

1. Introducció

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”¹.

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

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

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 ciudadanos².

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 variantes³. 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.

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 recluida 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,

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.

cuando la sociedad lo considere necesario -fruto de un debate democrático-, las transformaciones tecnológicas y económicas.

Aunque la “*sutil ideología del economicismo*”⁴ 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 sociedad⁵. 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 2003⁶ 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 no 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 signifiante 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”*⁷. 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 perdido⁸.

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.

⁷ Ayuntamiento de Barcelona, p. 31.

⁸ Los defensores de esta visión, que denominan "spatial turn" (Schlögel, Cap. Introductorio), 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".

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, evitanto así la ocultación o relativización de aspectos fundamentales para la mejora de la calidad democrática. Hemos optado, pues, por abrir el angular 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 recorrer 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.