de la comunidad.</li> </ul>
<p>La inclusión como <b>vinculación</b> (disponer de vínculos y redes sociales: capital social)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participativa: disponibilidad de espacios donde la ciudadanía pueda encontrarse, compartir cosas y, eventualmente, establecer lazos duraderos.</li> <li>• Comunitaria: entidades o grupos informales que permiten compartir vivencias y llevar a cabo proyectos en el entorno de un espacio o de una actividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear espacios públicos, al aire libre (plazas, parques...) y bajo cubierta (centros cívicos, centros de ancianos y de jóvenes, piscinas...) de libre acceso, que permitan y fomenten el encuentro entre personas, a partir de actividades compartidas (fiestas, mercados, ferias, competiciones...) organizadas por el ayuntamiento o por los propios usuarios.</li> <li>• Acordar apoyos y contrapartidas con las iniciativas que emanan de la comunidad orientadas a reforzar los lazos entre las personas que comparten un mismo barrio, una edad, una afición, un deporte...</li> </ul>
<p>La inclusión como <b>ciudadanía</b> (derechos políticos; participación en las decisiones públicas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representativa: una representación política vocacional, responsable, transparente y ajustada a la voluntad del cuerpo electoral.</li> <li>• Directa: mecanismos a través de los cuales la ciudadanía puede decidir, sin mediadores, sobre determinadas cuestiones públicas.</li> <li>• Participativa: espacios basados en la deliberación y el diálogo, abiertos a la participación de los agentes sociales y de la ciudadanía en general.</li> <li>• Comunitaria: entidades y colectivos creados para defender el interés común, velando por el buen funcionamiento de las instituciones democráticas, a través del seguimiento, la crítica y, si procede, la denuncia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivar una modificación de la legislación de régimen local para: 1. Profundizar en la descentralización, 2. Garantizar el derecho a voto de los inmigrantes, 3. Mejorar la representación y 4. Establecer mecanismos participativos eficaces de control y evaluación de la gestión municipal.</li> <li>• Crear espacios de participación varios, aplicables en todos los ámbitos de las políticas locales, aplicando, sin embargo, criterios de economía, eficiencia y eficacia. No se debe perder de vista que la participación no es una finalidad en sí misma, sino un medio para el desarrollo personal y social.</li> </ul>

## 6. Conclusiones

Inclusión social es un concepto que ha tenido mucho éxito a la hora de redefinir los objetivos de la política social ante los retos de una nueva época, caracterizada por el cambio acelerado, la movilidad, la inestabilidad y la fragmentación en todos los niveles: en la economía, en la sociedad y en la trayectoria vital de cada individuo. En cuanto a la participación ciudadana, también es una idea de gran aceptación, planteada en su caso como una forma de salvar la democracia de su creciente alejamiento e ineficacia con respecto a los problemas e inquietudes de la ciudadanía.

La incorporación de estos dos conceptos en los discursos y, en menor medida, en las prácticas gubernamentales ha conllevado progresos en el respeto por los derechos humanos, pero es evidente que no ha sido suficiente para acabar ni con la exclusión ni con los déficits de calidad democrática. Los progresos han sido selectivos y han ido acompañados de múltiples situaciones de estancamiento o incluso de regresión, manifestada, por ejemplo, en forma de precariedad laboral, degradación de los servicios básicos o negación de los derechos políticos.

No se puede atribuir tal situación únicamente a la actual crisis económica. Ciertamente, a la vez que acrecentar el número de damnificados, la crisis ha reducido las capacidades de los gobiernos, a todos los niveles, para incidir sobre los problemas a través de políticas propias. Pero estas políticas ya se habían debilitado previamente por la falta de compromiso real de muchos gobernantes y por los planteamientos que ven el mercado como la única forma válida y posible de regulación social y de generación de riqueza.

¿Cómo se explica tal diferencia entre discursos y realidades? Quizá haya que buscar el problema en el hecho que hemos dado por sentado que los significantes inclusión social y democracia participativa se correspondían con significados unívocos y evidentes para todo el mundo. Sin embargo, esto no es así. Como hemos visto, existen varias formas de entender la democracia y cada una de ellas nos aporta una configuración específica de exclusión/inclusión. Incluso la participación ciudadana puede obedecer a enfoques y motivaciones muy diferentes: desde el trabajo para (re)generar la esfera pública hasta la defensa eficaz de intereses

privados. Y bajo el paraguas de la inclusión social también pueden esconderse realidades como la estigmatización de todos aquellos que no se ajusten a un modelo "correcto" –laboral / social/ cultural– de persona, familia o comunidad, con consecuencias tan execrables como la asimilación, la marginación o incluso la eliminación.

Es por ello que creemos que inclusión social y democracia participativa sólo tienen sentido como objetivos políticos comprometidos con el reconocimiento del otro –de la igualdad en la diferencia– y con los derechos civiles, políticos y sociales. Son objetivos claros que permiten, sin embargo, la aplicación de instrumentos muy diferentes, tanto institucionales como no institucionales.

A la pregunta concreta de si la existencia de una democracia más participativa es una condición necesaria para avanzar hacia sociedades más inclusivas, hemos llegado al convencimiento de que este vínculo existe y de que se da en todas las esferas de la vida social (el trabajo, los servicios públicos, la educación, la vida cotidiana en los barrios...). Es más, consideramos que en las sociedades urbanas no hay inclusión posible sin participación. Porque pueden haber políticas sociales potentes, que consigan una cierta redistribución de la renta y la riqueza a base de transferencias, pero sin una implicación efectiva de las personas excluidas en su proceso de inclusión, todo quedará en un espejismo. No habrá transformación real porque no estará basada en la autonomía de las personas.

¿Cómo conseguir que las personas excluidas o en riesgo de exclusión se movilizan? En primer lugar, reconociendo y aceptando las diferencias en un marco de igualdad; en segundo lugar, eliminando las estructuras sociales generadoras de desigualdades; en tercer lugar, no frenando ni desalentando las iniciativas planteadas por estos grupos, aunque no respondan plenamente a los modelos de la sociedad dominante. Al contrario, existen muchas iniciativas comunitarias generadoras de valor público que merecen ser impulsadas, sin ser dirigidas, con apoyo económico, técnico y logístico por parte de los poderes públicos; también es positivo entrar en lógicas de coproducción de servicios conjuntamente con los poderes públicos, así como, lógicamente, la articulación de demandas

colectivas y la presión por la mejora de los servicios proporcionados desde las instituciones. La estrategia para la inclusión, pues, debe ser doble: Reconocimiento de derechos (ciudadanía social) y promoción de la autoorganización y promoción grupal y comunitaria (otorgamiento de poderes) de las personas excluidas.

De la elaboración de un mapa de propuestas concretas para poner en marcha esta estrategia en un contexto local emerge una constatación de alternativas donde la solución no es ni aplicar un modelo basado únicamente en el mercado, que ha cosechado demasiados fracasos en este campo, ni tampoco volver al Estado social protector, que es demasiado rígido y ahoga la autonomía social, sino un modelo que ponga en valor lo mejor del sector público, del mercado y del tercer sector para reforzar lo público: valores públicos, servicios públicos, espacios públicos... como base de la inclusión social. Porque una esfera pública fuerte se debe construir día a día, incorporando la participación con formatos diversos y adaptados a cada contexto, a las instituciones, a las empresas y a las iniciativas sociales.

## Referencias bibliográficas

- Aalbers, M. I Rancati, S. (2008): "Feeling Insecure in Large Housing Estates: Tackling Unsicherheit in the Risk Society". *Urban Studies*, 45:2735.
- AAVV (2008): "Informe (VI) sobre la exclusión y desarrollo social en España 2008. Conclusiones"; Fundación FOESSA, Madrid.
- AAVV (2009): "Políticas de inclusión activa en el plano local"; Fundación Luís Vives, Cuaderno Europeo 6.
- Agger, A. i Larsen, J.N. (2009) "Exclusion in Area-based Urban Policy Programmes", *European Planning Studies*, 17:5, 1085-1099.
- Ajuntament de Barcelona. Acció Social i Ciutadania (2009): "Per un món de ciutats inclusives". Document de posició política aprovat el 30 de novembre de 2008 pel Consell Mundial de Ciutats i Governos Locals Units celebrat a Istanbul.
- Álvarez, L.; San Juan, C. i Sánchez Mejorada, C. (2006): Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México". Ed. Plaza y Valdés, México D.F.
- Andersen, J. i Ploger, J (2007) "The Dualisme of Urban Governance in Denmark", *European Planning Studies*, 15:10, 1349-1367.
- Andersen, J. i Sim, B. (2004). *The politics of inclusion and empowerment: gender, classe and citizenship*. Palgrave MacMillan.
- Anduiza, E. (Dir.) (2008): "Informe sobre l'estat de la democràcia a Catalunya 2007"; Ed. Mediterrània i Fundació Jaume Bofill, Barcelona.
- Askonas, P. i Stewart, A. Eds. (2000): *Social Inclusion. Possibilities and Tensions*, MacMillan.
- Atkinson, W. (2007): "Beck, individualization and the death of class: a critique", *The British Journal of Sociology*, Vol. 58, Issue 3. pp. 349-366.
- Andrews, George Reid i Herrick Chapman; eds. (1995): *The Social Construction of Democracy, 1870-1990*. Nueva York: New York University Press.
- Badiou, Alain (2010): "El emblema democràtico", en VV.AA., *Democracia en suspenso*. Madrid: Editorial Casus-Belli; p. 17-26.
- Balducci, A. i Fedeli, V. (2008) "The Satate of European Cities Report: some critical reflections upon urban phenomena in the European Union", *Urban Research & Practice*, 1:3, 240-253.
- Barber, B. (2003). *Strong democracy. Participatory politics for a new age*. University of California Press, Berkeley.
- Barnes, M., Newman, J. i Sullivan, H.: "Power, Participation and Political Renewal. Case studies in public participation", *The Policy Press*, Bristol, 2007.
- Beall, J. (2000). "From the culture of poverty to inclusive cities: reframing urban policy and politics" a *Journal of International Development*, 12: 843-856.
- Beck, U. (2007) "Beyond class and nation: reframing social inequalities in a globalizing world", *The British Journal of Sociology*, Vol. 58, Issue 4. pp. 679-705.
- Blanco, I. (2005): "Políticas urbanas de inclusión socio-espacial. La experiencia de Barcelona". Presentado en el X Congreso del CLAD, Santiago de Chile.
- Blanco, I., Rebollo, O. i Subirats, J. (2005): "Risc, ciutat i comunitat. L'experiència dels plans comunitaris i les seves perspectives de futur"; a: *Habitatge, cohesió social i sostenibilitat. Informe 2005 de l'Observatori del Risc* (pp. 110-127), Institut d'Estudis de la Seguretat, Barcelona.
- Bobbio, N. (1987). *The future of Democracy*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Bohman, J. (2004). "Decentering Democracy: Inclusion and Transformation in complex societies", *The Good Society*, 13 (2): 49-55.
- Boltanski, L. i Chapiello, E. (2005): "The new spirit of capitalism", Ed. Verso, London / New York.
- Brugué, Q; Canal, R. i Payà, P. (2010): "Transversalidad en los proyectos locales: de la teoría a la práctica"; Fundación Kaleidos, Vitoria.
- Brugué, Q. i Gomà, R. (Coords.) (1998): "Gobiernos locales y políticas públicas.

- Bienestar social, promoció econòmica y territorio"; Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- Calderon, F. (2006). "Inclusión social, ciudadanía y desarrollo humano", PNUD, Buenos Aires.
- Castells, M. i Borja, J. (2004): "Local y Global: la gestión de las ciudades en la era informacional", Ed. Taurus, Madrid.
- Christen Jakob, M. i Reichmuth, J. (2008): "Community Development: Local and Global Challenges"; Lucerne University of Applied Sciences and Arts (Social Work), Luzern.
- Cimadamore, A.D. i Cattani, A.D. (Coordinadores) (2008): "Producción de pobreza y desigualdad en América Latina", CLACSO Coediciones, Siglo del Hombre Ediciones. Buenos Aires.
- Cleaver, F.(1999): "Paradoxes of participation: Questioning participatory approaches to development"; Journal of International Development, nº 11, pp. 567-612.
- Collier, D. i Levitsky, S. (1997): "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", World Politics, 49: 430-451.
- Comín, A. i Gervasoni, L. (coords.) (2009): "Democràcia econòmica. Vers una alternativa al capitalisme"; Fundació Segle XXI i l'Apòstrof, Barcelona.
- Dahl, R. (2000). "On democracy". Yale University Press.
- Davidson, M. (2008). "Spoiled Mixture: Where Does State-led 'Positive' Gentrification End?" Urban Studies, 45:2385.
- Davies, J.S. (2007) "The Limits of Partnership: An Exit-Action Strategy for Local Democratic Inclusion", Political Studies, vol. 55, pp. 779-800.
- De Botton, A. (2004): "Ansiedad por el estatus"; Editorial Taurus, Colección Taurus Pensamiento.
- Delanty, G. (2003). *Community*, Routledge, London.
- Diputació de Barcelona (2008): "Plans Locals d'Inclusió Social. Guia Metodològica"; Col·lecció Documents de Treball, Sèrie Benestar Social nº 3, Barcelona.
- Dryzek, J. (1996a). *Democracy in Capitalist Times: Ideals, Limits and Struggles*. Oxford University Press.
- Dryzek, J. (1996b) "Political inclusion and the dynamics of democratization" a *American Political Science Review*, 90 (1): 475-487.
- Dryzek, J. (2002). *Deliberative Democracy and Beyond*, Cambridge University Press.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2003): "Social inclusion: Local partnerships with civil society" (Paper), Dublin.
- Fernández, F. (2004): Guía para una globalización alternativa. Barcelona: Ediciones B.
- Fernández, M. (dir.) (2007): "Dones i exclusió social. Processos d'exclusió i estratègies d'inclusió social des d'una perspectiva de gènere"; IGOP de la UAB. Informe de recerca no publicat.
- Fleury, S., Subirats, J. i Blanco, I. Eds. (2008) : Respuestas globales a inseguridades globales, Fundació CIDOB, Barcelona.
- Fraser, N. (1996): "Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition and Participation"; The Tanner Lectures on Human Values, Delivered at Stanford University, April 30-May 2, 1996.
- Fotopoulos, T.: "¿Qué es la democracia incluyente?", Revista Archipiélago, nº 77-78, pp. 160-171.
- Galais, C. (2010): "Criteris per l'avaluació de les Bones Pràctiques en matèria de processos participatius en l'àmbit local"; Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.
- Gallego, A. (2006): "Desigualdades sociales y participación política en España"; treball d'investigació del Doctorat. No publicat.
- Generalitat de Catalunya, Dept. d'Acció Social i Ciutadania (2010): "Pla d'Acció per a la Inclusió i la Cohesió Social a Catalunya 2010-2013", Barcelona.
- Geronetta, J., Hausseman, H. I Longo, G. (2005). "Social innovation and civil society in urban governance: strategies for an inclusive city", Urban Studies, 42(11):2007-2021.
- Gill, J. (2006): "Social inclusion: Innovative reform, policy manoeuvre or a bit of both?"; paper presentat a l'Annual International Education Research Conference, Perramatta (New South Wales), 27 November-1 December 2005.
- Gross, P. (1994): "Die Multioptionengesellschaft", edition Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Habermas, J. (1998): «Política deliberativa: un concepto procedimental de democracia», Facticidad y validez. Madrid: Trotta, págs. 363-406.
- Habermas, J. (2000). "The inclusion of the other". Studies in Political Theory, MIT Press, Cambridge.
- Harris, M.: (2007, orig. 1989): "Teorías sobre la cultura en la era postmoderna", Ed. Crítica, Biblioteca de Bolsillo, Barcelona.
- Hartz-Karp, J. (2005). "A case study in deliberative democracy: dialogue with the city", *Journal of Public Deliberation*, 1(1):1-16.

- Held, D. (1995). *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford University Press, Stanford.
- Held, David (1996): *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press. 2ª ed.
- Hendriks, C.M. (2008): "On Inclusion and Network Governance: The Democratic Disconnect of Dutch Energy Transitions"; 86(4), pp. 1009-1031.
- Hopkins, R. (2008): "The Transition Handbook. From oil dependency to local resilience"; Green Books, Devon.
- Huntington, SP. (1994): "La Tercera Ola". Ed. Paidós, Barcelona.
- Innerarity, D. (2006). *El nuevo espacio público*, Espasa Hoy, Madrid.
- Jordan, B.(1996): "A Theory of Poverty and Social Exclusion", Polity Press.
- Judt, T. (2010): "El Món no se'n surt. Un tractat sobre els malestars del present"; Ed. La Magrana, Barcelona.
- Kaufmann, F.X. (2005): "Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen"; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- King, L.A. (2004) "Democracy and city life", *Politics, Philosophy & Economics*, 3(1): 97-124.
- Kymplicka, W. I Norman, W. (2000): "Citizenship in diverse societies", Oxford University Press.
- Laclau, E. i Mouffe, C.: (1985): "Hegemonía y estrategia socialista", Buenos Aires: FCE.
- Lees, L.: (2008): "Gentrification and Social Mixing: Towards an Inclusive Urban Renaissance?"; *Urban Studies*, 45(12), pp. 2449-2470.
- Le Galès, P. (2002): "European Cities. Social Conflicts and Governance", Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1984): *Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, J.J. (1994): "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?"; Juan J. Linz i Arturo Valenzuela (eds.): *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lowndes, V.; Pratchett, L. i Stoker, G. (2006): "Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation"; *Social Policy & Society* 5:2, pp. 281-291.
- Lowndes, V. i Sullivan, H. (2007): "How long can you go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance"; *Public Administration*, 86(1), pp. 53-74.
- Luttwark, E. (1999): "Turbo-Capitalism: Winners and Losers in the Global Economy", New York.
- Manor, J. (2003): "Democratisation with Inclusion: Political Reforms and People's Empowerment at the Grassroots", Human Development Report Office, Background paper for HDR 2003, UNDP.
- Marlier, E. i Atkinson, A.B.: "Indicators of Poverty and Social Exclusion in a Global Context"; *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 29, nº 2, pp. 285-304.
- Martí-Costa, M. i Parés, M. (2009): "Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participativa i integral"; *Generalitat de Catalunya (EAPC i DG de Participació Ciutadana)*, Barcelona.
- Max-Neef, M. i Elizalde, J.A. (2002). "Sociedad civil, cultura democrática e inclusión social". *Diálogos*, S.L.
- McAdam, D.; Tarrow, S. i Tilly, C. (1996): "To Map Contentious Politics", *Mobilization*, 1/1, pp. 17-34.
- McFarlane, A. (2000): "When inclusion leads to exclusion: the uncharted terrain of community participation in economic development". *Brooklyn Law Review*, Vol. 66:3, pp. 861-931.
- Merkel, W. (1999): "Systemtransformation". Leske & Budrich: Opladen.
- Merkel, W.; Puhle, H.J. i Croissant, A, Eds. (2003): "Defekte Demokratien". Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mises, L. (2002): "Gobierno Omnipotente". Madrid: Unión Editorial.
- Moore Lappé, F. (2010): "Toma las riendas ;Ya! Claridad, creatividad y coraje en un mundo que se ha vuelto loco"; Ed. Corona Borealis, Málaga.
- Moriña, A. (2007): "La exclusión social: análisis y propuestas para su prevención"; *Fundación Alternativas, Estudios de Progreso*, Madrid.
- Mouffe, C. (2000): "La paradoja democrática", Barcelona: Gedisa.
- Moya, D. i Viñas, A., eds. (2010): "Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa", Informe Pi i Sunyer, *Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals*, Barcelona.
- Nozick, R. (1988): "Anarquía, Estado y utopía". México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1999): "Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization". Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, G. i Schmitter, P.C. (Eds.) (1986): "Transitions from Authoritarian Rule". Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- OECD/Noya, A. i Clarence, E. (2008): "Improving social inclusion ant the local level through the social economy"; working document, CFE/LEED, OECD.
- Ortiz, O i Yunuen, R. (Eds.) (2001): "Caminos a la democracia". México: El Colegio de México.
- Paehlke, R.C. (2003): "Democracy's Dilemma. Environment, Social Equity and the Global Economy", the MIT Press, Cambridge (MA) i London.
- Parés, M. Ed. (2009). "Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa", Ariel Ciencia Política i Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Parrado, S. i Löffler, E. (2009): "La coproducción de servicios públicos: el trabajo conjunto de organizaciones públicas y ciudadanos en Europa", en: Ramió, C. (Ed) *La colaboración público-privada y la creación de valor público* (pp. 135-158), Colección Estudios, Serie Gobierno Local nº 14, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Pateman, C. (1970): "Participation and Democratic Theory", Cambridge: Cambridge University Press.
- Paulais, T. (2009): "Local Governments and the Financial Crisis: An Analysis"; [http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/Paulais\\_LocalGovernmentsandtheFinancialCrisis\\_Eng.pdf](http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/Paulais_LocalGovernmentsandtheFinancialCrisis_Eng.pdf)
- Putman, R.D. (2002): "Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana"; Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores, Barcelona.
- Puyol, Á. (2010): "El sueño de la igualdad de oportunidades. Crítica de la ideología meritocrática"; Ed. Gedisa, Barcelona.
- Ramió, C. (Coord.) (2009): "La colaboración público-privada y la creación de valor público"; Diputació de Barcelona, Colección Estudios, Serie Gobierno Local, nº 14.
- Rius, M. (2009): "Democracia, Participación e Igualdad", en: "Cohesión Social y Gobernanza Democrática. Para unas regiones y ciudades más inclusivas" (pp. 229-236), coordinado por América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), editado por la Junta de Andalucía.
- Rosanvallon, P. (2008): "Counter-Democracy. Politics in an age of distrust"; traduït per A. Goldhammer, Cambridge University Press.
- Rosetti, N. (2007): "Exclusió laboral i polítiques actives"; tesi doctoral, no publicada; dirigida pel Dr. Ricard Gomà i llegida a la UAB.
- Ruiz C., F.X. (2010): "Ciudadania I discursos de la desafecció política a Catalunya", Generalitat de Catalunya (DG. De Participació Ciutadana), Col·lecció Participació Ciutadana, nº 8, Barcelona.
- Schlögel, K. (2003): "Im Raume lesen wir die Zeit. Über Zivilisationsgeschichte und Geopolitik"; Carl Hanser Verlag, München.
- Schmitter, Philippe C. i Terry Lynn Karl (1991): «What Democracy Is... and Is Not», *Journal of Democracy* 2: 77-88.
- Schultz, S. (2010): Soziologen fürchten Erosion del Gesellschaft (bröckelnde Mittelschicht), *Spiegel Online*, 15 Juni 2010.
- Sen, A. (2000): "Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny", *Social Development Papers*, No 1, Asian Development Bank, Manila.
- Sennet, R. (2000): "La corrosión del carácter: las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo", Ed. Anagrama, Barcelona.
- Sennet, R. (2003): "El respeto: sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad", Ed. Anagrama, Barcelona.
- Shaw, M. I Martin, I. (2000). "Community work, citizenship and democracy: re-making the connections" a *Community Development Journal* 35:401-413.
- Sisk, T.D. (dir.) (2001): "Democracy at the local level. The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance. International IDEA Handbook Series 4, Stockholm.
- Smith, S., Bellaby, P. i Lindsay, S. (2010): "Social Inclusion at Different Scales in the Urban Environment: Locating the Community to Empower"; *Urban Studies* 47:1439.
- Subirats, J. (dir.) (2004): "Pobresa i exclusió social. Una anàlisi de la realitat espanyola i europea"; Fundació "la Caixa", Col·lecció Estudis Socials Núm. 16, Barcelona.
- Subirats, J. (dir.) (2009): "Els Plans Locals d'Inclusió Social a Catalunya. Prospecció de models". IGOP de la UAB. Informe de recerca no publicat.
- Tamai, F. (2002): "Great Expectations: Democracy and the Problem of Social Inclusion"; *The Japan Branch Bulletin of the Dickens Fellowship*, No. 25 October 2002.
- Thomassen, L.A. (2003). "Democracy, inclusion and exclusion" a Habermas, Laclau, Mouffe(ed). *On the limits of democracy*. University of Essex.
- Tilly, Ch. (2007): "Democracy". Cambridge: Cambridge University Press.
- Trudeau, D. (2008): "Junior Partner or Empowered Community? The Role of Non-profit Social Service Providers amidst State Restructuring in the US". *Urban Studies*, 45:2805.

United Cities and Local Governments (2009): "The Impact of the Global Crisis on Local Governments", Barcelona.

United Nations Development Program (2010): "Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development".

Viejo, R. (2010): "Principis de la ciutat. Tres paradigmes normatius i la política contenciosa", *El pensament i l'acció*, Quaderns de la Fundació Nous Horitzons.

Walzer, M. (1983): "Spheres of justice. A defense of pluralism and equality", Basic Books, New York.

Walzer, M. (1994): "Comment", en Charles Taylor, *Multiculturalism: Examining Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press; p. 99-105.

Warren, M. (1996). "What Should We Expect from More Democracy?: Radically Democratic Responses to Politics", *Political Theory* 24:241-270.

Warren, M. (2002). "What Can Democratic Participation Mean Today?", *Political Theory*, 30:677-701.

Watson, S. (2009): "The Magic of the Marketplace: Sociality in a Neglected Public Space"; *Urban Studies*, 46(8), pp. 1577-1591. Young, I. (2002) "Inclusion & Democracy", Oxford University Press. Oxford.

Zinnbauer, D. (2007): "What can Social Capital and ICT do for Inclusion?", *Comissió Europea, Institut per Estudis Tecnològics Prospectius*, Sevilla.

Zolo, D. (1992). "Democracy and Complexity: A Realistic Approach". Pennsylvania State University Press, University Park.

## Declaración del Tercer Sector de Acción Social: Por una Estrategia de Inclusión Social 2011 – 2020

**Las entidades del Tercer Sector de Acción Social (TSAS), representadas en la Plataforma de ONG de Acción Social, La Plataforma del Voluntariado de España y la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado español (EAPN – ES), reunidas los días 30 de septiembre y 1 de octubre en la Convención del Tercer Sector de Acción Social 2010:**

### DENUNCIAMOS

El incumplimiento por parte de los Estados miembro de los objetivos marcados en la Estrategia de Lisboa 2000-2010, especialmente en relación a la erradicación de la pobreza.

### CONSTATAMOS

Que la actual crisis económica no solamente ha incrementado de modo alarmante las tasas de desempleo, sino que está teniendo como principal consecuencia, un aumento de la pobreza en nuestro país. Esto se traduce en el deterioro de las condiciones de vida de muchas personas, que ya se encontraban en situación de exclusión y en la aparición de fenómenos de precarización social, que afectan a nuevos grupos de población situándoles en posición de vulnerabilidad. Además todo indica que si no se toman medidas serias con carácter urgente, ésta tendencia se va a agravar de modo preocupante.

Que los más de quince años de altas tasas de crecimiento económico que hemos tenido en nuestro país, no solamente no han reducido las tasas de pobreza, tanto la relativa como la severa, sino que además han ampliado las desigualdades entre los segmentos más rico y más pobre de la población. Se ha desaprovechado por lo tanto el mayor periodo reciente de bonanza económica que ha vivido nuestro país, para corregir los problemas estructurales que están en la raíz de la exclusión y para hacer una adecuada distribución social de la riqueza.

Que las medidas que se están tomando actualmente para salir de la crisis, determinadas por el dominio de los mercados financieros, de las que se deriva una reducción drástica de los gastos sociales, no solamente suponen un riesgo claro para la pérdida de calidad de vida y de bienestar de muchos ciudadanos, sino que traen como consecuencia una reducción de los derechos y conducen al mayor empobrecimiento y privación de las personas en situación de pobreza, además de ser lesivas para la recuperación económica y financiera.

### RECORDAMOS

Que la desigualdad, la pobreza y la exclusión social no solamente deterioran la calidad de nuestra democracia, sino que ponen en cuestión los valores y principios que la inspiran y, por ello, contar con una protección social adecuada, que garantice el bienestar de todas las personas y la dignidad de vida para todas ellas, es una aspiración irrenunciable para nuestra sociedad, que adquiere, si cabe, aún más importancia en tiempo de crisis.

Que es obligación de los poderes públicos garantizar de modo efectivo los derechos fundamentales a todas las personas. Entre esos derechos se incluye tener una vida digna, lo cual requiere contar con ingresos y servicios suficientes para poder vivir adecuadamente y una protección que permita tener una expectativa de vida y la capacidad de tomar decisiones de modo libre y autónomo.

Que la desigualdad se ha convertido en la principal característica de una economía inestable e insostenible a nivel global. El desarrollo económico solamente tiene sentido si está al servicio del bienestar de las personas. Por eso, es imprescindible crecer de modo más justo, buscando el bienestar que incluye factores económicos, políticos, sociales y medioambientales, en los que se ponga la prioridad no sólo en el nivel de la renta de los países sino en la distribución de ésta, así como en la actividad fuera de mercado, y los aspectos no económicos como la educación, la salud, la calidad de la democracia, la seguridad o el medioambiente.

Que es insostenible económicamente, injusto democráticamente e inhumano socialmente, una sociedad en la que no sólo se agravan las

desigualdades, sino en la que grupos de personas, muchos de ellos niños y jóvenes, no cuentan con los recursos imprescindibles para vivir con dignidad.

Que el papel del Tercer Sector de Acción Social (TSAS) está siendo fundamental para contener los aspectos más negativos de la crisis sobre los grupos más vulnerables. Además, el Tercer Sector puede desempeñar un papel esencial, tanto en el mantenimiento y desarrollo de la cohesión social, como en una recuperación sostenible, siempre que se aprovechen adecuadamente sus potencialidades y valor añadido.

## LLAMAMOS A

Que se adopte un Pacto de Estado por la Inclusión Social para la próxima década, en el que se comprometa el conjunto de administraciones y se implique activamente a los actores sociales, en especial al Tercer Sector, reforzando así su papel de agente social. Este Pacto de Estado, que ha de ser liderado por la Administración Central, requiere un amplio nivel de consenso social y político y tiene que perseguir, como objetivo fundamental, conseguir otro modelo de desarrollo en el que se inviertan las tendencias estructurales generadoras de exclusión.

Que en el marco de la Estrategia Unión Europea 2020 se desarrollen Planes de Inclusión Social tanto en el nivel nacional, como en el autonómico y local, que vayan más allá de los objetivos marcados por la misma. Estos planes han de representar una mejora sustancial respecto a los desarrollados en la pasada década, de modo que cuenten con objetivos claros, recursos adecuados, sistemas de información y seguimiento pertinente y una adecuada implicación de las organizaciones sociales.

Que se hagan efectivos, garanticen y profundicen los derechos sociales para todas las personas, reconocidos, tanto en el Tratado de la Unión Europea, como en la Constitución Española y en los estatutos de autonomía. Para ello se propone, al más alto nivel del Estado y con el compromiso de todas las administraciones, un acuerdo por la inclusión social, que desarrolle el derecho general a la inclusión y

garantice que todas las personas tengan cubiertas las necesidades básicas y cuenten con los apoyos necesarios para su promoción. Este acuerdo debería contener los servicios mínimos o cartera de servicios que las distintas administraciones, de acuerdo a sus competencias, han de definir y garantizar. Dicho acuerdo implica el compromiso de contar con planes de inclusión en los que se establezcan medidas específicas, objetivos cuantificables y recursos adecuados, teniendo en cuenta las necesidades y características de cada territorio.

Que en el marco del Año Europeo de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social, haya un compromiso público, que se traduzca en una voluntad clara y decidida de las instituciones, para erradicar la pobreza en la próxima década, al menos en sus formas extremas, así como para conseguir una reducción sustancial de las desigualdades, la precariedad y la vulnerabilidad, haciendo del desarrollo y bienestar de las personas el objetivo fundamental de las políticas económicas. Este compromiso ha de traducirse en claros objetivos, presupuestos suficientes y sistemas de control y seguimiento adecuados.

Que se incremente el porcentaje de presupuesto social hasta un 27%, para lo cual es imprescindible que se recaude más, siguiendo los principios constitucionales de progresividad e igualdad. Ello requiere eliminar los llamativos fraudes, especialmente de quienes son más insolidarios, los sistemas impositivos privilegiados para capitales altos y racionalizar los gastos desde criterios de bienestar social.

## NOS COMPROMETEMOS

A intensificar nuestros esfuerzos trabajando por un modelo social más justo, defendiendo los derechos de los más débiles, denunciando aquellas situaciones de injusticia, discriminación y marginación y luchando decididamente por la promoción de todas las personas, especialmente de aquellas que sufren en mayor medida la exclusión.

A colaborar estrechamente con el conjunto de las administraciones públicas, así como con todos los actores económicos y sociales, participando activamente en las políticas de inclusión, tanto en su concepción, como es su ejecución, seguimiento y evaluación, apor-

tando todas las potencialidades y activos de nuestras entidades y reforzando nuestro papel como interlocutor y agente social. Asimismo, nos corresponsabilizamos en el impulso, seguimiento y defensa de aquellas medidas que sean fruto del consenso con el TSAS.

A trabajar de modo unido y coordinado entre las propias entidades del TSAS, tanto en el plano nacional, como en el autonómico y en el local, redoblando nuestros esfuerzos de coordinación y poniendo en marcha los procesos necesarios para que esta colaboración sea estrecha, coordinada y refuerce el trabajo de cada entidad.

Estamos firmemente convencidos de que de ésta manera, podemos cumplir mejor nuestra misión, dado que nos mueven los mismos valores, estamos implicados en los mismos objetivos y podemos desarrollar mejor nuestras potencialidades como agente social.





**UCLG Committee  
on Social Inclusion,  
Participatory Democracy  
and Human Rights**

**Commission Inclusion  
Sociale, Démocratie  
Participative et Droits  
Humains de CGLU**

**Comisión de Inclusión  
Social, Democracia  
Participativa y Derechos  
Humanos de CGLU**

Avinyó, 15  
E-08002 Barcelona (España)  
Tel. +34 933 428 770  
Fax +34 933 428 760  
[www.uclg-cisdp.org](http://www.uclg-cisdp.org)

---

Financiado por



**United Cities and Local Governments  
Cités et Gouvernements Locaux Unis  
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos**