

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. Plenamente 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*"⁴⁸. 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 participación. 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.

⁴⁸ Gill, p. 3.

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.

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 siguiente.

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	Integración de todas las dimensiones de la vida	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"> • Gobierno transversal • Gobierno multinivel • Gobierno relacional • Gobierno estratégico
Discriminatorio	Reconocimiento de la igualdad en la diversidad	Igualdad	Igualación de las condiciones reales de participación de la ciudadanía en un sistema democrático de calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento universal de la plena ciudadanía • Participación, Representación y Deliberación igualitarias • Control, seguimiento y evaluación participativa de las políticas públicas
Insensible a la desigualdad y la injusticia	Movilización social y política para la inclusión	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"> • Subsidiariedad • Democracia económica • Democracia del conocimiento • Sociedad en red

Fuente: Elaboración propia

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 (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 construidos (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 promuevan⁴⁹. Sería el caso de:

⁴⁹ Ver: Brugué, Canal y Payà, pp. 170-171.

- 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. Papademedtriou 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?*"⁵⁰. 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 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

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

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



Fuente: Equipo de Exclusión social y Políticas de Inclusión del IGOP

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 británicos⁵¹, orientado a reducir las desigualdades que se producen en

⁵¹ Ver: Lowndes, Pratchett y Stoker.

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 siguiente, se esbozan un conjunto de medidas para avanzar en las diferentes dimensiones propuestas por el modelo CLEAR.

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.

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 balance 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 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 TIC⁵², 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

⁵² En este punto resultan muy estimulantes las reflexiones de Zinnbauer.

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 Lappé⁵³.

¿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 Social⁵⁴ 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,

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.

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 realidad. 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 prevalezcan.

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.

⁵⁵ Moore-Lappé, p. 165. Traducción y adaptación del autor.

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 empoderadora⁵⁶. 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.

⁵⁶ 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.

5.4.2 Polítiques locals participatives 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.

5.4.3 Polítiques locals participatives 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 ocupación (acceso al trabajo remunerado: ocupación + renta)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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, etc. gestionadas y participadas por personas con pocos recursos; redes de intercambio basadas en tiempo o en productos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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. ▪ Incentivar la creación de consejos de participación en las empresas privadas (aplicando la 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.
La inclusión como protección (acceso a los recursos y servicios públicos)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participativa: disponibilidad de espacios que permitan incorporar la voz de los ciudadanos/usuarios en 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. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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.
La inclusión como reconocimiento (ausencia de discriminación)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Representativa: reconocimiento del sufragio activo y pasivo a todas las personas nacidas en el país o con 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. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 (por desconocimiento, 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 estos colectivos y velen por sus intereses
La inclusión como formación (acceso a la	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participativa: órganos para facilitar la 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consejo escolar municipal con

Dimensió inclusió	Modelos de democracia	Instrumentos para aplicarlo en el ámbito local
educación y a la cultura)	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 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 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. 	implicación de todas las escuelas. Consejos escolares vivos y dinámicos. <ul style="list-style-type: none"> ▪ 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.
La inclusión como vinculación (disponer de vínculos y redes sociales: capital social)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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. ▪ 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...
La inclusión como ciudadanía (derechos políticos; participación en las decisiones públicas)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 basados en 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. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 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.

