

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 significante 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 Pardos³¹, 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

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

sistema democràtic, tenint en compte el gran nombre de factors susceptibles de anàlisi i la necessitat de comptar amb criteris normatius per a tots ells. A pesar de tot, arriben a plantejar un model bastant complet d'anàlisi, que té en compte tant la dimensió instrumental (els procediments de prendre les decisions) com la dimensió substantiva (els resultats de les decisions) de la democràcia. La proposta es estructura a partir de tres nivells d'anàlisi o àmbits diferenciats: el govern, la ciutadania i els actors que hi ha entre govern i ciutadania.

Tabla 3: Marco para la evaluación de la calidad democrática

Àmbito	Aspectos a considerar	Principios normativos
Gobierno	Representación. Deben estar representados adecuadamente sin exclusiones ni discriminaciones todos los ciudadanos.	Igualdad entre electores
		Proporcionalidad en la representación de preferencias políticas
		Semejanza entre representados y representantes
	Cumplimiento. Las instituciones deben ser capaces de tomar decisiones que se ajusten a las preferencias de los ciudadanos.	El gobierno tiene capacidad de tomar decisiones con el máximo grado de apoyo posible.
		El contenido de las decisiones del gobierno refleja las demandas de los ciudadanos.
		El gobierno respeta los compromisos electorales.
	Control. Las instituciones deben estar sometidas a controles que impidan abusos.	Influencia de los ciudadanos en la selección y el control de los representantes
		Capacidad de acción de los mecanismos de control horizontal del ejecutivo (Parlamento, <i>Ombudsman</i> , Sindicatura de Cuentas...).
	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.	Provisión de servicios públicos de calidad
		Buena valoración de las instituciones públicas por parte de los ciudadanos
		Bajo nivel de corrupción
Ciudadanía	Derechos y libertades.	Seguridad física y eficacia jurídica
		Respeto a los derechos fundamentales
		Derechos sociales e igualdad de oportunidades
	Participación.	Estructura de oportunidades políticas para la participación ³²
		Extensión
	Cultura Política.	Igualdad en la participación.
Actores con función	Asociaciones	Interés y conocimiento de la esfera política,
		Confianza en la democracia
		Acuerdo en cuestiones políticas básicas.
	Pluralismo y densidad asociativas	
	Funcionamiento interno democrático y rendimiento de	

³² 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.

Àmbito	Aspectos a considerar	Principios normativos
de conexión entre gobierno y ciudadanía		las asociaciones
	Partidos políticos	Vinculación de los partidos con la sociedad
		Funcionamiento interno democrático
	Medios de comunicación	Pluralismo
		Independencia
		Ética profesional

Fuente: Elaboración propia a partir de: Anduiza y Pardos.

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.

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 Index³³ (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 columna³⁴ 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.

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

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

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

Democracy Index 2008 (The Economist Intelligence Unit) 30 primeros de 167 estats			Inequality-adjusted HD Index 2010 (United Nations Development Program) 30 primeros de 169 estats		
1	 Sweden	9.88			
2	 Norway	9.68	1.	 Norway 0.876 (—)	
3	 Iceland	9.65	2.	 Australia 0.864 (—)	
4	 Netherlands	9.53	3.	 Sweden 0.824 (▲ 6)	
5	 Denmark	9.52	4.	 Netherlands 0.818 (▲ 3)	
6	 Finland	9.25	5.	 Germany 0.814 (▲ 5)	
7	 New Zealand	9.19	6.	 Switzerland 0.813 (▲ 7)	
8	 Switzerland	9.15	7.	 Ireland 0.813 (▼ 2)	
9	 Luxembourg	9.10	8.	 Canada 0.812 (—)	
10	 Australia	9.09	9.	 Iceland 0.811 (▲ 8)	
11	 Canada	9.07	10.	 Denmark 0.810 (▲ 9)	
12	 Ireland	9.01	11.	 Finland 0.806 (▲ 5)	
13	 Germany	8.82	12.	 United States 0.799 (▼ 8)	
14	 Austria	8.49	13.	 Belgium 0.794 (▲ 5)	
15	 Spain	8.45	14.	 France 0.792 (—)	
16	 Malta	8.39	15.	 Czech Republic 0.790 (▲ 13)	
17	 Japan	8.25	16.	 Austria 0.787 (▲ 9)	
18	 United States	8.22	17.	 Spain 0.779 (▲ 3)	
19	 Czech Republic	8.19	18.	 Luxembourg 0.775 (▲ 6)	
20	 Belgium	8.16	19.	 Slovenia 0.771 (▲ 10)	
21	 United Kingdom	8.15	20.	 Greece 0.768 (▲ 2)	
22	 Greece	8.13	21.	 United Kingdom 0.766 (▲ 5)	
23	 Uruguay	8.08	22.	 Slovakia 0.764 (▲ 9)	
24	 France	8.07	23.	 Israel 0.763 (▼ 8)	
25	 Portugal	8.05	24.	 Italy 0.752 (▼ 1)	
26	 Mauritius	8.04	25.	 Hungary 0.736 (▲ 11)	
27	 Costa Rica	8.04	26.	 Estonia 0.733 (▲ 8)	
28	 South Korea	8.01	27.	 South Korea 0.731 (▼ 15)	
29	 Italy	7.98	28.	 Cyprus 0.716 (▲ 7)	
30	 Slovenia	7.96	29.	 Poland 0.709 (▲ 11)	
			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, intuitivamente, 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 desdemocratización³⁵.

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 simplificadora 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 políticas³⁶. 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 propuestas:

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>).

- 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 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 autores³⁷, 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,

³⁷ En esta línea, ver Jordan.

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 desdeñar 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 carencias 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 consciencia, 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.