

# Polítiques d'Inclusió Social i Democràcia Participativa

Bellaterra, 29 de novembre de 2010

Grup de Recerca  
Institut de Govern i Polítiques Públiques

**Coordinació:**  
Ramon Canal

**Amb la col·laboració de:**  
Raimundo Viejo  
Ismael Blanco  
I el grup de Participació  
Ciutadana de l'IGOP

**UAB**  
Universitat Autònoma  
de Barcelona

**IGOP**  
Institut de  
Govern i  
Polítiques  
Públiques

Edifici MRA 1ª planta  
Campus UAB  
08193 Bellaterra  
+34 93 586 88 14

Escola de polítiques socials i urbanes  
Urrutia, 17  
08042 Barcelona  
+34 93 407 62 03

<http://igop.uab.cat>  
[igop@uab.cat](mailto:igop@uab.cat)

## SUMARI

<b>Pròleg</b> .....	5
<b>1. Introducció</b> .....	6
1.1 Mercats, democràcia i exclusió: l'era global en clarobscur .....	6
1.2 Inclusió Social i Democràcia Participativa: dos conceptes d'èxit mancats de revisió crítica.....	9
1.3 La perspectiva local .....	10
1.4 Plantejament del treball .....	11
<b>2. La Inclusió com a ideal normatiu i com a projecte polític en     les societats urbanes del segle XXI</b> .....	12
2.1 El concepte d'exclusió social .....	12
Apunt: Els impactes de la crisi global sobre l'exclusió.....	18
2.2 Les dimensions de la inclusió .....	21
2.2.1 La inclusió com a ocupació.....	21
2.2.2 La inclusió com a protecció .....	22
2.2.3 La inclusió com a reconeixement .....	22
2.2.4 La inclusió com a educació.....	23
2.2.5 La inclusió com a vincle .....	24
2.2.6 La inclusió com a participació.....	24
2.3 Contradiccions i febleses del discurs de la inclusió .....	25
2.3.1 Econòmicament esbiaixat? .....	26
2.3.2 Homogeneïtzador i promotor del conformisme?.....	27
2.3.3 Políticament inconscient i irrellevant? .....	29
2.4 Per una visió complexa, relacional i dinàmica de la inclusió .....	33
2.4.1 La inclusió és sempre multidimensional.....	33
2.4.2 La inclusió és, essencialment, autonomia .....	34
Apunt: Inclusió i Autonomia Local .....	36
2.4.3 La inclusió és una qüestió social i política .....	37
<b>3. Democràcia i Inclusió: Aproximació a una relació ambivalent</b> .....	39
3.1 La democràcia al segle XXI: De la quantitat a la qualitat.....	39
3.2 Qualitat democràtica i desenvolupament humà .....	41
3.3 El cantó fosc: Democràcies excloents i generadores d'exclusió .....	44
3.3.1 Els orígens històrics de l'exclusió democràtica.....	44
3.3.2 Exclusió explícita i implícita en les democràcies contemporànies.....	45
Apunt: Associacions i exclusió: el cantó fosc de la societat civil.....	47
3.4 És possible assolir la inclusió en un context no democràtic o de baixa qualitat democràtica?.....	47

<b>4. La participació com a ariet de la inclusió en el sistema democràtic: Promeses, assoliments i límits</b> .....	50
4.1 El model de democràcia participativa.....	50
4.2 Els valors de la democràcia participativa .....	52
4.3 Les diverses visions de la participació .....	53
4.4 Dificultats i errors de la democràcia participativa .....	56
4.4.1 Quins actors? Participació per a la inclusió o per a l'exclusió? .....	56
Apunt: L'exclusió selectiva com a eina de discriminació positiva per millorar la participació .....	57
4.4.2 Quina finalitat? Participació per fer política o per amagar la política?.....	58
4.4.3 Consens i Dissens: Perquè tanta participació, si no ens agrada el conflicte? .....	58
4.4.4 Construïnt un taburet amb una sola pota. On queden la representació i la deliberació?.....	59
4.5 La democràcia participativa que necessitem .....	60
<b>5. Democràcia Participativa i Inclusió Social: Propostes per a l'acció</b> .....	63
5.1 L'instrumentari de les polítiques d'inclusió .....	63
5.2 Principis normatius i operatius de la nova política d'inclusió .....	64
5.2.1 Participació integral.....	66
5.2.2 Participació igualitària .....	68
5.2.3 Participació empoderadora.....	71
5.3 Una democràcia inclusiva és una democràcia viva .....	73
5.4 Els impactes positius de la participació democràtica en les dimensions de la inclusió social: Inventari de polítiques .....	75
5.4.1 Polítiques locals participatives per a la ciutadania política activa .....	75
5.4.2 Polítiques locals participatives per a l'accés al treball.....	76
5.4.3 Polítiques locals participatives per al reconeixement i la no discriminació.....	77
5.4.4 Polítiques locals participatives per a l'accés als serveis públics i la protecció social.....	77
5.4.5 Polítiques locals participatives per a l'accés a l'educació i la cultura .....	78
5.4.6 Polítiques locals participatives per a la generació de vincles i capital social.....	79
<b>6. Conclusions</b> .....	82
<b>Bibliografia</b> .....	84
<b>Annex</b> .....	93
Declaración del Tercer Sector de Acción Social: Por una Estrategia de Inclusión Social 2011 – 2020.....	93

## ÍNDIX TAULES

Taula 1: L'exclusió social des d'una perspectiva integral.....	15
Taula 2: Els paradigmes explicatius de l'exclusió social.....	32
Taula 3: Marc per a l'avaluació de la qualitat democràtica .....	40
Taula 4: Comparativa entre DI 2008 i HDI 2010 ajustat (30 primers) .....	43
Taula 5: els discursos de la participació i les seves implicacions .....	54
Taula 6: Democràcia participativa com a resposta als problemes de la inclusió .....	65
Taula 7: Polítiques per impulsar la participació efectiva de les persones excloses o en risc d'exclusió .....	70
Taula 8: Repensant el poder.....	71
Taula 9: Els impactes positius de la participació ciutadana sobre les dimensions de la inclusió social.....	80

## ÍNDIX FIGURES

Figura 1. Exclusió i esferes vitals.....	16
Figura 2. La democràcia com a participació, representació i deliberació.....	51
Figura 3. Xarxa d'actors per la inclusió social en el territori .....	68

## Pròleg

Ciutats i Governos Locals Units (CGLU) va aprovar, el 30 de novembre de 2008, en el marc d'un Consell Mundial celebrat a Istanbul, un document de posició política anomenat "Construïm les ciutats inclusives del segle XXI".

Aquest document, elaborat prèviament per la Comissió d'Inclusió Social i Democràcia Participativa de la CGLU, és un manifest a favor de les polítiques d'inclusió social, les quals són considerades com una garantia de l'afirmació de drets de la ciutadania, promotores de la diversitat, impulsores de la democràcia i, en definitiva, una política social global del tot pertinent i necessària en un entorn de ciutats globalitzades.

Per tal d'aprofundir en el coneixement teòric i aplicat sobre la relació entre inclusió social i democràcia participativa la Comissió d'Inclusió Social i Democràcia Participativa de la CGLU va encarregar a l'Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona una recerca exploratòria sobre el tema, encàrrec que va trobar el suport decidit de la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat.

El resultat d'aquesta recerca és el document que teniu entre mans. Esperem que els seus continguts us resultin intel·lectualment estimulants i que ajudin a obrir nous camins, tant per a la recerca com per a la pràctica de les polítiques d'inclusió social i de participació ciutadana.

# 1. Introducció

## 1.1 Mercats, democràcia i exclusió: l'era global en clarobscur

“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 ciudadina exige reconstruir el interés general; premia a los poderes mercantiles y no tiene como prioridad una agenda de desarrollo y de igualdad social. (...) De manera pragmática, sólo promueven las ciudadanías electorales y dejan que las dinámicas de mercado trituren a las ciudadanías sociales”<sup>1</sup>.

Quan la lògica del mercat esdevé el factor determinant en la configuració de la ciutadania social, en el seu abast i les seves garanties, resulta pertinent mirar cap a l'esfera de la política i preguntar-nos fins a quin punt els governs democràtics han renunciat a la seva missió primigènia, i veritable raó de ser: representar la sobirania popular, donant resposta a les necessitats i demandes del conjunt de la ciutadania. La pregunta és tan pertinent i necessària, com enormes serien les conseqüències de tal defecció.

Podríem trobar consol en el fet que el cas de la Ciutat de Mèxic, al qual es refereix la cita de Carlos San Juan, el situem més aviat cap a l'extrem negatiu de l'espectre, pel que fa a pobresa, desigualtats socials i corrupció. Però no és ben bé així. En determinats aspectes, Mèxic és un país modern, amb un creixement econòmic remarcable, i els seus organismes governamentals, amb els de la seva capital per endavant, han introduït innovacions en la gestió pública, pel que fa a la transparència i la participació, que fins fa ben poc eren impensables. Tanmateix, aquests avenços semblen insuficients per contrarestar els embats d'una globalització articulada de forma gairebé exclusiva a través del mercat, i d'una política democràtica aparentment incapaç de superar certes falles estructurals.

A bona part de les ciutats del Món, especialment en aquelles que compten els seus habitants per milions, i a les creixents àrees metropolitanes que les envolten, es podrien fer diagnòstics similars. Fleury, Blanco i Subirats, en un volum centrat en els casos de Brasil i Espanya, posen el dit a la nafra quan assenyalen que l'hipermòbil i hiperflexible capitalisme global, al costat d'un creixement econòmic i d'unes oportunitats d'enriquiment extraordinàries per a determinades elits i determinades regions del Món, genera dislocació econòmica, precarietat laboral, desigualtat i fragmentació social, criminalitat, inseguretat i corrupció, a més d'una accelerada destrucció mediambiental. La distribució de guanys i pèrdues de la globalització, a més, segueix fortament esbiaixada en funció de factors com el gènere, l'edat, l'origen,

---

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

l'adscripció cultural o religiosa, l'orientació sexual i, *last but not least*, el lloc de residència de les persones; elements que es configuren, tots ells, com a potencials factors de discriminació. La crisi econòmica present a bona part del planeta des de l'any 2007 no ha modificat, almenys encara, els trets bàsics del sistema; sí que ha fet, però, que es reduís el cercle dels beneficiats i s'ampliés el dels damnificats, a més de limitar les capacitats dels governs, a tots els nivells, per incidir positivament sobre aquesta realitat a través de polítiques pròpies<sup>2</sup>.

La globalització econòmica no és ni l'única causa ni l'única manifestació visible del canvi d'època que estem vivint. L'avenç del coneixement científic, amb les múltiples aplicacions tecnològiques que se'n deriven, i canvis socials molt profunds, produïts per l'erosió de les autoritats tradicionals, l'acceptació del pluralisme i la creixent individualització de les trajectòries vitals, associada a fenòmens com la mobilitat, la flexibilitat i la incertesa, són els altres factors de l'equació que interactuen amb les transformacions econòmiques, reforçant-se mútuament fins assolir una potència enorme. No entrarem a discutir sobre quin d'aquests factors és la causa primera de tot plegat, enllaçant amb debats molt antics entre idealisme i materialisme, i les seves diverses variants<sup>3</sup>. Allò que ens importa aquí és constatar que tots tres factors plantegen, en major o menor mesura, evidents oportunitats de progrés per a la humanitat, alhora que riscos difícilment controlables per a la salut i el benestar de les persones.

El fet que el balanç entre oportunitats i riscos acabi sent positiu depèn, en molt bona mesura, de la capacitat de la societat per: 1. Prendre consciència de l'existència d'aïtals oportunitats i riscos; 2. Generar capacitats per aprofitar les primeres i prevenir i els segons i 3. Redistribuir càrregues i beneficis amb la finalitat d'assolir un resultat socialment just. I això no es pot donar per descomptat; ben al contrari, requereix alts nivells de consciència i d'activitat política en totes les esferes de la societat. Articular els processos polítics (que comporten la definició de problemes, la formulació i discussió d'alternatives d'acció i la presa de decisions) a través d'institucions democràtiques és una tasca molt exigent, que demana i consumeix recursos valuosos (capacitats, energies, temps,...), no sempre disponibles en la quantitat necessària.

El factor temps és especialment significatiu: La velocitat dels canvis tecnològics, econòmics i socials és molt superior a la velocitat de resposta que habitualment pot assolir la política; i si la diana es mou tan ràpid, no hi ha manera d'apuntar i encertar. Cal posar sobre la taula el problema que l'economia *turbocapitalista* (Luttwark) més global que nacional, pugui anar molt més ràpida que la política, encara massa reclosa en la categoria de l'Estat-nació. En aquest punt, intuïm que la solució ha de venir per dues vies complementàries: Augmentar la capacitat de resposta de la política enfront els canvis i alentir, quan la societat ho consideri necessari -fruit d'un debat democràtic-, les transformacions tecnològiques i econòmiques.

---

<sup>2</sup> Per ampliar aquest punt veure l'informe de la CGLU "The Impact of the Global Crisis on Local Governments".

<sup>3</sup> En aquest punt vegeu: Harris.

Perquè encara que “*la subtil ideologia de l'economicisme*”<sup>4</sup> traslladi reiteradament a l'opinió pública una perversa associació entre estabilitat i estancament, sabem que certs nivells d'estabilitat personal i social són necessaris per al benestar, el progrés i fins i tot per a la pròpia reproducció de la societat<sup>5</sup>. Les persones haurien de poder construir les seves trajectòries vitals amb un mínim de perspectiva de futur, sense l'angoixa permanent de poder perdre, d'avui per demà, la feina, la casa o la pensió, més enllà de la fatalitat inherent a la condició humana. Els canvis són consubstancials a la vida, certament, però el ritme i la manera d'adaptar-s'hi, individualment i col·lectiva, correspon a decisions humanes, també individuals i col·lectives.

La hipòtesi d'una certa direcció política dels factors estructurals de l'economia pot semblar aberrant després de tants anys d'assumir com a únic model possible la llibèrrima expressió i expansió global del capital productiu i financer. Però és legítim plantejar-la, des del moment en què constatem que les transformacions associades a la globalització poden socavar les bases de l'estabilitat econòmica i social d'una àmplia majoria de la població mundial. Sense criteri ètic ni direcció política, la globalització econòmica ens porta a cicles cada vegada més curts i pronunciats de creació i destrucció de riquesa. La crisi iniciada l'any 2007, d'arrel sobretot immobiliària i financera, però que ha acabat contaminant tota l'economia, n'és la mostra més evident.

De fet, hi ha qui sosté, amb bon criteri, que l'actual crisi és triple, econòmica (en el doble vessant, financer i productiu), social i ecològica. Paehlke ja advertia l'any 2003<sup>6</sup> que la “*cursa cap al fons*” (*race to the bottom*) desfermada per una globalització dels mercats sense regles, via *dumping* social i ecològic, podia portar a un desastre tridimensional. Tanmateix, ni la seva visió ni la nostra no són catastrofistes, ja que, tot i que la situació és greu, considerem que la humanitat té marge de maniobra i eines suficients per redreçar les coses. Per començar a fer-ho, però, el primer que hem de tenir clar és que no estem davant d'una situació conjuntural, d'uns fets que passaran i que ens permetran tornar al *business as usual*, a l'anterior punt d'equilibri entre democràcia representativa, estat de benestar i capitalisme global. El que està passant no és més que el reflex d'un canvi d'època, d'un escenari diferent que exigeix marcs conceptuals nous per a la seva comprensió i eines d'acció noves per generar les respostes adequades.

---

<sup>4</sup> Paehlke, pp. 141-147.

<sup>5</sup> L'estabilitat també és necessària per a l'exercici de la política democràtica en totes les seves dimensions, des del simple exercici del vot -que es redueix molt significativament en entorns amb una forta mobilitat residencial- fins a la participació grups o entitats socials. I encara ho és més si parlem de la generació de lideratges col·lectius, que requereixen, a més d'un coneixement sòlid del context, adquirit amb temps, un compromís que es projecti, com a mínim, a mig termini.

<sup>6</sup> Paehlke, pp. 141-147.



## 1.2 Inclusió Social i Democràcia Participativa: dos conceptes d'èxit mancats de revisió crítica

Inclusió social i democràcia participativa són dos significants d'èxit en el discurs polític dels nostres dies. Després de segles de règims autocràtics, molt poc participatius i fortament excloents, podem alegrar-nos del seu triomf, aparentment inqüestionable. A priori, doncs, inclusió social i democràcia participativa podrien ser les parets mestres per construir un nou relat de la societat ideal, adaptat a les condicions de la nova època; un relat plausible i amb una clara vocació normativa. Tanmateix, les coses no són tan senzilles. Quan un significat té molt èxit, tothom (grups socials, ideologies, etc.) vol apropiarse'l, i comencen a proliferar al seu entorn usos (i abusos) lingüístics que el poden anar desviant, poc a poc, del significat o significats originals, fins al punt que aquesta relació acabi esdevenint irreconeixible.

El paradigma de la inclusió, per exemple, ha aconseguit desplaçar, en bona part de l'acadèmia i la política, el fins aleshores vigent paradigma, hereu del materialisme històric, del conflicte de classe. Segurament aquest nou paradigma permet explicar millor les noves realitats socials que no pas les teories marxistes, i té molt potencial per a un plantejament crític i transformador. Amb tot, el fet que en el discurs de la inclusió el problema pugui ser definit, *grosso modo*, com la separació de determinades persones i grups respecte a la societat "normal", més que com l'existència de conflictes d'interessos estructurals, l'ha fet també atractiu per al pensament i la política del camp liberal-conservador. En definitiva, la inclusió social ha triomfat com a objectiu polític, saltant fronteres ideològiques, gràcies a una plasticitat que, d'altra banda, planteja el risc d'ésser objecte d'usos polítics diversos, amb finalitats fins i tot oposades.

Per la seva part, el concepte de participació ciutadana ha viscut, en les dècades precedents, una història d'èxit similar. Va ser assumida en el seu moment pels principals actors polítics –ni que fos de manera superficial– com una manera de millorar una democràcia representativa que no acabava de respondre a les expectatives desvetllades pel que fa a la proximitat i l'eficàcia dels poders públics en l'abordatge dels problemes i inquietuds de la ciutadania. Tanmateix, després d'una potent onada participativa que ha comportat la proliferació, sobretot a nivell local, de reglaments, òrgans i processos participatius aplicats a gairebé tots els camps de la política pública, s'han generat molts dubtes pel que fa als impactes de la participació ciutadana sobre la qualitat de les polítiques públiques i de la pròpia democràcia.

Inclusió social i democràcia participativa són, al capdavant, conceptes que van ser creats per explicar i per ajudar a transformar la complexa realitat dels nostres dies. Operant en un sistema complex, és lògic que ens apareguin definicions ambigües, significats contradictoris i efectes colaterals imprevistos. Per això la reflexió sobre la relació teòrica i pràctica entre ambdues idees ha d'anar precedida d'un examen a fons del seu potencial, els seus punts crítics i la seva validesa general.

### 1.3 La perspectiva local

“Els governs locals són actors fonamentals d'un món globalitzat en què gran part de la població es concentra a les ciutats i les seves àrees metropolitanes”<sup>7</sup>. Aquesta frase, amb la qual comença el document de posició política *Construïm les Ciutats Inclusives del Segle XXI*, combina una afirmació discutible, a mig camí entre el desig i la realitat (els governs locals com a actors polítics de primer ordre), amb la constatació d'un fet absolutament rellevant i indiscutible: el creixement continuat i (aparentment) imparable de les ciutats a tot el Món, fins al punt que ja són majoria les persones que hi viuen. Amb la població, lògicament, a les ciutats s'hi concentren els recursos (materials i simbòlics) i les desigualtats socials, la memòria i el desarrelament, els riscos i les oportunitats, la circulació, cada cop més accelerada, de persones, béns i idees. Si el Món global l'hem de pintar en clarobscur, encara més les seves ciutats. I el principal camp de batalla en la lluita per la democràcia, la participació i la inclusió el trobem, justament, a les ciutats.

El món globalitzat també es caracteritza per una clara revalorització de l'espai com a objecte d'anàlisi. En la modernitat del segle XX, la dimensió temps -un temps absolutament lineal i enfocat cap al progrés- semblava l'única rellevant per a l'anàlisi històrica, social i política, cosa que es reflectia molt bé en la categoria avançat/endererrat (modern/antic), que era tant com dir desenvolupat/subdesenvolupat. Tant per al model capitalista com per al model comunista tot era “qüestió de temps”, tant si es parlava d'Hongria com de Nicaragua, del Vietnam o d'Afganistán. Després dels canvis que comencen al 1989 i culminen al 2001, l'espai, és a dir, cada localitat, amb el seu context específic i no replicable, recobra el protagonisme perdut<sup>8</sup>.

Agafant-se a aquest fil discursiu, pensadors com Castells, Borja, Le Galés i altres han contribuït a elaborar i difondre el discurs de la dialèctica local i global, altrament dit “glocal”. La globalització que estem vivint és una globalització localitzada, en la qual les ciutats recobren protagonisme. Les grans ciutats del planeta potser no són, o no són encara, actors de primer ordre en l'escena mundial, però sí que disposen, en qualsevol cas, de més marge de maniobra que tot just fa 30 o 40 anys per desenvolupar estratègies i polítiques pròpies.

Ras i curt: democràcia, participació i inclusió no s'han de pensar únicament en abstracte, sinó també aplicades a espais concrets. És per això que, tot i que els temes que abordem tenen una validesa universal, s'ha volgut tenir ben present al llarg del treball la perspectiva local, i específicament urbana, Això es manifesta sobretot en la part final del mateix, quan a partir de les conclusions es formulen propostes concretes per a les polítiques locals.

---

<sup>7</sup> Ajuntament de Barcelona, p. 31.

<sup>8</sup> Els defensors d'aquesta visió, que anomenen “spatial turn” (Schlögel, Cap. Introductor), veuen en la “spatial blindness” del govern nordamericà la principal causa del fracàs de l'operació per “democratitzar l'Orient Mitjà”.

## 1.4 Plantejament del treball

Aquest treball de recerca parteix, en bona mesura, de la iniciativa i la feina realitzada a la Comissió d'Inclusió Social i Democràcia Participativa de l'associació Ciutats i Governos Locals Units. Prenent els seus documents com a punt de partida, hem procedit a resituar de manera crítica la qüestió de la participació i la inclusió democràtica a nivell local, en un context de debat més ampli que allò que resultaria d'una aproximació merament administrativa o gerencial al problema, amb la qual es podrien ocultar o relativitzar aspectes fonamentals per a la millora de la qualitat democràtica. Hem optat, doncs, per obrir l'angular des del qual enfoquem la qüestió, per tal d'incorporar-hi noves claus d'anàlisi.

La primera pregunta que volem respondre és si l'existència d'una democràcia més participativa, entesa com una democràcia de més qualitat, és una precondition necessària per avançar cap a ciutats més inclusives. La nostra intuïció respon afirmativament, però per treballar les nostres hipòtesis hem de recórrer a un treball teòric previ sobre els conceptes que l'articulen, és a dir, una avaluació d'allò que ha estat el discurs sobre la inclusió social i sobre la democràcia participativa. Un cop fet això estarem en condicions de passar a respondre a una segona qüestió, molt més aplicada, sobre les formes concretes d'incorporar la participació ciutadana en les polítiques d'inclusió elaborades en un marc democràtic, amb la finalitat de dotar-les de més legitimitat i eficàcia.

A tal efecte organitzem el treball en tres parts. En la primera abordem la revisió crítica de la inclusió, explorant els orígens del paradigma i avaluant els seus pros i contres. Això ens conduirà a examinar més en detall els diferents significats que els són atribuïts i els discursos que s'articulen al seu entorn, fins arribar a la formulació del model d'inclusió que ens sembla vàlid i viable en l'entorn altament volàtil i complex de les societats urbanes contemporànies. En la segona part analitzem amb certa profunditat la relació entre inclusió i democràcia, posant l'emfasi en la dimensió participativa de la democràcia. En la tercera i última part apliquem el coneixement adquirit en les parts 1 i 2 per proposar un marc d'acció, amb principis i línies concretes, encaminat a recuperar i reforçar la democràcia participativa al servei de les polítiques d'inclusió.

## 2. La Inclusió com a ideal normatiu i com a projecte polític en les societats urbanes del segle XXI

La finalitat última d'aquest estudi és identificar dissenys institucionals i línies d'acció apropiades per promoure la inclusió social. Però què és la inclusió social? Què implica? I perquè n'hem de fer un objectiu polític? Per trobar les respostes primer de tot hem d'anar als orígens del problema i del concepte que pretén explicar-lo. No a uns orígens remots, on probablement també tindria sentit buscar, sinó a uns de molt més recents, en el trànsit de la primera a la segona modernitat, quan l'exclusió comença a substituir la pobresa com la principal patologia social a combatre. L'emergència d'una nova societat fa necessària la revisió i actualització de la inclusió social com a referent normatiu i projecte polític.

### 2.1 El concepte d'exclusió social

El concepte d'exclusió social apareix en les ciències socials com una resposta a la ja esmentada transformació estructural de les societats urbanes, fruit de la globalització econòmica, els avenços tecnològics i el replantejament d'elements essencials de l'estructura social, com la família i la classe. En el pla teòric, ja des dels anys 70 del segle XX, moment en què s'inicia la transició cap a la nova època, es comença a parlar d'*exclusió social* com a concepte que permet empaquetar i etiquetar els efectes que els canvis tenen sobre les persones i grups socials més desfavorits.

Podem definir l'exclusió social com la negació a persones i/o grups socials de l'accés als recursos que, en un determinat espai i moment històric, es consideren socialment valuosos i necessaris per a un projecte de vida autònom, impedit d'aquesta manera el ple desenvolupament de les persones d'acord amb els seus desigs i capacitats.

En realitat, l'exclusió social no és un fenomen nou, ans el trobem en els processos de diferenciació, distinció i estratificació propis de la immensa majoria de les societats que s'han constituït al llarg de la història de la humanitat. I hem de ser conscients que també a les societats del segle XXI preval, amb major o menor mesura, una estructuració social feta de privilegis i relacions de poder, que opera incloent determinats sectors i deixant-ne d'altres al marge. Això passa en tots els nivells i camps de l'activitat social, i en bona part aquesta desigualtat s'estructura a partir de característiques personals que han estat connotades negativament i/o ubicades en una posició d'inferioritat per part dels grups que ostenten una major quota de poder. Ens referim a dimensions com la classe o casta social, el gènere, l'edat, l'adscripció nacional, l'ètnia, la religió, l'orientació sexual o determinades discapacitats físiques o mentals, entre d'altres. Malauradament, la mateixa diversitat que serveix com a fonament d'una societat complexa i rica en matisos, és utilitzada com a mecanisme de discriminació i d'opressió.

Discriminació i opressió, però, no es poden equiparar automàticament amb l'exclusió. Històricament, fins les classes i grups socials més desfavorits han pogut, en determinades circumstàncies, generar marcs d'inclusió propis, basats en modes de subsistència i pautes culturals específiques. Per bé que precaris i sovint al límit de la subsistència, aquests milieus, com la pagesia feudal o el proletariat industrial, dotaven de sentit i d'una certa coherència les vides i també les lluites per a l'emancipació. Tanmateix, l'època actual aporta elements nous que tendeixen a destruir aquest tipus d'estructures d'inclusió. En un lloc preeminent hem de situar la crisi estructural del treball. Quan els avenços tecnològics permeten prescindir de treball humà en tots els sectors econòmics, des de l'agricultura als serveis, sense que les noves activitats productives puguin compensar, amb nous llocs de treball, les pèrdues ocasionades per la utilització cada cop més intensiva de capital, el resultat de tot plegat és que la força de treball disponible és excessiva a major part del Món i cada vegada més persones són considerades supèrflues per al funcionament del sistema econòmic. I atesa la centralitat de l'economia en l'organització social del capitalisme, la falta d'un rol econòmic clar i precís deriva, fàcilment, en la impossibilitat d'assumir rols familiars i socials<sup>9</sup>.

Pròxim a aquest factor econòmic hi ha un altre factor de disrupció, molt associat a la segona modernitat, o *modernitat líquida* (Bauman), que és la fragilització dels vincles socials, que comporta un risc notable d'erosió i pèrdua dels punts de contacte, afectius, cognitius i normatius, entre l'individu i la societat. No podem estendre'ns en el debat sobre les causes d'aquest fenomen, alhora complex, fascinant, ambivalent i potencialment devastador<sup>10</sup>, però sí que farem esment de les seves conseqüències: D'una banda, el qüestionament i la conseqüent absència de referents i models *sòlids* de comportament, ja siguin derivats de la tradició, de la religió o de subcultures de classe o professionals. De l'altra, encara més important, la *precarització* de les relacions personals, de família, d'amistat o de coneixença per raó de veïnatge, treball, etc. La pobresa o absència prolongada de lligams personals significatius i de models de referència pot portar a les persones, fins i tot a les que parteixen de situacions econòmica i socialment més aviat privilegiades, cap a veritables culs de sac, trajectòries vitals "extraviades", que comportin la seva expulsió o exclusió de l'accés als recursos, materials i immaterials que són la font del benestar personal.

Tenim, doncs, un conjunt de possibles causes generadores d'exclusió, que podem diferenciar entre aquelles que es deriven de factors estructurals de desigualtat i aquelles que es deriven de decisions individuals que podríem qualificar d'"errònies" (per exemple la decisió de no formar-se, o la de no buscar vincles socials, o la de descurar

<sup>9</sup> Una anàlisi d'aquest fenomen portada fins a les darreres conseqüències parla de "poblacions extingibles", cosa que el sistema aconsegueix a partir de la negació dels drets bàsics de ciutadania (Veure: Bialakowsky, López i Patrouilleau: "Prácticas gubernamentales en la regulación de poblaciones extingibles", a: Cimadamore i Cattani, pp. 147-190).

<sup>10</sup> De tots els singificants que s'han proposat per donar nom a aquest fenomen el que em sembla més encertat és el de "Societat multiopcional", proposat pel sociòleg suís Pater Gross. Rere aquest fenomen hi trobaríem, segurament, tant l'acceptació de la llibertat de consciència i d'elecció, com els avenços tecnològics, que trenquen barreres i multipliquen les opcions, com la ràpida mercantilització o "colonització" dels espais de la vida quotidiana per part del capitalisme (Habermas).

la pròpia salut...) per les conseqüències que acaben tenint sobre la persona. Quin tipus de causes pesen més?

És evident que al món, en general, la causa de la igualtat davant la llei ha avançat significativament, fins al punt que les formes més extremes de discriminació i opressió resulten inacceptables en la major part de països. Per altra part, l'esmentat procés d'individualització lògicament incrementa l'espai de les decisions vitals individuals (estudiar o no estudiar, casar-se o no casar-se, quedar-se o emigrar, participar o no participar en política, etc.), no determinades per lògiques grupals o comunitàries.

No obstant això, també és cert que en tots els països es manté una determinada estratificació social, així com institucions i pràctiques socials que afavoreixen la desigualtat, en major o menor mesura, en el mercat laboral, en l'accés als serveis bàsics, en la presa de decisions polítiques o fins i tot a l'hora de trobar parella. Com també és cert que la majoria de decisions aparentment individuals estan fortament condicionades per l'estructura d'oportunitats percebuda per cada persona en el moment de decidir, i aquestes percepcions es generen en el si d'estructures socials concretes, subjectes a les esmentades lògiques de discriminació<sup>11</sup>.

En aquesta nova realitat social, formada per elements clàssics, d'estratificació i discriminació, afeblits però persistents, més d'altres que guanyen força per moments, com l'absència de sentit i de vincles, la dualitat inclusió/exclusió (dins/fora) diríem que permet donar una explicació més completa i fidedigna del que està passant que no pas la dualitat "dalt/baix", que seria més pròpia d'una societat industrial de classes, on tothom tenia un lloc, encara que fossin llocs molt desiguals. Partint d'aquest marc teòric, l'exclusió social és identificada com la patologia social típica de la nova societat. Tot i que gairebé sempre acompanyada de l'adjectiu "social", l'exclusió és plantejada, de fet, com un fenomen "total", amb múltiples facetes (econòmica, política, cultural...) i extremadament dinàmic, que potencialment pot afectar qualsevol persona en un moment o altre de la seva vida.

Si fins ara hem parlat de les causes últimes de l'exclusió, de l'origen del fenomen, ara volem fer esment de les seves causes primeres, allò que anomenem "factors d'exclusió". La següent taula, on els nombrosos factors d'exclusió que es poden donar en els diversos àmbits de la vida es combinen amb els "eixos" estructurals de desigualtat, ens hauria de permetre copsar tota la complexitat del fenomen.

---

<sup>11</sup> En aquest punt veure: Puyol, pp. 203-221. La prova més evident d'aquest fenomen és que el principal factor explicatiu de la tria d'un itinerari formatiu i professional concret per part d'una persona jove és el conjunt format pel capital cultural i les expectatives professionals que li hagin estat transferides pels seus pares.

Taula 1: L'exclusió social des d'una perspectiva integral

Àmbits	Principals factors d'exclusió	Eixos de desigualtat social		
Econòmic	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobresa econòmica</li> <li>• Dificultats financeres</li> <li>• Dependència de prestacions socials</li> <li>• Sin protecció social</li> </ul>	<b>Gènere</b>	<b>Edat</b>	<b>Ètnia / procedència / nacionalitat</b>
Laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desocupació</li> <li>• Subocupació</li> <li>• No qualificació laboral o desqualificació</li> <li>• Impossibilitat</li> <li>• Precarietat laboral</li> </ul>			
Formatiu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No escolarització o sense accés a l'educació obligatòria integrada</li> <li>• Analfabetisme o baix nivell formatiu</li> <li>• Fracàs escolar</li> <li>• Abandonament prematur del sistema educatiu</li> <li>• Barrera lingüística</li> </ul>			
Sociosanitari	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No accés al sistema i als recursos sociosanitaris bàsics</li> <li>• Addiccions i malalties relacionades</li> <li>• Malalties infeccioses</li> <li>• Trastorn mental, discapacitats o altres malalties cròniques que provoquen dependència</li> </ul>			
Residencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sense habitatge propi</li> <li>• Infrahabitatge</li> <li>• Accés precari a l'habitatge</li> <li>• Habitatges en males condicions</li> <li>• Males condicions d'habitabilitat (amuntegament..)</li> <li>• Espai urbà degradat, amb deficiències o mancances bàsiques</li> </ul>			
Relacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deteriorament de les xarxes familiars (conflictes o violència intrafamiliar)</li> <li>• Escassetat o debilitat de xarxes familiars (monoparentalitat, solitud...)</li> <li>• Escassetat o debilitat de xarxes socials</li> <li>• Rebuig o estigmatització social</li> </ul>			
Ciutadania i participació	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No accés a la ciutadania</li> <li>• Accés restringit a la ciutadania</li> <li>• Privació de drets per procés penal</li> <li>• No participació política i social</li> </ul>			

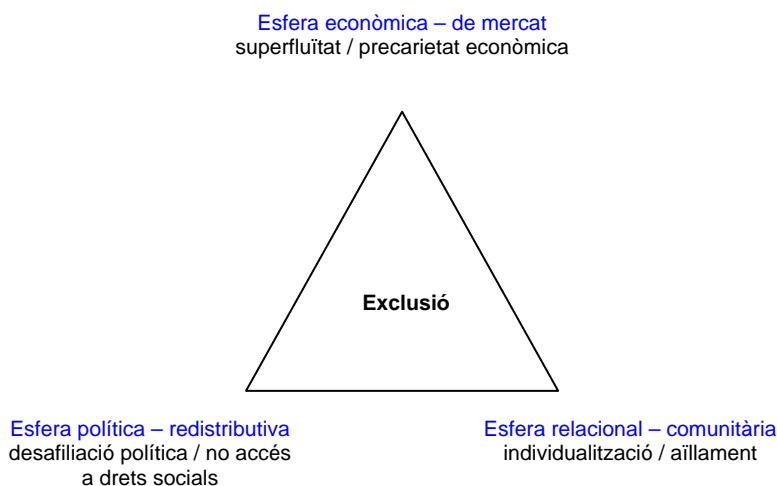
Font: Subirats (2004)

Per tal d'aconseguir una millor comprensió sistèmica, les múltiples causes de l'exclusió es solen agrupar en tres grans àmbits, que es corresponen amb les tres grans



dimensions o esferes de la vida: l'econòmica, la política i la relacional. La següent gràfica n'és un bon exemple.

Figura 1. Exclusió i esferes vitals



Font: Fleury / Subirats / Blanco, 2008.

Hi ha una pregunta clau, que fins ara ningú ha aconseguit respondre satisfactòriament,: Quan es pot considerar que una persona està exclosa? La resposta dependrà, lògicament, d'allò que entenguem per inclusió social. Si assumim que exclusió/inclusió no és una categoria binària, de blanc o negre, sinó que és una qüestió de grau, que admet matisos i vies alternatives, aleshores resulta molt complicat fixar un conjunt d'indicadors estàndard, vàlid per a tothom. Quan parlem d'exclusió hem de referir-nos, *grosso modo*, almenys a quatre categories:

1. Persones en situació d'exclusió.
2. Persones en situació de risc d'exclusió.
3. Persones en situació de vulnerabilitat.
4. Persones en situació d'inclusió més o menys comfortable.

Tenint en compte l'elevat nombre de factors d'exclusió, la diversitat de situacions en què es pot trobar cada persona és enorme. És cert que aquesta diversitat es troba fortament acotada per les pautes estructurals de desigualtat pròpies de cada societat; per norma general les persones que disposen de més recursos econòmics són també les que disposen de més relacions socials, un nivell educatiu més alt, una millor salut, etc. I viceversa. No obstant això, ni les trajectòries ni les situacions són sempre



coherents en totes les esferes. Aquesta *normalitat* també es pot trencar, i trencar-la hauria de ser un dels objectius principals, si no el principal, de les polítiques d'inclusió.

Tot seguit il·lustrem les quatre categories plantejades amb l'expressió que poden trobar en les tres esferes principals de l'exclusió.

Categoria	Esfera econòmica	Esfera comunitària	Esfera política
<b>Persones en situació d'exclusió.</b>	No tenen accés a béns i serveis bàsics (o ni tan sols una llar).	No compten amb vincles afectius i amb molts pocs o cap vincle significatiu	No tenen dret a vot. Políticament no compten més que com a caps de turc.
<b>Persones en situació de risc d'exclusió.</b>	Acumulen deutes i cada cop els costa més afrontar els pagaments (i a la primera dificultat afegida tot se'n podria anar en orris).	Mantenen vincles acotats a un nucli familiar bastant reduït i tensionat per males experiències o per dificultats econòmiques o d'altre tipus.	Pràcticament no voten mai; fa temps que s'han desentès de la política i no saben quins són els seus drets ni què poden reclamar als poders públics.
<b>Persones en situació de vulnerabilitat.</b>	Tenen dificultats per arribar a final de mes (o podrien tenir-les aviat, si no els renoven el contracte, o si apugen el tipus d'interès de la hipoteca, o si es posen malalts, o si es produeix un divorci...).	Mantenen vincles familiars més o menys estables i també certs vincles d'amistat i comunitaris en l'entorn més proper, però escassos i de difícil manteniment per falta de temps. No tenen relacions significatives fora del seu entorn social.	Segueixen la política amb interès i normalment voten però no disposen de temps per mantenir-se al corrent del que passa, o quan en tenen, no disposen de la informació o dels contactes necessaris per entrar en el sistema i assumir un paper més actiu.
<b>Persones en situació d'inclusió més o menys comfortable.</b>	No tenen dificultats per arribar a final de mes i, si més no a curt o mig termini, és molt improbable que en tinguin. Si apareix un problema imprevist greu disposen de mecanismes (assegurances, propietats, xarxa familiar i social) per limitar-ne els efectes.	Disposen de vincles nombrosos i estables a diferents nivells: família – nuclear i extensa-, amics, coneguts i xarxa social en general. La xarxa de relacions es va adaptant en funció dels canvis en al vida familiar i laboral.	Participen en política a través de diversos mitjans. Coneixen bé el sistema i disposen de relacions per accedir-hi. Sovint formen part d'alguna organització política i fins i tot han format part d'alguna candidatura.

Font: Elaboració pròpia

El llindar de l'exclusió social es supera a partir del moment en què diversos factors generadors d'exclusió s'acumulen i van reforçant-se els uns als altres. Es constata, a més, que aquest procés pot durar pocs o molts anys, que pot anar endavant o enrere, i que cada persona pot experimentar-lo de forma diferent, d'acord amb la seva particular circumstància vital, encara que en molts casos les causes i els condicionants siguin similars. Per tant, hi ha motius per a la preocupació, perquè l'exclusió és una realitat present i amenaçadora, però també per a l'esperança, perquè hi ha poques situacions d'exclusió que siguin irrecuperables, i totes són susceptibles de millora. Essent conscients, però, que l'exclusió no es pot abordar únicament amb l'instrumentari clàssic de les polítiques socials –redistribució i serveis públics universals-, sinó que cal pensar i posar en pràctica altres coses.

## **Apunt: Els impactes de la crisi global sobre l'exclusió**

Des de l'any 2007 una crisi financera sense precedents en els darrers setanta-cinc anys ha arrossegat l'economia productiva a una reducció molt significativa del seu creixement i, amb això, a la pèrdua de milions de llocs de treball i d'una part important dels ingressos públics. Si bé la crisi no ha estat igual a tot el Món, ni en durada ni en intensitat, és indubtable que ha incrementat la vulnerabilitat de centenars de milions de persones, així com la de les institucions democràtiques que les haurien de representar i també protegir en cas de necessitat. Tot seguit analitzarem amb més detall els impactes de la crisi sobre camps essencials de la vida local.

### **Crisi al mercat de treball**

Segons dades de l'OIT de setembre de 2010, des de l'inici de l'actual crisi econòmica trenta-quatre milions de persones a tot el món han perdut el seu lloc de treball, un ranking encapçalat pels EUA i Espanya. Des de l'any 2007 s'han produït nombroses fallides d'empreses, així com altres tancaments o dràstiques reduccions de plantilla a causa de la sobreproducció o de la deslocalització total o parcial de la producció cap a d'altres països. Pel que fa al treball per compte propi, bona part dels autònoms i petits empresaris han "llançat la tovallola", incapaços d'afrontar una caiguda tan brusca i duradora de la facturació.

Aquesta situació ha intensificat encara més la segmentació del mercat de treball, amb un grup, minoritari en la majoria de països, de persones amb feines estables, ben remunerades i amb protecció social, enfront d'un altre grup cada vegada més nombrós de persones que, en el millor dels casos, disposen de feines inestables, mal remunerades i desprotegides. En aquest grup hi ha una clara sobrerepresentació de dones, joves, immigrants i membres de minories ètniques, fet que posa de manifest els límits del model meritocràtic, on suposadament les oportunitats haurien d'estar a l'abast de tothom. En aquesta estructura sociolaboral hi faltarien encara dos grups, els dos extrems: dalt de tot, el selecte i tanmateix creixent grup dels molt rics, que poden viure del treball dels altres. I a baix de tot les persones en situació irregular, totalment desprotegides, que miren de sobreviure amb treballs esporàdics i irregulars o, en alguns casos, amb activitats delictives.

Davant d'aquesta situació, l'única alternativa que plantegen els governs, un cop esgotats els estímuls anticíclics de tipus keynesià, és la d'intentar incrementar la competitivitat del teixit productiu nacional i obrir nous mercats a l'estranger. És a dir, tornem a situar-nos en hipòtesis d'un fort i generalitzat creixement econòmic. En la mesura, però, que es van posant en evidència els límits biofísics del planeta i, en conseqüència, els costos reals d'un model basat en el consum desafortat, però molt desigual, d'energia i matèries primeres, s'esvaeix la il·lusió d'una societat basada en el mercat en la qual (gairebé) tothom podria accedir a un treball (dignament) remunerat.

Amb un camp de joc limitat, si no canvien les regles cada vegada serà més difícil basar la interacció social en jocs de suma positiva. La crisi ens ha posat al davant la

crua realitat dels jocs de suma zero –quan s’han quadrar els pressupostos públics-, o fins i tot de suma negativa, com quan es tanquen empreses viables per obtenir beneficis financers a curt termini, o quan es malmet l’entorn per obtenir uns rèdits més aviat magres.

### **Crisi als poders públics**

Si bé en les fases inicials de la crisi van ser els Estats els que van intervenir, utilitzant les seves reserves de crèdit per evitar un col·lapse dels mercats i de l’activitat econòmica, al cap de poc temps aquests mateixos Estats s’han trobat davant d’una situació molt complicada pel que fa a les seves finances, per la combinació explosiva entre despeses creixents i ingressos decreixents en percentatges de fins a dos dígitos.

Això ha acabat repercutint, en major o menor mesura segons les circumstàncies de cada país, en el volum de la despesa pública. S’han produït reduccions molt significatives, però aquestes no han afectat per igual l’estructura del pressupost. Tot i que finalment també s’ha dut a terme una reducció sensible de les retribucions dels treballadors del sector públic, podríem dir que fins ara les retallades han afectat, especialment, aquells programes i serveis que, sense pertànyer all nucli dur dels serveis bàsics, jugaven o podien jugar un paper important en les polítiques d’inclusió.

En molts casos, els governs locals han estat encara més afectats per la crisi, perquè han vist minvades tant les seves bases impositives com les transferències dels governs estatals i regionals, i disposen de poc marge de maniobra per accedir a fonts externes de finançament. Així, a banda de posar fre a les inversions, molts ajuntaments han suprimit programes de dinamització en espais públics, d’atenció a la diversitat en escoles i centres sanitaris, de suport a la formació extracurricular i, en general, els ajuts econòmics a les activitats de les associacions veïnals, culturals, esportives, juvenils...<sup>12</sup>

Per tant, podríem dir que la capacitat dels poders públics, i específicament dels governs locals per promoure la inclusió social s’ha vist minvada, i les perspectives a mig termini no són bones, atès el dèficit estructural que arrosseguen moltes d’aquestes administracions. La crisi econòmica, amb la crisi fiscal i pressupostària que se n’ha derivat, suposa un motiu més per plantejar un canvi en les polítiques d’inclusió. Potser no és el motiu més important, però sí, segurament, el detonant que podria desfermar els canvis.

### **Crisi a la societat**

La crisi també ha posat en evidència, a vegades de forma brutal, la fragilitat de molts projectes personals familiars i socials. N’hi ha hagut prou amb una frenada de

<sup>12</sup> En aquest punt resulta molt il·lustrativa l’anàlisi que fa Paulais, pp. 10-12.

l'economia i la subsegüent contenció del sector públic per fer aflorar la precarietat existencial de milions de persones. Perquè l'altra cara de la moneda del dinamisme i la flexibilitat de les urbs globalitzades és justament això: l'extrema vulnerabilitat de moltes les persones que hi viuen. Per les ciutats dinàmiques del món globalitzat hi circulen fluxos constants de gent nova a la recerca d'oportunitats, persones que en molt bona part han hagut de deixar enrere, amb les seves arrels, les seves pertinences i les seves xarxes de suport, familiars o d'amistat.

A manca d'un capital propi (econòmic, familiar-social, polític) els *urbanites* vulnerables han de confiar la seva sort a l'obtenció d'un flux continu d'ingressos que els permeti seguir finançant alimentació, habitatge i altres serveis bàsics, sigui per la via del treball a compte propi o assalariat, per la via de les transferències de l'Estat. Quan això acaba fallant, els ingressos s'intenten garantir per vies irregulars (treball no declarat) o purament delictives. No és infreqüent la combinació, per part de les famílies, de dues o tres fonts de recursos, regulars i irregulars. En aquest sentit, allò que sorprèn és l'aparent (o suposada) sorpresa de l'opinió pública davant l'increment del nombre de robatoris i atracaments, tres anys després de l'inici d'una crisi que no ha pogut ser afrontada amb una adequada protecció social.

Si parlem del gruix de les classes mitjanes en què la base existencial no està en perill, si més no de moment, la crisi ha comportat la proliferació de la por: por a la pèrdua d'un estatus que es considerava garantit, por a no poder garantir el benestar futur, per a si mateix o per als fills. L'extrema "ansietat per l'estatus"<sup>13</sup> present en determinats cercles socials no és aliena a un dels principis clau de la globalització realment existent: *winner takes all*; és a dir, el millor s'ho emporta tot (salari, premis, consideració pública...) i, a més, és bo que sigui així, perquè no pot haver-hi millor estímul que aquest per a la competitivitat. Aquest fenomen, que trobem replicat en la cultura, l'esport i altres àmbits socials, a banda de focalitzar les vides cap a una mena competició despietada i inacabable, multiplica el rebuig a tot allò que se suposa que és "inferior" perquè no està en el primer nivell. Per entendre'ns, és com una "arma d'exclusió massiva" per la via de la ignorància i el menysteniment.

### **La crisi com a oportunitat?**

Tota crisi, també la que patim actualment, porta dins seu el potencial d'un canvi en positiu. Les patologies d'un sistema sovint no són evidents per a la majoria fins que els seus efectes, esclaten amb virulència. Ara veiem que la crisi provoca un ràpid increment de les situacions d'exclusió, però sabem que el sistema ja era fortament excloent abans de l'esclat de la bombolla financera. El creixement viscut a la llarga dècada prodigiosa de 1995-2007 va comportar una intensificació sense precedents del procés de mercantilització de la societat, perquè el miratge en què vivíem feia pensar a molta gent que tot era possible amb diners, i que hi hauria diners per a tot i per a

<sup>13</sup> Aquest tema va ser desenvolupat de forma magnífica i concisa per Alain de Botton en la seva obra "Status Anxiety".

gairebé tothom; és a dir, per a tothom menys un inevitable reducte de persones excloses.

El xoc sobtat amb els límits econòmics, ecològics i socials de la realitat suposa una oportunitat per desmercantilitzar part de les nostres vides, recuperant temps i espais per generar noves solidaritats i mobilitzacions per una societat més forta i més sostenible en tots els aspectes. Tanmateix, també augmenta el risc de derives egoistes, de tancaments i regressions violentes enfront la inevitabilitat dels canvis. La política, una política democràtica basada en el diàleg, esdevé més important que mai en uns moments en què està fortament desprestigiada.

Si es vol sortir d'aquest atzucac, caldrà pensar i posar en pràctica noves formes, més inclusives, de generar béns i serveis, de generar protecció social i de generar vincles entre les persones. Ho veurem en la part final del treball. Abans, però, cal saber què volem dir quan parlem d'inclusió.

## 2.2 Les dimensions de la inclusió

La inclusió social és, lògicament, un concepte almenys tan complex i multidimensional com l'exclusió que pretén resoldre. Hem identificat cinc dimensions de la inclusió, directament vinculades amb cinc necessitats humanes bàsiques, que explorem tot seguit: l'ocupació, la protecció, el reconeixement, el vincle i la participació.

### 2.2.1 La inclusió com a ocupació

En la immensa majoria dels països, el treball remunerat és la porta d'entrada a recursos essencials, que les persones necessiten per esdevenir membres de la societat de ple dret: ingressos estables que permeten costejar els béns de primera necessitat i establir-se en una llar pròpia, protecció social, un cert estatus. El treball remunerat aporta a la persona, més enllà dels recursos necessaris per viure, coses tan essencials com la pràctica i el desenvolupament de les pròpies facultats, vincles socials significatius i, sobretot, autoestima i un sentit de dignitat personal, pel fet que un es fa responsable de si mateix i corresponsable de la societat em què viu, a la qual contribueix amb els seus impostos. Els efectes de la desocupació en les persones han estat estudiats i descrits a bastament: pèrdua progressiva de capacitats, de contactes socials, de motivació, d'autoestima... i un risc molt elevat de patir depressió<sup>14</sup>.

Podem parlar, però, d'ocupació en un sentit més ampli, de realització de tasques amb sentit, utilitat i/o reconeixement social, que es poden desenvolupar al marge del mercat

---

<sup>14</sup> Veure, en aquest punt, Amartya Sen.

de treball, en el si de la família, del grup i/o de la comunitat. Aquest tipus d'ocupació pot aportar els mateixos beneficis que el treball remunerat, però li manca un factor essencial: l'accés a la renda. Per això la capacitat del tercer sector per generar activitats atractives i potenciadores de la inclusió dependrà, en molt bona mesura, de l'existència de vies alternatives per accedir a una renda que permeti subsistir, alternatives que passen, gairebé sempre, per la intervenció directa de l'Estat.

### **2.2.2 La inclusió com a protecció**

La protecció, en el sentit de seguretat, és un valor essencial per al benestar de les persones; en bona mesura, ens impulsa a viure en societat. Ens unim per protegir millor la nostra integritat física i mental, i en la mesura que aquesta protecció funciona raonablement, ens sentim part del grup, i hi confiem. El propi concepte de *seguretat social* ja ens indica l'essència d'allò que ha arribat a ser un tret consubstancial (de civilització) de les societats contemporànies.

En aquest punt parlem, doncs, de l'accés als recursos (via transferències de renda) i als serveis públics (sanitaris, socials, de seguretat, etc.) que garanteixen a les persones una certa protecció enfront adversitats, en bona part inevitables, com els accidents, les epidèmies i els crims, que poden malmetre la salut i el patrimoni, i d'altres que deriven en una pèrdua, gradual o sobtada, de la capacitat d'autosostenir-se, com són la malaltia, els accidents, l'atur forçós o l'envelliment. I parlem, també, de promoció de la salut pública i de la provisió de serveis sanitaris que siguin accessibles per al conjunt de la població.

Els mecanismes de protecció social tenen una altra finalitat, no menys important: disminuir les desigualtats de renda i riquesa generades per la desigual dotació de capacitats entre les persones i per la pròpia lògica del sistema econòmic capitalista. És prou conegut que quan una societat no disposa de polítiques socials, un gran nombre de persones es veu abocades a viure en els seus marges, lluitant per subsistir en un entorn insalubre i miserable, fent ús de tots els mitjans que estiguin al seu abast, lícits o il·lícits. En aquest sentit la corelació entre desigualtat social i criminalitat és evident.

### **2.2.3 La inclusió com a reconeixement**

En les societats contemporànies la diversitat creix, des de fa dècades, de forma constant. I no només ho fa a causa de l'increment exponencial de la mobilitat residencial, que posa en contacte persones de les ètnies, nacionalitats i llengües més diverses, sinó també per la diversificació de les opcions religioses, polítiques, sexuals, alimentàries i altres, conseqüència d'un procés d'individualització que s'ha emportat per endavant, gairebé arreu, les barreres a la llibertat de consciència i d'elecció. Finalment, hem de parlar de diversitats que no són fruit d'una elecció, sinó de la fatalitat, com les que s'originen per raó de creixents desigualtats econòmiques i



socials, així com per (dis)capacitats físiques o mentals. En conjunt, podem dir que les societats homogènies que fonamentaven l'imaginari dels estats-nació han deixat d'existir.

La diversitat no fa més que reflectir l'enorme riquesa i complexitat de la vida humana. Se la pot veure com una reserva inesgotable de coneixement i experiència, però també se la pot utilitzar amb finalitats espúries, de caire econòmic, social o polític. És molt habitual, per exemple, que la diversitat serveixi com a pretext per justificar un tracte desigual entre persones, o directament l'exclusió de determinades persones de l'accés a espais, béns o serveis considerats valuosos. Aquestes pràctiques, que anomenem discriminació, generen molts costos personals i socials. Allò que està en joc no és tan sols la igualtat d'oportunitats, sinó també el sentit de dignitat de les persones, que és fonamental per sentir-se i actuar com a membre de ple dret d'una comunitat. Sennet<sup>15</sup> va exposar de forma convincent la relació que s'estableix entre el respecte que una societat és capaç de mostrar pels seus elements més dèbils i la capacitat d'aquests de superar-se i tirar endavant.

Certament, les societats han mostrat capacitat d'adaptació a la nova realitat, de tal manera que s'han produït avenços generalitzats cap al reconeixement de la diversitat i la no discriminació. Amb tot, encara queda molt camí per córrer, i no ens podem permetre retrocessos de cap tipus, a no ser que vulguem assumir una gran quantitat de dolor i d'exclusió social.

#### **2.2.4 La inclusió com a educació**

Formar part d'una societat implica conèixer, almenys a nivell bàsic, els seus codis de comunicació i els coneixements necessaris per entendre i situar-se satisfactòriament en les esferes de la vida on es poden satisfer les necessitats biopsicològiques de cada individu<sup>16</sup>. El procés de socialització consisteix, bàsicament, en la transmissió, i l'esperat aprenentatge per part de les noves generacions, de tot allò que les generacions adultes consideren necessari per a la vida. S'inicia tot just néixer, en l'àmbit de la família, i continua, de forma principal però ni molt menys exclusiva, a les institucions creades amb la funció específica d'educar. I a mesura que les societats esdevenen més obertes, dinàmiques, complexes i tecnificades els requeriments formatius necessaris per poder incorporar-se i mantenir-se a l'estructura productiva creixen i es diversifiquen, de tal manera que, d'una banda, el període formatiu dels joves esdevé més llarg i costós; de l'altra, l'educació continuada al llarg de la vida

---

<sup>15</sup> Senté (2003).

<sup>16</sup> Certament, en un mateix territori poden (co)existir pacíficament dues o més comunitats quasi paral·leles, amb llenguatges i pràctiques culturals diferenciades, vinculades únicament a través de la comunitat política, és a dir, un Estat compartit. En aquests casos el procés d'inclusió es juga a dos nivells, relativament independents: la inclusió en la comunitat (ètnica/cultural) i la inclusió en la societat (política), en les quals l'educació, formal i informal, hi té un paper essencial.

passa d'opció a necessitat. En aquest sentit, el cas de les noves tecnologies de la informació i la comunicació és paradigmàtic.

És per això que podem afirmar que, en les societats actuals, la inclusió es juga en molt bona part en els escenaris de la transmissió de coneixements i sabers. Quins són i com són aquests escenaris? Formals o informals? Públics o privats? Prestigiats o desprestigiats? Integradors o segregats? Gratuïts o inaccessibles per a les rendes modestes? En definitiva, apropiats o inapropiats per fer possible que tothom tingui l'oportunitat real d'accedir a les capacitats que li permetin viure i desenvolupar-se de forma autònoma en societat? Atesa la magnitud del repte, intuïm que una societat inclusiva requereix que la funció educativa sigui exercida i estigui present en tota mena d'escenaris, garantint però, un tronc educatiu comú, que permeti garantir la transferència universal d'un nucli irrenunciable de codis i valors compartits.

### **2.2.5 La inclusió com a vincle**

Els éssers humans són éssers socials. Més enllà de la imperiosa necessitat de cura prolongada que tenen les cries humanes per poder sobreviure, no és possible construir una vida veritablement humana des d'una situació d'estricta aïllament.

Disposar de lligams i xarxes socials en quantitat i qualitat es correlaciona positivament amb els nivells de renda, de formació i de benestar. I és que les relacions socials aporten, a més de la possibilitat de compartir recursos i suports amb els quals la vida pot guanyar en eficiència i seguretat, un bé essencial anomenat informació; sobretot informació pràctica, útil en els diversos àmbits de la vida en societat.

Tot i tractar-se, aparentment, de la dimensió menys política de totes, al capdavant té una rellevància enorme, tal i com va analitzar i demostrar, de forma brillant, el politòleg nordamericà Putnam. Segons aquest autor, les relacions que s'estableixen entre persones més enllà del nucli familiar constitueixen un veritable capital social que, generant i reforçant valors estratègics com la confiança, faciliten el funcionament de l'activitat econòmica i de les institucions en general.

### **2.2.6 La inclusió com a participació**

Parlar de la inclusió com a participació és, de fet, una altra manera de formular la nostra pregunta de recerca. No és una dimensió com les altres quatre, sinó qualitativament diferent, ja que, en principi, la política té la vocació de condicionar el conjunt de la vida social, a través del discurs i l'acció dels membres de la societat en tant que actors polítics. Amb la participació s'exerceix una ocupació plena de sentit, i es s'estableixen vincles molt potents; a través de la participació es lluita contra la discriminació i per millorar els serveis públics i les condicions de treball. És per això



que, com veurem tot seguit, no són pocs els pensadors que han arribat a considerar la inclusió com un fenomen de naturalesa essencialment política.

Val a dir que quan parlem de participació no limitem el seu significat a l'exercici del sufragi actiu o passiu, ni tampoc a la militància partidista, ni al fet de prendre part en espais de democràcia deliberativa o directa, com ara consells sectorials, audiències públiques o consultes ciutadanes. Tot això és essencial, però també cal considerar el fet de formar part activa d'entitats o col·lectius que treballen amb la idea de produir valor públic, ja sigui a través de la defensa de determinades causes, de l'organització d'actes públics, o del suport a col·lectius en dificultats, per posar alguns exemples. Estem convençuts que tot això té, en major o menor mesura, un impacte també polític.

Parlem, al capdavant, de ciutadania; d'una idea dinàmica de ciutadania, articulada des dels valors de la igualtat d'oportunitats, la solidaritat, la democràcia i l'autonomia personal. És una ciutadania que només pot créixer i consolidar-se a través del seu propi exercici, deixant de ser un simple receptacle o contenidor de drets reconeguts, per convertir-se en un exercici permanent de corresponsabilitat i solidaritat davant els problemes comuns.

En els temps actuals, en què el missatge –no ens atreviríem a dir-ne discurs- de rebuig o apatia envers la política ha assolit una força innegable en les diverses capes socials, es fa difícil donar plausibilitat a la idea de participació com a requisit essencial de la ciutadania i base de “tota la resta” (les llibertats, els serveis, la cohesió...). No obstant això, sabem que el nivell de participació d'una societat es correlaciona positivament amb la qualitat del seu sistema democràtic i amb els nivells d'inclusió social<sup>17</sup>.

### **2.3 Contradiccions i febleses del discurs de la inclusió**

Com ja hem comentat, el paradigma de la inclusió ha acabat sent assumit per bona part de la comunitat acadèmica i s'ha anat incorporant al discurs polític dels partits i de les institucions. Aparentment, la teoria de la inclusió social té prou força explicativa i normativa com perquè se l'hagi arribat a considerar el nou paradigma d'acció de les polítiques socials<sup>18</sup>. Tanmateix, des dels anys 90 fins a l'actualitat, la noció d'exclusió social s'ha mantingut força ambigua, variant en funció de les disciplines acadèmiques en què es treballa i dels corrents ideològics i els contextos culturals i institucionals des dels quals s'aplica. Ras i curt, des de projectes polítics molt diversos, fins i tot contraposats, s'ha fet bandera de la inclusió social. Així les coses, se'ns plantegen nombrosos dubtes i algunes sospites que caldria aclarir abans que decidim assumir, o no, la inclusió com un paradigma vàlid per al progrés de les societats urbanes del

---

<sup>17</sup> Només cal posar de costat els diversos rànquings que s'elaboren per mesurar la posició i el progrés dels Estats en aquests temes. Invariablement els països escandinaus ocupen les primeres posicions en qualitat democràtica, igualtat econòmica i benestar social.

<sup>18</sup> En aquest punt vegeu: Godàs.

segle XXI, en un sentit de justícia i equitat. Es tracta de veure fins a quin punt el paradigma de la inclusió pot arribar a ser econòmicament esbiaixat, culturalment homogeneïtzador, socialment estigmatitzador i políticament inconscient i irrellevant.

### 2.3.1 Econòmicament esbiaixat?

Hi ha tota una línia de pensament, subscripta per la major part de les institucions polítiques i econòmiques rellevants a nivell europeu i global, que s'ha adherit al paradigma de la inclusió des d'una visió bàsicament economicista. Segons aquest plantejament, en un món mercantilitzat només es poden considerar inclosos aquells que gaudeixen d'una certa independència econòmica, ja que d'ella depenen, a més del nivell de consum que hom es pot permetre, altres elements essencials de la persona, com el seu sentit de dignitat i de valor personal, sense els quals no es pot actuar en societat en peu d'igualtat. La independència econòmica pot ser finançada, en la fase adulta de la vida, amb rendes de la propietat o del treball. Per a la immensa majoria de la població la inclusió requereix, doncs, una inserció efectiva en el mercat laboral. Quan aquesta inserció fracassa s'obre, inevitablement, el camí cap a l'exclusió.

Tot i estar d'acord amb la posició troncal de l'ocupació en el procés d'inclusió social, també considerem que tota visió centrada de forma exclusiva en el treball-renda trontolla quan comencem a incloure en l'equació fenòmens com:

- El treball no remunerat, bàsicament el treball reproductiu, que ocupa bona part de la població i és una premissa del treball productiu, tot i que se li negui reconeixement i compensació. Si la independència econòmica és essencial, hem de considerar com a excloses totes aquelles persones que accedeixen a la renda a través de la parella (normalment el marit), o dels pares (en el cas dels joves sense feina), o d'altres arranjaments familiars?
- El treball precari i mal remunerat (els anomenats *working poor*) que ens demostra que una persona pot estar exclosa, a efectes pràctics, malgrat la plena inserció en l'economia formal, quan això es fa en condicions precàries i per salaris indignes, que no cobreixen les necessitats més bàsiques. En aquest punt té sentit preguntar-se què és pitjor per a una persona, si l'exclusió laboral, amb totes les seves conseqüències, o una inclusió en el mercat de treball molt desfavorable, assolida a través d'un treball precari, mal pagat i amb nul reconeixement social. Aquesta és una pregunta que es fan totes les persones que transiten per situacions com aquestes, i sovint la conclusió a la qual arriben és que, en determinades condicions, és millor abandonar l'opció del treball formal i optar per vies com el suport de l'Estat –via transferència-, el treball informal i/o la delinqüència<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Vegeu : Jordan.

- L'atur com a fenomen estructural en un món amb una producció agrícola i industrial híper-tecnificades, on la creació d'un nou lloc de treball de qualitat va associat a un nivell d'inversió i de formació cada vegada més elevats. En l'economia postfordista, si la inclusió educativa falla, poca cosa es pot esperar de la inclusió ocupacional.

En definitiva, si en temps de bonança l'estratègia basada en la (plena) ocupació fa curt, en temps de crisi encara més. En aquestes condicions, vincular la dignitat i la felicitat humanes exclusivament a l'accés a la díada treball-consum ens sembla un exercici irresponsable o, més aviat, un discurs interessat per part de les institucions, privades i públiques, que controlen el gruix de l'economia mundial i tenen un interès objectiu en mantenir baix el preu de la força de treball. És des d'aquests grups socials dominants que s'ha anat instigant, des de fa 30-40 anys, una mena de condemna moral de l'atur i s'han impulsat polítiques de reincorporació al món laboral a qualsevol preu (*workfare*), sense tenir en compte el cost d'oportunitat d'altres opcions socialment útils, com la cura de la família, la implicació en la comunitat o fins i tot l'exercici de les arts.

Estem d'acord en què la dimensió econòmica és la més important per a la inclusió, però la nostra reflexió parteix de premisses molt diferents. Considerem que el factor clau no és l'accés al mercat de treball, sinó els nivells de desigualtat que poden arribar a generar les pautes de distribució de la riquesa i la lògica del mercat de treball. Assumint com a inevitable una certa desigualtat econòmica, fruit de la desigual distribució de capacitats entre les persones, les estructures, els nivells i les conseqüències de les desigualtats econòmiques admeten variacions molt significatives entre països. I és important tenir clar, en aquest punt, que existeix una clara relació entre desigualtat econòmica i exclusió social, demostrada empíricament en nombrosos estudis<sup>20</sup>. En les societats de mercat del món globalitzat la inclusió passa, inevitablement, per la contenció i la correcció de les desigualtats econòmiques i, encara més, dels seus impactes *contaminants* sobre les esferes no econòmiques de la societat<sup>21</sup>. Considerem essencial prendre consciència d'aquest fet per poder plantejar polítiques adequades.

### 2.3.2 Homogeneïtzador i promotor del conformisme?

Tal i com planteja Rosetti, hi ha un debat encara no resolt sobre "*quin és el concepte antitètic d'exclusió*"<sup>22</sup>. El problema no és que disposem de diversos candidats per

<sup>20</sup> Judt, pp. 29-31. Constatant els vincles entre desigualtat econòmica i criminalitat, morbiditat i altres patologies socials, Judt considera la desigualtat com un fenomen *corrosiu* de les societats.

<sup>21</sup> En aquest punt l'autor de referència és Michael Walzer (1983).

<sup>22</sup> Rosetti, p. 31.

posar-li un nom (a més d'inclusió, es parla sovint d'integració, d'inserció, de cohesió,...), sinó que no hem arribat a cap acord sobre el(s) significat(s) del concepte. Pot anar des de l'adopció completa i acrítica dels continguts de la superestructura cultural de la classe dominant, per dir-ho en termes marxistes, fins a l'accés a drets i deures en condicions d'igualtat, per sobre de les diferències ètniques, culturals, econòmiques, etc.

El més habitual, però, és que les societats formulin ideals d'inclusió basats en trets culturals molt específics. Tot i la gran diversitat existent en formes de vida, en les societats actuals predomina un ideal basat en els nivells de consum que hom és capaç de finançar, tant si es tracta de consums materials com immaterials (relacions, experiències, *cultura...*), més que, per exemple, els nivells de compromís i participació social. És el reflex perfecte d'una societat d'individus estructurada a partir del mercat, que sol menystenir qualsevol situació vital que escapi al model estàndard de persona o família *feliçment inclosa*, amb treball (ben) remunerat (almenys l'home de la casa), habitatge en propietat i consum conspicu; més enllà dels casos excepcionals, calculadament desviats, que corresponen a icones del món de la cultura, de l'esport o de l'espectacle.

Així les coses, hi ha una tendència a definir i problematitzar com a "exclusió" situacions que, de fet, només reflecteixen maneres diferents d'entendre la realitat i de viure la vida. Tot i que el ventall d'allò que és socialment admissible i, fins a cert punt, "normal", s'ha anat ampliant en la majoria de països durant les darreres dècades, la tendència a buscar homogeneïtats és encara massa present. Les persones i grups excessivament diferents generen rebuig i, si veiem que no poden arribar als nivells de vida que considerem dignes, tendim a pensar que se les ha d'ajudar. Sovint, però, no es tracta tant d'ajudar la persona suposadament exclosa com de reafirmar l'estatus de les majories que, situades en el *mainstream* correcte, necessiten veure confirmat que les seves opcions vitals són les úniques vàlides, i els privilegis que se'n deriven, justificats.

Però les persones són diverses, i les societats que configuren encara més; d'una diversitat cada cop més irreductible. Basar l'ideal d'inclusió en un ideal molt acotat de vida porta, de forma ineluctable, a enfocar malament el problema i a plantejar solucions equivocades, castradores de totes aquelles iniciatives no suficientment convencionals. Perquè quedar fora del model normatiu de ciutadà comporta, d'entrada, un risc elevat de rebre l'estigma que la societat reserva a les persones excloses, un estigma que s'associa directament a pobresa en el sentit més ampli del terme, a marginalitat, a desesperació, a persona fallida.

Aquesta manera d'entendre la l'exclusió com a estigma carregat amb les connotacions més negatives és funcional per a les estructures de poder, en dos sentits: D'una banda, reforça, per contrast, l'atractiu model normatiu d'inclusió (únic desitjable i realment possible); de l'altra, facilita la subjecció de determinats col·lectius que estan *fora de la norma* (immigrants sense papers, drogodependents, persones sense sostre, prostitutes, etc.) als dispositius de control de les societats. Perquè si l'estigma és assumit de forma acrítica, atorgar a algú la categoria d'exclòs social permet situar-lo

en un altre pla, el dels éssers humans incomplets, incompetents i incapaços d'afrontar la vida. Com a tals, se suposa que no poden participar com a membres de ple dret en els afers de la comunitat i se'ls ha de tutelar.

El mecanisme d'estigmatització està tan interioritzat que el més habitual és utilitzar-lo de forma inconscient, fins i tot quan allò que es busca és d'ajudar els que pateixen. És necessari, però, prendre consciència, que aquesta manera d'enfocar el problema, aquesta *estigmatització benintencionada*, no és més que paternalisme, des del qual es nega a les persones i grups més desfavorits la possibilitat de millorar la seva situació amb els seus propis mitjans, intentant camins potser diferents però igualment vàlids.

La pressió de la majoria felïçment inclosa per l'assimilació de les minories es dona a nivell individual, grupal i comunitari. Això implica també una tendència a plantejar respostes (polítiques per la inclusió) massa homogènies, que no tenen prou en compte la importància del context local, d'aquest l'espai concret i proper on els processos d'exclusió i d'inclusió de les persones s'esdevenen i es desenvolupen dia a dia.

Encara que, com hem vist, el paradigma de la inclusió recupera i dona valor a la dimensió local, l'aplicació que se n'ha fet a l'hora de formular directrius o programes d'acció des dels poders públics no ha respectat prou aquesta perspectiva. Encara hi ha tendència una tendència molt forta a pensar la realitat social i política en categories homogènies i tancades. Aferrant-se al concepte clàssic d'Estat-nació i al principi de solidaritat nacional que se'n deriva, en molts casos s'han primat els plans d'acció de base estatal i no s'ha procedit a una transferència significativa de recursos cap als ens territorials, especialment els locals. I en aquells països on la pluralitat interna no està suficientment reconeguda, s'ha mantingut, com a requisit necessari per a la inclusió social, l'adopció dels trets lingüístico-culturals que configuren la identitat del grup majoritari del país, obviant que, més enllà de la dimensió cultural, els contextos locals es singularitzen sovint per coses encara més essencials, com els trets biogeogràfics (clima, paisatge, recursos...) i la base econòmica i els tipus d'activitats amb què la gent es guanya la vida.

Individus i comunitats donen un mateix tipus de resposta quan se'ls nega el reconeixement com a actors en peu d'igualtat i la possibilitat de triar un itinerari propi de vida i desenvolupament. Aquesta resposta normalment és el conformisme, que té com a resultat una versió poc o molt devaluada del model estàndard, en un context d'apatia i estancament.

### **2.3.3 Políticament inconscient i irrellevant?**

El discurs de la inclusió ha estat criticat amb duresa per la sociologia clàssica, especialment per l'anomenada *class sociology* britànica, que en qüestiona dos pressupòsits essencials: 1. Que la individualització i la superació dels marcs nacionals tinguin un pes tan rellevant en la configuració de la societat (són qüestions que només preocupen a certes minories, normalment benestants) i 2. Que les classes socials

hagin perdut poder explicatiu per entendre les desigualtats entre les persones. D'acord amb aquesta visió, no ens trobaríem davant d'un canvi d'època, sinó amb versions actualitzades de les velles desigualtats i conflictes de classe. En la versió més extrema d'aquesta crítica, s'acusa els defensors d'aquest nou plantejament d'ocultar o si més no minimitzar la importància dels conflictes de classe i accelerar així el procés de desideologització i degradació de la política a mera gestió d'un conjunt de canvis "inevitables" (p.ex. els plantejaments de l'anomenada "tercera via")<sup>23</sup>. Val a dir que Ulrich Beck, potser el representant més visible del nou corrent, va contestar aquestes acusacions, dient que ell en cap cas negava l'existència de desigualtats –fins i tot cada cop més exacerbades- però considerava que ni la seva gènesi ni la seva estructuració es podien explicar ja, primordialment, en termes de classe<sup>24</sup>. En el pla de les institucions, però, és cert que la inclusió va assolir plena visibilitat en les polítiques europees i estatals de la mà de l'anomenada Agenda de Lisboa, que reflectia bàsicament el desig d'Europa de liderar la globalització en clau liberal i hi contemplava la inclusió social des de la perspectiva d'"ajudar els que no poden seguir"... l'únic model vàlid i viable. No s'hi plantejava, en cap cas, ni un reconeixement de les conseqüències socials de la liberalització econòmica ni un propòsit d'esmena pel que fa a la correcció de les desigualtats estructurals.

Des de l'altra costat de l'Atlàntic, als Estats Units d'Amèrica s'ha vinculat aquesta manca de sensibilitat política del paradigma de l'exclusió/inclusió a la seva vocació holística, és a dir, a la tendència a aixoplugar sota aquest concepte totes les situacions de desigualtat i conflicte social existents. El problema d'això, segons Iris M. Young, és que quan fem això els conceptes d'exclusió i inclusió perden sentit i utilitat per a l'anàlisi crítica. En aquesta línia, considera que si els problemes són el racisme, la intolerància cultural, l'explotació econòmica o el rebuig a ajudar la gent que ho necessita, els hauríem d'esmentar amb aquestes paraules. En contrast amb això, tant Young com Robert Dahl consideren la inclusió com un concepte que pertany essencialment a l'esfera de la política. Segons ells, parlem d'exclusió (política) quan determinades persones/grups són excloses dels processos de presa de decisions que els afecten; cosa que té conseqüències evidents en els àmbits econòmic i social: pobresa, poques oportunitats laborals, etc.. Aquesta línia d'argumentació no tan sols vincula democràcia i inclusió, sinó que els considera conceptes inseparables. Parlar de "democràcia inclusiva" seria, doncs, un pleonasma, perquè una societat democràtica, o és també inclusiva o no és veritablement democràtica.

La de la insensibilitat i inoperància política és, probablement, l'objecció més radical que s'ha aixecat contra la teoria de la inclusió social. Contribueix el paradigma de l'exclusió/inclusió a treure del debat i l'agenda política temes que eren i continuen sent essencials, com la desigualtat, el conflicte de classe o la pobresa? Segons això, l'ideal d'inclusió no seria més que l'expressió del desig de superar conflictes socials profunds, basats en una distribució injusta del poder econòmic i polític, sense que els grups privilegiats n'hagin d'assumir le cost.

---

<sup>23</sup> Vegeu: Atkinson.

<sup>24</sup> Vegeu: Beck.



Tibant el fil d'aquesta prometedora veta crítica anem a parar a un concepte que, des d'una visió estrictament liberal de l'exclusió social, s'ha utilitzat com a principi orientador de les polítiques d'inclusió: la igualtat d'oportunitats. La igualtat d'oportunitats, sempre vinculada al principi meritocràtic com a criteri bàsic de distribució de béns i honors a la societat, no tan sols ens és plantejada com la via per resoldre l'exclusió, sinó també com a solució a les qüestions de l'equitat i la justícia. Si qualsevol persona té les mateixes oportunitats de desenvolupar-se professionalment i adquirir un estatus social alt, plenament "inclòs", aleshores aquells que ho aconseguen poden sentir-se satisfets del seu èxit, plenament legítim, i aquells que no han de resignar-se a la seva dissort, perquè no han estat capaços d'aprofitar, amb enginy, esforç, dedicació, etc. les oportunitats que la societat els oferia.

Però fins a quin punt, però, és factible oferir les mateixes oportunitats a tothom? És realista plantejar un punt de partida en igualtat de condicions pel que fa a les dotacions individuals, (físiques i intel·lectuals) i al capital (econòmic i cultural) que la família i l'entorn social més proper posen a l'abast de cada individu? Òbviament no. Hi ha molts factors que generen desigualtat i acaben fent impossible l'ideal de la igualtat d'oportunitats. Entre aquest factors, n'hi ha que es deriven de la genètica, o de l'atzar, de la simple mala sort. Però una altra part de la desigualtat, la més substancial, es deriva de la pròpia organització social.

El fet que la societat hagi esdevingut més heterogènia i fragmentada, i que les trajectòries vitals s'hagin individualitzat, no vol dir que ja no existeixin pautes comunes, socialment construïdes, que condicionen fortament les vides individuals. L'exemple més clar el tenim en el fet que la posició socioeconòmica dels pares segueix sent el factor amb més força predictiva de la posició que tindran els fills, i en alguns països, com els Estats Units d'Amèrica i el Regne Unit, fins i tot s'ha produït un retrocés de la mobilitat social<sup>25</sup>. Altre fenòmens socials associats a l'exclusió i força freqüents en les societats postindustrials serien, per exemple, la discriminació de les persones immigrades (especialment aquelles que estan en una situació irregular), les malalties mentals entre la població més jove, la violència de gènere o la precarització del treball.

Quan un mateix fenomen és experimentat per moltes persones, i creix i esdevé freqüent, hem de pensar que hi ha causes socials al darrera, que cal posar sobre la taula i analitzar, pensant també en les possibles implicacions polítiques. Cal prendre consciència, en definitiva, que les enormes desigualtat de renda i riquesa que es donen al món són "*...algo más que el resultado de la mala suerte o de una determinada combinación de preferencias, gustos, capacidades y esfuerzo personal*"<sup>26</sup>.

És clar que l'actitud i el comportament de les persones també compten. Hi ha individus que saben aprofitar millor les oportunitats que ofereix el sistema, i progressen cap a la inclusió des d'un punt de partida precari. Alguns individus excepcionals fins i tot aconseguen arribar al cim de l'estatus social, però per molt espectaculars que

---

<sup>25</sup> Judt, p. 27.

<sup>26</sup> Puyol, 205.

siguin els seus casos, no deixen de ser les excepcions que confirmen una regla repetidament validada per les estadístiques: Si l'única cosa que podem oferir és una visió feble de la igualtat d'oportunitats, incapaç de garantir polítiques redistributives consistents, un gran nombre de pesones, majoritari en els grups més discriminats, no se'n surt, ni mai se'n podran sortir per molt que s'hi esforcin.

Al capdavant, no es tracta de plantejar la inclusió social com una cursa individual per destriar, amb criteris aparentment justos, entre els capaços i els incapaços, sinó d'assumir un ideal d'inclusió de validesa universal, amb expectatives raonables de què tothom, o gairebé tothom, el pugui assolir. I des d'aquesta perspectiva pensem que no es poden aconseguir avenços significatius en la lluita contra l'exclusió sense *"...desenmascarar el modo en que las instituciones y las relaciones sociales se estructuran con el fin de restringir las oportunidades de algunas personas para desarrollar y ejercer sus capacidades y realizar sus objetivos"*<sup>27</sup>. Desenmascarar-les per intentar canviar-les cap a millor, lògicament.

En la taula següent es contraposen un seguit de paradigmes explicatius del fenomen de l'exclusió, un d'ells en clau individual i els altres tres en clau social, diversos pel que fa a les causes, les conseqüències i el model de política. També podem constatar que cada paradigma planteja una certa correspondència i encaix amb un model de democràcia, fet que analitzarem a fons en el capítol següent.

Taula 2: Els paradigmes explicatius de l'exclusió social

Paradigma	Causes de l'exclusió	Respostes a l'exclusió	Model social	Model de Política pública	Camp polític que ho defensa
Paradigma de les actituds individuals	Desaprofitament de les oportunitats del mercat i intervencions públiques equivocades	Individualisme: esforç i motivació	Model de mercat	Polítiques workfare; desregulació laboral	Neoconservadurisme i neoliberalisme (anglosaxó)
Paradigma de la desvinculació social	Trencament i debilitament dels vincles socials	Solidaritat i cohesió	Integració social	Polítiques actives d'inclusió	Republicanisme (francès)
Paradigma de les desigualtats socials	Monopoli i concentració del poder econòmic i polític	Redistribució i igualtat	Drets polítics i socials	Polítiques redistributives de benestar	Socialdemocràcia clàssica
Paradigma de l'explotació i la dominació	Desigualtats capitalistes i patriarcals. Nou exèrcit de reserva	Transformació social	Igualtat en un model social alternatiu	Polítiques emancipatòries i accions d'empoderament	Noves perspectives radicals

Adaptat de: Rosetti (p. 36).

<sup>27</sup> Puyol, 203.



Val a dir que els quatre paradigmes o visions del problema de l'exclusió competeixen entre ells tant en l'àmbit acadèmic com en l'àmbit polític, on compten amb defensors convençuts. Altres acadèmics i polítics, però, expressen més aviat dubtes sobre el fet que hi pugui haver un paradigma que sigui clarament superior als altres i, per tant, pugui erigir-se en norma general a l'hora de plantejar les polítiques d'inclusió. Davant un fenomen tan complex, les explicacions simples no resulten prou convincents. Per això ens sembla necessari que, si es vol afinar l'anàlisi i les respostes, les ciències socials dediquin més esforços la recerca sobre l'exclusió i la inclusió, plantejant un treball multidisciplinari (sociologia, ciència política, economia, dret, antropologia,...), contemplant tant el vessant teòric (descriptiu-explicatiu) com el pràctic (normatiu-prescriptiu) del coneixement i aplicant-hi també una perspectiva específicament local (estudis de cas, observatoris locals de l'exclusió).

## **2.4 Per una visió complexa, relacional i dinàmica de la inclusió**

Tot i admetre que es pot fer un mal ús del paradigma de la inclusió, com a retòrica per a l'ocultació de les desigualtats i els conflictes socials, considerem que són innegables els indicis d'un canvi d'època, en el qual la lògica de l'exclusió/inclusió s'ha anat imposant en tots els àmbits de la vida humana. La prova més evident de tot això la trobem en la segmentació i la segregació creixents en el treball, l'habitatge, l'escola, l'esport, etc. També sembla clar que la individualització va aparellada amb una major vulnerabilitat de la persona, desproveïda ara dels coixins familiar i comunitari amb què podia comptar abans, i en un context en què l'estat del benestar, que podria compensar aquesta pèrdua, s'estanca o fins i tot tendeix a aprimar-se. No sembla tampoc discutible la caracterització de l'exclusió social com a fenomen dinàmic, multidimensional i heterogeni, un procés amb etapes i situacions diverses (des de la vulnerabilitat a l'exclusió extrema) per les quals poden passar individus de qualsevol classe i condició, en funció de factors, com ja hem vist, ben diversos. És un procés que, potencialment, pot afectar tothom, amb graus d'intensitat molt diversos, però no és irreversible. D'aquí vindria el sentit i la necessitat de les polítiques d'inclusió.

Ara bé, les crítiques formulades en el punt anterior ens obliguen a acotar molt millor els conceptes, de tal manera que puguem garantir que el paradigma de la inclusió social, i les polítiques que se'n deriven, seran eines al servei del progrés social. Considerem, en aquest sentit, que cal treballar quatre punts molt concrets: reafirmar la multidimensionalitat, assumir la diversitat, construir el problema social i preveure l'acció col·lectiva. Des d'aquesta perspectiva, la paraula que millor reflecteix l'ideal d'inclusió social és autonomia.

### **2.4.1 La inclusió és sempre multidimensional**

L'organització essencialment disciplinar de la producció de coneixement científic i l'estructuració essencialment sectorial dels aparells administratius comporten inèrcies

molt potents cap a la fragmentació del problema de l'exclusió, oblidant, de forma conscient o inconscient, que el concepte es va generar, justament, des de plantejaments multidisciplinars i transversals, perquè aquesta era l'única manera de copsar i entendre la complexa interrelació dels diversos factors implicats en el fenomen. Així, hi ha qui planteja el problema en termes estrictament econòmics, com ja hem vist, però d'altres ho fan en termes estrictament polítics, o socials, o culturals. Els enfocaments unidimensionals ens diuen que la inclusió és només una qüestió de diners, o de poder polític, o de relacions interpersonals, o de valors...

Si volem ser fidels al marc teòric i conceptual de la inclusió, no ens hauríem de deixar arrossegar per aquesta mena de discursos, per molt ben fonamentats que estiguin en la seva especialitat. Cal pensar i treballar de forma interdisciplinària, encara que sigui més lent i més complicat, perquè és l'única manera eficaç d'aproximar-se i d'abordar el problema.

L'enfocament interdisciplinari implica més costos d'intervenció i de coordinació, perquè s'ha d'avançar en tots els fronts alhora; però també implica, en el cantó positiu, una major resiliència de les persones i de les societats, perquè tots els factors estan connectats entre ells, però no és imprescindible aprovar-los tots per assolir un nivell acceptable d'inclusió. Fins i tot pensant en una situació extrema, com l'ingrés d'algú en una presó, pensem que no li ha de comportar, de forma necessària i automàtica, caure en l'exclusió social, sinó que és un factor més, certament negatiu, en una trajectòria vital en el continuum exclusió-inclusió.

Per posar un exemple concret, referint-nos a la dimensió econòmica, tot i assumir que la pobresa és un factor dels més determinants per a l'exclusió, és evident que també podem trobar casos en què aquesta relació no es doni. Parlem, per exemple, de persones que, patint una situació de pobresa material objectiva, participen plenament de la vida social en el seu entorn immediat, independentment que siguin treballadors amb salaris baixos, persones en situació de desocupació o pensionistes. En l'altre extrem de l'escala econòmica també trobaríem persones amb una situació econòmica i financera relativament còmoda i, alhora, immerses en situacions d'exclusió severa, per causes com la manca de salut o l'escassetat de xarxes familiars i socials. En definitiva, el factor riquesa material compta molt, però n'hi ha d'altres que també juguen el seu paper. I també ens resulten plausibles les situacions de persones que pateixen una severa exclusió política però poden compensar-ho amb potents xarxes de solidaritat grupal i comunitària.

#### **2.4.2 La inclusió és, essencialment, autonomia**

Quan pensem en un model d'inclusió social que no segregui, ni assimili, ni anorreï la iniciativa individual, que sigui capaç d'acomodar la diversitat tot fent possible la vida en un espai social compartit, anem a parar al concepte d'autonomia; és a dir, a la capacitat d'una persona per desenvolupar un projecte de vida propi, d'acord amb els

seus desigs i possibilitats i des de la cooperació en peu d'igualtat amb els altres membres de la societat.

L'autonomia és un ideal molt exigent, que implica assumir tres vells principis encara no superats a l'hora de dibuixar un horitzó d'emancipació per a la humanitat:

1. La llibertat de ser i d'actuar d'acord amb el propi criteri. Quan individus i grups actuen de forma autònoma es poden donar, i de fet es donen, resultats diferents, sovint imprevisibles. És a dir, trobem maneres diferents d'integrar-se a la vida laboral, de formar una família, de governar una comunitat democràticament, etc. que són fruit de condicionants culturals i altres factors diversos. Totes les opcions de vida que respectin determinats principis morals essencials (no violència, no opressió ni discriminació...) són legítimes i com a tals han de ser acceptades, per bé que puguin ser objecte de crítica pel que fa a la seu valor social.
2. La igualtat, pel qual s'assumeix que la vida de totes i cadascuna de les persones és igualment important i mereix un estatus moral idèntic. Això comporta un compromís de la societat amb l'emancipació (o empoderament) *“de las clases desfavorecidas hasta lograr una sociedad en la que las únicas diferencias legítimas sean aquellas que reflejen modos diferentes, libres y moralmente legítimos de entender la vida”*<sup>28</sup>.
3. La fraternitat. O, expressat en termes més actuals, corresponsabilitat. Vivint en societat, i més encara en una societat urbana d'alta densitat i complexitat, els projectes de vida només es poden desenvolupar de manera oberta i en col·laboració els uns amb els altres. Aquesta lògica de cooperació pot i ha de donar-se en les diverses esferes de la vida (llar, mercat, Estat...) , cada una amb criteris de racionalitat, normes i pautes de comportament específiques. L'origen de les ciutats el trobem, justament, en l'impuls de l'ésser humà a buscar una vida millor a través de l'intercanvi, sobretot de béns i serveis (el mercat), però també d'idees (l'àgora).

El model requereix els tres principis, però entre ells hi ha una tesió inherent, que cal fer productiva buscant l'adequat punt d'equilibri, especialment entre la llibertat i la igualtat, perquè el primer no té en compte la dimensió col·lectiva i el segon no té en compte la dimensió individual de la persona. El principi de fraternitat, entesa més com a cooperació que com a solidaritat, és el que fa possible l'enllaç necessari entre individu i comunitat. Aquest enllaç és imprescindible per garantir un procés constant de diàleg crític, adaptació i concertació entre projectes autònoms de vida, sense el qual no seria possible el progrés social, ni tan sols la vida en comú.

---

<sup>28</sup> Puyol, p. 208.

Rebutjar un model d'inclusió paternalista no vol dir que haguem d'anar a parar a l'altre extrem i assumir que qualsevol opció escollida de forma autònoma serà, per aquest sol fet, necessàriament bona<sup>29</sup>. Si l'emblema de la modernitat era la crítica a l'ordre tradicional, l'emblema de la segona modernitat és la "crítica de la crítica" (Beck"). És a dir, tots els models i tots els projectes, siguin tradicionals o progressistes, vinguin de baix o de dalt, han de passar pel mateix sedàs de la crítica i posar a prova la seva pretensió de validesa. La crítica és, al capdavant, una forma de relació, un intercanvi de visions i d'arguments a través del qual, si es fa bé, es genera capital intel·lectual i social.

La inclusió a través de l'autonomia és, a més de dinàmica, eminentment relacional. Tothom està convidat a participar en la societat, perquè tothom pot aportar; però ningú pot prescindir completament dels altres. Com més complexes són les societats més depenen de la relació i l'intercanvi per al seu progrés econòmic, social i cultural.

L'ideal d'autonomia hauria de ser normatiu en tots els àmbits de la vida, començant per la llar i les relacions de família, als col·lectius socials, a les empreses i a les institucions. Com també ho hauria de ser en el model d'organització política dels territoris, des de les comunitats locals fins un hipotètic i cada vegada més necessari govern mundial. El principi federal, o de subsidiarietat, ens sembla també la resposta més vàlida per acomodar la voluntat de ser dels pobles en un món cada vegada més complex i interdependent.

### Apunt: Inclusió i Autonomia Local

En una societat plural i respectuosa amb la diversitat les trajectòries cap a la inclusió han de ser obertes, flexibles i, inevitablement, locals; és a dir, del lloc concret, ja sigui barri, districte, poble o ciutat, amb condicionants biofísics, demogràfics, econòmics i socioculturals concrets, i una constel·lació de necessitats també singular. Perquè exclusió i inclusió es materialitzen bàsicament en la proximitat, en les estructures i els processos que donen forma i sentit a la vida quotidiana de les persones. Governar bé aquest nivell local resulta essencial per articular l'acció col·lectiva per la inclusió.

Per això no és casual que s'associï la descentralització político-administrativa, materialitzada en l'existència de governs locals democràtics, amb un increment de la qualitat institucional i del desenvolupament humà. Institucions com Nacions Unides i, especialment, el Consell d'Europa, han fet bandera d'aquesta demanda i han dedicat recursos al seu desenvolupament normatiu i tècnic.

Tanmateix, l'autonomia local també ha estat objecte de crítiques, per la falta de massa crítica i de recursos essencials que poden tenir els governs locals a l'hora d'afrontar

<sup>29</sup> Cleaver (p. 605) es pregunta si, per por a ser titllats de paternalistes s'acabarà reprimint qualsevol mena de crítica a les opcions i les accions dels grups més vulnerables. En això hi veu el perill de "*swinging from one untenable position "we know best" to an equally untenable and damaging one ("they know best")*".

els problemes i, sobretot, pel risc que la dispersió del poder polític redundi en una menor capacitat dels poders públics per redistribuir la renda i corregir les desigualtats. No hi ha dubte que l'autonomia local pot arribar a resultar ineficient i ineficaç, i també pot incentivar males pràctiques, com per exemple els intents, més o menys reeixits, de determinats barris benestants de segregar-se de les ciutats "mare", i constituir-se en municipis per així estalviar-se la redistribució de recursos cap als barris més pobres per via dels impostos.

Aquests problemes, però, no es resolen amb menys autonomia local, sinó amb una bona regulació i estructuració de la mateixa, que garanteixi, d'una banda, nivells adequats de transparència i rendició de comptes, i de l'altra, unes dimensions institucionals adequades per garantir tant el rendiment institucional com les polítiques redistributives. Això passa, al nostre entendre, per no considerar la identitat (tradicional) local i/o la voluntat política dels veïns i veïnes com els únics factors a tenir en compte a l'hora de dissenyar el mapa de les institucions locals, sinó també incorporar una visió sistèmica, nacional, que permeti fer justícia a les dinàmiques reals de les economies i les societats locals (especialment les àrees metropolitanes), on inevitablement conviuen persones d'origen, professió i estatus divers. Tenint molt clar, però, que una vegada configurat el mapa els governs estatals han de ser del tot escrupolosos en el respecte a la voluntat democràtica de cada govern local en l'exercici de les seves competències.

En els països amb l'autonomia local més potent i reeixida sovint el poder local s'estructura a partir d'un nombre de municipis relativament reduït, els quals compten amb una certa massa crítica pel que fa a població i recursos, i estan molt ben dotats quant a competències i ingressos fiscals. Perquè l'autonomia local funcioni bé no és imprescindible, però, suprimir els municipis petits; existeixen fórmules per articular la cooperació entre municipis, de forma circumstancial o estable (entitats supramunicipals (comarques, cantons, províncies...)). En tot cas, els governs locals haurien de disposar d'autonomia i recursos suficients com per intentar les seves pròpies polítiques d'inclusió.

### **2.4.3 La inclusió és una qüestió social i política**

Per definició, l'exclusió social no és un fenomen estàtic ni irreversible. Si considerem la inclusió com un problema causat per la societat i que la pròpia societat ha d'afrontar, la següent qüestió que se'ns planteja és la de l'acció col·lectiva; és a dir, la política. Històricament els grups socials desfavorits i exclosos s'han mobilitzat, d'una manera o altra, per respondre a la injustícia i millorar la seva situació, fent ús d'estratègies ben diverses (protesta, resistència, revolució, sindicat, partit polític...), condicionades per múltiples factors, com la configuració de l'estructura productiva, la disponibilitat d'una ideologia alternativa potent, l'existència de lideratges carismàtics, la possibilitat d'establir aliances amb altres grups socials, el grau d'obertura de les institucions,

reformistes o revolucionàries... No cal dir que els resultats d'aquestes mobilitzacions han estat desiguals, amb respostes que van dels sistemes de beneficència a la protecció social regulada per llei, de les dinàmiques de solidaritat grupals i intergrupals al reconeixement i inclusió dels sectors oprimits per part del *mainstream* social i de l'Estat, de la reforma social progressiva a la ruptura revolucionària. Però, afegiríem, amb un moviment global cap a una major inclusió, tot i retrocessos com el que es viu actualment en bona part del planeta.

El moment actual no és diferent en aquest sentit. La lluita contra l'exclusió es planteja en diferents fronts, en l'àmbit econòmic –buscant una presència més activa en la producció de valor, dins i fora del mercat-, en el social –reforçant les xarxes grupals i comunitàries- i en el de les institucions públiques, a través de l'exercici actiu dels drets polítics. De fet, si els poders públics arriben a assumir com a pròpia la missió de promoure la inclusió és perquè prèviament determinades persones i col·lectius, articulats a través de determinades estructures organitzatives, han formulat el problema, l'han traslladat a l'opinió pública i han pressionat perquè fos inclòs a l'agenda política, local, nacional o global.

Aquesta acció col·lectiva per enfrontar-se a una situació d'exclusió social és participació ciutadana en estat pur. Tindríem, doncs, una associació molt clara entre inclusió i participació, entenent aquesta no tan sols en termes polítics, sinó com a capacitats i oportunitats per “prendre part” en les diferents esferes de la vida. A priori, la participació ciutadana és possible en qualsevol tipus de règim polític, tot i que només en els règims democràtics disposa de canals institucionals per a la seva articulació i està protegida enfront l'arbitrarietat de l'Estat. Amb tot, està per veure fins a quin punt la idea de participació vigent a les democràcies realment existents pot promoure la inclusió social.

Si la inclusió requereix participació, i la participació només floreix en democràcia, quina relació s'estableix entre inclusió i democràcia? L'ús que es fa dels conceptes no ajuda a aclarir les coses. En una mateixa obra la inclusió és considerada com una part essencial de la democràcia<sup>30</sup>, però també com un dels principals objectius d'aquesta<sup>31</sup>. Estem parlant, doncs, de dues cares de la mateixa moneda? De dues parts d'un procés que es retroalimenta a si mateix? Són preguntes clau que ens porten a la següent part de l'estudi.

---

<sup>30</sup> Sisk, p. 15: *"Inclusion and participation are essential to build the trust and accountability needed for citizen confidence in the quality of local democracy"* ; p. 19: *"(...) principles of democracy such as participation and inclusion (...)"*.

<sup>31</sup> Sisk, p. 72: *"Mitigating segregation and fostering inclusion are key functions of democracy"*.

### 3. Democràcia i Inclusió: Aproximació a una relació ambivalent

#### 3.1 La democràcia al segle XXI: De la quantitat a la qualitat

La democràcia s'ha convertit, a la pràctica, l'única forma desitjable i fins i tot pensable de règim polític, gairebé intocable en el debat públic –i l'acadèmic- i reivindicada fins i tot pels seus detractors. La recta final del segle XX va conèixer una expansió de la democràcia a escala global (Europa del Sud als anys 70, Amèrica Llatina als 80, Europa de l'Est i Àfrica als 90...) que, alhora que en cimentava l'èxit, suposava la fi del marc cultural inequívocament occidental i liberal en què s'havia produït el seu discurs fins aleshores, i obria el significat democràcia a una multiplicitat de significacions noves i no poques vegades contradictòries amb la significació de la matriu liberal original.

És per això que en les darreres dues dècades la ciència política s'ha mogut de l'estudi de les diferències entre règims democràtics i no democràtics (ara francament minoritaris), cap a una anàlisi qualitativa de la democràcia, que tingui en compte fenòmens com l'eficàcia del sistema, la corrupció o la participació. En aquest àmbit ha resultat d'especial interès la identificació d'un llindar en què ubicar aquells règims, cada cop més nombrosos, que, presentant-se formalment com a democràcies, tenen defectes i mancances estructurals tan greus que al capdavant hom acaba situant-los a mig camí entre la democràcia i la no democràcia, amb graus diversos de decantament cap a un costat o l'altre.

El paradigma de la qualitat democràtica parteix del convenciment que la democràcia és el menys dolent dels sistemes de govern creats per l'ésser humà, però que tanmateix és perfectible i estem obligats a revisar-lo constantment, modificant allò que no funcioni i millorant-lo en tot allò que sigui possible. En aquest procés cal estar oberts a totes les possibles formes de democràcia, sempre que compleixin determinats requisits, perquè cada una pot ser útil en un context o per a una funció determinada, amb la condició, però, que s'apliquin correctament. No resulta aconsellable, doncs, un plantejament molt dogmàtic, en el sentit de considerar, per exemple, que el sistema majoritari aporta més qualitat que el proporcional, sinó que cal analitzar els diversos factors de forma sistèmica.

Anduiza i Pardos<sup>32</sup>, en la introducció de l'Informe sobre l'estat de la democràcia a Catalunya 2007, expressen l'enorme dificultat que suposa avaluar la qualitat d'un

---

<sup>32</sup> Anduiza, E. i Pardos, S: "Introducció: com analitzar l'estat de la democràcia?", a: Anduiza, pp. 15-46.



sistema democràtic, tenint en compte el gran nombre de factors susceptibles d'anàlisi i la necessitat de comptar amb criteris normatius per a tots ells. Amb tot, arriben a plantejar un model força complet d'anàlisi, que té en compte tant la dimensió instrumental (els procediments per prendre les decisions) com la dimensió substantiva (els resultats de les decisions) de la democràcia. La seva proposta s'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

Taula 3: Marc per a l'avaluació de la qualitat democràtica

Àmbit	Aspectes a considerar	Principis normatius
Govern	Representació. Hi han d'estar representats adequadament sense exclusions ni discriminacions tots els ciutadans.	Igualtat entre electors
		Proporcionalitat en la representació de preferències polítiques
		Semblança entre representats i representants
	Acompliment. Les institucions han de ser capaces de prendre decisions que s'ajustin a les preferències dels ciutadans.	El govern té capacitat de prendre decisions amb el màxim grau de recolzament possible.
		El contingut de les decisions del govern reflecteix les demandes dels ciutadans.
		El govern respecta els compromisos electorals.
	Control. Les institucions han d'estar sotmeses a controls que impedeixin abusos.	Influència dels ciutadans en la selecció i el control dels representants
		Capacitat d'acció dels mecanismes de control horitzontal de l'executiu (Parlament, Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes...).
	Rendiment. El rendiment satisfactori de les institucions s'ha de reflectir en una valoració positiva per part dels ciutadans i en la qualitat dels serveis públics que proveeixen.	Provisió de serveis públics de qualitat
		Bona valoració de les institucions públiques per part dels ciutadans
		Baix nivell de corrupció
Ciutadania	Drets i llibertats.	Seguretat física i eficàcia jurídica
		Respecte als drets fonamentals
		Drets socials i igualtat d'oportunitats
	Participació.	Estructura d'oportunitats polítiques per a la participació <sup>33</sup>
		Extensió
		Igualtat en la participació.
	Cultura Política.	Interès i coneixement de l'esfera política,
		Confiança en la democràcia
		Acord en qüestions polítiques bàsiques.
Actors amb funció d'enllaç	Associacions	Pluralisme i densitat associatives
		Funcionament intern democràtic i rendiment de les associacions

<sup>33</sup> Anduiza i Pardos es refereixen aquí a l'existència de mecanismes institucionals que permeten una participació directa dels ciutadans a títol individual i amb conseqüències en les decisions públiques. Inclouria aspectes com la iniciativa legislativa popular o el referèndum, entre d'altres.



Àmbit	Aspectes a considerar	Principis normatius
entre govern i ciutadania	Partits polítics	Vinculació dels partits amb la societat
		Funcionament intern democràtic
	Mitjans de comunicació	Pluralisme
		Independència
		Ètica professional

Font: Elaboració pròpia a partir de: Anduiza i Pardos.

Més enllà de constatar el gran nombre de fronts que ha d'atendre simultàniament i de forma satisfactòria un règim democràtic si vol assolir un alt nivell de qualitat, el model d'Anduiza i Pardos ens permet entendre perquè la participació és un element clau per a l'existència d'una veritable ciutadania democràtica. De fet, aquesta s'exerceix només i justament a través de la participació, i el model també ens indica tres principis a partir dels quals podem mesurar-ne la qualitat: Hi hauria d'haver oportunitats significatives per participar en la presa de decisions, aquesta participació s'hauria d'obrir al conjunt de la ciutadania i, finalment, la participació de cada un dels ciutadans i les ciutadanes hauria de rebre, en principi, la mateixa consideració i el mateix pes en cas de produir-se votacions.

Però a més, perquè la participació sigui factible s'han de complir un conjunt de requisits en matèria de drets i llibertats, entre els quals volem destacar l'existència de drets socials. És una evidència més del fet que, sense un compromís social fort, un règim democràtic no podrà assolir un alt nivell de qualitat. Tot seguit veurem com aquesta relació es pot arribar a establir de forma empírica.

### 3.2 Qualitat democràtica i desenvolupament humà

Tot i que no existeix cap institució oficial amb autoritat reconeguda per definir què és una democràcia d'alta (o baixa) qualitat i per avaluar les democràcies realment existents, sí que hi ha entitats privades que duen a terme un treball metòdic i seriós sobre el tema. Dues d'elles, Freedom House i The Economist, elaboren i publiquen anualment rankings de qualitat democràtica per països, on són avaluats i classificats la major part dels Estats del món. L'anomenat Democracy Index, elaborat per la unitat d'intel·ligència del setmanari britànic The Economist, es calcula a partir d'un extens llistat de preguntes (60) distribuïdes en cinc blocs: Procés electoral i pluralisme, funcionament del govern, participació política, cultura política democràtica i llibertats civils. Aquests blocs estan interrelacionats i configuren un tot coherent. Val a dir, però, que hi ha quatre aspectes que es consideren crítics i que aporten més punts a l'hora de fer la valoració global de la qualitat democràtica d'un sistema: 1. Si les eleccions nacionals són lliures i es fan sense trampes (fair); 2. La seguretat dels votants; 3. La influència de poders estrangers en el govern i 4. La capacitat de l'administració pública per implementar polítiques. Com veiem, es tracta d'elements essencials,

gairebé fundacionals de la democràcia, sense els quals tota la resta esdevé impossible, o perd tot el seu sentit.

Cercant dades empíriques que ens permetessin comprovar si hi ha una correlació significativa i positiva entre democràcia i inclusió, vam anar a un altre índex de referència a nivell mundial, el Human Development Index<sup>34</sup> (HDI), elaborat pel Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament. Val a dir que l'HDI havia estat criticat de forma recurrent pel fet que no contemplava suficientment la variable igualtat social, però justament en la darrera actualització, feta pública a novembre de 2010, els autors de l'informe van calcular, per primera vegada, un HDI *ajustat a la Desigualtat*, que incorpora el càlcul de les pèrdues de desenvolupament humà que generen les desigualtats observables en les tres dimensions bàsiques considerades a cada país (esperança de vida, educació i renda). Aquest IDH ajustat, lògicament, ha provocat moviments respecte al ranking no ajustat del mateix any 2010, els quals es veuen reflectits a la taula amb fletxes verdes (guany de posicions), o vermelles (pèrdua de posicions).

La taula següent, en la qual hem col·locat els trenta països més ben puntuats en ambdós índex, ens permet copsar dues coses rellevants: 1. La gran similitud entre els resultats d'una i altra columna<sup>35</sup> i 2. El fet que la similitud entre qualitat democràtica i desenvolupament humà esdevé molt més intensa amb l'HDI ajustat; és a dir, quan s'inclouen en l'equació les desigualtats en salut, educació i renda.

---

<sup>34</sup> L'IDH s'obté a partir del càlcul de tres dimensions: 1. Una vida llarga i saludable (Indicador Esperança de vida al néixer); 2. Accés al coneixement (Indicador: Mitjana d'anys d'escolarització i expectativa d'anys d'escolarització) i 3. Un nivell de vida digne (Indicador: Renda nacional bruta per càpita). L'informe complet es pot descarregar a: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_EN\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Complete.pdf)

<sup>35</sup> Japó no apareix en el ranking del HDI ajustat perquè no va aportar les dades requerides.

Taula 4: Comparativa entre DI 2008 i HDI 2010 ajustat (30 primers)

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

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades aportades pels informes oficials.

Podem observar com en els dos rankings els països escandinaus ocupen les primeres posicions, mentre que altres països amb tanta o més potència econòmica queden relegats a posicions força més endarrerides tant en l'Índex de Democràcia com en

l'Índex de Desenvolupament Humà ajustat. Es constata, doncs, una forta correlació entre les dues variables. No disposem d'elements estadístics que ens permetin afirmar quin és el sentit de la Justificació, o en quin dels dos sentits és més fort. Però intuïtivament sembla clar que una democràcia de qualitat afavoreix un model de desenvolupament humà d'alt nivell i igualitari, de la mateixa forma que una societat altament desenvolupada i igualitària posa unes condicions immillorables per a la generació d'una democràcia de qualitat. El més probable és que les dues variables es retroalimentin a la manera de cercle virtuós.

### 3.3 El cantó fosc: Democràcies excloents i generadores d'exclusió

Si la relació entre democràcia i inclusió fos tan perfecta, i havent-hi règims democràtics a la major part del món, alguns d'ells amb centenars d'anys d'antiguetat, com és que se'ns planteja un problema d'inclusió social a gran escala, també viu a les democràcies més consolidades? Hi ha alguna cosa que no acaba d'encaixar. Potser la democràcia no és sempre inclusiva, o no ho és en el grau que seria desitjable en les societats que han fet seva la Declaració Universal dels Drets Humans. Hem de prendre en consideració, malauradament, la realitat d'un món farcit de règims polítics, institucions i pràctiques que es consideren a si mateixes, i són majoritàriament vistes com a democràtiques i que, tanmateix, vistes de prop, resulten excloents per a una part més o menys significativa de la població. Sovint l'exclusió és evident –fins i tot sancionada legalment- però en moltes ocasions no ho és tant; és més subtil i cal cercar-la entre línies.

La pregunta és inquietant, però no podem defugir-la: una societat només es pot constituir com a democràcia, i com a tal inclusiva de determinats grups socials, a través de l'exclusió d'altres grups i categories de persones que n'han de quedar, necessàriament, fora? Dit d'una altra manera, planteja el binomi exclusió/inclusió un joc de suma zero, mediat per un sistema democràtic inevitablement dominat pels grups socials amb més recursos i poder?

#### 3.3.1 Els orígens històrics de l'exclusió democràtica

Segons el filòsof canadenc 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 fet, la primera democràcia de la qual es té constància històrica, la d'Atenes i altres polis gregues, era profundament excloent (de les dones, els esclaus, els estrangers...). I vint segles després, la democràcia nordamericana que va enlluernar el món estava fundada sobre l'exclusió absoluta de la població negra, i va mantenir la seva segregació fins ben entrat el segle XX, amb les Jim Crow Laws que consagraven la doctrina del *“separate but equal”* (replicada,

reforçada i mantinguda durant més temps com a Apartheid a Sudàfrica). Les democràcies europees, per la seva part, van començar amb una o altra modalitat de sufragi censitari en funció de la propietat, i van mantenir l'exclusió política de les dones durant llargues dècades. En tots aquests casos, malgrat complir-se amb els requisits formals d'una participació democràtica, es produïa una exclusió de facto que, per la via de diferents polítiques de segregació, privava una part gens menyspreable de la població de l'exercici efectiu de la política democràtica.

Si considerem la qüestió de la definició del demos en funció de la participació i la inclusió social veurem que es plantegen dos tipus de tensions fonamentals: per una part, la tensió vertical que introdueix l'elitització de la participació política i, per una altra, la tensió horitzontal que resulta de la territorialització de la participació. En les primeres democràcies, a la Grècia clàssica, la tensió vertical es va fer explícita a través de la classificació de la població de la polis en diferents grups, als quals s'assignaven diferents drets i llibertats. La tensió horitzontal, per la seva part, s'articulava a través de mecanismes com l'ostracisme, és a dir, l'expulsió més o menys duradora de la polis. La ciutadania, doncs, va ser des dels inicis de la democràcia també una eina d'exclusió social.

### **3.3.2 Exclusió explícita i implícita en les democràcies contemporànies**

En l'era contemporània les tensions horitzontals en la definició del demos s'han manifestat en el "problema" de la inclusió de dos col·lectius molt específics, les minories i els estrangers, que tanmateix en alguns casos poden representar una part significativa o fins i tot majoritària de la població total. La qüestió més antiga és la dels drets de les minories nacionals internes a l'Estat nacional. En no pocs casos, els processos de construcció de la nació i de l'Estat es van dur a terme sobre la base de l'exclusió de minories nacionals, i només recentment s'ha procedit a invertir aquesta tendència uniformitzadora, característica de l'Estat-nació, per mitjà de noves polítiques del reconeixement i dissenys institucionals més adequats al caràcter plurinacional de la immensa majoria dels Estats. En l'actualitat, la complexitat i diversificació adquirida per les societats contemporànies ha fet cada vegada més difícil sostenir l'accepció etnonacional de demos (l'ethnos), fins al punt que difícilment pot ser afirmada sense conculcar amb això els principis sobre els quals s'assenta la procedimentalitat democràtica de l'Estat. El segon tipus de problema, més recent, s'ha generat com a tal a causa de l'important augment de població migrant que ha acompanyat la globalització. El fet és que, fins i tot en les democràcies més obertes la població estrangera ho ha tingut molt difícil per accedir als drets polítics. La proliferació d'una multiplicitat de lleis que exclouen els estrangers del dret a la ciutat entesa com a polis, quan no els condemnen directament a la il·legalitat, constitueix avui un dels desafiaments més importants per a la democratització i un símptoma inequívoc de desdemocratització.

Pel que fa a la tensió vertical, en l'era moderna la història de la democràcia dibuixa un horitzó més engrescador, amb una progressiva ampliació progressiva del sufragi que

porta a la progressiva superació de les barreres de classe i de gènere. La implantació del sufragi universal a pràcticament tots els règims democràtics, culminat en algun cas a finals del segle XX, va suposar en el seu moment un èxit enorme en el procés d'inclusió per mitjà de la ciutadania. No obstant això, cal dir que l'obtenció del sufragi no va comportar, en molts casos, la inclusió immediata i efectiva en la política democràtica de les classes socials més desfavorides. El propi sistema de representació política, en originar una representació simplificadora o imperfecta del pluralisme existent en la societat, ja complica molt la inclusió social. Però el fet greu és que en molts llocs els sistemes electorals s'han configurat de tal manera que es pogués assegurar la reducció o directament l'exclusió de la representació de determinades opcions ideològiques. Els exemples poden anar des dels sistemes electorals majoritaris a una sola volta, que discriminen les terceres forces polítiques i fan molt difícil l'accés de nous partits en el sistema, passant per les barreres percentuals incloses en alguns sistemes proporcionals, amb efectes similars, fins a formes molt més subtils, com el disseny o redisseny dels districtes electorals amb la intenció de modificar el mapa electoral, coneguda als països anglosaxons amb el nom de *gerrymandering*. I en un sistema de democràcia representativa pur, on la participació es limita a l'exercici del vot cada quatre o cinc anys, el falsejament dels sistemes de representació implica que sectors molt amplis, a vegades fins i tot quantitativament majoritaris de la societat puguin veure's -de facto, encara que no de juri- exclosos de la política democràtica.

Sigui per l'endogàmia de les elits polítiques o per les "falles" estructurals en els sistemes de representació, el fet és que l'abstenció electoral ha anat en ascens a gairebé tot el món, i amb importants capes socials situades sistemàticament al marge dels processos democràtics, la idea del sufragi universal comença a semblar una quimera. En aquest context de crisi de la democràcia representativa els debats apunten cap a dos tipus de respostes clarament oposades:

- D'una banda es recepta un aprofundiment o democratització de la democràcia, que passaria per repensar les condicions efectives per a l'exercici de la ciutadania i promoure la inclusió política no només des de la política institucional, sinó també des de la mobilització i des d'unes polítiques socials que garanteixin les bases materials de la participació.
- De l'altra, en canvi, bandejant de forma evident l'ideal democràtic, s'aposta per la transferència de la presa de decisions en els àmbits clau (política monetària, regulació laboral, energia, desenvolupament tecnològic,...) a organismes suposadament "independents", formats per "experts" que habitualment no són altra cosa que representants de les elits econòmiques de cada país.

Les demandes de democratització i desdemocratització conviuen el debat públic, a vegades dins d'un mateix govern o d'un mateix corrent ideològic, cosa que, a més de confondre la ciutadania, dificulta l'adopció de canvis tendents a millorar la qualitat de la democràcia.

### Apunt: Associacions i exclusió: el cantó fosc de la societat civil

L'Estat democràtic manté una relació complexa i ambivalent amb la inclusió, però que passa amb aquelles organitzacions que, representant interessos socials, no formen part de l'Estat? El concepte "societat civil" aixopluga una enorme varietat d'actors, amb plantejaments i pràctiques específiques. La majoria són, en tant que òrgans intermedis entre la família i la societat, espais privilegiats de participació i d'inclusió; una inclusió, però, que en molts casos és selectiva. No podem obviar el fet que bona part de les entitats formalment constituïdes funcionen seguint una lògica de club, que limita els beneficis de la seva activitat estrictament als seus membres i es reserva el dret d'admissió de nous membres, el qual pot estar regular de forma més o menys "dura" segons la composició i la finalitat de l'entitat. A més, per tal d'esdevenir atractives per als potencials membres, sovint les entitats intenten maximitzar els beneficis dels seus socis, a costa, lògicament, d'aquells que n'estan exclosos. Així funcionen, per exemple, entitats clàssiques i ben posicionades en el sistema, com els partits polítics, les organitzacions empresarials o els sindicats. Tot i que poden aconseguir beneficis genèrics que reverteixin en el conjunt de la població, els beneficis més atractius i tangibles es solen reservar als que en són membres.

En aquesta línia podem observar el creixement de fenòmens nous, actualització d'ancestrals pràctiques excloents, com les escoles privades o les anomenades "*gated communities*",... però també altres figures, aparentment més obertes, que apliquen també, de forma més o menys encoberta, la lògica de l'exclusió, com les cooperatives. Aquest és, segons alguns autors<sup>36</sup>, un fenomen en creixement, que s'explica com una resposta estratègica dels individus i les famílies al desmuntatge progressiu de les estructures i les xarxes de seguretat que proveïa l'Estat de benestar. En fer fallida el "paraigua" públic, qui pot s'espavila per formar i incorporar-se a grups cada cop més particularistes i, com a tals, excloents.

Sense pretendre posar en qüestió la necessitat d'un teixit associatiu fort i autònom, cal prendre consciència que qualsevol institució pot ser escenari de pràctiques excloents, sancionades per la voluntat democràtica dels seus membres. I si l'Estat democràtic precisa del contrapès de la societat civil per limitar possibles excessos i respondre a les demandes de la ciutadania, també la societat civil requereix d'un Estat suficientment fort i legitimat com per defensar els drets dels ciutadans i articular una visió de l'interès general enfront la pulsio excloent dels interessos particulars.

### 3.4 És possible assolir la inclusió en un context no democràtic o de baixa qualita democràtica?

Arribats aquí disposem d'elements per arribar a la conclusió que democràcia i inclusió són dos fenòmens associats, que es condicionen i es reforcen mútuament, però també hem vist com totes les democràcies incorporen, en major o menor mesura, elements

<sup>36</sup> En aquesta línia, veure Jordan.



d'exclusió política en les seves estructures i procediments, els quals són un indicatiu evident de mala qualitat democràtica. La crisi generalitzada del model de democràcia representativa és un fet que no podem obviar.

En tots els processos d'exclusió política –sigui a través del cens o del sistema electoral– s'hi denota, a més de la resistència a compartir el poder, una forta desconfiança de les elits dominants envers els ciutadans en general, i envers els grups més desfavorits en particular. Es desconfia del criteri i la capacitat en les persones socialment excloses o vulnerables per viure en democràcia de forma autònoma i responsable. L'argument amb el qual s'intenta justificar l'exclusió, però, no és aquest, ja que políticament no seria sostenible, sinó el de la millor preparació de les elits. S'argumenta que les persones o grups que estan al capdavant de les institucions són les úniques que poden tenir la visió (política) i els coneixements (tècnics) necessaris per formular les polítiques adequades.

És des d'aquesta visió elitista, portada a l'extrem, que s'arriba a defensar l'opció d'avançar cap a la inclusió sense necessitat de política democràtica, cosa que demostrarien determinats exemples, històrics i actuals, com el vertiginós desenvolupament de la República Popular Xina i d'altres països asiàtics. Des d'una visió estrictament economicista del tema, la via de la inclusió sense participació pot semblar plausible. Una de les coses que més ens frapen de la nova economia global és, precisament, la relació desigual entre democràcia i mercat: Mentre que la democràcia sembla necessitar el mercat (de moment no disposem d'exemples a contrari), el mercat no sembla necessitar la democràcia per poder funcionar raonablement bé. Amb tot, ja hem vist que la variable econòmica per si sola no pot explicar del tot l'exclusió i, per tant, erigir-la en protagonista única de les polítiques d'inclusió comporta el risc de formular respostes insuficients, o directament errònies.

Afrontem la qüestió: Poden les persones excloses i/o les que, per la seva forta vulnerabilitat, estan en risc d'exclusió avançar aquestes persones cap a la inclusió sense participar ni en el procés d'elaboració de les polítiques ni en els continguts de les mateixes, deliberant, (co)decidint o (co)produint?

Certament no podem descartar ni menystenir els casos de l'anomenat *despotisme il·lustrat*, de líders i/o elits amb consciència social i capacitat d'impulsar polítiques beneficioses per a les classes més vulnerables i excloses. A Espanya, per citar un cas prou conegut, hi ha qui arriba a defensar el règim franquista pel fet que, suposadament, va fer possible una obertura econòmica que va generar creixement i llocs de treball en quantitats suficients com per incorporar milions de persones a una emergent societat urbana de consum. Aquesta és, en tot cas, una visió molt idíl·lica, que oculta els enormes costos i mancances d'aquest model. De fet, les persones que van emigrar a les ciutats –perquè al camp vivien situacions de pobresa i/o directament d'exclusió, per la manca de treball– van viure, de forma habitual, situacions greus d'exclusió, amb salaris de subsistència, infrahabitatge i manca de serveis bàsics. Tot allò es va anar superant, en molt bona part, justament a través d'una activació social i política no prevista ni desitjada pel règim, a través d'entitats veïnals, sindicats i partits clandestins o quasi. Extrapolant l'experiència espanyola a la d'altres societats que

actualment estan efectuant transicions ràpides cap a la modernitat econòmica en contextos no democràtics, podem plantejar la hipòtesi que la inclusió que s'aconsegueix per aquesta via serà, probablement:

- Una **inclusió precària**, que no comporta la incorporació de la persona a la societat d'una forma estable, en igualtat de drets i deures, sinó en funció de situacions conjunturals, més o menys volàtils.
- Una **inclusió espúria**, que s'aconsegueix de forma unidireccional, com una concessió per part dels grups socials establerts, sense que això comporti cap presa de consciència, ni cap canvi en les actituds individuals, no en el sentit limitat de contenció i disciplina laboral, sinó en el sentit d'adquirir capacitats per a l'autonomia personal i per a la transformació social.
- Una **inclusió assimiladora**, en el sentit d'anorreadora de la individualitat, ja que sovint el preu que s'ha de pagar per aconseguir-la és renunciar a les bases – culturals, socials- de la pròpia identitat i (pretendre) esdevenir una persona nova, “normal” i “integrada”.
- En definitiva, podrien dir que és una **inclusió subordinada**, subordinada a l'Estat i a aquells que el dominen: el líder, els grans propietaris, la casta burocràtica, els partits... En una situació de subordinació, les vies per a la inclusió esdevenen vies clientelars, on l'accés als béns i als serveis bàsics es bescanvien per suports i lleialtats político-partidistes, obrint amplis espais a la corrupció.

Si entenem l'exclusió/inclusió social com un procés plural, dinàmic i obert, subjecte a modificacions substancials en funció de l'actitud que adoptin els actors, sembla clar que la participació d'aquests, política i en totes les esferes de la vida quotidiana: veïnal, escolar, cultural, econòmica... hi ha de jugar un paper important. Els drets de ciutadania només tenen opcions de materialitzar-se en la mesura que els agents socials es moguin per fer-los realitat (per a si mateixos i també solidàriament per a aquells que tinguin un impediment objectiu per mobilitzar-se, a causa de l'edat, la situació legal,...). La inclusió és, per tant, una situació que només es pot produir a partir de la implicació directa dels seus beneficiaris. Les polítiques d'inclusió reactives i assistencialistes, de curta volada, poden tenir per efecte un alleujament temporal de les situacions extremes, però no afronten les causes del problema ni s'orienten vers una major capacitat i empoderament de les persones en situació de risc.

## 4. La participació com a ariet de la inclusió en el sistema democràtic: Promeses, assoliments i límits

Des de la política comparada s'han elaborat diverses tipologies de règims democràtics, estructurades a partir del criteri d'anàlisi adoptat: consociatives o majoritàries, presidencialistes o parlamentaristes, representatives o participatives, etc. Les possibilitats són nombroses i en totes elles trobem un comú interès per emfatitzar algun tret definitori que es considera més rellevant que qualsevol altre i sobre el qual es procedeix a definir un model concret de democràcia. Apareixen així, entre d'altres, conceptes com democràcia liberal, democràcia parlamentària, democràcia republicana i, també, significativament, democràcia inclusiva<sup>37</sup> i democràcia participativa<sup>38</sup>.

La qüestió que ens pertoca abordar és si la democràcia participativa té les condicions per impulsar el perfeccionament de la democràcia, en el sentit de promoure la inclusió i reduir a la mínima expressió les lògiques excloents que podem observar en tots els sistemes democràtics.

### 4.1 El model de democràcia participativa

Entre tots els cognoms de la democràcia el de "participativa" és un dels que més èxit ha tingut en les últimes dècades, especialment en el nivell local de govern. Però què és la democràcia participativa? En la seva acepció més habitual aquest concepte ens remet a un conjunt de dispositius de participació directa de la ciutadania en els afers de govern, pensats per complementar, tot enriquint-lo, els dispositius habituals de la democràcia representativa. No obstant, la convivència entre les institucions i lògiques representativa i participativa no és necessàriament pacífica, sinó que acostumen a haver-hi tensions, i de fet hi ha una línia de pensament, minoritària però amb un pes significatiu, que contraposa directament els dos models, representatiu i participatiu, i no considera possible la seva coexistència. La inexistència d'un consens acadèmic sobre la matèria es reflecteix també en el fet que sota l'etiqueta "participativa" s'hi desenvolupen models de participació molt diversos quant al tipus, l'abast i els protagonistes de la participació: Democràcia directa, democràcia associativa,, democràcia deliberativa, etc.

El fet que existeixi un model anomenat de democràcia participativa no implica, ni molt menys, que els altres models puguin prescindir de la participació. Podem considerar la democràcia com una conjunció de tres elements clau, que necessàriament, han de

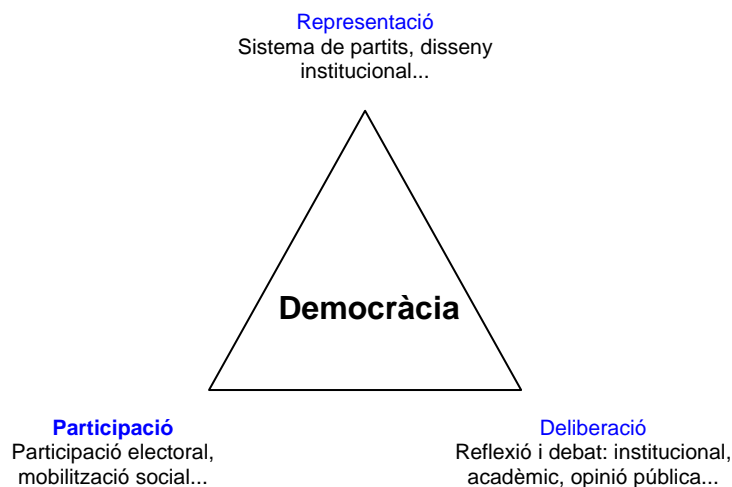
---

<sup>37</sup> Fotopoulos.

<sup>38</sup> Pateman.

(co)existir: la representació, la deliberació i la participació. La proporció, la combinatòria i la plasmació concreta d'aquests elements pot variar, però no poden desaparèixer mai del tot si no es vol que el règim deixi de ser democràtic. Una democràcia sense participació seria il·legítima; una democràcia sense representació és seria ingovernable i una democràcia sense deliberació seria del tot inestable i imprevisible.

Figura 2. La democràcia com a participació, representació i deliberació.



Font: Elaboració pròpia.

De fet, amb una interpretació estricta de les paraules la denominació *democràcia participativa* resulta tautològica, perquè la democràcia, o és participativa, o no ho és. Assumim, però, una llicència lingüística que ens permet designar un model de democràcia que posa l'èmfasi principal en la participació, per sobre dels altres dos elements de l'equació (representació i deliberació).

En el pla teòric, el model de democràcia participativa no solament afavoreix la participació ciutadana i la inclusió social, sinó que fa d'aquestes els seus propis fonaments polítics, perquè en ell la representació política aspira a coincidir plenament amb la totalitat del cos social, considerat en la seva complexa pluralitat. Per a la democràcia que es diu participativa, doncs, la inclusió social és una finalitat en si mateixa i l'exclusió de qualsevol grup comporta, intrínsecament, un dèficit de legitimitat. Per això en aquest model l'exercici efectiu de la ciutadania no es pot limitar a l'elecció de representants cada quatre o cinc anys (tal i com és procedent en la democràcia representativa), ni a que aquests representants produeixin consensos pretesament incloents sense comptar amb la participació ciutadana. Ben al contrari, l'elecció dels representants o la seva deliberació integradora no són més que moments i parts d'un procés democràtic més ampli; que a tota hora s'hauria de subordinar al

principi que la ciutadania disposi de la capacitat efectiva d'intervenir de manera decisiva en el desenvolupament de la presa de decisions.

## 4.2 Els valors de la democràcia participativa

Fins als anys 60 del segle XX les teories i els models de democràcia basats en la primacia de les elits i el paper limitat, quan no residual, de la participació de la ciutadania en les decisions públiques eren dominants. Diríem que s'ajustaven millor a un model de societat industrial de tipus fordista, basada en la racionalitat instrumental, i les jerarquies, en un entorn de gran homogeneïtat social i cultural. El canvi cap a un nou tipus de societat, iniciat als anys 70, ve acompanyat de la reivindicació i revitalització d'una part de la tradició democràtica que havia quedat més oblidada, aquella que enllaça amb Rousseau, Paine o Stuart Mill, que consideraven la democràcia, més enllà d'un procediment per escollir els governants i prevenir la tirania, un valor en si mateix, promotor del desenvolupament humà en el sentit més positiu del terme.

Aquesta idea de democràcia més forta es basa justament en la participació, una participació a la qual se li atribueixen beneficis públics evidents, en tant que *“aumenta el sentido de eficacia política, alimenta la preocupación por los problemas colectivos y contribuye a formar una ciudadanía activa e informada”*<sup>39</sup>. És a través de la participació que els individus, també i especialment aquells que formen part dels grups socials més desfavorits, poden aprendre a autogovernar-se, articulant els propis interessos i preferències i tenint en consideració les dels altres, prenent així consciència de la complexitat de les qüestions públiques. Hi ha qui veu en aquest procés d'aprenentatge i perfeccionament, d'humanització a través de l'activitat política, una de les expressions més pures de la llibertat humana, en tant que permet a cada persona decidir sobre el seu futur en tant que membre d'una comunitat, amb resultats sempre oberts i impredecibles<sup>40</sup>.

Cal afegir, per acabar aquest punt, que aquesta *democratització de la democràcia* a través d'una major participació no ha d'afectar únicament les institucions públiques, sinó que ha d'impulsar també la transformació de la família i del treball, per tal que esdevnguin espais menys opressius i més oberts a la creativitat humana.

Podem constatar, arribats a aquest punt, que les semblances entre l'ideal de la democràcia participativa i l'ideal d'inclusió social entesa com autonomia crítica que hem plantejat en l'apartat anterior son més que evidents. No tan sols perquè la democràcia participativa demana la incorporació de tota la ciutadania en la presa de decisions, sinó també per seva la visió optimista de la naturalesa humana. Tanmateix,

---

<sup>39</sup> Gallego (p. 6) citant Pateman.

<sup>40</sup> Gallego (p. 7), citant Hanna Arendt.

com veurem més endavant, al món real la democràcia participativa presenta arestes, contradiccions i efectes secundaris que l'allunyen de la simplicitat pròpia de l'ideal.

### 4.3 Les diverses visions de la participació

A partir dels anys 90 del segle XX la democràcia participativa assoleix un alt nivell d'acceptació, tant en àmbits institucionals com no institucionals, i tant entre els acadèmics com entre els *practicioners*. Per un moment, els elitistes de la vella escola semblen quedar reclosos als seus quaters d'hivern, a les seus dels partits polítics i de les organitzacions patronals. La participació s'imposa, però no tots els autors, i menys encara totes les institucions i actors polítics, parlen un mateix llenguatge participatiu. Podríem dir que el discurs de la democràcia participativa és adoptat i adaptat per part de les principals ideologies polítiques del moment, i posada al servei de projectes bastant diferents. Adoptant la classificació proposada per Barnes, Newman i Sullivan, podem identificar quatre grans modalitats de discurs sobre la participació:

- El discurs del ciutadà responsable (*responsible public*), que posa l'accent en el deure que els ciutadans tenen envers els altres i envers l'Estat per al bon funcionament del sistema democràtic. S'apel·la a la importància decisiva de la família i les entitats no governamentals en la configuració de la societat. S'incideix amb això sobre la importància de l'autogovern, que pot entès de diverses maneres: com a autodisciplina individual, com a autogovern de les comunitats i/o com a relació d'individus i comunitats amb les administracions públiques des de l'autonomia.
- El discurs del ciutadà consumidor (*consuming public*) fixa el seu interès argumental en les expectatives i experiències dels individus en l'ús dels serveis públics. D'acord amb els premisses de l'individualisme metodològic, aquest discurs conceptualitza la participació com la capacitat ciutadana de triar en un mercat lliure de béns i serveis. Hereu de la tradició liberal, el ciutadà consumidor que participa no és limita a ser el receptacle passiu de la maquinària consumista, sinó que vol esdevenir un agent actiu en la selecció dels béns i serveis públics als quals té dret en tant que contribuent.
- El discurs del ciutadà implicat (*stakeholder public*) és basa en el model del ciutadà que té (individual o col·lectivament) un interès (material i/o ideal), en el bon govern de la cosa pública, fet que l'impulsa a participar per dir-hi la seva. Partint d'una concepció pluralista de l'interès públic, el discurs del ciutadà implicat es preocupa per la identificació dels diversos interessos individuals i/o col·lectius en joc i per l'establiment de mecanismes que permetin la incorporació efectiva d'aquests interessos als processos de presa de decisions.
- El discurs del ciutadà empoderat (*empowered public*) és centra la seva atenció en els grups o comunitats desfavorides o marginades; és a dir, excloses. Considerant que l'origen de tal exclusió és la institucionalització d'una discriminació per raó de

classe, gènere, origen, o qualsevol altra, el discurs del públic empoderat reivindica la necessitat de generar processos de capaciació col·lectiva dels exclosos, per tal que aquests puguin actuar en el seu propi nom; és a dir, de manera autònoma respecte als beneficiaris de l'estatu quo.

Val a dir, en referència a aquests discursos, que estem parlant de tipus ideals, que difícilment trobarem en les institucions en estat pur i aplicats de forma exclusiva. El més habitual és la combinació d'elements dels diferents discursos, tot i que amb accents específics en funció del color polític del govern i d'altres factors del context nacional i local. Perquè darrere de cada discurs sobre la participació trobem implícites diferents matrius normatives (liberal, republicana, autònoma, comunitarista...) i els seus ajustaments a (i congruència amb) les variants democràtiques poden variar de manera notable. En la següent taula exposem els trets bàsics i les implicacions de cada model.

Taula 5: els discursos de la participació i les seves implicacions

Discurs	Actor	Finalitat prioritària	Instrument(s) preferent(s)	Ideologia més propera
<b>Ciudadà responsable</b>	Individus en tant que membres de la societat	Enfortiment de l'Estat des de les estructures socials tradicionals (statu quo)	Òrgans de participació de base corporativa; consells de notables	Conservadora
<b>Ciudadà consumidor</b>	Individus en tant que consumidors	Eficiència i Eficàcia dels serveis públics (value for money)	Consells d'usuaris, canals per aportar queixes i reclamacions	Liberal
<b>Ciudadà implicat (stakeholder)</b>	Entitats i grups organitzats	Integració i equitat (societat cohesionada i justa)	Òrgans i processos de deliberació; militància política i sindical	Socialdemòcrata
<b>Ciudadà empoderat</b>	Grups i comunitats excloses	Reforçament i emancipació	Plans de desenvolupament comunitari; democràcia directa (consultes)	Radical-democràtica

Font: Elaboració pròpia a partir de Barnes, Newman i Sullivan

Més enllà dels pressupòsits ideològics que hi ha al darrere de cada discurs, res ens fa pensar que aquests models siguin excloents entre ells. El fet que el rotary club de la ciutat organitzi una campanya benèfica, no impedeix que es dugui a terme un procés participatiu per elaborar un pla estratègic de ciutat amb participació dels principals agents socials, i això, al seu torn, no impedeix que funcioni un consell d'usuaris del centre d'assistència sanitària, com aquest tampoc impedeix que es tiri endavant un projecte d'autoorganització i capaciació de la comunitat de dones immigrants. Òbviament poden haver-hi punts de fricció i conflicte entre els diferents processos, quan els del pla estratègic toquin interessos d'alguns conspicus rotarians, quan els del consell d'usuaris demanin que es prioritzi la salut en el pla estratègic, o quan les dones immigrants exigeixin una cadira (o dues) al consell d'usuaris. Però això, a banda d'inevitable, seria una mostra de la salut democràtica de la comunitat. Gosaríem dir,



per tant, que els quatre discursos de la participació formulats per Barnes, Newman i Sullivan no tan sols són compatibles entre si sinó que, a més, és positiu que existeixin de forma simultània, ja que cada un d'ells s'adreça a un tipus de públic, amb unes finalitats i amb un tipus d'instruments específics. Si la cosa es fa bé, el joc que es pot generar en la seva interacció ens apareix com una mena de *checks and balances* entre les diverses institucions i grups, amb una tendència cap al reequilibri de poder dins de cada comunitat.

#### **Apunt: El ciutadà consumidor com agent de millora de les polítiques socials**

En model del ciutadà consumidor, que d'entrada pot semblar poc adient en un enfoc progressista de la inclusió, també aporta potencials de millora. Considerant el cas de les polítiques socials, recordem que l'Estat de benestar clàssic s'ha caracteritzat, en aquest àmbit, per treballar des d'una lògica fortament tecnocràtica, amb resultats prou coneguts: uns aparells capaços de gestionar, amb relativa eficiència i eficàcia, transferències monetàries i determinats serveis públics molt bàsics i homogenis; però, per altra part, estructuralment incapacitats tant per rebre senyals de l'entorn (personal, usuaris, societat en general) sobre possibles problemes, mancances o possibilitats de millora, com per adaptar-se als canvis per la via de la sofisticació i la qualitat. El principi constitucional d'igualtat no només obliga a "tractar igual allò que és igual", sinó també, per pura lògica, a "tractar diferent allò que és diferent", i en una societat en què la diferenciació creix acceleradament, l'esforç de l'Estat per la inclusió ja no pot sostenir-se sobre unes poques polítiques, simples, homogènies i estables, sinó que es fa necessari diversificar les actuacions, segmentar els grups objectiu i dotar-se d'eines que permetin valorar els resultats de les actuacions i adaptar-se a les noves necessitats. En aquest context, una major obertura a la participació dels beneficiaris/consumidors en les polítiques socials que estan a la base de la inclusió pot resultar del tot funcional.

El fet, però, és que allà on la democràcia participativa s'ha impulsat des de les institucions, com així ha estat en la majoria dels casos, el discurs més habitualment utilitzat i aplicat ha estat el del ciutadà implicat. Perquè? Atès el tarannà intrínsecament conservador d'unes institucions configurades i regulades des d'un sistema de democràcia representativa, podem plantejar la hipòtesi que s'ha triat el discurs del ciutadà implicat perquè és universalista, s'adreça a tothom en tant que ciutadà, i, sobretot, perquè atorga un paper preponderant a l'Estat sense qüestionar-ne el funcionament, o no d'una manera tan crítica com la que sí aporten els discursos del ciutadà consumidor o del ciutadà empoderat. En definitiva, el discurs del ciutadà implicat és menys radical i, per tant, més fàcil d'acomodar institucionalment. El problema, però, és que la prioritització excessiva d'aquest tipus de discurs menys arriscat i transformador, en detriment dels altres, ha contribuït, com veurem tot seguit, al progressiu deteriorament de l'ideal de la democràcia participativa.

#### 4.4 Dificultats i errors de la democràcia participativa

A partir dels anys 90, especialment a l'Europa occidental i a l'Amèrica llatina, no hi va haver programa polític ni projecte de ciutat que no fes bandera de la participació ciutadana com a remei universal, aplicable a tota mena de polítiques públiques, sobretot a les polítiques noves i emergents. Va ser aleshores que van néixer, al costat de reglaments de participació, consells de ciutat, sectorials, territorials i d'usuaris, conceptes més elaborats com les agendes 21, els projectes educatius de ciutat, els consells ciutadans, els plans integrals *participatius*, els plans estratègics *participatius* i fins i tot els pressupostos participatius, de ressonàncies gairebé mítiques en el cas de la ciutat brasilera de Porto Alegre. Aquests processos van insuflar aire nou als governs locals i van contribuir a fer la transició cap a sistemes de governança local, amb institucions aparentment més obertes, més permeables a la societat i també, potencialment, més inclusives.

Però amb el pas dels anys la democràcia participativa no només ha acumulat èxits, sinó també fracassos estrepitosos. S'ha fet evident que la participació ciutadana té dificultats per complir allò que prometia, i la seva implantació ha anat perdent embranzida. Significativament, algunes de les acusacions que es formulen contra la democràcia participativa són similar a aquelles que ha hagut d'afrontar el paradigma de la inclusió social.

##### 4.4.1 Quins actors? Participació per a la inclusió o per a l'exclusió?

El discurs de la participació basat en la implicació dels actors socials (*stakeholders*) en l'elaboració de les polítiques públiques planteja, d'entrada, el problema qui defineix i atorga la categoria de *stakeholder*. En tractar-se de processos iniciats des de les institucions públiques, normalment són els governs els que es reserven aquesta prerrogativa clau, i la utilitzen per assegurar que l'univers dels participants es situï en uns paràmetres de "normalitat" definits des de la pròpia lògica institucional. Aquest simple fet, que se'ns sol presentar com a "lògic" i "natural", obre la porta a la desigualtat i l'exclusió en la participació.

Més enllà d'aquesta forma d'exclusió deliberada, n'hi ha una altra que és implícita, i que adquireix un pes determinant si no es fa res per corregir-la. Ens referim al fet que no totes les persones fan el mateix ús de les oportunitats de participació que ofereixen les institucions. Es constata una clara desigualtat en la participació<sup>41</sup>, desigualtat que està socialment estructurada, perquè els homes solen participar clarament més que les dones, les persones grans més que les joves, els autòctons més que els immigrants i la gent de classe mitja-alta, que es sol correspondre amb gent de nivell formatiu alt, més que la de classe mitja-baixa o baixa.

---

<sup>41</sup> Amb "participar" ens referim tant al fet de prendre part com, en el cas específic de les comissions, consells o fòrums de debat, al fet de prendre efectivament la paraula per fer valer les pròpies posicions i interessos.

Aquest problema greu i estructural de desigualtat en la participació fa que els nous mecanismes i processos de participació ciutadana acabin, en massa ocasions, reproduint les estructures de poder ja existents, sense promoure cap mena de transformació. Ras i curt: es fa participació, suposadament, per a la inclusió, però no s'arriba amb prou força a les persones excloses.

La desigualtat en la participació acaba sent demolidora per a la causa de la democràcia participativa. Hi ha un discurs clarament anti-participació que, argumentant des de posicions plenament democràtiques, compromeses amb la igualtat i l'equitat, rebutja que una participació escassa i esbiaixada pugui influir en les decisions dels governs i defensa que només la democràcia representativa pot garantir la igualtat de tots els ciutadans i ciutadanes en l'accés als recursos i serveis públics.

#### **Apunt: L'exclusió selectiva com a eina de discriminació positiva per millorar la participació**

A vegades l'exclusió es pot utilitzar un determinat tipus d'exclusió per afavorir, paradoxalment, una participació més inclusiva. Agger i Larsen, analitzant l'experiència de processos de participació a Dinamarca, arriben a identificar, al costat de l'exclusió estructural dels actors: (qui defineix i atorga la categoria de "stakeholder") i l'exclusió discursiva dels temes (qui defineix l'agenda i allò que està obert -o no- a la participació), un tipus d'exclusió, temporal i instrumental, que els promotors dels processos poden utilitzar per produir una millor participació. Es tracta, per exemple, de treure la paraula a actors que tenen excessiu protagonisme en el procés, per donar-la a d'altres actors que habitualment en tenen poc o gens. És una manera, arriscada però aparentment efectiva, de contrarestar les tendències a l'elitització de la participació.

L'exclusió selectiva també és utilitzada, de forma més general, en les polítiques que tenen per finalitat la promoció de l'autoorganització de grups socials minoritaris (o minoritzats) poden resultar il·lustratives a aquests efectes. Per exemple, l'exclusió dels homes dels grups de dones, per tal de facilitar l'empoderament d'aquestes, mitjançant la producció de processos de subjectivació i de definició de demandes no intervinguts pels primers, demostra clarament que l'exclusió (temporal o parcial) del demos pot ser factible quan s'opera amb l'ànim de crear unes condicions de participació més lliures, equitatives i inclusives. I el mateix es podria dir respecte a les minories indígenes i altres col·lectius dotats d'una singularitat irreductible i que requereixen, en qualsevol cas, d'un tracte específic a fi que es puguin garantir unes condicions efectives per a la seva participació democràtica.

#### 4.4.2 Quina finalitat? Participació per fer política o per amagar la política?

L'ús efectiu dels instruments de la democràcia participativa per part de la ciutadania molt sovint no respon a les expectatives inicials. Tendeix a participar-hi poca gent, i costa molt fidelitzar la participació. Dificultats d'índole laboral i familiar a banda, que impedeixen dedicar temps a la cosa pública, probablement moltes persones que disposen de temps no han respost a les ofertes de participació perquè no tenien clar, ja d'entrada, quina era la finalitat de tot plegat: Estar informats? Aportar les seves opinions? Prendre decisions? En definitiva, què s'entenia per participació? En el sistema de democràcia representativa els governs electes també mantenen la potestat sobre la definició de l'agenda, sobre allò que serà obert -o no- a la participació, i en la majoria dels casos aquests governs han optat per una participació de perfil baix, menys arriscada per als poders públics però menys atractiva per a la ciutadania.

Cleaver<sup>42</sup> rebla el clau tot afirmant que la causa principal de la pèrdua de prestigi de la democràcia participativa ha estat assumir un discurs excessivament optimista i acrític de la participació, desprovist de cap tipus de vocació real de transformació social. Segons aquesta visió, la participació és bona per si mateixa, i tot es reduiria a triar i aplicar correctament les tècniques participatives adients a cada tipus de procés, sense tenir en compte, però, els objectius de fons i el sentit de tot plegat. No cal dir que sovint aquests entusiastes de la participació han estat, a les institucions, víctimes propiciatòries dels *realpolitiker*, que els han manipulat i utilitzat per a tota mena de maniobres de distracció i dilació. Aquest ha estat, certament, d'una determinada manera d'entendre participació: Ser utilitzada com a cortina de fum per poder ocultar encara millor la política real.

Més enllà d'error de plantejar un model de participació mecanicista, basat en construccions molt boniques però rígides, incapaces de prendre el pols de la societat, allò que accelera la fallida és la sensació d'engany i/o de pèrdua de temps. Quan la ciutadania constata que la participació que se li proposa és falsa, perquè el poder institucional juga amb les cartes marcades, o que és irrellevant, perquè allò que es posa en joc en el procés participatiu és molt petit comparat amb la magnitud del problema o problemes de fons, o simplement que no compensa en termes de cost-benefici, perquè participar genera sempre costos d'oportunitat, es produeix una decepció, gran o petita, però d'idèntiques conseqüències: No tornar a repetir una experiència com aquesta.

#### 4.4.3 Consens i Dissens: Perquè tanta participació, si no ens agrada el conflicte?

Participació i inclusió no solament travessen conceptualment el terreny de la constitució de la política en un determinat règim, sinó que també afecten a les normes, procediments i valors per mitjà dels quals es regula la pugna política en les societats

<sup>42</sup> Cleaver, pp. 598-600.

pluralistes. La democràcia participativa, com a variant particular de democràcia, es caracteritza pel fet que de la ciutadania pren part de forma directa en la producció, gestió i resolució dels conflictes d'interessos. La democràcia no equival a eradicació del conflicte d'interessos, sinó a la institucionalització d'un tractament ordenat i pacífic del mateix..

Desafortunadament, el discurs sobre la participació i la inclusió, pràcticament en totes les seves variants i modalitats, ha tendit a desplaçar el conflicte d'interessos del seu eix argumental; com si la finalitat última de la democràcia fos conjurar-lo i no donar-li una expressió institucional. Però tal com en el seu moment va assenyalar Chantal Mouffe<sup>43</sup>, la democràcia hauria de girar avui la mirada cap a un model agonístic; cap a una organització de la presa de decisions que parteixi de la irreductibilitat dels interessos inherent a societats pluralistes, que situï en el centre del debat la inevitabilitat del conflicte i que afronti la viabilitat de la seva resolució per mitjà de la procedimentalitat democràtica. Si abordem en el marc d'aquest debat el problema de la participació i la inclusió/exclusió observarem que el nostre argument requereix la participació d'una díada conceptual com la que constitueixen consens i dissens.

En efecte, la procedimentalitat de la democràcia participativa, especialment en la seva aplicació a nivell local, s'ha caracteritzat per la recerca i la producció del consens social. Això ha vinculat directament els models participatius a la inclusió social, però només sota un mateix prisma: aquell en el qual el consens és el resultat final de la resolució (eradicació) del conflicte. I en incidir i emfatitzar tant sobre els aspectes consensuals, la democràcia participativa a escala local ha tendit a ser vista per les autoritats com un dispositiu de legitimació de la seva acció de govern, més que com el disseny institucional en el qual la decisió és presa de manera directa per la ciutadania.

#### **4.4.4 Construïnt un taburet amb una sola pota. On queden la representació i la deliberació?**

Un darrer problema estructural del model de democràcia participativa es deriva de la falta de clarificació sobre els rols i la relació entre els tres elements que hem convingut a considerar clau per a la democràcia: Participació, Representació i Deliberació. No està clar si la democràcia participativa havia de servir per complementar i millorar el sistema representatiu, o bé per superar-lo. Sí que s'ha pogut constatar, en no poques ocasions, com l'èmfasi posat en l'element participació comportava una menor atenció als altres dos, obviat el paper clau que segueixen tenint, tant en els models normatius com en el funcionament real de la política democràtica.

S'ha tendit a menystenir la lògica de la representació, com si els partits, els programes, les eleccions i els governs democràticament electes ja no fossin més que actors secundaris de l'escenari participatiu. En realitat, els governs democràtics segueixen mantenint els principals ressorts del poder, i el fet de negligir-los tan sols ha

---

<sup>43</sup> Veure: Mouffe (2000).

comportat menys qualitat en la seva composició i menys consistència i transparència en les seves pràctiques. També, des de la pressumpció que n'hi ha prou amb “fer participació” perquè surtin idees genials i resultats molt potents, s'ha descurat massa la dimensió de la deliberació. Així, han abundat els processos participatius que, mal plantejats i mal executats, han acabat aportant resultats de poca qualitat.

#### **4.5 La democràcia participativa que necessitem**

Hem vist que hi ha molts matisos a tenir en compte en la relació entre democràcia i inclusió. Inclusió i exclusió semblen dues cares d'una mateixa moneda que es llença a l'aire en la construcció d'un règim democràtic. A alguns, els homes benestants de l'ètnia dominant, sempre els ha sortit cara, i a d'altres, dones pobres i immigrants o d'ètnia minoritària, fins fa ben poc els havia sortit sempre creu. La història ens mostra símptomes clars de progrés en aquest sentit, però encara hi ha molta feina per fer per reduir aquest cantó fosc de la democràcia a la mínima expressió. Si es vol avançar de forma conseqüent cap a una participació inclusiva, les institucions haurien de revisar el grau d'exclusió que genera el seu marc constitucional, i el sistema electoral, i el funcionament habitual de les administracions, i haurien de posar en marxa espais i processos que obrin la participació als grups socials més desfavorits i menys poderosos.

Però compte, perquè sabem que posar l'etiqueta de “participativa” a una institució o una política no és garantia de res. Sigui de forma intencionada o no, els actors, públics o privats, que tenen més capacitats organitzatives i capital cultural saben posar aquests mecanismes al seu servei i acaben imposant els seus objectius, sovint presentats com a solucions de consens. I una participació escassa, homogènia i pobra pot posar en entredit el caràcter democràtic de la democràcia participativa.

La crítica de la democràcia participativa no implica que haguem de bandejar-la i tornar a un model purament representatiu que passa per una crisi encara més profunda. Segueix sent vàlida i necessària, però s'ha de repensar i se l'ha de resituar en un context més ampli, el d'una democràcia que conjuga elements representatius, deliberatius i participatius per aconseguir alts nivells de qualitat institucional i d'inclusió social.

Per erradicar els estils i lògiques que segreguen individus i grups dels processos polítics, les institucions compromeses amb la democràcia participativa han d'assumir riscos i, tot superant els mecanismes de legitimació i “rendibilitat” política habituals fins ara, associats a lideratges individuals i resolutius, han donar molt més protagonisme a la comunitat, promovent especialment l'autoorganització i capacitatció de les persones excloses i/o amb risc d'exclusió, a partir d'estructures potents i de base democràtica.

L'argument que s'utilitza per negar l'empoderament dels més febles, una suposada incapacitat per discernir i decidir allò que és millor per a ells, no té prou fonament. Tot i acceptar les limitacions de la condició humana, sabem que cadascú és el més



qualificat per identificar els propis i veritables interessos. També se'ns diu que només els especialistes disposen del nivell adequat de coneixement com per prendre decisions per al conjunt de la ciutadania. Però els problemes complexos que afecten les societats contemporànies tenen, justament, la peculiaritat que no responen del tot a la lògica de la racionalitat instrumental. En ells hi ha massa variables en joc, amb relacions múltiples entre elles i cadenes de Justificació molt difícils d'establir. Per tant, el paper que hi poden jugar els especialistes en la seva resolució és limitat i, en qualsevol cas, insuficient. En un escenari complex, la política democràtica no hi és sobrera, sinó encara més necessària.

L'argument de la desconfiança envers la capacitat de judici de les classes populars resulta encara més sospitós quan el contrastem amb la confiança plena, fins i tot naïf, que es sol atorgar a les elits dirigents, siguin aquestes tradicionals, patrimonials, partidistes o tècnico-científiques, quan a vegades es dóna per descomptat que els seus judicis només responen a raons objectives, lliures d'interès propi o de classe. Admetent que aquest fenomen es pot donar de forma aïllada i individual, l'experiència històrica ens demostra que les elits, com a grup o classe, disposen de la ideologia com a eina per a la defensa dels seus interessos, i només han fet concessions significatives a les classes i grups subordinats en resposta a pressions efectives per part d'aquests, generades mitjançant processos de mobilització més o menys massius. En realitat, els drets, ni els civils, ni els polítics, ni els socials, mai no han estat atorgats, sinó conquerits per la mobilització.

És en aquest punt quan l'argument es pot capgirar, de tal manera que justament reforci la causa de la participació. Efectivament, cal desconfiar de les persones, però precisament d'aquelles que ostenten i administren posicions de poder, perquè és en aquesta situació quan les persones estan realment en condicions de fer un mal (o un bé) significatiu. Aquest plantejament, desenvolupat magistralment per Rosanvallon, ens porta a la conclusió que la participació d'aquells que no tenen poder és del tot necessària per vetllar, controlar i avaluar l'ús que les elits dirigents fan del poder, encara que aquestes elits hagin estat escollides a través d'un procediment democràtic. D'aquest corrent de mobilització i participació motivat per la desconfiança –de base, radical, permanent- envers els governs democràtics Rosanvallon en diu “contra-democràcia”. Les pràctiques contra-democràtiques, basades en una desconfiança constructiva i ben aplicades, poden ser una arma poderosa per forçar els governs a implementar polítiques d'inclusió veritablement substantives. La solució passa, doncs, per atorgar més protagonisme a la ciutadania en la formulació, seguiment i avaluació de les polítiques.

Fins ara la democràcia participativa ha estat operant com a forma perfeccionada (per complementària) de les democràcies representativa i deliberativa, però aquesta ampliació de la democràcia, més enllà del lloable reforç deliberatiu que implica una major participació, ha posat en evidència els límits de la democràcia liberal, que vénen marcats per l'autonomia de la societat civil i la concepció negativa de la llibertat com a no interferència. Però en democràcia la participació es resisteix a ser concebuda com un simple intercanvi de legitimitat per un accés ocasional a l'àmbit decisonal o, pitjor encara, a convertir-se en una eina per externalitzar sobre la ciutadania les



contradiccions de la gestió pública. Si vol assolir la plenitud, la democràcia participativa haurà d'afrontar la inevitabilitat de l'autonomia social i el caràcter irrepresentable de la complexitat pròpia de les societats pluralistes. Arribats a aquest punt, la recuperació de la credibilitat del discurs participatiu també passa per l'obertura, sincera i valenta, al dissens i la crítica.

## 5. Democràcia Participativa i Inclusió Social: Propostes per a l'acció

Arribar a entendre un problema, per molt profund i refinat que pugui ser el coneixement assolit sobre el mateix, no és suficient per fer una contribució que sigui socialment rellevant. Sabem que allò que realment interessa al personal de les administracions, polític i tècnic, i sens dubte a la ciutadania, és la possible solució o solucions al mateix. Malauradament, les ciències socials han tendit a centrar-se en l'anàlisi dels problemes i han mostrat moltes més dificultats per dissenyar alternatives d'acció. Plenament conscients d'aquesta mancança, en aquesta part final del treball intentarem fer el salt de la teoria als dissenys institucionals.

Hem definit la inclusió com a problema polític, i ho hem fet amb un alt nivell d'ambició. Hem dit que no ens tracta només d'alleujar la penúria dels "que no poden seguir", sinó que pretenem superar la fractura entre inclosos i exclosos, apuntant cap a una societat futura (ideal) "*where deprivation in all its forms is no longer a viable factor*"<sup>44</sup>. Aquest objectiu de reminiscències utòpiques no ens ha de fer perdre de vista un encàrrec molt més planer i alhora urgent: Formular principis i línies d'acció que permetin (re)orientar les polítiques d'inclusió i dotar-les de força suficient com perquè puguin ser promotores d'una veritable transformació social.

### 5.1 L'instrumentari de les polítiques d'inclusió

La reflexió crítica a l'entorn del concepte d'inclusió ha portat a la formulació de diverses propostes encaminades a repensar les polítiques d'inclusió en una línia de major apertura cap a consideracions de tipus més social i, sobretot, polític.

L'autora Nancy Fraser, per exemple, considera que en l'època actual, que ella denomina "de les polítiques identitàries", les polítiques d'inclusió social requereixen la combinació de tres elements essencials:

1. La redistribució
2. El reconeixement
3. La participació.

---

<sup>44</sup> Gill, p. 3.

La proposta, amb la qual coincidim plenament, es basa en la correcció de les desigualtats, la supressió de mecanismes de discriminació susceptibles de bloquejar la inclusió i l'activació de la ciutadania mitjançant la seva implicació en la presa de decisions col·lectives.

A un nivell molt diferent, però no gaire allunyat pel que fa a continguts, trobem el model de la "inclusió activa", formulat i propagat des de la Unió Europea. Probablement la duresa de la crisi i els seus estralls sobre el mercat laboral hagin mogut l'ens comunitari a abandonar el model anterior, molt més centrat en el mercat laboral. La inclusió activa també es basa en una tríada d'instruments, que són els següents:

1. Un suport a la renda suficient per evitar l'exclusió social.

Implica el dret a uns recursos suficients per viure conforme a la dignitat humana, tenint en compte la disponibilitat activa de la persona afectada per al treball o la formació professional.

2. Un accés a mercats laborals inclusius.

Es vol promoure un millor accés al mercat laboral, afavorint l'ajuda per a l'orientació professional personalitzada i els incentius financers en favor dels sol·licitants d'ocupació i els empresaris;

3. Un millor accés a serveis socials de qualitat.

Es refereix a l'accessibilitat (financera i territorial) i la qualitat dels serveis socials d'interès general (ajudes a les persones, activitats destinades a la reinserció en la societat i en el mercat laboral, i serveis de cura dels nens a un cost assequible).

En aquest cas l'activació no es refereix a participació política, sinó a la participació en el mercat laboral. En tot cas, resulta significativa la importància atorgada a les polítiques socials (transferències de renda i serveis socials).

## **5.2 Principis normatius i operatius de la nova política d'inclusió**

La nostra proposta neix de la crítica a un paradigma de la inclusió, que hem considerat massa centrat en la dimensió econòmica, homogeneïtzador i irrellevant des del punt de vista polític. Recordem que de la confrontació d'aquests problemes amb un seguit d'elements correctors n'emergia un paradigma d'inclusió social més ajustat a la realitat i més operatiu des del punt de vista polític. D'aquesta nova manera d'entendre el fenomen de l'exclusió i d'enfocar les polítiques d'inclusió n'emanen un conjunt de principis normatius i operatius, que presentem en la taula següent.

Taula 6: Democràcia participativa com a resposta als problemes de la inclusió

Problemes del paradigma de la inclusió	Elements correctors del paradigma	Principis normatius de la inclusió	Implicacions per a la participació en les polítiques d'inclusió	Principis operatius de la participació per a la inclusió
Economicista	<b>Integració de totes les dimensions de la vida</b>	Integralitat	Participació de les unitats administratives i dels agents socials dels diversos àmbits sectorials: econòmic, educatiu, cultural,...	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Govern transversal</li> <li>• Govern multinivell</li> <li>• Govern relacional</li> <li>• Govern estratègic</li> </ul>
Discriminatori	<b>Reconeixement de la igualtat en la diversitat</b>	Igualtat	Igualació de les condicions reals de participació de la ciutadania en un sistema democràtic de qualitat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconeixement universal de la plena ciutadania</li> <li>• Participació, Representació i Deliberació igualitàries</li> <li>• Control, seguiment i avaluació participativa de les polítiques públiques</li> </ul>
Insensible a la desigualtat i la injustícia	<b>Mobilització social i política per la inclusió</b>	Empoderament	Augment de la participació dels grups exclosos o en risc d'exclusió en les diverses esferes de la vida col·lectiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidiarietat</li> <li>• Democràcia econòmica</li> <li>• Democràcia del coneixement</li> <li>• Societat en xarxa</li> </ul>

Font: Elaboració pròpia

Disposem, per tant, de tres principis guia que ens permeten discernir el tipus de participació que necessitem per avançar cap a una societat inclusiva:

- El principi d'integralitat ens demana **una participació integral**, en el sentit de no només limitada al sector de l'economia mercantilitzada (departaments de promoció econòmica, entitats empresarials, sindicats i col·legis professionals), sinó oberta al conjunt d'àmbits sectorials de la societat i al conjunt d'actors, públics, privats i associatius, que els donen vida. El govern que vulgui abordar la integralitat ha d'incorporar, en el seu funcionament ordinari, el treball interdepartamental (transversalitat), interdepartamental (govern multinivell) i amb els actors socials (govern en xarxa). La complexitat de l'escenari social i de les polítiques integrals comporta la necessitat de planificar estratègicament.
- El principi d'igualtat ens demana **una participació igualitària**, que no es conformi en oferir una igualtat d'oportunitats de participar, sinó que busqui una igualtat de resultats en la participació, en el sentit que reducció progressiva dels biaixos socialment construïts (de gènere, d'edat, de classe, d'origen,...) en la participació efectiva en els diferents espais de la democràcia institucional: Sufragi actiu i passiu per a tots els ciutadans, inclosos els estrangers, articulació i defensa d'interessos, control del rendiment institucional, processos de deliberació, consultes ciutadanes, etc.
- El principi d'empoderament ens demana **una participació empoderadora**, no dirigida ni auspiciada principalment des de les institucions, sinó volguda i promoguda des de baix, des de la pròpia força de la societat per autoorganitzar-se i dotar-se de recursos materials i cognitius de propietat

social, contribuint a la capacitació dels col·lectius amb més dificultats i contemplant també la col·laboració crítica amb les institucions, sense renunciar en cap moment a la pròpia autonomia.

### 5.2.1 Participació integral

Les polítiques d'inclusió haurien de preveure intervencions particularitzades i integrals, capaces de comprendre els efectes d'exclusió que pot produir una certa interrelació d'elements o factors sobre cada persona concreta. Tanmateix, la fragmentació i la compartició pròpia de les polítiques públiques no facilita en absolut aquest tipus de respostes. Les intervencions de tall transversal són encara molt escasses i el treball en xarxa al si de l'administració continua sent una excepció. En l'àmbit de les polítiques d'inclusió encara està molt extesa la creença que aquestes són una feina exclusiva dels seveis socials i, si n'hi ha, de les polítiques d'ocupació.

No és gens fàcil emprendre el camí d'un tipus d'organització eminentment sectorial a un altre que tingui en compte determinades lògiques transversals. El camí recorregut històricament per una institució, ha modelat una determinada cultura organitzativa, una manera de veure i de fer les coses que condiciona fortament la presa de noves decisions i l'adopció de canvis. Així les coses, un model realista de canvi organitzatiu serà aquell que planteja la incorporació de la transversalitat com un procés obert, fet per etapes i de llarg abast. D'entrada caldrà assumir que la transversalitat està molt més al cap que en l'organigrama. És, abans que res, un estat mental que pot incorporar a l'organització determinats hàbits, altament beneficiosos: tenir en compte l'altre, consultar, col·laborar, compartir...

La incorporació de la transversalitat planteja, en definitiva, la modernització de l'administració a través d'un model relacional que també compta com a actius la creativitat i l'esperit emprenedor. Aquest nou model obliga a redefinir les bases de la legitimitat i del lideratge, distribuint responsabilitats i construint lideratges més compartits, amb els nivells directiu i polític treballant sempre en xarxa i sense perdre de vista que l'important: els objectius substantius. En paral·lel a l'elaboració d'una política transversal substantiva, com seria el cas de la política d'inclusió, és aconsellable avançar en la construcció de la transversalitat per la base, a través d'espais i d'instruments que la promoguin<sup>45</sup>. Seria el cas de:

- Comitès o comissions que permetin una coordinació efectiva i permanent entre els directius d'alt nivell de les administracions.
- Polítiques de recursos humans afavoridores de la mobilitat, la flexibilitat i el treball en equip.
- Polítiques de comunicació interna 2.0. (Intranet, wikis,...).

<sup>45</sup> Veure: Brugué, Canal i Payà, pp. 170-171.

- Eines compartiment de seguiment (memòries d'àrea, inserides en una memòria global corporativa) i avaluació (sistemes d'indicadors). La creació conjunta d'aquestes eines és, alhora que un repte, un potent generador de cultura transversal.
- Gabinet de presidència capaç d'exercir bé funcions d'impuls, coordinació i seguiment de l'acció (a través de plans estratègics, plans de mandat...), així com de producció i repositori de coneixement aplicat.
- Gestió per projectes. Partint d'objectius concrets i d'un marc temporal i pressupostari perfectament acotats, els projectes permeten posar a prova i entrenar la capacitat de col·laboració entre persones d'àrees diferents. Un exemple paradigmàtic d'aquest tipus de projectes serien els de regeneració integral de barris, que impliquen intervencions urbanístiques, d'habitatge, socials, culturals, educatives, d'educació, treball, seguretat,...
- Polítiques de participació ciutadana, que aporten també pressió externa i incentius a la transversalització.

Però amb el treball transversal dins de cada administració no és suficient. Papademedtriou posa el dit a la llaga en afirmar que una qüestió "(...) *that must be answered in all instances is how public institutions –public schools, bureaucracies, public service delivery agencies, police and judicial systems, political parties – can promote inclusion (and reject exclusion) more effectively?*"<sup>46</sup>. Alguns òrgans i institucions amb llarga experiència en la matèria tenen ja molt clar que no poden treballar sols en la lluita contra la inclusió social, sinó que resulta imprescindible articular adequadament les complexes xarxes locals, la xarxa de poders públics, la xarxa econòmica i la xarxa ciutadana, a patir del lideratge de la institució amb més compromís i responsabilitat, que en una ciutat no sol ser altra que el govern municipal.

La fórmula per bastir una resposta integral i estratègica al problema de l'exclusió social seria l'elaboració i aprovació d'un Pla Local d'Inclusió Social. Un pla d'aquest tipus comporta un elaborat treball de diagnòstic, per identificar tant els problemes existents a la comunitat com els recursos, públics, privats o associatius, que estan disponibles per fer-hi front (mapa de recursos), un compromís molt ferm amb la participació ciutadana, dissenyada per tal de posar en marxa i alimentar adequadament les xarxes de governança de la inclusió i, finalment, un potent sistema d'indicadors, que permeti fer un seguiment acurat de l'evolució de l'exclusió i de l'impacte de les mesures adoptades per promoure la inclusió. Tot i que les eines es poden concretar de formes diverses, hi ha dos punts clau que cal assegurar per fer-ho possible: En primer lloc, assumir una perspectiva veritablement integral, tant en els àmbits de treball com en els actors; en segon lloc, assumir una perspectiva relacional, que sigui conscient de les interdependències i treballi per establir les complicitats necessàries perquè tots els

<sup>46</sup> Papademedtriou, D.G.: "*International migration and cities*". A: Sisk, p. 98.

actors importants, més enllà de les esperables discrepàncies a l'entorn de determinades mesures, arribin a compartir recursos i informació per assolir el millor Pla possible.

Figura 3. Xarxa d'actors per la inclusió social en el territori



Font: Equip d'Exclusió social i Polítiques d'Inclusió de l'IGOP

### 5.2.2 Participació igualitària

Assolir una participació igualitària requereix l'adopció de reformes polítiques i compromisos pressupostaris de més gran abast, que no estan només en mans dels governs locals. S'hauria de treballar, com a mínim, en els fronts següents:

- En primer lloc caldria eliminar, de forma immediata o amb una perspectiva temporal raonable, qualsevol tipus de discriminació pel que fa als drets polítics



en el si de la comunitat. Aquest reconeixement universal de la plena ciutadania passa especialment per una adequada regulació del dret a sufragi actiu i passiu dels ciutadans estrangers, que hauria de dependre només d'un determinat temps de residència en el país

- En segon lloc caldria establir per llei mandats i procediments molt clars que facin possible el control, el seguiment i l'avaluació participativa de les polítiques públiques, també en l'àmbit local. La concreció d'aquests mandats hauria de ser molt flexible, adaptada a cada realitat local, però la decisió sobre si els processos governamentals s'obren o no a la participació, o sobre el tipus de participació que es promou o permet, no hauria de quedar només en mans dels propis governs.
- En tercer lloc, caldria promoure canvis que permetin assolir una major igualtat de resultats en totes les dimensions clau de la democràcia:
  - En la participació, tendint a eliminar els ja esmentats biaixos sociodemogràfics de la participació.
  - En la representació, assolint una major igualtat, també sociodemogràfica, entre representants i representats.
  - En la deliberació, garantint que totes les veus rellevants puguin ser escoltades en els debats públics.

Avançar en el terreny de la igualtat de resultats no és gens senzill. Ja hem vist que les estratègies i projectes concrets de foment de la participació poden fracassar justament pels forts biaixos socioculturals i d'altres tipus que es donen, de forma diríem que inevitable, si no hi ha una intervenció expressa per fer arribar a la participació a altres persones i altres grups. Tal i com succeeix amb els processos d'exclusió, també en aquest cas els factors que dificulten la participació són acumulatius i fan disminuir progressivament les possibilitats que determinada persona aprofiti les oportunitats per fer sentir la seva veu en els afers públics.

En aquest punt ens sembla de gran interès el model proposat per un grup d'investigadors britànics<sup>47</sup>, encaminat a reduir les desigualtats que es produeixen en la participació política, en funció dels nivells de capital econòmic i cultural de les persones. El model es diu CLEAR, acrònims de

- *Can do* (poder). Tenir els recursos i el coneixement per poder participar.
- *Like to* (voler). Tenir un sentit de pertinença a la comunitat que faci de la participació quelcom atractiu.
- *Enabled to* (permetre). Tenir oportunitats efectives de participació.
- *Asked to* (convidar). Ser convidat a participar per part de l'administració i/o les entitats

<sup>47</sup> Veure: Lowndes, Pratchett i Stoker.

- *Responded to* (respondre). Obtenir algun tipus d'evidència de que les opinions, propostes, etc. Formulades en el procés participatiu han rebut algun tipus de consideració (han estat valorades).

En la taula següent s'esbossen un conjunt de mesures per avançar en les diferents dimensions proposades pel model CLEAR.

Taula 7: Polítiques per impulsar la participació efectiva de les persones excloses o en risc d'exclusió

Factor clau	Policy Response
Can do (poder)	Desenvolupament comunitari, formació i desenvolupament, així com suport pràctic a través de la provisió de centres socials i recursos destinats a aquells grups o comunitats que poden necessitar un cop de mà per trobar la seva veu.
Like to (voler)	Ajudar a construir un sentit de comunitat o veïnatge. La gent s'ha de sentir part d'una comunitat si vol sentir-se còmoda amb la participació.
Enabled to (permetre)	Crear canals per a la participació on sigui possible fer un seguiment crític de les polítiques públiques i l'acció dels governs, on hi hagi representació d'una gamma àmplia d'interessos, i no només determinades posicions privilegiades. Invertir en infraestructures cíviques i xarxes comunitàries.
Asked to (convidar)	Sistemes de participació diversos, reflexius i amb capacitat d'adaptació. Cada grup demanarà una forma diferent de mobilització.
Responded to (respondre)	Un sistema polític-administratiu amb capacitat per donar resposta, mitjançant productes específics (p.ex. memòries dels processos de participació), aprenentatge continuat i retroalimentació.

Font: Lowndes, Pratchett i Stoker

El tipus de democràcia participativa implícit en model CLEAR busca, a més d'una major igualtat política, una aproximació més flexible, eficient i eficaç a la participació, de manera que el balanç cost-benefici de participar resulti positiu a una part cada vegada més majoritària de la societat.

Constatem que en tots aquests canvis els poders públics hi tenen un paper molt important, però per si sols no podran aconseguir les transformacions necessàries en la societat. Per arribar a aquest punt cal que la pròpia comunitat, que les persones i els grups que no tenen consciència del seu poder, i no l'exerceixen, facin un pas endavant. No simplement per prendre una part del poder a aquells que el tenen ara i quedar-se'l, sinó per fer-lo créixer i ferr-ne un ús diferent.

### 5.2.3 Participació empoderadora

El concepte d'empoderament fa referència a la capacitat de les persones per tal que puguin prendre consciència del seu poder, assumir-lo, desenvolupar-lo i utilitzar-lo per als seus projectes de vida, d'acord amb els seus valors i inquietuds, dins un marc de relacions socials i comunitàries més extens, que vinculi les dimensions individual i col·lectiva.

Per tal d'avançar cap a la inclusió, les persones excloses, i també aquelles que es troben en situacions de risc d'exclusió, o de forta vulnerabilitat, necessiten guanyar poder. Però no un poder qualsevol, sinó un poder que entenem, en un sentit ampli, com a capacitats (coneixements i habilitats de tota mena) útils per millorar la qualitat de vida, la dels individus i la de les comunitats que els acullen.

Aquest és un nou tipus de poder, necessàriament, relacional i compartit, més cooperatiu que competitiu, perquè els recursos solen estar dispersos –tothom té els seus punts forts i les seves mancances- i el coneixement, fins i tot en àmbits tan nous com el de les TIC<sup>48</sup>, es genera a través del contacte personal i l'intercanvi, dins el propi sistema local i també entre sistemes locals. Estem parlant, en definitiva, d'un poder que hauria de ser tou en les formes però contundent en els efectes.

Taula 8: Repensant el poder

El poder es...	El poder pot ser...
Suma zero. Enforteix a uns a costa dels altres. Divideix allò que ja existeix	Mútuament expansiu. Potencia les capacitats de tots els involucrats. És creatiu i generador d'energies i possibilitats noves
Una força unidireccional: o en tens o no en tens. La vida es redueix a poderosos contra febles	Una relació dialèctica, en ambdós sentits. Mai ningú és totalment impotent, perquè les accions de cada persona afecten a d'altres
Limitant i intimidant; fa por	Alliberador
Dominant i controlador	Col·laborador
Rígid, estàtic	Dinàmic, sempre canviant
Derivat principalment de lleis, estatus, força i riquesa	Derivat de relacions, coneixement, experiència, nombre de persones, organització, creativitat, visió, perseverança, disciplina, humor...
És tot el que puc fer o aconseguir ara mateix	Té cura de crear i mantenir el poder relacional al llarg del temps

Font: Moore Lappé<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> En aquest punt resulten molt estimulants les reflexions de Zinnbauer.

<sup>49</sup> Moore-Lappé, pp. 93-93. Traducció i adaptació de l'autor.

I com s'ha de generar aquest poder? Bàsicament a través de la pròpia autoorganització de la societat, mitjançant tota mena de grups informals, col·lectius, entitats, federacions i xarxes. Els poders públics l'han de promoure, l'han d'encoratjar i, sobretot, no l'han de frenar.

En l'actual context de crisi s'està constatant com les entitats de l'anomenat Tercer Sector Social poden donar respostes efectives a les situacions socials més complicades, aportant compromís, innovació, eficiència i una capacitat enorme per fer aflorar i posar en valor els recursos de la comunitat, tot generant cohesió entre persones i entre grups. Tot això ho fan des de la col·laboració lleial amb les institucions en tota mena de programes i serveis de caire social, però sense perdre la perspectiva crítica envers les institucions i el funcionament de la societat en general, cosa que sovint fa d'elles una de les poques veus públiques en defensa dels drets dels exclosos. La declaració de les entitats de l'anomenat Tercer Sector d'Acció Social<sup>50</sup> d'Espanya és un exemple d'aquest rol positiu i proactiu, que les entitats estan cridades a assumir.

En aquesta vocació de construir una societat més poderosa hi ha espais que fins ara han estat molt poc explorats, perquè es consideraven propis de la iniciativa empresarial de tipus mercantil i reservats, per tant, a les empreses amb ànim de lucre. Reconeixent el paper essencial de l'empresa privada mercantil en la generació de riquesa i llocs de treball, considerem necessari reivindicar el concepte d'emprenedoria social per referir-nos a tots aquells projectes i iniciatives que permeten generar riquesa, material i immaterial, a partir de visions, objectius i motivacions eminentment socials.

Les ciutats necessiten emprenedors socials que aprofundeixin en les potencialitats de l'economia cooperativa per generar espais i xarxes alternatives de producció, distribució i consum; alternatius pel que fa a la titularitat de la propietat, alternatius pel que fa a la distribució de càrregues i beneficis, i alternatius, finalment, quant al compromís amb el conjunt de la societat, defensant i realitzant valors com el treball, l'equitat, la solidaritat i la sostenibilitat.

Un darrer aspecte a tenir en compte en una estratègia d'empoderament és la creació d'espais de comunicació autònoms, propis de la societat, capaços d'articular potents fluxos de comunicació entre persones i entre grups, així com de produir i difondre una manera també alternativa de veure i analitzar la realitat. Per aconseguir-ho caldria fer ús tant de canals "tradicionals", de la primera modernitat (diaris, ràdios i televisions comunitàries) però adaptats a les necessitats actuals, i sobretot dels nous canals, basats en les TIC, que ofereixen un instrumentari amb moltes possibilitats per a l'articulació de xarxes participatives.

El concepte d'empoderament de la comunitat es refereix, en definitiva, d'articular la societat xarxa, posant en valor els seus actius, buscant fora allò que falti i relacionant-ho tot plegat en un cercle virtuós de creixement individual i col·lectiu.

---

<sup>50</sup> El text complet de la declaració consta en un annex a la part final del document.

### 5.3 Una democràcia inclusiva és una democràcia viva

Hem començat aquest treball amb un to pessimista, per la constatació d'un conjunt de fenòmens i tendències globals que poden malmetre la cohesió, la seguretat i el benestar de les ciutats. Tanmateix, a l'hora de plantejar alternatives el pessimisme no és la recepta ni la solució per a res. I recrear-s'hi no mobilitza, sinó més aviat el contrari: paralitza i mata les iniciatives. Cada vegada hi ha més persones que propugnen abordar els grans problemes del món –problemes seriosos, dramàtics en molts casos- des de l'optimisme; un optimisme que no es basa en la desinformació i l'estúpidesa, sinó en la convenciment apassionat de la resiliència dels sistemes vitals, comunitats humanes incloses.

L'autora nordamericana Frances Moore Lappé, en una obra molt recent, que combina una original aproximació teòrica a les qüestions social i ecològica, amb un fort sentit pràctic, aposta per la hipòtesi de l'abundància com a mitjà per canviar la nostra manera de veure les nostres comunitats. El model de democràcia pel qual aposta és extraordinàriament simple: Una democràcia viva, construïda per persones autònomes, compromeses amb els valors de la llibertat i la igualtat, i capaces d'actuar conjuntament per fer que aquests valors prevalguin.

#### **Apunt: Llista de comprovació de la democràcia viva**

##### **1. Estic expandint i extenent poder?**

Crea la meua acció una major consciència i un poder nou que enforteix les meves pròpies capacitats i les dels altres?

Redueix la meua acció els desequilibris de poder? Està contribuïnt a fer una correcció merament puntual o a fer que es prenguin decisions més justes i més efectives?

Flueix la responsabilitat en una única direcció o estan sent múltiples les parts que assumeixen la responsabilitat i reten comptes per això?

##### **2. Estic alleujant el temor al canvi i el temor a l'altre?**

Estic donant exemple de que està bé tenir por quan ens enfrontem a allò nou?

Estic ajudant a canviar els estereotips, acollint i valorat la diversitat?

Estic contribuïnt a construir vincles grupals que reforcin el coratge, sense excloure altres persones?

### **3. Estic aprenent i ensenyant les arts de la democràcia?**

S'orienta el meu esforç a ensenyar i practicar l'escolta activa, la utilització creativa dels conflictes, l'avaluació continuada, l'assessorament i altres habilitats essencials per poder ser efectius?

### **4. Estic creant un moviment que sigui sostenible?**

Està sent la iniciativa intrínsecament gratificant, amb grans dosis d'aprenentatge real, humor, bellesa, celebració i companyonia?

Està sent la iniciativa suficientment visible perquè aquells que estan fora del cercle intern es sentin motivats a actuar?

### **5. Estic reemplaçant el marc limitador per un que ens atorgui poder?**

Estic ajudant a reemplaçar la pressumpció fonamental de carència per la d'abundància?

Estic ajudant a reemplaçar la creença en lleis econòmiques fixes per la confiança en la creativitat humana?

Estic reenfocant-me envers la bondat en la naturalesa humana –les nostres necessitats de connectar, de justícia i d'efectivitat- de la qual ens podem servir per sanar el planeta?

Font: Moore Lappé<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Moore-Lappé, p. 165. Traducció i adaptació de l'autor.

## 5.4 Els impactes positius de la participació democràtica en les dimensions de la inclusió social: Inventari de polítiques

En aquest darrer punt del treball volem plantejar un ventall polítiques concretes d'inclusió que es poden dur a terme des dels governs locals incorporant una participació integral, igualitària i empoderadora<sup>52</sup>. Són accions que, en molt bona part, estan a l'abast dels governs locals, i la seva implantació depèn, essencialment, de la voluntat política dels equips de govern.

### 5.4.1 Polítiques locals participatives per a la ciutadania política activa

#### Justificació

- La participació és l'exercici de la ciutadania en estat pur. L'àmbit municipal, per la seva proximitat, ofereix grans possibilitats per al desenvolupament de la participació, en totes les seves variants.
- La participació afavoreix la inclusió social en tant que: 1. Fa possible, en principi, que totes les veus siguin escoltades; 2. Genera sentit de responsabilitat envers la societat; 3. Posa en relació persones i col·lectius diversos i en promou el reconeixement mutu.

#### Model i concreció democràtica

- Representativa: una representació política vocacional, responsable, transparent i ajustada a la voluntat del cos electoral.
- Directa: mecanismes a través dels quals la ciutadania pot decidir, sense mediadors, sobre determinades qüestions públiques.
- Participativa: espais basats en la deliberació i el diàleg, oberts a la participació dels agents socials i de la ciutadania en general.
- Comunitària: entitats i col·lectius creats per defensar l'interès comú, vetllant pel bon funcionament de les institucions democràtiques, a través del seguiment, la crítica i, si s'escau, la denúncia.

#### Instruments per aplicar-ho en l'àmbit local

- Incentivar una modificació de la legislació de règim local per: 1. Aprofundir en la descentralització, 2. Garantir el dret a vot dels immigrants, 3. Millorar la representació i 4. Establir mecanismes participatius eficaços de control i avaluació de la gestió municipal.
- Crear espais de participació diversos, aplicables a tots els àmbits de les polítiques locals, aplicant, però, criteris d'economia, eficiència i eficàcia. No

---

<sup>52</sup> Quedi clar per endavant que no pretenem fer un inventari de totes les polítiques d'inclusió possibles, sinó només d'aquelles que vinculen explícitament inclusió amb participació.



s'ha de perdre de vista que la participació no és una finalitat en si mateixa, sinó un mitjà per al desenvolupament personal i social.

#### **5.4.2 Polítiques locals participatives per a l'accés al treball**

##### **Justificació**

- L'essència no democràtica de l'empresa capitalista és la causa principal de la injusta distribució del treball, de les rendes que aquest genera i del sentiment d'alienació de molts treballadors respecte a la seva feina.
- El mateix es pot dir pel que fa a les dificultats per accedir al crèdit per part de les persones que no compleixen un determinat perfil d'idoneïtat social.
- La centralitat del treball remunerat dificulta el reconeixement de la realitat del treball reproductiu no remunerat, bàsic per al funcionament del sistema. La manca de reconeixement comporta un factor d'exclusió per a les persones que l'exerceixen a temps complet.

##### **Model i concreció democràtica**

- Participativa: disponibilitat d'espais que permetin incorporar la veu dels treballadors en els aspectes substantius de la gestió de l'empresa, entre els quals la conciliació del treball productiu amb el reproductiu, per aconseguir-ne una distribució més justa i socialment eficient.
- Comunitària: empreses cooperatives per a la producció, la distribució i el consum de béns i serveis bàsics per a les persones; cooperatives de crèdit per poder donar suport a noves empreses, cooperatives d'habitatge, etc. gestionades i participades per persones amb pocs recursos; xarxes d'intercanvi basades en temps o en productes.

##### **Instruments per aplicar-ho en l'àmbit local**

- Vetllar pel bon funcionament dels espais de trobada i negociació amb els representants dels treballadors públics, impulsant l'agenda de la inclusió més enllà de l'habitual conflicte sobre les retribucions salarials.
- Incentivar la creació de consells de participació en les empreses privades, en aplicació del principi de responsabilitat social corporativa.
- Negociar suports i contrapartides amb les iniciatives de producció, crèdit i consum de caire cooperatiu emanades de la comunitat, així com altres tipus de xarxes vinculades al treball, remunerat o no, de les persones.

### **5.4.3 Polítiques locals participatives per al reconeixement i la no discriminació**

#### **Justificació**

- La possibilitat de discriminar algú és inversament proporcional a la disponibilitat de poder polític per part d'aquesta persona o grup. Per això moltes vegades la discriminació es reflecteix en la prohibició o impossibilitat pràctica d'exercir la participació.
- Sense una adequada protecció legal dels drets de les minories i una representació política que reflecteixi, almenys, el seu pes en el conjunt de la població, la situació de discriminació no es podrà eradicar.

#### **Model i concreció democràtica**

- Representativa: reconeixement del sufragi actiu i passiu a totes les persones nascudes al país o amb un cert temps de residència.
- Participativa: disponibilitat d'un espai que permeti articular i fer sentir la veu del col·lectiu discriminat, com a reforç o bé com a compensació per l'absència (provisional) de drets polítics.

#### **Instrumentes per aplicar-ho en l'àmbit local**

- Incentivar la reforma de la llei electoral, començant pel dret a vot en les eleccions municipals.
- Campanyes per encoratjar la participació entre els col·lectius discriminats que ja disposin de dret a vot, però l'exerceixin molt poc, sigui per desconeixement o per un sentiment d'ineficàcia política.
- Adopció del respecte a la diversitat com a principi de l'acció política del govern.
- Creació de consells municipals de participació que donin veu a aquests col·lectius i vetllin pels seus interessos.

### **5.4.4 Polítiques locals participatives per a l'accés als serveis públics i la protecció social**

#### **Justificació**

- El grau d'inclusivitat (=cobertura+intensitat+flexibilitat) dels serveis i prestacions públiques depèn, en molt bona mesura, de decisions polítiques adoptades al màxim nivell, però també de com s'apliquen aquestes decisions i com es gestionen els serveis en el dia a dia. En aquest sentit, la participació dels usuaris en el seguiment, control i avaluació d'aquests serveis i prestacions pot ser clau.

- Per altra part, és gairebé impossible aconseguir la protecció del conjunt de la població només amb recursos de l'Estat. En moltes circumstàncies, la implicació de xarxes familiars, grupals o comunitàries pot ser més ràpida, eficient i eficaç.

### **Model i concreció democràtica**

- Participativa: disponibilitat d'espais que permetin incorporar la veu dels ciutadans/usuaris en el seguiment i l'avaluació dels serveis i prestacions públiques.
- Comunitària: enfortiment de les entitats i xarxes socials, basades en la reciprocitat, capaces d'oferir protecció i ajuda en casos de necessitat.

### **Instruments per aplicar-ho en l'àmbit local**

- Crear consells d'usuaris que vetllin per la qualitat dels serveis públics:
- Adaptar els serveis públics a la diversitat dels seus potencials usuaris.
- Negociar suports i contrapartides amb les iniciatives de protecció i ajuda social emanades de la comunitat.

## **5.4.5 Polítiques locals participatives per a l'accés a l'educació i la cultura**

### **Justificació**

- L'escola com a primera experiència vital de participació més enllà de la família.
- L'educació és una qüestió de tota la comunitat ("fa falta tot un poble per educar un nen").
- Educació i cultura proporcionen els recursos bàsics per orientar-se i adaptar-se en l'economia i la societat del coneixement.
- La cultura no és un fet "natural" (lògicament), ni estàtic, que cal assumir sense més ni més, sinó quelcom creat per persones i, com a tal, criticable, modificable i adaptable a noves circumstàncies i necessitats. En aquest sentit, la participació és essencial perquè la cultura arribi a reflectir tota la riquesa de matisos d'una societat i no generi espais intocables, rere els quals finalment es poden amagar inconfessables interessos particulars.

### **Model i concreció democràtica**

- Participativa: òrgans per facilitar la participació de tots els agents implicats en els processos educatius. De la comunitat educativa i de cada escola. Òrgans per facilitar la participació de la ciutadania en els mitjans de comunicació públics, vetllant així per la seva pluralitat.

- Comunitària: generació, a través d'entitats o col·lectius informals, de projectes educatius i culturals propis, susceptibles de generar valors i models alternatius que qüestionin els valors i models hegemònics.

### **Instruments per aplicar-ho en l'àmbit local**

- Consell escolar municipal amb implicació de totes les escoles. Consells escolars vius i dinàmics.
- Mapes escolars que dificultin les pràctiques conduents a la segmentació escolar.
- Suports específics a les escoles més compromeses amb l'acollida i integració de la diversitat.
- Suports específics per als alumnes amb dificultats econòmiques familiars.
- Vetllar per l'adopció, per part de les escoles, d'objectius i pràctiques pedagògiques (el treball en grup, assemblees d'alumnes, etc.) afavoridores de la inclusió.
- Crear un òrgan de representació de la ciutadania en els mitjans de comunicació públics.
- Negociar suports i contrapartides amb les iniciatives educatives i culturals emanades de la comunitat.

### **5.4.6 Polítiques locals participatives per a la generació de vincles i capital social**

#### **Justificació**

- A les persones no els resulta fàcil sortir de la pròpia dinàmica personal (treball, estudis...) i familiar, que absorbeix el temps i les energies en el dia a dia. Per generar xarxa social, ampliant els contactes i els recursos potencials al nostre abast, primer cal trencar els murs d'indiferència i recel envers els altres.
- En aquest sentit, poques coses són més eficaces per vincular persones d'origen divers que gaudir d'una activitat compartida o treballar per un objectiu comú. Cal, però, que algú ho lideri i ho organitzi, posant a l'abast, si cal, espais i recursos.

#### **Model i concreció democràtica**

- Participativa: disponibilitat d'espais on la ciutadania pugui trobar-se, compartir coses i, eventualment, establir lligams duradors.
- Comunitària: entitats o grups informals que permeten compartir vivències i tirar endavant projectes a l'entorn d'un espai o d'una activitat. Crear espais públics, a l'aire lliure (places, parcs...) i sota coberta (centres cívics, casals d'avis i de joves, piscines,...) de lliure accés, que permetin i encoratgin la trobada entre persones, a partir d'activitats compartides (festes, mercats, fires, competicions,...) organitzades per l'ajuntament o pels propis usuaris.

## Instruments per aplicar-ho en l'àmbit local

- Negociar suports i contrapartides amb les iniciatives emanades de la comunitat encaminades a reforçar els llaços entre les persones que comparteixen un mateix barri, una edat, una afició, un esport...

Taula 9: Els impactes positius de la participació ciutadana sobre les dimensions de la inclusió social

Dimensió inclusió	Models de democràcia	Instruments per aplicar-ho en l'àmbit local
La inclusió com a <b>ocupació</b> (accés al treball remunerat: ocupació + renda)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participativa: disponibilitat d'espais que permetin incorporar la veu dels treballadors en els aspectes substantius de la gestió de l'empresa, entre els quals la conciliació del treball productiu amb el reproductiu, per aconseguir-ne una distribució més justa i socialment eficient.</li> <li>▪ Comunitària: empreses cooperatives per a la producció, la distribució i el consum de béns i serveis bàsics per a les persones; cooperatives de crèdit per poder donar suport a noves empreses, cooperatives d'habitatge, etc. gestionades i participades per persones amb pocs recursos; xarxes d'intercanvi basades en temps o en productes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vetllar pel bon funcionament dels espais de trobada i negociació amb els representants dels treballadors públics, impulsant l'agenda de la inclusió més enllà de l'habitual conflicte sobre les retribucions salarials.</li> <li>▪ Incentivar la creació de consells de participació en les empreses privades (aplicant la responsabilitat social corporativa)</li> <li>▪ Negociar suports i contrapartides amb les iniciatives de producció, crèdit i consum de caire cooperatiu emanades de la comunitat, així com altres tipus de xarxes vinculades al treball, remunerat o no, de les persones.</li> </ul>
La inclusió com a <b>protecció</b> (accés als recursos i serveis públics)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participativa: disponibilitat d'espais que permetin incorporar la veu dels ciutadans/usuaris en l'avaluació dels serveis i prestacions públiques.</li> <li>▪ Comunitària: enfortiment de les entitats i xarxes socials, basades en la reciprocitat, capaces d'oferir protecció i ajuda en casos de necessitat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crear consells d'usuaris que vetllin per la qualitat dels serveis públics:</li> <li>▪ Adaptar els serveis públics a la diversitat dels seus potencials usuaris.</li> <li>▪ Negociar suports i contrapartides amb les iniciatives de protecció i ajuda social emanades de la comunitat.</li> </ul>
La inclusió com a <b>reconeixement</b> (absència de discriminació)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Representativa: reconeixement del sufragi actiu i passiu a totes les persones nascudes al país o amb un cert temps de residència.</li> <li>▪ Participativa: disponibilitat d'un espai que permeti articular i fer sentir la veu del col·lectiu discriminat, com a reforç o bé com a compensació per l'absència (provisional) de drets polítics.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incentivar la reforma de la llei electoral, començant pel dret a vot en les eleccions municipals.</li> <li>▪ Campanyes per encoratjar la participació entre els col·lectius discriminats que ja disposin de dret a vot, però l'exerceixin molt poc (per desconeixement, per un sentiment d'ineficàcia política,...)</li> <li>▪ Adopció del respecte a la diversitat com a principi de l'acció política del govern.</li> <li>▪ Creació de consells municipals de participació que donin veu a aquests col·lectius i vetllin pels seus interessos</li> </ul>
La inclusió com a <b>formació</b> (accés a l'educació i la cultura)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participativa: òrgans per facilitar la participació de tots els agents implicats en els processos educatius. De la comunitat educativa i de cada escola. Òrgans per facilitar la participació de la ciutadania en els mitjans de comunicació públics, vetllant així per la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consell escolar municipal amb implicació de totes les escoles. Consells escolars vius i dinàmics.</li> <li>▪ Mapes escolars que dificultin les pràctiques conduents a la segmentació escolar.</li> </ul>

Dimensió inclusió	Models de democràcia	Instruments per aplicar-ho en l'àmbit local
	seva pluralitat <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comunitària: generació, a través d'entitats o col·lectius informals, projectes educatius i culturals propis, susceptibles de generar valors i models alternatius que qüestionin els valors i models hegemònics.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suports específics a les escoles més compromeses amb l'acollida i integració de la diversitat.</li> <li>▪ Suports específics per als alumnes amb dificultats econòmiques familiars.</li> <li>▪ Vetllar per l'adopció, per part de les escoles, d'objectius i pràctiques pedagògiques (el treball en grup, assemblees d'alumnes, etc.) afavoridores de la inclusió.</li> <li>▪ Crear un òrgan de representació de la ciutadania en els mitjans de comunicació públics.</li> <li>▪ Negociar suports i contrapartides amb les iniciatives educatives i culturals emanades de la comunitat.</li> </ul>
La inclusió com a <b>vinculació</b> (disposar de lligams i xarxes socials: capital social)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participativa: disponibilitat d'espais on la ciutadania pugui trobar-se, compartir coses i, eventualment, establir lligams duradors.</li> <li>▪ Comunitària: entitats o grups informals que permeten compartir vivències i tirar endavant projectes a l'entorn d'un espai o d'una activitat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crear espais públics, a l'aire lliure (places, parcs...) i sota coberta (centres cívics, casals d'avis i de joves, piscines,...) de lliure accés, que permetin i encoratgin la trobada entre persones, a partir d'activitats compartides (festes, fires, mercats, competicions,...) organitzades per l'ajuntament o pels propis usuaris.</li> <li>▪ Negociar suports i contrapartides amb les iniciatives emanades de la comunitat encaminades a reforçar els llaços entre les persones que comparteixen un mateix barri, una edat, una afició, un esport...</li> </ul>
La inclusió com a <b>ciutadania</b> (drets polítics; participació en les decisions públiques)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Representativa: una representació política vocacional, responsable, transparent i ajustada a la voluntat del cos electoral.</li> <li>▪ Directa: mecanismes a través dels quals la ciutadania pot decidir, sense mediadors, sobre determinades qüestions públiques.</li> <li>▪ Participativa: espais basats en la deliberació i el diàleg, oberts a la participació dels agents socials i de la ciutadania en general.</li> <li>▪ Comunitària: entitats i col·lectius creats per defensar l'interès comú, vetllant pel bon funcionament de les institucions democràtiques, a través del seguiment, la crítica i, si s'escau, la denúncia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incentivar una modificació de la legislació de règim local per: 1. Aprofundir en la descentralització, 2. Garantir el dret a vot dels immigrants, 3. Millorar la representació i 4. Establir mecanismes participatius eficaços de control i avaluació de la gestió municipal.</li> <li>▪ Crear espais de participació diversos, aplicables a tots els àmbits de les polítiques locals, aplicant, però, criteris d'economia, eficiència i eficàcia. No s'ha de perdre de vista que la participació no és una finalitat en si mateixa, sinó un mitjà per al desenvolupament personal i social.</li> </ul>

## 6. Conclusions

Inclusió social és un concepte que ha tingut molt èxit a l'hora de redefinir els objectius de la política social davant dels reptes d'una nova època, caracteritzada pel canvi accelerat, la mobilitat, la inestabilitat i la fragmentació a tots els nivells: en l'economia, en la societat i en la trajectòria vital de cada individu. Per la seva part, la participació ciutadana també és una idea de gran acceptació, plantejada com una forma de salvar la democràcia del seu creixent allunyament i ineficàcia respecte als problemes i inquietuds de la ciutadania.

La incorporació dels esmentats conceptes en els discursos i, en menor mesura, en les pràctiques governamentals ha comportat progressos quant al respecte dels drets humans, però és evident que no ha estat suficient per acabar ni amb l'exclusió social ni amb els dèficits de qualitat democràtica. Els avenços han estat selectius, i han anat acompanyats de múltiples situacions d'estancament o fins i tot regressió, manifestada, per exemple, en forma de precarietat laboral, degradació dels serveis bàsics o negació dels drets polítics.

No es pot atribuir tal situació únicament a l'actual crisi econòmica. Certament, alhora que acréixer el nombre de damnificats, la crisi ha reduït les capacitats dels governs, a tots els nivells, per incidir sobre els problemes a través de polítiques pròpies. Però aquestes ja havien estat afeblides prèviament per la falta de compromís real de molts governants i pels plantejaments que veuen el mercat com l'única forma vàlida i possible de regulació social.

Com s'explica tal diferència entre discursos i realitats? Potser cal buscar el problema en el fet que hem donat per descomptat que els significats inclusió social i democràcia participativa es corresponien amb significats unívocs i evidents per a tot el món. Tanmateix, no és així. Com hem vist, existeixen diverses formes d'entendre la democràcia, i cada una d'elles ens aporta una configuració específica d'exclusió / inclusió. Fins i tot la participació ciutadana pot obeir a enfocaments i motivacions molt diferents: des del treball per (re)generar l'esfera pública fins a la defensa eficaç d'interessos privats. I sota el paraigua de la inclusió social també poden amagar-se realitats com l'estigmatització de tots aquells que no s'ajusten a un model "correcte" – laboral / social / cultural- de persona, família o comunitat, de conseqüències tan execrables com l'assimilació, la marginació o l'eliminació.

És per això que entenem que creiem que inclusió social i democràcia participativa només tenen sentit com a objectius polítics compromesos amb el reconeixement de l'altre -de la igualtat en la diferència- i amb els drets civils, polítics i socials. Són objectius que permeten, tanmateix, l'aplicació d'instruments molt diversos, institucionals i no institucionals.



A la pregunta concreta de si l'existència d'una democràcia més participativa és una condició necessària per avançar cap a societats més inclusives, hem arribat al convenciment que aquest vincle existeix, i que es dona en totes les esferes de la vida social (el treball, els serveis públics, l'educació, la vida quotidiana als barris,...). És més, considerem que en les societats urbanes no hi ha inclusió possible sense participació. Perquè poden haver-hi polítiques socials potents, que assoleixin una certa, però sempre migrada, redistribució de la renda i la riquesa a base de transferències, però sense una implicació efectiva de les persones excloses en el seu procés d'inclusió, tot quedarà en un miratge. No hi haurà transformació real, perquè no estarà basada en l'autonomia de les persones.

Com aconseguir que les persones excloses o en risc d'exclusió es mobilitzin? En primer lloc, reconeixent i acceptant les diferències en un marc d'igualtat; en segon lloc, eliminant les estructures socials generadores de desigualtats; en tercer lloc, no frenant ni desencoratjant les iniciatives plantejades per aquests grups, encara que no responguin plenament als models de la societat dominant. Al contrari, hi ha moltes iniciatives comunitàries generadores de valor públic que mereixen ser impulsades, sense ser dirigides, amb suport, econòmic, tècnic i logístic per part dels poders públics; també és positiu entrar en lògiques de coproducció de serveis conjuntament amb els poders públics, així com, lògicament, l'articulació de demandes col·lectives i la pressió per la millora dels serveis proveïts des de les institucions. L'estratègia per a la inclusió, doncs, ha de ser doble: Reconeixement de drets (ciutadania social) i promoció de l'autoorganització i promoció, grupal i comunitària (empoderament) de les persones excloses.

De l'elaboració d'un mapa de propostes concretes per posar en marxa aquesta estratègia en un context local n'ergeix una constel·lació d'alternatives on la solució no és ni aplicar un model basat en el mercat, que s'ha mostrat fallit, ni tampoc tornar a l'Estat social protector, que és massa rígid i ofega l'autonomia social, sinó un model que posi en valor el millor del sector públic, del mercat i del tercer sector per reforçar allò públic: valors públics, serveis públics, espais públics... com a base de la inclusió social. Perquè una esfera pública forta s'ha de construir dia a dia, incorporant la participació amb formats diversos i adaptats a cada context, a les institucions, a les empreses i a les iniciatives socials.

## Bibliografia

- Aalbers, M. I Rancati, S. (2008): "Feeling Insecure in Large Housing Estates: Tackling Unsicherheit in the Risk Society". *Urban Studies*, 45:2735.
- AAVV (2008): "Informe (VI) sobre la exclusión y desarrollo social en España 2008. Conclusiones"; Fundación FOESSA, Madrid.
- AAVV (2009): "Políticas de inclusión activa en el plano local"; Fundación Luís Vives, Cuaderno Europeo 6.
- Agger, A. i Larsen, J.N. (2009) "Exclusion in Area-based Urban Policy Programmes", *European Planning Studies*, 17:5, 1085-1099.
- Ajuntament de Barcelona. Acció Social i Ciutadania (2009): "Per un món de ciutats inclusives". Document de posició política aprovat el 30 de novembre de 2008 pel Consell Mundial de Ciutats i Governes Locals Units celebrat a Istanbul.
- Álvarez, L.; San Juan, C. i Sánchez Mejorada, C. (2006): *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*. Ed. Plaza y Valdés, México D.F.
- Andersen, J. i Ploger, J (2007) "The Dualisme of Urban Governance in Denmark", *European Planning Studies*, 15:10, 1349-1367.
- Andersen, J. i Sim, B. (2004). *The politics of inclusion and empowerment: gender, classe and citizenship*. Palgrave MacMillan.
- Anduiza, E. (Dir.) (2008): "Informe sobre l'estat de la democràcia a Catalunya 2007"; Ed. Mediterrània i Fundació Jaume Bofill, Barcelona.
- Askonas, P. i Stewart, A. Eds. (2000): *Social Inclusion. Possibilities and Tensions*, MacMillan.
- Atkinson, W. (2007): "Beck, individualization and the death of class: a critique", *The British Journal of Sociology*, Vol. 58, Issue 3. pp. 349-366.
- Andrews, George Reid i Herrick Chapman; eds. (1995): *The Social Construction of Democracy, 1870-1990*. Nueva York: New York University Press.
- Badiou, Alain (2010): "El emblema democràtico", en VV.AA., *Democracia en suspenso*. Madrid: Editorial Casus-Belli; p. 17-26.
- Balducci, A. i Fedeli, V. (2008) "The Satate of European Cities Report: some critical reflections upon urban phenomena in the European Union", *Urban Research & Practice*, 1:3, 240-253.

- Barber, B. (2003). *Strong democracy. Participatory politics for a new age*. University of California Press, Berkeley.
- Barnes, M., Newman, J. i Sullivan, H.: "Power, Participation and Political Renewal. Case studies in public participation", The Policy Press, Bristol, 2007.
- Beall, J. (2000). "From the culture of poverty to inclusive cities: reframing urban policy and politics" a *Journal of International Development*, 12: 843-856.
- Beck, U. (2007) "Beyond class and nation: reframing social inequalities in a globalizing world", *The British Journal of Sociology*, Vol. 58, Issue 4. pp. 679-705.
- Blanco, I. (2005): "Políticas urbanas de inclusión socio-espacial. La experiencia de Barcelona". Presentado en el X Congreso del CLAD, Santiago de Chile.
- Blanco, I., Rebollo, O. i Subirats, J. (2005): "Risc, ciutat i comunitat. L'experiència dels plans comunitaris i les seves perspectives de futur"; a: *Habitatge, cohesió social i sostenibilitat. Informe 2005 de l'Observatori del Risc* (pp. 110-127), Institut d'Estudis de la Seguretat, Barcelona.
- Bobbio, N. (1987). *The future of Democracy*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Bohman, J. (2004). "Decentering Democracy: Inclusion and Transformation in complex societies", *The Good Society*, 13 (2): 49-55.
- Boltanski, L. i Chapiello, E. (2005): "The new spirit of capitalism", Ed. Verso, London / New York.
- Brugué, Q; Canal, R. i Payà, P. (2010): "Transversalidad en los proyectos locales: de la teoría a la práctica"; Fundación Kaleidos, Vitoria.
- Brugué, Q. i Gomà, R. (Coords.) (1998): "Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio"; Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- Calderon, F. (2006). "Inclusión social, ciudadanía y desarrollo humano", PNUD, Buenos Aires.
- Castells, M. i Borja, J. (2004): "Local y Global: la gestión de las ciudades en la era informacional", Ed. Taurus, Madrid.
- Christen Jakob, M. i Reichmuth, J. (2008): "Community Development: Local and Global Challenges"; Lucerne University of Applied Sciences and Arts (Social Work), Luzern.

- Cimadamore, A.D. i Cattani, A.D. (Coordinadores) (2008): "Producción de pobreza y desigualdad en América Latina", CLACSO Coediciones, Siglo del Hombre Ediciones. Buenos Aires.
- Cleaver, F.(1999): "Paradoxes of participation: Questioning participatory approaches to development"; *Journal of International Development*, nº 11, pp. 567-612.
- Collier, D. i Levitsky, S. (1997): "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", *World Politics*, 49: 430-451.
- Comín, A. i Gervasoni, L. (coords.) (2009): "Democràcia econòmica. Vers una alternativa al capitalisme"; Fundació Segle XXI i l'Apòstrof, Barcelona.
- Dahl, R. (2000). "On democracy". Yale University Press.
- Davidson, M. (2008). "Spoiled Mixture: Where Does State-led 'Positive' Gentrification End?" *Urban Studies*, 45:2385.
- Davies, J.S. (2007) "The Limits of Partnership: An Exit-Action Strategy for Local Democratic Inclusion", *Political Studies*, vol. 55, pp. 779-800.
- De Botton, A. (2004): "Ansiedad por el estatus"; Editorial Taurus, Colección Taurus Pensamiento.
- Delanty, G. (2003). *Community*, Routledge, London.
- Diputació de Barcelona (2008): "Plans Locals d'Inclusió Social. Guia Metodològica"; Col·lecció Documents de Treball, Sèrie Benestar Social nº 3, Barcelona.
- Dryzek, J. (1996a). *Democracy in Capitalist Times: Ideals, Limits and Struggles*. Oxford University Press.
- Dryzek, J. (1996b) "Political inclusion and the dynamics of democratization" a *American Political Science Review*, 90 (1): 475-487.
- Dryzek, J. (2002). *Deliberative Democracy and Beyond*, Cambridge University Press.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2003): "Social inclusion: Local partnerships with civil society" (Paper), Dublin.
- Fernández, F. (2004): *Guía para una globalización alternativa*. Barcelona: Ediciones B.
- Fernández, M. (dir.) (2007): "Dones i exclusió social. Processos d'exclusió i estratègies d'inclusió social des d'una perspectiva de gènere"; IGOP de la UAB. Informe de recerca no publicat.
- Fleury, S., Subirats, J. i Blanco, I. Eds. (2008) : *Respuestas globales a inseguridades globales*, Fundació CIDOB, Barcelona.

- Fraser, N. (1996): "Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition and Participation"; The Tanner Lectures on Human Values, Delivered at Stanford University, April 30–May 2, 1996.
- Fotopoulos, T.: "¿Qué es la democracia incluyente?", Revista Archipiélago, nº 77-78, pp. 160-171.
- Galais, C. (2010): "Criteris per l'avaluació de les Bones Pràctiques en matèria de processos participatius en l'àmbit local"; Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.
- Gallego, A. (2006): "Desigualdades sociales y participación política en España"; treball d'investigació del Doctorat. No publicat.
- Generalitat de Catalunya, Dept. d'Acció Social i Ciutadania (2010): "Pla d'Acció per a la Inclusió i la Cohesió Social a Catalunya 2010-2013", Barcelona.
- Geronetta, J., Hausseman, H. I Longo, G. (2005). "Social innovation and civil society in urban governance: strategies for an inclusive city", *Urban Studies*, 42(11):2007-2021.
- Gill, J. (2006): "Social inclusion: Innovative reform, policy manoeuvre or a bit of both?"; paper presentat a l'Annual International Education Research Conference, Parramatta (New South Wales), 27 November-1 December 2005.
- Gross, P. (1994): "Die Multioptionengesellschaft", edition Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Habermas, J. (1998): «Política deliberativa: un concepto procedimental de democracia», *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta, págs. 363-406.
- Habermas, J. (2000). "The inclusion of the other". *Studies in Political Theory*, MIT Press, Cambridge.
- Harris, M.: (2007, orig. 1989): "Teorías sobre la cultura en la era postmoderna", Ed. Crítica, Biblioteca de Bolsillo, Barcelona.
- Hartz-Karp, J. (2005). "A case study in deliberative democracy: dialogue with the city", *Journal of Public Deliberation*, 1(1):1-16.
- Held, D. (1995). *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford University Press, Stanford.
- Held, David (1996): *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press. 2ª ed.
- Hendriks, C.M. (2008): "On Inclusion and Network Governance: The Democratic Disconnect of Dutch Energy Transitions"; 86(4), pp. 1009-1031.

- Hopkins, R. (2008): "The Transition Handbook. From oil dependency to local resilience"; Green Books, Devon.
- Huntington, SP. (1994): "La Tercera Ola". Ed. Paidós, Barcelona.
- Innerarity, D. (2006). *El nuevo espacio público*, Espasa Hoy, Madrid.
- Jordan, B.(1996): "A Theory of Poverty and Social Exclusion", Polity Press.
- Judt, T. (2010): "El Món no se'n surt. Un tractat sobre els malestars del present"; Ed. La Magrana, Barcelona.
- Kaufmann, F.X. (2005): "Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen"; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- King, L.A. (2004) "Democracy and city life", *Politics, Philosophy & Economics*, 3(1): 97-124.
- Kymlicka, W. i Norman, W. (2000): "Citizenship in diverse societies", Oxford University Press.
- Laclau, E. i Mouffe, C.: (1985): "Hegemonía y estrategia socialista", Buenos Aires: FCE.
- Lees, L.: (2008): "Gentrification and Social Mixing: Towards an Inclusive Urban Renaissance?"; *Urban Studies*, 45(12), pp. 2449-2470.
- Le Galès, P. (2002): "European Cities. Social Conflicts and Governance", Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1984): *Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, J.J. (1994): "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", Juan J. Linz i Arturo Valenzuela (eds.): *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lowndes, V.; Pratchett, L. i Stoker, G. (2006): "Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation"; *Social Policy & Society* 5:2, pp. 281-291.
- Lowndes, V. i Sullivan, H. (2007): "How long can you go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance"; *Public Administration*, 86(1), pp. 53-74.
- Luttwark, E. (1999): "Turbo-Capitalism: Winners and Losers in the Global Economy", New York.
- Manor, J. (2003): "Democratisation with Inclusion: Political Reforms and People's Empowerment at the Grassroots", Human Development Report Office, Background paper for HDR 2003, UNDP.

- Marlier, E. i Atkinson, A.B.: "Indicators of Poverty and Social Exclusion in a Global Context"; *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 29, nº 2, pp. 285-304.
- Martí-Costa, M. i Parés, M. (2009): "Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participativa i integral"; Generalitat de Catalunya (EAPC i DG de Participació Ciutadana), Barcelona.
- Max-Neef, M. i Elizalde, J.A. (2002). "Sociedad civil, cultura democrática e inclusión social". Diálogos, S.L.
- McAdam, D.; Tarrow, S. i Tilly, C. (1996): "To Map Contentious Politics", *Mobilization*, 1/1, pp. 17-34.
- McFarlane, A. (2000): "When inclusion leads to exclusion: the uncharted terrain of community participation in economic development". *Brooklyn Law Review*, Vol. 66:3, pp. 861-931.
- Merkel, W. (1999): "Systemtransformation". Leske & Budrich: Opladen.
- Merkel, W.; Puhle, H.J. i Croissant, A, Eds. (2003): "Defekte Demokratien". Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mises, L. (2002): "Gobierno Omnipotente". Madrid: Unión Editorial.
- Moore Lappé, F. (2010): "Toma las riendas ¡Ya! Claridad, creatividad y coraje en un mundo que se ha vuelto loco"; Ed. Corona Borealis, Málaga.
- Moriña, A. (2007): "La exclusión social: análisis y propuestas para su prevención"; Fundación Alternativas, Estudios de Progreso, Madrid.
- Mouffe, C. (2000): "La paradoja democrática", Barcelona: Gedisa.
- Moya, D. i Viñas, A., eds. (2010): "Sufragio y participación política de los extranjeros extracomunitarios en Europa", Informe Pi i Sunyer, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Barcelona.
- Nozick, R. (1988): "Anarquía, Estado y utopía". México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1999): "Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization". Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, G. i Schmitter, P.C. (Eds.) (1986): "Transitions from Authoritarian Rule". Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- OECD/Noya, A. i Clarence, E. (2008): "Improving social inclusion ant the local level through the social economy"; working document, CFE/LEED, OECD.



- Ortiz, O i Yunuen, R. (Eds.) (2001): "Caminos a la democracia". México: El Colegio de México.
- Paehlke, R.C. (2003): "Democracy's Dilemma. Environment, Social Equity and the Global Economy", the MIT Press, Cambridge (MA) i London.
- Parés, M. Ed. (2009). "Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa", Ariel Ciencia Política i Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Parrado, S. i Löffler, E. (2009): "La coproducción de servicios públicos: el trabajo conjunto de organizaciones públicas y ciudadanos en Europa", en: Ramió, C. (Ed) *La colaboración público-privada y la creación de valor público* (pp. 135-158), Colección Estudios, Serie Gobierno Local nº 14, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Pateman, C. (1970): "Participation and Democratic Theory", Cambridge: Cambridge University Press.
- Paulais, T. (2009): "Local Governments and the Financial Crisis: An Analysis"; [http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/Paulais\\_LocalGovernmentsandtheFinancialCrisis\\_Eng.pdf](http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/Paulais_LocalGovernmentsandtheFinancialCrisis_Eng.pdf)
- Putman, R.D. (2002): "Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana"; Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores, Barcelona.
- Puyol, Á. (2010): "El sueño de la igualdad de oportunidades. Crítica de la ideología meritocrática"; Ed. Gedisa, Barcelona.
- Ramió, C. (Coord.) (2009): "La colaboración público-privada y la creación de valor público"; Diputació de Barcelona, Colección Estudios, Serie Gobierno Local, nº 14.
- Rius, M. (2009): "Democracia, Participación e Igualdad", en: "Cohesión Social y Gobernanza Democrática. Para unas regiones y ciudades más inclusivas" (pp. 229-236), coordinado por América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), editado por la Junta de Andalucía.
- Rosanvallon, P. (2008): "Counter-Democracy. Politics in an age of distrust"; traduït per A. Goldhammer, Cambridge University Press.
- Rosetti, N. (2007): "Exclusió laboral i polítiques actives"; tesi doctoral, no publicada; dirigida pel Dr. Ricard Gomà i llogida a la UAB.
- Ruiz C., F.X. (2010): "Ciudadania I discursos de la desafecció política a Catalunya", Generalitat de Catalunya (DG. De Participació Ciutadana), Col·lecció Participació Ciutadana, nº 8, Barcelona.

- Schlögel, K. (2003): "Im Raume lesen wir die Zeit. Über Zivilisationsgeschichte und Geopolitik"; Carl Hanser Verlag, München.
- Schmitter, Philippe C. i Terry Lynn Karl (1991): «What Democracy Is... and Is Not», *Journal of Democracy* 2: 77-88.
- Schultz, S. (2010): Soziologen fürchten Erosion der Gesellschaft (bröckelnde Mittelschicht), *Spiegel Online*, 15 Juni 2010.
- Sen, A. (2000): "Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny", *Social Development Papers*, No 1, Asian Development Bank, Manila.
- Sennet, R. (2000): "La corrosión del carácter: las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo", Ed. Anagrama, Barcelona.
- Sennet, R. (2003): "El respeto: sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad", Ed. Anagrama, Barcelona.
- Shaw, M. i Martin, I. (2000). "Community work, citizenship and democracy: re-making the connections" a *Community Development Journal* 35:401-413.
- Sisk, T.D. (dir.) (2001): "Democracy at the local level. The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance. International IDEA Handbook Series 4, Stockholm.
- Smith, S., Bellaby, P. i Lindsay, S. (2010): "Social Inclusion at Different Scales in the Urban Environment: Locating the Community to Empower"; *Urban Studies* 47:1439.
- Subirats, J. (dir.) (2004): "Pobresa i exclusió social. Una anàlisi de la realitat espanyola i europea"; Fundació "la Caixa", Col·lecció Estudis Socials Núm. 16, Barcelona.
- Subirats, J. (dir.) (2009): "Els Plans Locals d'Inclusió Social a Catalunya. Prospecció de models". IGOP de la UAB. Informe de recerca no publicat.
- Tamai, F. (2002): "Great Expectations: Democracy and the Problem of Social Inclusion"; *The Japan Branch Bulletin of the Dickens Fellowship*, No. 25 October 2002.
- Thomassen, L.A. (2003). "Democracy, inclusion and exclusion" a Habermas, Laclau, Mouffe(ed). *On the limits of democracy*. University of Essex.
- Tilly, Ch. (2007): "Democracy". Cambridge: Cambridge University Press.
- Trudeau, D. (2008): "Junior Partner or Empowered Community? The Role of Non-profit Social Service Providers amidst State Restructuring in the US". *Urban Studies*, 45:2805.

- United Cities and Local Governments (2009): "The Impact of the Global Crisis on Local Governments", Barcelona.
- United Nations Development Program (2010): "Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development".
- Viejo, R. (2010): "Principis de la ciutat. Tres paradigmes normatius i la política contenciosa", El pensament i l'acció, Quaderns de la Fundació Nous Horitzons.
- Walzer, M. (1983): "Spheres of justice. A defense of pluralism and equality", Basic Books, New York.
- Walzer, M. (1994): "Comment", en Charles Taylor, Multiculturalism: Examining Politics of Recognition. Princeton: Princeton University Press; p. 99-105.
- Warren, M. (1996). "What Should We Expect from More Democracy?: Radically Democratic Responses to Politics", *Political Theory* 24:241-270.
- Warren, M. (2002). "What Can Democratic Participation Mean Today?", *Political Theory*, 30:677-701.
- Watson, S. (2009): "The Magic of the Marketplace: Sociality in a Neglected Public Space"; *Urban Studies*, 46(8), pp. 1577-1591.
- Young, I. (2002) "Inclusion & Democracy", Oxford University Press. Oxford.
- Zinnbauer, D. (2007): "What can Social Capital and ICT do for Inclusion?", Comissió Europea, Institut per Estudis Tecnològics Prospectius, Sevilla.
- Zolo, D. (1992). "Democracy and Complexity: A Realistic Approach". Pennsylvania State University Press, University Park.

## Annex

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

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

#### **DENUNCIAMOS:**

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

#### **CONSTATAMOS:**

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

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

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

### RECORDAMOS:

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

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

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

*Que es insostenible económicamente, injusto democráticamente e inmoral socialmente, una sociedad en la que no sólo se agravan las desigualdades, sino en la que grupos de personas, muchos de ellos niños y jóvenes, no cuentan con los recursos imprescindibles para vivir con dignidad.*

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

### LLAMAMOS A:

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

*Que en el marco de la Estrategia Unión Europea 2020 se desarrollen Planes de Inclusión Social tanto en el nivel nacional, como en el autonómico y local, que vayan más allá de los objetivos marcados por la misma. Estos planes han de representar una mejora sustancial respecto a los desarrollados en la pasada década, de modo que cuenten con*

*objetivos claros, recursos adecuados, sistemas de información y seguimiento pertinente y una adecuada implicación de las organizaciones sociales.*

*Que se hagan efectivos, garanticen y profundicen los derechos sociales para todas las personas, reconocidos, tanto en el Tratado de la Unión Europea, como en la Constitución Española y en los estatutos de autonomía. Para ello se propone, al más alto nivel del Estado y con el compromiso de todas las administraciones, un acuerdo por la inclusión social, que desarrolle el derecho general a la inclusión y garantice que todas las personas tengan cubiertas las necesidades básicas y cuenten con los apoyos necesarios para su promoción. Este acuerdo debería contener los servicios mínimos o cartera de servicios que las distintas administraciones, de acuerdo a sus competencias, han de definir y garantizar. Dicho acuerdo implica el compromiso de contar con planes de inclusión en los que se establezcan medidas específicas, objetivos cuantificables y recursos adecuados, teniendo en cuenta las necesidades y características de cada territorio.*

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

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

#### **NOS COMPROMETEMOS:**

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

*A colaborar estrechamente con el conjunto de las administraciones públicas, así como con todos los actores económicos y sociales, participando activamente en las políticas de inclusión, tanto en su concepción, como es su ejecución, seguimiento y evaluación, aportando todas las potencialidades y activos de nuestras entidades y reforzando nuestro papel como interlocutor y agente social. Asimismo, nos corresponsabilizamos en el impulso, seguimiento y defensa de aquellas medidas que sean fruto del consenso con el TSAS.*

*A trabajar de modo unido y coordinado entre las propias entidades del TSAS, tanto en el plano nacional, como en el autonómico y en el local, redoblando nuestros esfuerzos*

*de coordinación y poniendo en marcha los procesos necesarios para que esta colaboración sea estrecha, coordinada y refuerce el trabajo de cada entidad.*

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