

No hay democracia sin ciudadanos. Ya desde la Grecia clásica, la noción de ciudadanía está vinculada a las relaciones entre el estado y sus habitantes. Hoy se refiere a la pertenencia de los individuos a una comunidad política que les confiere un determinado nivel de derechos y obligaciones de carácter universal. De súbditos a ciudadanos. Ésa es la gran transformación que han llevado consigo los estados modernos. A pesar de ello, todavía estamos muy lejos de lograr una plena ciudadanía para todos los seres que en el mundo habitan. No ha llegado todavía la democracia a todos los países. Tampoco se ha conseguido una igual oportunidad de disfrutar y ejercer la ciudadanía para todos aquellos que viven en el mundo democrático.

Ser ciudadano es complejo. No sólo depende de las posibilidades que brinden los regímenes políticos para ello. Es también una consecuencia de su ejercicio. Así, la ciudadanía debe ser reconocida y ejercida para avanzar hacia una buena sociedad. La ciudadanía, como un proceso o práctica, debe también considerar los desafíos a la innovación democrática que tienen en cuenta nuevos escenarios políticos con nuevos actores sociales, nuevas problemáticas y nuevas posibilidades de participación. Por ello es menester reflexionar y analizar los alcances y los retos que se presentan a medida que se ha ido consolidando. Los artículos de la monografía de este número de la revista *Documentación Social* brindan la posibilidad de ahondar en el estudio del ser ciudadano, a partir de diferentes perspectivas analíticas. En primer lugar, la perspectiva teórica, que facilita la comprensión de los alcances y retos más significativos. Mas esa reflexión debe ser complementada con los análisis del ejercicio real de la ciudadanía por parte de determinados grupos sociales que, con más o menos reconocimiento, han hecho uso de esos derechos en tanto que ciudadanos de su país.

 **Cáritas  
Española**  
Editores

ISBN 84-8440-351-3

9 788484 403517 >

# DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

139

octubre-diciembre 2005

## Ciudadanía

### Monografía

Ciudadanía pública y sociedad civil republicana.

*Salvador Giner*

Especie humana y ciudadanía común: del sueño de la razón ilustrada al proyecto de la filantropía cosmopolita.

*Imanol Zubero*

La integración política como condición del modelo de integración.

*Javier de Lucas*

Los desafíos de la democracia directa y el protagonismo ciudadano: breve análisis y crítica del *Orçamento Participativo* de Porto Alegre.

*João Paulo Pooli*

La desigualdad y los límites de la ciudadanía en Chile.

*M. Ignacia Fernández G.*

El protagonismo cívico de los jóvenes: autonomía, participación y ciudadanía.

*Jorge Benedicto*

Praxis ciudadana de los excluidos: el caso de los «sin papeles».

*Anna Alabart Vilà*

Grito de los excluidos/as. —Por trabajo, justicia y vida—.

*Luiz Bassegio*

Bibliografía.

*Área de Comunicación y Relaciones Externas. Cáritas Española*

### Tribuna Abierta

Las mujeres en exclusión.

*Enrique Gómez González*

La sociedad calidoscópica actual.

*Julio Bordas Martínez*

La debilidad de las estrategias en la lucha contra la pobreza mundial.

*Enrique Lluch Frechina*

# Ciudadanía

*Coordinación del número:*

**TERESA MONTAGUT**

139

**Director:** Silverio Agea

**Directora Técnica:** Ana Abril Fernández

**Consejo de redacción:** Jaime Atienza  
José Antonio Alonso  
Pedro José Cabrera  
Germán Jaraíz  
Miguel Laparra  
Manuela Mesa  
Teresa Montagut  
Víctor Renes  
Enrique del Río  
Luis de Sebastián  
Imanol Zubero  
José Manuel López Rodrigo

**Redacción de la Revista:** San Bernardo, 99 bis  
28015 Madrid  
Tel. 914 441 044 – Fax 915 934 882  
E-mail: documentacionsocial@caritas.es

© **Cáritas Española.** Editores

**ISSN:** 0417-8106

**ISBN:** 84-8440-351-3

**Depósito Legal:** M. 4.389-1971

**Preimpresión e impresión:** Gráficas Arias Montano, S. A.  
28935 Móstoles (Madrid)

# Sumario

---



## Presentación

5



## Monografía

- 1** Ciudadanía pública y sociedad civil republicana.  
*Salvador Giner* ..... **13**
- 2** Especie humana y ciudadanía común: del sueño de la razón ilustrada al proyecto de la filantropía cosmopolita.  
*Imanol Zubero* ..... **35**
- 3** La integración política como condición del modelo de integración.  
*Javier de Lucas* ..... **53**
- 4** Los desafíos de la democracia directa y el protagonismo ciudadano: breve análisis y crítica del *Orçamento Participativo* de Porto Alegre.  
*João Paulo Pooli* ..... **73**
- 5** La desigualdad y los límites de la ciudadanía en Chile.  
*M. Ignacia Fernández G.* ..... **93**
- 6** El protagonismo cívico de los jóvenes: autonomía, participación y ciudadanía.  
*Jorge Benedicto* ..... **109**

|          |                                                                           |            |
|----------|---------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>7</b> | <b>Praxis ciudadana de los excluidos: el caso de los «sin papeles».</b>   |            |
|          | <i>Anna Alabart Vilà</i> .....                                            | <b>123</b> |
| <b>8</b> | <b>Grito de los excluidos/as. —Por trabajo, justicia y vida—.</b>         |            |
|          | <i>Luiz Bassegio</i> .....                                                | <b>141</b> |
| <b>9</b> | <b>Bibliografía.</b>                                                      |            |
|          | <i>Área de Comunicación y Relaciones Externas. Cáritas Española</i> ..... | <b>163</b> |



## Tribuna Abierta

|          |                                                                               |            |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1</b> | <b>Las mujeres en exclusión.</b>                                              |            |
|          | <i>Enrique Gómez González</i> .....                                           | <b>175</b> |
| <b>2</b> | <b>La sociedad calidoscópica actual.</b>                                      |            |
|          | <i>Julio Bordas Martínez</i> .....                                            | <b>193</b> |
| <b>3</b> | <b>La debilidad de las estrategias en la lucha contra la pobreza mundial.</b> |            |
|          | <i>Enrique Lluch Frechina</i> .....                                           | <b>211</b> |



## Documentación

|          |                                                                                                                      |            |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1</b> | <b>Ruta Virtual por las Políticas en Inclusión. La Estrategia Europea de la Inclusión y su aplicación en España.</b> |            |
|          | <i>Jorge Nuño Mayer</i> .....                                                                                        | <b>229</b> |



## Reseñas bibliográficas

|          |                                                                                                                                              |            |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1</b> | <b>Descenso a Periferia. Asistencia y condición humana en el territorio de lo social. Rafael Aliena....</b>                                  | <b>243</b> |
| <b>2</b> | <b>Manual para la gestión de la intervención social. Políticas, organizaciones y sistemas para la acción. Fernando Fantova Azcoaga. ....</b> | <b>246</b> |
| <b>3</b> | <b>Foro social mundial. Manual de uso. Boaventura De Sousa Santos. ....</b>                                                                  | <b>247</b> |



## Presentación

No hay democracia sin ciudadanos. Ya desde la Grecia clásica, la noción de ciudadanía está vinculada a las relaciones entre el estado y sus habitantes. Hoy se refiere a la pertenencia de los individuos a una comunidad política que les confiere un determinado nivel de derechos y obligaciones de carácter universal. De súbditos a ciudadanos. Ésa es la gran transformación que han llevado consigo los estados modernos. A pesar de ello, todavía estamos muy lejos de lograr una plena ciudadanía para todos los seres que en el mundo habitan. No ha llegado todavía la democracia a todos los países. Tampoco se ha conseguido una igual oportunidad de disfrutar y ejercer la ciudadanía para todos aquellos que viven en el mundo democrático.

La democracia es un mundo de libertades políticas, civiles, religiosas, intelectuales y económicas, capaz de conciliar las ambiciones e intereses de los diversos grupos de ciudadanos que la componen. Sus logros dependen tanto del marco institucional como del vigor de su funcionamiento. Para ello, los ciudadanos deben ser responsables de la dinámica que su sociedad genera. No es posible separar hoy, por tanto, progreso democrático de desarrollo de la ciudadanía.

Ser ciudadano es complejo. No sólo depende de las posibilidades que brinden los regímenes políticos para ello. Es también una consecuencia de su ejercicio. Así, la ciudadanía debe ser reconocida y ejercida para avanzar hacia una buena sociedad. La ciudadanía, como un proceso o práctica, debe también considerar los desafíos a la innovación democrática que tienen en cuenta nuevos

escenarios políticos con nuevos actores sociales, nuevas problemáticas y nuevas posibilidades de participación. Por ello es menester reflexionar y analizar los alcances y los retos que se presentan a medida que se ha ido consolidando. Los artículos de la monografía de este número de la revista *Documentación Social* brindan la posibilidad de ahondar en el estudio del ser ciudadano, a partir de diferentes perspectivas analíticas. En primer lugar, la perspectiva teórica, que facilita la comprensión de los alcances y retos más significativos. Mas esa reflexión debe ser complementada con los análisis del ejercicio real de la ciudadanía por parte de determinados grupos sociales que, con más o menos reconocimiento, han hecho uso de esos derechos en tanto que ciudadanos de su país.

La consideración del ciudadano como sujeto de derechos y, además, de obligaciones, presupone un acercamiento al enfoque republicano. La ciudadanía liberal prima el individuo frente a la comunidad. La ciudadanía republicana exige el compromiso de estos individuos con su comunidad. Allí es donde se plasma la virtud ciudadana y, por ello, un ideal a conseguir. Es el punto de partida del artículo *Ciudadanía pública y sociedad civil republicana*, de **Salvador Giner**. Para analizar el alcance de la bondad de una sociedad, lo crucial es la presencia de una ciudadanía proactiva capaz de ejercer la virtud republicana frente a la pasividad y la indiferencia de muchos ciudadanos o la dominación de las clases dominantes sobre las subordinadas. Al mismo tiempo, y para que ello sea posible, es necesaria una cultura política universalista en combinación con una estructura común de oportunidades que no excluya de la ciudadanía efectiva a ninguna colectividad.

Las sociedades no disponen hoy de barreras que aislen unos países de otros. Vivimos en un periodo en el que se ha producido la definitiva mundialización, no sólo económica, sino también cultural y política, facilitado todo ello por las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Se ha llegado a lo que se viene denominando *globalización*. ¿Cómo se conjuga la pertenencia a un país y, a su vez, a la *aldea global*? ¿Cómo se vincula lo nacional con lo universal? En todo ello incide el artículo *Especie humana y ciudadanía común: del sueño de la razón ilustrada al proyecto de la filantropía cosmopolita*, de **Imanol Zubero**. Esa perspectiva cosmopolita llama a la militancia en favor de una *ciudadanía universal*. Un paso más de esos avances en ciudadanía que lleva a desear que ningún hecho de importancia en un país pueda permanecer como un accidente marginal en la historia de cualquier otro.

Los retos planteados hoy son de muy distinta índole. Está por resolver el trato que las naciones-estado dan a las personas que llegan de otros países. ¿Cómo se vinculan las personas que un día migraron de sus países de origen

hacia las naciones industrializadas? ¿Cómo resolver la integración de los que pertenecen a culturas distintas de las de Occidente? **Javier de Lucas**, en su artículo *La integración política como condición del modelo de integración*, plantea una propuesta rupturista con la mayoría de las ideas que han venido centrando los debates entorno a la integración de los inmigrantes. Se suele plantear el debate en términos culturales o sociales, es decir, cómo integrar las diferencias culturales o, en su caso, cómo se gestiona la convivencia plural. Frente a ello, plantea la necesidad de un debate centrado en la política. El reto es el reconocimiento del derecho a intervenir y decidir sobre los criterios de gestión de la vida pública para todos. La democracia, tanto en el orden estatal como en el internacional, es sobre todo la discusión en torno a las condiciones y los retos de la democracia pluralista, de un mundo que no puede —o no debe— no ser multilateral. Más no es tarea fácil. ¿Cómo gestionar una realidad multicultural, respetando las exigencias de la legitimidad democrática y del Estado de Derecho, manteniendo, a su vez, los mínimos de cohesión y estabilidad?

La reflexión teórica permite analizar cuán lejos se está de situaciones ideales, en este caso, de ciudadanía. Desde una óptica normativa, se trata de aportaciones para señalar cuáles serían las sendas que deberían seguirse para alcanzarlos. Mas es interesante analizar también, cómo se están llevando a la práctica distintas experiencias de vida democrática. Cómo los ciudadanos se sienten comprometidos en distintas prácticas democráticas. Un primer ejemplo es el artículo *Los desafíos de la democracia directa y el protagonismo ciudadano: breve análisis y crítica del Orçamento Participativo de Porto Alegre*, de **João Paulo Pooli**. Se trata de una mirada crítica a uno de los programas pioneros en la gestión de lo público y que ha sido estudiado, imitado o adaptado en distintos gobiernos de la *cosa pública* a nivel planetario. Los presupuestos participativos son una de las múltiples tentativas de superación de la democracia formal a través de compartir con los ciudadanos parte de las responsabilidades del Estado, y en ese punto es donde encontramos toda su potencialidad y originalidad. Sin embargo, aún hay mucho que hacer. En su realización aparecen algunos efectos perversos que pueden distorsionar los objetivos planteados. Si bien es una de las posibilidades que los ciudadanos tienen para incrementar una participación proactiva, autónoma y creativa, debe ser sometida a la crítica y a su evaluación para permitir las correcciones precisas que encaucen su rumbo hacia una profunda transformación.

Cada democracia ha ido estableciendo su forma de gobierno influida por sus estructuras pasadas. El reparto del poder entre grupos, las influencias y privilegios que unos y otros gozaban en un pasado y, cómo no, los valores y creencias compartidas, confluyen en un determinado modelo de convivencia democrática. El artículo *La desigualdad y los límites de la ciudadanía en Chile*, de

**María Ignacia Fernández**, es un ejemplo de ello. Los periodos de dictadura dejan sus lastres. Lo mismo sucedió en España. Las jóvenes democracias deben hacer serios esfuerzos para consolidar los nuevos regímenes basados en el deseo de igualdad de participación —económica, política y social, de todos sus ciudadanos. Cuesta romper las estructuras de privilegios forjadas en el pasado. Ello conduce muchas veces a —al menos— dos tipos de ciudadanía. Una ciudadanía más bien consolidada, consciente de sus derechos, con posibilidades de disfrutarlos y con cierto interés por los asuntos públicos en la medida en que se siente capaz de influir en ellos. Y otra ciudadanía débil, que se percibe discriminada y en situación de desigualdad, que no valora los esfuerzos gubernamentales, cuando los hay, por ampliar sus posibilidades de acción y que tiene escaso interés y posibilidades de participar activamente en los asuntos públicos.

También hay diferencias por razón de edad. Los jóvenes suelen adolecer de una falta de reconocimiento como ciudadanos, como miembros plenos de la comunidad. Cuando un gobierno quiere incidir en ello, el joven, en vez de ser el sujeto de la acción, el actor protagonista de la implicación en el espacio público, se convierte meramente en un objeto de la actuación pública. La mayor parte de estos programas constituyen soluciones ideadas «desde arriba» para cubrir lo que se considera una deficiencia relevante para la marcha de la sociedad. El artículo *El protagonismo cívico de los jóvenes: autonomía, participación y ciudadanía*, de **Jorge Benedicto**, analiza esta cuestión y muestra cómo la estrategia más adecuada para comprometer activamente a los jóvenes con la sociedad en la que viven, consiste en hacer posible su protagonismo cívico, asumiendo las características que hoy definen la condición juvenil, impulsando la conquista de su autonomía y la intervención en los procesos sociales y políticos. Hace falta crear las condiciones necesarias para que los jóvenes, no en tanto que futuros adultos, sino como sujetos que tratan de conquistar nuevos ámbitos de autonomía, ejerzan la ciudadanía, es decir, participen junto a otros en las diferentes dimensiones de la esfera pública, pongan en práctica sus derechos, asuman responsabilidades y compromisos.

Hay también una praxis ciudadana por parte de aquellos que encuentran dificultades en el reconocimiento de esos derechos. Éste es el caso del colectivo que los media ha venido denominando los «*sin papeles*» y que han protagonizado determinadas acciones para conseguir su reconocimiento como ciudadanos. En *La praxis ciudadana de los excluidos: el caso de los «sin papeles»*, **Anna Alabart** analiza una de las acciones llevadas a cabo por colectivos de inmigrantes que no tienen regularizada la situación en España. A pesar de que aparentemente se trata de una acción emprendida por los inmigrantes para encontrar una solución, muchas veces coexiste un mosaico de protagonistas. De los

medios de comunicación a grupos radicales, pasando también por una parte de la iglesia católica, el protagonismo de esta acción se halla compartido en más o menos grado. A pesar de la actividad de los propios colectivos de inmigrantes, cada grupo social que se implica le confiere su propia impronta. Es un ejemplo de cómo, frente a una determinada acción, se ponen en funcionamiento determinados mecanismos, de cómo se entrelazan las relaciones con la sociedad civil organizada y sobre las consecuencias que tienen las acciones en la creación de conciencia colectiva y participación ciudadana.

Esta creación de conciencia colectiva puede ser uno de los resultados interesantes de toda acción en pos de la igualdad de derechos. *El grito de los excluidos/as: por trabajo, justicia y vida*, de **Luiz Bassegio**, es también un buen ejemplo de ello. La experiencia que desde el año 1991 recorre diversos países de América Latina constata la importancia de posibilitar *la voz* a personas o colectivos excluidos. Una *voz* para denunciar un mundo que los excluye. Mujeres, ancianos, jóvenes y niños, indígenas y negros, campesinos y obreros, inmigrantes, artistas y miembros de variadas denominaciones religiosas se unen para participar activamente en la preparación de las actividades alrededor del Grito. Un Grito que, como una nueva forma de manifestación, a través de palabras y de símbolos, permite dar protagonismo a aquellos que no lo tenían. Son ellos los «dueños de la palabra», de los micrófonos, para hacer oír su voz frente las injusticias sociales y políticas.

La sección de Tribuna Abierta nos ofrece, en primer lugar, un estudio de **Enrique Gómez González**, del equipo EDIS, sobre las mujeres en exclusión a partir del estudio de colectivos que manifiestan situaciones específicas de exclusión: mujeres sin techo o en infravivienda, mujeres que ejercen la prostitución, ex reclusas y drogodependientes. Ofrece una aproximación a la cuantificación de cada uno de estos colectivos, para pasar a analizar las relaciones de las situaciones de estas mujeres con diversos problemas que construyen su situación como exclusión social. **Julio Bordás** nos propone en su artículo unas claves para analizar nuestras sociedades como sociedades complejas, «calidoscópicas», encontrando en la sociedad del conocimiento, y en especial en las nuevas comunicaciones, la clave crítica que sirve como eje de comprensión de nuestras sociedades fragmentadas. Por último, **Enrique Lluch** estudia la debilidad de las estrategias en la lucha contra la pobreza mundial a partir del análisis de las estrategias que proponen el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de los ojeticos que una lucha que se proponga vencer la pobreza debiera seguir.

La Sección de Documentación nos propone una «Ruta Virtual por las Políticas de Inclusión» para conocer las Políticas para la Inclusión Social. Los acuer-

dos de la UE en la cumbre de Lisboa (marzo, 2000) y de Niza (diciembre, 2000), ha pretendido guiar las políticas sociales, y las de empleo, y se han ido plasmando en diversos planes y propuestas. Pero la revisión de esta estrategia en la Cumbre de Primavera de 2005 está suponiendo una crisis en estas orientaciones. La Estrategia Europea de la Inclusión y su aplicación en España está, pues, sujeta a nuevas determinaciones en las que el crecimiento económico y el empleo para ese crecimiento están condicionando las decisiones más importantes. Dada la variedad y la continua aparición de documentos, es un tema decisivo, al mismo tiempo que acaba formando un bosque de información. Por ello, la Sección de Documentación ha pretendido orientar, organizar y ofrecer una ruta de acceso a la información disponible en Internet, con una guía de orientación.

# Monografía

|          |                                                                                                                                                                                         |            |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1</b> | <b>Ciudadanía pública y sociedad civil republicana.</b><br><i>Salvador Giner</i> .....                                                                                                  | <b>13</b>  |
| <b>2</b> | <b>Especie humana y ciudadanía común: del sueño de la razón ilustrada al proyecto de la filantropía cosmopolita.</b><br><i>Imanol Zubero</i> .....                                      | <b>35</b>  |
| <b>3</b> | <b>La integración política como condición del modelo de integración.</b><br><i>Javier de Lucas</i> .....                                                                                | <b>53</b>  |
| <b>4</b> | <b>Los desafíos de la democracia directa y el protagonismo ciudadano: breve análisis y crítica del <i>Orçamento Participativo</i> de Porto Alegre.</b><br><i>João Paulo Pooli</i> ..... | <b>73</b>  |
| <b>5</b> | <b>La desigualdad y los límites de la ciudadanía en Chile.</b><br><i>M. Ignacia Fernández G.</i> .....                                                                                  | <b>93</b>  |
| <b>6</b> | <b>El protagonismo cívico de los jóvenes: autonomía, participación y ciudadanía.</b><br><i>Jorge Benedicto</i> .....                                                                    | <b>109</b> |
| <b>7</b> | <b>Praxis ciudadana de los excluidos: el caso de los «sin papeles».</b><br><i>Anna Alabart Vilà</i> .....                                                                               | <b>123</b> |
| <b>8</b> | <b>Grito de los excluidos/as. —Por trabajo, justicia y vida—.</b><br><i>Luiz Bassegio</i> .....                                                                                         | <b>141</b> |
| <b>9</b> | <b>Bibliografía.</b><br><i>Área de Comunicación y Relaciones Externas. Cáritas Española</i> ..                                                                                          | <b>163</b> |



# Ciudadanía pública y sociedad civil republicana

Salvador Giner

Sociólogo, Catedrático Emérito de la Universidad de Barcelona

## Sumario

1. Las tres ciudadanías. 2. El ejercicio cívico de la fraternidad. 3. La sociedad abierta y sus forasteros: Del «multiculturalismo» al pluralismo cultural. 4. Integración social y ciudadanía pública. 5. Los rostros de la exclusión. 6. Bibliografía.

## RESUMEN

*Este ensayo explora la condición ciudadana como el mayor logro de toda politeya democrática avanzada. Sostiene que la medida de esa condición es también la de la democracia misma. Ésta no consiste sólo en la dinámica de los partidos, la liza política, la participación electoral y otros componentes. Lo crucial es la presencia de una ciudadanía proactiva capaz de ejercer la virtud republicana frente a la pasividad y la indiferencia de muchos ciudadanos o la dominación de las clases dominantes sobre las subordinadas. Tal virtud se manifiesta a través del altruismo, es decir, mediante la expresión pública y efectiva de la fraternidad o solidaridad por parte de los ciudadanos. Por ello se sostiene que la calidad de una politeya democrática depende no sólo de la existencia de una vigorosa oposición legítima frente al gobierno y de una sociedad civil independiente, sino también de la presencia de un sector solidario robusto y próspero. Para ello, se argumenta, las variedades del multiculturalismo deben atenuarse en varios sentidos (como deben atenuarse las desigualdades del privilegio y la clase.) Es menester un sustrato compartido universalista para que las tendencias centrífugas y mutuamente hostiles de los comunitarismos no den lugar a conflictos y fracturas. Es necesaria una cultura política universalista en combinación con una estructura común de oportunidades que no excluya de la ciudadanía efectiva a ninguna colectividad, si lo que se pretende es consolidar una politeya republicana, es decir, una sociedad decente.*

**ABSTRACT**

*This essay explores the condition of citizenship as the highest achievement of any advanced democratic polity. It holds that the measure of that condition is also the measure of democracy itself. The latter does not consist only in the dynamics of party politics, political struggles and electoral participation. What is crucial is the presence of a proactive citizenry, capable of exercising republican virtue despite the passivity and indifference of many people. This virtue manifests itself through altruism, that is to say, through the public and effective expression of solidarity (i.e. fraternity) on the part of private citizens and their voluntary associations. The quality of a given polity does not only depend on the existence of a vigorous and legitimate opposition to the government and on an independent civil society but also, very especially, on the presence of a prosperous solidary sector. To make it possible, it is necessary to reduce the varieties of certain expressions of multiculturalism, so that the centrifugal tendencies and mutually hostile tendencies of communitarianism do not breed confrontations and give rise to cleavages. Sectarian communitarianism is harmful to democracy, in the same manner that class and privilege inequalities are inimical to the development of a cohesive society. A shared universalist political culture combined with a more egalitarian opportunity structure is necessary. Both shared culture and real opportunities must not exclude any community from the polity. By the same token, certain differences between communities must be eroded if a true republican polity, a decent society, is to be established.*

La condición de ciudadano es el mayor logro de la civilización moderna. Todos los demás empalidecen ante él. Muchos otros, desde el acceso universal a la educación hasta la asistencia médica y sanitaria a toda la población, tienen su fundamento moral y jurídico en la entronización de la ciudadanía como principio. La condición ciudadana es la que permite a los humanos, sin distinción, hacer valer su humanidad.

La ciudadanía es el espinazo del orden social democrático de la modernidad. Por esa misma razón, también confiere sentido a nuestra historia, a la reciente. Dígolo sin temor ante la numerosa y creciente grey de quienes creen saber a ciencia cierta que la historia carece de todo sentido. Así, la suposición, empíricamente constatable, de que desde las revoluciones laicas que estallaron a entrambas orillas del Atlántico a fines del siglo XVIII, hasta hoy, ha habido una corriente hacia la instauración de la ciudadanía, es sumamente sensata. Anunciada y razonada en sus albores por Alexis de Tocqueville, merece reconsideración y renovado análisis. Él no pudo prever los altibajos, descabros y hasta catástrofes por los que estaba destinada a pasar esa corriente civilizatoria. Tan grandes han sido éstos, tanto sufrimiento, desolación y daño han entrañado, que uno comprende el escepticismo con el que cualquier amigo de la democracia tiene que habérselas al sostener que, a pesar de todo, tal corriente existe. Una corriente circunscrita, precaria y sujeta sin duda a caducidad. Pero vitalmente importante. Constatarla no es, pues, asumir grandiosidad histórica alguna, ni suponer el progreso indefinido e irreversible de la humanidad. Es suponer tan sólo que la lógica expansiva de la ciudadanía constituye un proceso histórico algo más que episódico. Es el característico de toda una era, la de la modernización, en combate incesante con contracorrientes y dificultades. Del resultado final nada sabemos. Sabemos sólo que, hoy por hoy, es bueno arrimar el hombro a cuanto pueda fomentar la instauración de una democracia cívica, de una república de gentes libres.

Las reflexiones que siguen se fundamentan en tres supuestos. Primero, el de que la ciudadanía es posible, progresivamente posible, siempre que se consolide dentro de una politeya republicana. Otras formas de politeya democrática, la liberal pura, por un lado, y la comunitarista, por otro, son incompatibles con la ciudadanía universal, aunque no lo sean con una ciudadanía más o



menos restringida<sup>(1)</sup>. Segundo, parto también del supuesto de que la teoría republicana de la ciudadanía sólo puede avanzar si indaga las condiciones socioestructurales de la fraternidad —en especial las que son adversas a una plena ciudadanía de todos— y propone soluciones para mejorarlas. En otras palabras: ni la filosofía política ni la filosofía moral del republicanismo, bastan. Es menester hacerse también con una sociología de la fraternidad. Y argumentar desde esa sociología. Tercero, para medrar, la ciudadanía exige un nivel mínimo, una masa crítica, de homogeneidad jurídica y de afinidad cultural dentro de una misma sociedad. Un supuesto, más general todavía, que engloba a estos tres criterios es el de que es la ciudadanía activa —es decir, participativa en la esfera de lo público— la que da una medida de la calidad democrática que posee un país. La bondad y florecimiento de la res pública de la ciudadanía se calibra por la vitalidad y peso de la ciudadanía en el conjunto del cuerpo político. No sólo cuentan, para la democracia, el imperio de la ley, la representación parlamentaria y las libertades garantizadas, sino que es necesaria también una ciudadanía proactiva. Espero poder dar cuenta y razón de estas afirmaciones a lo largo de cuanto sigue.

## 1 LAS TRES CIUDADANÍAS

Las sociedades que gozan de politeyas constitucionales democráticas basan su orden político en la delegación popular de poder y autoridad en cuerpos de legisladores, gobernantes, administradores y magistrados. Los dos primeros suelen ser electos. Los demás, nombrados por los electos. Queda un conjunto de derechos cívicos —los de opinión, manifestación pública, recursos contra la autoridades— que siguen detentados por la ciudadanía.

Esta situación divide automáticamente al cuerpo político en dos sectores: el formado por quienes detentan cargos —legisladores, magistrados, funcionarios— y quienes integran la sociedad civil<sup>(2)</sup>. Esta es la dicotomía clásica de la politeya democrática. Aunque presente problemas de interpretación y a menudo de demarcación entre las dos esferas, no será aquí objeto directo de análisis. Éste se centrará en la naturaleza de los ciudadanos que caen dentro del vasto ámbito de los gobernados y sobre sus formas de entrada y participación en la esfera de lo público.

La institución de la ciudadanía es una de las consecuencias históricas de la vida urbana. Es el resultado de la destribalización de la sociedad que ella, in-

(1) Para una argumentación pormenorizada de esta afirmación, cf. S. Giner (2000); y (2002) para un esbozo de sociología del republicanismo.

(2) Para mi uso de la expresión «sociedad civil», cf. S. Giner (1996-A).

evitablemente genera<sup>(3)</sup> primero intramuralmente, después también extramuros. La producción urbana de la ciudadanía es el paso previo a la otra creación de la ciudad, la democracia. (Desgraciadamente, la segunda no siempre sigue a la destribalización, pero ciertamente no hay democracia sin ese paso previo.) Durante largo tiempo la ciudadanía se dio sólo en ciertas ciudades, democrática o semidemocráticamente constituidas. Por su parte, la ciudadanía moderna procede de la territorialización de esa institución, merced al apoyo de una nueva institución, el estado. La democracia resultante se fundamenta en la dicotomía entre gobernantes y administradores (con facultad ejecutiva) por un lado y la ciudadanía sin cargos, aunque con derecho a opinar, protestar o aprobar, asociarse y manifestarse colectivamente, por otro. (Un tercer elemento fue el de la consolidación de una leal oposición al gobierno, plenamente legítima, formada también por ciudadanos con cargo.) Desde ese instante, se planteó la cuestión, tan filosófica como práctica, del alcance de la actividad política, de la participación, de la ciudadanía sin cargos.

La atención recibida por ésta no ha sido poca desde el alba de la democracia hasta hoy. Abunda la literatura dedicada a la participación de la ciudadanía o falta de ella así como a la manipulación de los ciudadanos y a la demagogia y sus límites. La teoría política democrática no ha ignorado el cuerpo de los ciudadanos. Pero tal atención no es comparable por la recibida desde siempre por la clase política. Lo decisivo para tal teoría era y es esclarecer la concurrencia entre élites, la dinámica entre facciones o partidos, las tendencias oligárquicas dentro de cada uno de ellos, y así sucesivamente. Conocer la naturaleza y dinámica de la ciudadanía no dedicada a la política ni detentadora de funciones públicas tenía menor interés.

De hecho abundantes observadores han ignorado el peso de la ciudadanía, la han tenido como algo secundario en la vida de una politeya democrática. Algunos, sin embargo, se han planteado la vida política activa de la ciudadanía ordinaria como algo crucial para la democracia. Con ello asumían que ésta sólo existe de veras en el marco de una población dotada de un mínimo de actividad pública. Ese *mínimo de ciudadanía* debía ser muy superior, no obstante, a la mera participación ciudadana en las elecciones u otras consultas populares propias de toda democracia.

No es posible determinar a ciencia cierta el nivel participativo que caracteriza a la ciudadanía que cumple ese mínimo. Podemos, eso sí, bosquejar algunos de sus rasgos. Por lo pronto, sabemos que la ciudadanía a la que, desde una *perspectiva política cívica*, es menester prestar atención no es necesariamen-

(3) Tal y como demostró en su día Fustel de Coulanges en su estudio clásico sobre la ciudad antigua.



te la que se confluye en las manifestaciones públicas multitudinarias, que jalonan la vida de una democracia y que llegan a constituir parte esencial de su historia y hasta de su épica. Ni tampoco, al otro extremo, el comportamiento abstencionista en el voto y en la opinión pública. Tanto la *Stimmungsdemokratie*, o democracia emocional, como la apatía son radicalmente distintas, cuando no hostiles, a la verdadera democracia cívica. No así la mera desafección a un régimen democrático. Yerran quienes han hecho un problema de la desafección a la política en condiciones de democracia pensando que es algo preocupante y peligroso<sup>(4)</sup>, puesto que tal desafección sólo lo es si va acompañada de la inactividad pública. La desafección hacia gobiernos democráticos no es necesariamente apatía, sino un sentimiento de desazón y hartazgo capaz, en ciertos casos, de estimular iniciativas cívicas muy significativas.

En efecto, el escepticismo hacia los partidos políticos, o la política partidista, socava la democracia solamente si representa un repliegue absoluto hacia la privacidad, acompañado de manifestaciones privadas de cinismo político. En cambio, la actividad pública no partidista que brota del ámbito privado cívico es parte esencial de la democracia y la refuerza. (Otra cosa, muy distinta, es que la teoría y la ciencia políticas le hayan dedicado tan poca atención hasta hoy.) Aquello que sin duda debe llamarse *lo privado público* consiste en el ejercicio de la virtud cívica por medios distintos a los partidistas o funcionariales públicos. Desde una asociación de vecinos a una organización cívica altruista (a menudo llamada con el equívoco de «organización no gubernamental») toda coalición de ciudadanos establecida para lograr objetivos públicamente loables, incluso si resultan incómodos a los gobiernos, pertenece a la democracia, y en especial a la republicana. A menudo hay sociedades democráticas con fuerte grado de descontento o desafección al gobierno entre la ciudadanía que no obstante generan una fuerte actividad pública cívica, una potente presencia de lo privado público. Ello es así, no a pesar de que esté presente la desafección, sino precisamente porque lo está. En tales casos, el desencanto engendra participación. Aunque sea por otros medios de los previstos por ciertos manuales. La actividad de lo privado público es la continuación de la democracia por otros medios.

Toda teoría democrática que no preste atención honda a la presencia cívica en el ámbito público es incompleta. Lo privado público es un componente crucial de la estructura lógica de la buena politeya. Por consiguiente, la distinción tradicional entre una ciudadanía activa (politizada) y otra pasiva (y hasta indiferente o apática), es pobre. La calidad de una democracia depende de la textura y actividad pública detectable en la sociedad civil.

(4) PHARR, S., y PUTNAM, R. (2000)

Analíticamente, pues, cabe distinguir tres categorías de ciudadanos según el modo e intensidad de su participación en la politeya democrática. Los *políticos* son los ciudadanos con cargo, en el gobierno o la oposición, así como en la administración de la cosa pública, para quienes la política o su aplicación son parte esencial de su ocupación o profesión. Los *ciudadanos pasivos* son aquellos que se limitan a cumplir con un mínimo de obligaciones, aunque en momentos efímeros de emoción colectiva puedan manifestarse públicamente. Para ellos el ejercicio de la virtud cívica consiste en la obediencia rutinaria a la autoridad legítima, es decir, el pago de contribuciones sin evasión fiscal detectable, el relativo buen comportamiento en la vía pública, y demás expresiones de buena conducta cívica aceptable, amén de su presencia en las urnas. Los *ciudadanos activos*, por su parte, son aquellos que, sin ser profesionales de la política, intervienen en la esfera pública para mejorar las condiciones de la vida democrática, ejercer su propia libertad y, sobre todo, cultivar la virtud suprema de la república, la fraternidad. Los ciudadanos activos son, esencialmente, *proactivos*, es decir, toman iniciativas para cumplir estos fines, al margen o más allá de situaciones que les hayan perjudicado o dañado. En otras palabras, las frecuentes protestas ciudadanas contra decisiones gubernamentales, que llegan a ser altamente movilizadoras, no están compuestas necesariamente por ciudadanos activos en sentido estricto. Así, la construcción de un presidio en un barrio que provoca la airada respuesta de las gentes que lo habitan no hace de ellas ciudadanos activos, o proactivos. Prueba de ello es que, al mismo tiempo, esperan del gobierno una mayor represión contra la delincuencia y la ampliación de las instituciones carcelarias<sup>(5)</sup>. La ciudadanía pasiva, cuando es meramente *reactiva*, por mucho que se agite, no entra en la categoría de la proactiva (ésta requiere tenacidad, continuidad y voluntad de presencia en el espacio público, más allá de cualquier agravio específico o interés circunscrito a defender). Otra cosa es que, en ciertos casos, una reacción defensiva original desencadene ulteriormente una metamorfosis del movimiento en el que se encarna en dirección altruista proactiva.

Las «tres» ciudadanías son manifestaciones de una única categoría básica, la de la ciudadanía, que a las tres une y legitima. Son tan distintas, empero, que merecen tratarse como tales para comprenderlas. Representan otros tantos *tipos ideales* de inserción en la politeya. Cada una pivota sobre un elemento político distinto. (a) La *autoridad* es propia del cargo, la representación y la habilitación para el ejercicio del poder, de acuerdo con la ley, sobre los demás ciudadanos. (b) El *derecho a la existencia digna* es propio de la mera ciudadanía, e incluye protecciones legales, garantías de libertad, subsidios y servicios, así

(5) Huelgan las referencias a la vasta literatura sobre los *nimbos* (*not in my back yard*) y su ambivalente lugar en la vida democrática.



como derechos de voz y voto. (c) El *altruismo* como cultivo de lo privado público es el ejercicio de la virtud cívica por parte de aquellos ciudadanos que así lo desean. La virtud cívica no se deja confundir con el mero civismo (es éste una crucial virtud menor, sin la que es imposible la convivencia civilizada). La virtud cívica, propiamente dicha, es la promoción privada, activa y libre, de bienes públicos comunes o de las buenas condiciones de vida de terceros. (En términos filosóficos, consiste en la promoción intencionada de la vida buena de los demás y, a través de tal promoción, de la vida buena propia.) Una asociación cívica dedicada a la protección ambiental, por ejemplo, cumple la primera misión, el cuidado y fomento de un bien público. Otra, dedicada a combatir la explotación del trabajo infantil y a fomentar la escolarización de la infancia, interviene a favor de unos terceros específicos. Cumple la segunda. En ambos casos se honra la quintaesencia de la ética política republicana.

La realidad permite tantos claroscuros como se deseen en el análisis de estos tres tipos ideales, así como de matizaciones respecto a los diversos pasajes de uno a otro estado. (Un ciudadano es proactivo en una época de su vida, y deja de serlo en otra.) De la misma manera, la intensidad y la cualidad de la participación deben tenerse en cuenta antes de emitir juicios morales o decidir si una forma de participación es beneficiosa o perniciosa para la vida de la república. La ocupación de edificios abandonados que atente contra derechos de propiedad puede hacerse en nombre de una redistribución más equitativa de la riqueza al tiempo que incrementa en ciertos casos la insalubridad o produce el deterioro de inmuebles, por ejemplo. Lo que suele llamarse activismo varía en cada caso: es tan activista quien enarbola cuasi profesionalmente la causa de un movimiento social cívico y no partidista, como el ciudadano que expresa su preocupación y sus anhelos solidarios de modo individual pero consistente y duradero. Es decir, la virtud cívica puede enmarcarse en una organización voluntaria o puede expresarse individual e independientemente, sin que sea posible considerar que una de estas dos manifestaciones sea superior a la otra. Todas estas, y otras, variedades y distinciones presentan algunas dificultades interpretativas. No se despejan fácilmente. Pero no imposibilitan el análisis de la dimensión ciudadana de la vida democrática.

Más allá de tales dificultades, sin embargo, la distinción de las tres ciudadanías supera algunas de las señaladas por la dicotomía tradicional entre élites políticas y electorado potencial. Ceñirse a ésta condena la teoría democrática a no ir más allá de las concepciones clásicas, tales como la de la circulación de las élites de Pareto, la de la ley de hierro de la oligarquía de Michels, la del empresariado político de Schumpeter y la de la poliarquía de Dahl. Éstas, más alguna otra, son fundamentales y complementarias entre sí. Se refuerzan mutuamente y constituyen el acervo sólido de la sociología política. No obstante,

ninguna de ellas ha sabido habérselas satisfactoriamente con la cuestión de la ciudadanía activa (o proactiva) y su peso y función, nada marginal, en el seno de la vida republicana.

## 2 EL EJERCICIO CÍVICO DE LA FRATERNIDAD

Las tres suertes de ciudadanía no son, del todo, abstracciones. Así, es obvio que en las democracias liberales hallamos ciudadanos que, individualmente, se encuentran situados en cada una de las tres categorías. Los ciudadanos activos independientes de todo grupo son muy numerosos. Van desde el intelectual crítico hasta el cargo público al que se accede por cooptación, dadas las reales o presuntas cualidades del nombrado, pasando por los muchos ciudadanos que, por su cuenta, entran en la esfera proactiva, específicamente para la promoción de una causa determinada, sin integrarse establemente en movimiento social alguno.

Sin negar, sino al contrario, la vital importancia que tienen estos ciudadanos «flotantes»<sup>(6)</sup> —aunque no precisamente a la deriva— para la prosperidad de una buena república, lo cierto es que la textura de la democracia hay que buscarla muy especialmente en su red asociativa. Ella es la esencia de la sociedad civil. Su presencia es tan crucial como la de la esfera pública organizada en partidos, sindicatos, agencias oficiales e instituciones de derecho público. Su importancia para la calidad de la democracia es de igual alcance que la de esta última. Las democracias que carecen de sociedades civiles vigorosas que alberguen a ciudadanías con una mínima densidad cívica asociativa y un número sustancial de ciudadanos individuales proactivos son democracias indigentes.

Para establecer la naturaleza de la urdimbre de una politeya hay que considerar, no sólo cuántas, sino cómo son sus asociaciones cívicas. La politeya se define tanto por la calidad de su vida política como por la densidad cívica, en especial por aquel sector dentro de ella dedicado al altruismo. Por sí sola, la suerte de gobierno que posee una determinada sociedad, no da la medida justa de la calidad de su democracia. Las asociaciones voluntarias cubren el ámbito de las establecidas para la promoción de los intereses propios de cada colectividad contribuyen a establecer la bondad de un cuerpo político, pero no bastan. (Muchas de ellas se establecen para defender intereses sórdidos o perniciosos.) Las cruciales son las vinculadas al cultivo de la fraternidad cívica, es

(6) «Flotante» por analogía a *freischwebend* (como en la expresión sociológica *freischwebende Intelligenz*) sin ignorar los problemas conceptuales a que está sujeta la expresión.



decir, del altruismo. Es éste el que moviliza ciudadanos para promover, más allá de la política institucional oficial, los intereses de otros, o en algún caso, como en el de quienes que se esfuerzan por la salvación de la sostenibilidad del planeta, por los de la humanidad misma<sup>(7)</sup>. Según mi vocabulario, las asociaciones solidarias se mueven en el ámbito de lo privado público. Sin ignorar el alcance de las asociaciones cívicas de interés propio, dedicaré aquí la necesaria atención a las dedicadas al ejercicio del altruismo<sup>(8)</sup>.

Tomarse en serio el *ejercicio público, cívico y social de la fraternidad* no resulta fácil, fuera de la retórica sentimental o la mentira ideológica más flagrante, fundamentada en un «buenismo» peligrosamente acrítico. No sorprende, pues, que hasta quienes se dicen amigos del republicanismo expresen abundantes y muy serias reservas, tanto sobre motivos, como sobre las razones de las actividades cívicas solidarias o fraternas<sup>(9)</sup>. La literatura en torno a la solidaridad ciudadana está plagada de advertencias, desconfianzas e incredulidades. (Todo ello muy acorde con la inveterada actitud sociológica, tan propia de nuestro tiempo, de la *sospecha*). Mal entendida la herencia de Maquiavelo una vez más, la desconfianza propia de toda buena ciencia social ha socavado la concepción menos malévola de la naturaleza humana que, sin dudar de la inmensa fuerza de nuestras intenciones egoístas o hasta taimadas, admite una distribución desigual, precaria, pero altamente significativa, de la buena voluntad, compasión, empatía y demás virtudes de las que la raza humana también suele ser capaz<sup>(10)</sup>. Es como si la garantía de cientificidad u objetividad de un análisis estuviera asegurada ignorándolas o dejando claro que, si existen, son factores, irrelevantes. Por fortuna cada vez es mayor el volumen de las aportaciones que constatan fehacientemente el alcance real, nada despreciable, de tales virtudes en cualquier sociedad, incluso en aquellas cuya estructura y dinámica fomentan la insolidaridad, el individualismo oportunista y la concurrencia universal despiadada, más allá de la reciprocidad calculada o la estrategia<sup>(11)</sup>.

Más allá de toda especulación sobre la naturaleza última del altruismo, lo cierto es que las manifestaciones más palpables de la solidaridad cívica han experimentado hoy, en los países prósperos, una inesperada revitalización. Ello ha acaecido precisamente cuando un conjunto de corrientes históricas pa-

(7) Para una consideración de la sostenibilidad como cuarto principio fundamental junto a los de libertad, igualdad y fraternidad, cf. S. GINER y J. D. TÀBARA (2004). No obstante, el principio de sostenibilidad podría considerarse subsumible a la fraternidad, redefinida, por lo menos en el presente contexto.

(8) Para un análisis más detallado del asunto, cf. el Capítulo final de S. GINER y S. SARASA (1997).

(9) H. BÉJAR (2001).

(10) Obviaré aquí la filosófica discusión en torno a las posibles raíces últimas (egoístas) de todo altruismo, así como toda referencia a sus conocidas fuentes bibliográficas.

(11) P. ej. H. BERKING (1999).

recían conspirar, juntas, en la destrucción definitiva de la democracia liberal tradicional, socavando sus sociedades civiles, y «masificando» su estructura. El advenimiento de la presunta y destructiva sociedad de masa —con su política y cultura de masas— junto al auge de la corporatización, el corporativismo y la burocratización del mundo, de haber ocurrido como sus teóricos pretendieron, no hubieran permitido la considerable revitalización contemporánea de la sociedad. La hubieran arrasado. Sin embargo, algunos de los problemas engendrados por esas corrientes son constatables. La concepción de la sociedad moderna como sociedad masa está sólo parcialmente equivocada, aunque sus errores no sean menores. Ni ella, ni la concepción rival que otrora predecía una vasta revuelta proletaria que impondría un nuevo orden, igualitario, libre y radicalmente democrático, han suministrado una versión acertada de lo que acaece.

Lo cierto es que, que, en condiciones que en no poca medida supo describir la teoría de la masificación de la sociedad moderna se produce hoy un auge constatable de las asociaciones cívicas solidarias o altruistas. Por lo pronto, ello significa que la potencia avasalladora que se atribuía a las fuerzas masificadoras no ha sido tanta. Y también, como columbro, que ha tenido lugar algo muy distinto de lo esperado por la teoría. En efecto, han sido precisamente la relativa masificación y burocratización del mundo, el incremento del poder estatal y la distancia entre éste y la ciudadanía, además de la invasión mediática de la cultura popular, los factores que han estimulado la constatable reacción cívica hacia la recuperación privada de la vida pública. El republicanismo intuitivo de una ciudadanía impaciente que recobra parcial pero significativamente el protagonismo es más deudora de la profesionalización de la política, la gerencia administrativa y anónima de la cosa pública y la colonización mediática de la cultura popular de lo que pueda parecer a primera vista<sup>(12)</sup>. En otras palabras, la participación ciudadana constituye una rebelión pacífica contra los abusos de estas fuerzas antidemocráticas.

### **3 LA SOCIEDAD ABIERTA Y SUS FORASTEROS: DEL «MULTICULTURALISMO» AL PLURALISMO CULTURAL**

Las corrientes que presuntamente conducían hacia la sociedad masa eran siempre homogeneizadoras. Simplificaban la desigualdad mediante una dicotomía entre élites y masas. Simplificaban la cultura a través de los medios masivos de comunicación. Simplificaban la política mediante la manipulación de la opinión pública y el control minoritario de los resortes del poder. Y, final-

(12) Para mi análisis de estos procesos S. GINER (1979) y S. GINER y M. PÉREZ YRUELA (1979).



mente, simplificaban la economía a través de la corporación, el mercado y el consumo, una vez más, de masas. La patética presencia de logotipos diferenciadores no oculta, reza la doctrina, la producción industrial masiva de toda suerte de bienes. Disminuye así la complejidad y parece la aguda diferenciación interna propia de toda sociedad libre y creativa. La noción de *eclipse de la comunidad* tan crucial para quienes de tal manera han querido comprender el mundo de nuestro tiempo, venía a ser crucial para ese modo de entender las cosas<sup>(13)</sup>.

Como acabo de señalar, sin embargo, la proliferación e intensificación, no sólo del asociacionismo cívico en general, sino también del cívico altruista en muchas sociedades avanzadas ha mostrado el flanco débil de tal concepción. En efecto, la sociedad contemporánea es mucho más diversa y menos adoce-nada de lo previsto por la teoría de la imparable masificación. Pero eso no ha sido todo. Algunas de las tendencias demográficas, poblacionales y migratorias propias de la sociedad contemporánea, espoleadas en gran parte por la aceleración del proceso de mundialización, han venido, inesperadamente, a complicar la urdimbre misma de nuestras sociedades. Este hecho, combinado con el del auge inesperado también del localismo, el nacionalismo étnico, la afirmación del barrio étnicamente distinto, en urbes y villas, junto a otras tendencias autóctonas de afirmación comunitaria, ha engendrado toda una preocupación por lo étnico, lo multicultural y lo intercomunitario prácticamente inexistente poco tiempo ha. Este último acontecimiento me servirá ahora como pretexto para seguir analizando la noción de ciudadanía tal y como se presenta en nuestro mundo.

Intuitiva o articuladamente el pensamiento político ha reconocido siempre la existencia de las tres expresiones de la ciudadanía a las que me refería, que sólo en apariencia son tres suertes sustancialmente distintas de ella. Como ya he señalado, ciudadanía no hay más que una, en el fondo y por definición. No obstante, el análisis político siempre ha solido distinguir sensatamente entre varias manifestaciones posibles. Así, es de total propiedad constatar la presencia de una «ciudadanía precaria»<sup>(14)</sup>, o reconocer diversos grados de acceso a la autoridad y al poder, de modo que pueda hablarse, en el discurso corriente, de «ciudadanos de segunda». La fundamentación única de las diversas «ciudadanías» es la dignidad de la persona humana, su soberanía moral y por lo tanto cívica. Ésa es la infraestructura moral que suministra el derecho universal de los seres humanos a ser parte constitutiva de la politeya, a ser respetados como depositarios de responsabilidad y albedrío. Es un derecho *de principio*

(13) Cf. de nuevo S. GINER (1979) para una descripción de este episodio en la teoría social contemporánea.

(14) L. MORENO (2000).

compartido por todos y cada uno de los miembros plenos de la ciudad o del cuerpo político general pero reconocido de hecho muy precariamente, cuando no ignorado, por gran parte de la población. Su fuerza, por lo tanto, es constituir un principio inspirador de conductas conducentes a su puesta en vigor, a veces bajo el imperio de la ley constitucional. Otras veces, el mero civismo, aunque no esté apoyado en una convicción profunda, sino en la de que la buena educación es ventajosa para la convivencia, palía eficazmente las inclinaciones discriminatorias que pueda sentir una parte sustancial de las gentes. No son civismo y la civilidad aspectos menores de la convivencia ni algo que no deba tomar en serio la ciencia social o la política cívica de las autoridades, en especial las urbanas<sup>(15)</sup>.

La debilidad de ese principio universal de ciudadanía, en cambio, procede de la existencia de intensas relaciones sociales (tribales, comunitarias, de desigualdad) y credenciales (prejuicios, concepciones particularistas, lealtades fundamentalistas) que la frenan o, abiertamente, la excluyen. Es crucial reconocer aquí que no sólo el prejuicio de una ciudadanía circundante aísla y capitudisminuye la puesta en vigor de la plena ciudadanía de los miembros de las comunidades «distintas» insertas en ella, sino que también la natural *inclinación aislacionista* de toda comunidad minoritaria y diferente contribuye a debilitar la aplicación del principio de ciudadanía plena y universal<sup>(16)</sup>. Sociedades que poseen, como en el caso de México, importantes comunidades indígenas en su territorio saben que, en ellas, los costes de la inclusión —a través de la incorporación a la ciudadanía plena— entraña la erosión de ciertas diferencias. Pretender lo contrario es escamotear ciertas verdades contundentes.

En tanto no se establezca un derecho universal de ciudadanía en toda la Tierra, es decir, hasta cuando se haya producido la mundialización de la institución, y por lo tanto de la sociedad civil<sup>(17)</sup>, si es que algún día se alcanza, los «distintos» de cada lugar o sociedad no entrarán en todas partes y del todo en la categoría de ciudadanos plenos. La generalización del orden civil universal que acarreo consigo la modernidad política y jurídica en cada estado planteó pronto serias dificultades para entender jurídicamente a los extranjeros que en ellos se encontraban. Todas las sociedades son permeables y todas contienen individuos que forman comunidades, de algún modo distintas a la mayoría o a la colectividad que posee hegemonía dentro de la politeya. Estas comunidades suelen estar formadas por forasteros o gentes que han dejado de serlo (así, pueden llevar varias generaciones morando en un país dado), pero que son

(15) V. CAMPS y S. GINER (2001).

(16) Una gran parte de la literatura sobre multiculturalismo ignora inexplicablemente las implicaciones de este fenómeno fundamental, e incómodo para muchos.

(17) J. VIDAL BENEYTO, comp. (2003) y M. KALDOR (2003).



percibidos como tales por el sector socialmente hegemónico. (En la célebre expresión de Simmel, el forastero no es el que viene de fuera, sino el que viene de fuera y permanece.) A menudo, la sociedad anfitriona —¡por usar un lugar común algo dudoso, pues con el paso del tiempo, una sociedad deja de serlo, del mismo modo en que el *Gastarbeiter* deja de ser *Gast!*— se permite el lujo de no extender la ciudadanía a los «forasteros» o «extraños» apoyándose en el hecho de que, si bien toda colectividad presente en una sociedad necesita integrarse en ella como hecho estructural, éste no es moral, ni jurídico más que como principio (lo que no es poco). Mientras sea un *extraño*, el inmigrante será un forastero. Y lo serán si continúan siéndolo, su prole y sus descendientes.

Más allá de prejuicios intercomunitarios, ello es así porque en una politeya determinada la forzosa *integración sistémica* que acarrea toda convivencia en una misma economía, no entraña *integración social*, como enseña la muy útil y clásica distinción sociológica<sup>(18)</sup>. Desde la formación de guetos hasta la consolidación de clases parias o intocables, pasando por la del reconocimiento del status especial de los metecos, la humanidad ha ido encontrando a través de su historia sus modos de habérselas con el *imperativo de relegamiento* cultural o jurídico al que obliga la estructura misma del orden político, de desigualdad y privilegio de cada sociedad, que simultanea con el *imperativo de incorporación* económica. La forzosa inserción en el mercado de trabajo o en la división social de las tareas (integración sistémica) se acompaña así con una falta de inserción en los otros campos de la vida (integración social). La concesión de derechos políticos, sanitarios, educativos y fiscales al forastero o sus descendientes incrementa la integración sistémica que ya suministra la entrada en la economía pero no así la social. Ésta, cuando ocurre, va en zaga a la primera, y mantiene por lo tanto una distancia tensa, que sólo el paso del tiempo acorta y la cultura cívica, si es potente, va erosionando.

Para ahondar más en este asunto es imperativo contemplar primero la estructura misma de la sociedad en la que surge. Cuando se estudia la cuestión de la llamada inclusión o exclusión social de quienes no son ciudadanos —los inmigrantes, por ejemplo— es menester tener en cuenta esta cuestión crucial, a menudo olvidada. La concepción multiculturalista de la desigualdad invita a no percibirla. Invita a entender una sociedad compleja como si de un mosaico más o menos variopinto se tratara, en el que la única política social necesaria para establecer una buena democracia consistiría a exhortar a todos a respetarse mutuamente y permanecer lo más distintos posibles, en nombre de una metafísica «dentidad» siempre indefinible. Todo esto olvida una de las más sólidas tradiciones del análisis sociológico de la desigualdad social.

(18) D. LOCKWOOD (1964).

Por lo pronto, recordemos que la propia estructura de la desigualdad de un país dado posee sus criterios establecidos de *cierre social*, discriminación, marginación y acceso a cada clase, elite, colectividad. Por ello, una masa muy vasta de literatura o discurso contemporáneo que habla de «exclusión» o de «integración» sociales, entre otras expresiones, lo hace con una espectacular medida de irresponsabilidad al ignorar inexplicablemente el hecho de que la sociedad receptora misma posee sus propios y a veces férreos criterios de desigualdad. Es decir, para invocar a Weber, sus criterios específicos de *cierre social*. ¿Por qué habría de integrar socialmente a sus forasteros una sociedad que no integra a sus propias clases subordinadas? ¿O qué lo hace de modo atenuado, o discriminatoriamente sutil? ¿Por qué en las clases subordinadas no habrían de repetir con los recién venidos, o con aquellos que retienen por largo tiempo su *condición forastera*, los mismos criterios de discriminación y supraordenación, usando de nuevo una expresión simmeliana, que a ellos los mantiene en posición subalterna? ¿Por qué quien posee posición subalterna no gana con poseer sus propias capas o grupos subalternos?<sup>(19)</sup>

El forastero —el indígena, el aborigen, o sus equivalentes morales— entra, al integrarse (sistémicamente, no socialmente) ante todo, en una sociedad de clases, aunque salga de otra cuyas pautas de desigualdad son más agudas, crueles e incomparables a las que encuentra. Al margen del alivio que pueda sentir al comparar las condiciones de las que escapa con las posiblemente más llevaderas de las que encuentra, el forastero tiene que hallar su lugar en ella. Ésta no es más que en apariencia una sociedad compacta, homogénea, dotada de una movilidad social óptima. Además, el inmigrante no se inserta en una clase subordinada, sino que encuentra, dadas sus características ocupacionales, lingüísticas, raciales, religiosas, u otras, su lugar aparte dentro de ella. Un lugar a menudo subordinado.

Pero no siempre. Las comunidades foráneas de clase media profesional, por ejemplo, son capaces de insertarse en los niveles correspondientes en la estructura de la desigualdad, y de iniciar pronto a la integración social y hasta la fusión con la sociedad receptora (el caso de los emigrantes exilados españoles tras la Guerra Civil en 1939, en las Américas, es buena prueba de ello.) Si eso no acaece —como en el caso con la próspera diáspora china en muchos países del Sudeste asiático— se forman y persisten poderosas minorías étnicoculturales socialmente excluidas (o autoexcluidas), económicamente privilegiadas. Un fenómeno al que la crítica presta demasiada poca atención, a pesar de que su presencia es fuente de vastos movimientos populares intermitentes de per-

(19) No es menester citar la vasta literatura empírica sobre estratificación social en el sistema de castas del subcontinente hindú, o sobre la dimensión clasista de la discriminación racial en lugares como los Estados Unidos para sustanciar este aserto.



secución, movidos por la demagogia pero basados en el resentimiento, que en no pocos países con frecuencia desencadenan choques y matanzas de extrema crueldad<sup>(20)</sup>. Por lo menos en los países occidentales la atención siempre se dirige, compasivamente, hacia las comunidades forasteras discriminadas, o «excluidas» entre las clases subordinadas, con flagrante olvido de las real o presuntamente privilegiadas. Que son las que más se benefician de la estructura general de la desigualdad prevaleciente en su propia sociedad.

Que algunos perciban la inserción de vastas poblaciones inmigradas como un «problema» propio de la sociedad receptora es ya, de por sí, preocupante, cuando en la medida en que el problema es principalmente el del migrante. Tengo para mí que el asunto deja entenderse si se atiende primero con serenidad a algunas de las disfunciones creadas por toda colectividad forastera en la sociedad receptora, disfunciones que a menudo son mucho menores que los efectos funcionales para ésta. Estamos ante efectos perversos de un fenómeno que es, globalmente, benéfico para la sociedad receptora, que ve incrementada su prosperidad, capital humano y riqueza cultural. Otra cosa, mucho más grave, es que nuestra atención analítica y crítica se centre erróneamente sobre la aparición de colectividades y comunidades excluidas o aisladas en el seno de la sociedad receptora como si ésta no tuviera sus propios criterios internos de cierre. Dicho de otro modo, la sustitución de la preocupación clásica por la desigualdad social y la estructura clasista de las sociedades modernas por una preocupación única por la discriminación étnica empobrece la capacidad de análisis de la teoría social y de la teoría moral. El desplazamiento del análisis clasista tradicional por un comunitarismo presuntamente emancipatorio que no lo tiene en cuenta representa una regresión lamentable para la sociología.

La universalización de la ciudadanía —sobre todo a través de una educación universal homogénea, como es el caso notorio de México<sup>(21)</sup> crea algunas de las dificultades que hoy conocemos. No sólo son nuestros ordenamientos jurídicos lo que las producen —la parsimonia en la concesión de documentación ciudadana y permisos de residencia y trabajo—, sino también la cultura moral de la modernidad<sup>(22)</sup>. Así, mientras que diversas inercias sociales inclinan hacia el relegamiento de las crecientes colectividades inmigrantes, de distinta cultura, lengua y raza, las exigencias y demandas del mercado fomentan la integración sistémica, al margen de la social, y, por lo tanto, escoran el comportamiento de las gentes hacia la solución tradicional, el aisla-

(20) A. CHUA (2003).

(21) C. MARTIN y C. SOLÓRZANO (2004). También L. A. MOYA (2003).

(22) Sobre la existencia de una cultura moral nuclear y hegemónica (contra las pretensiones de los multiculturalistas) en las sociedades modernas, S. GINER (2003).

miento cultural y político de las colectividades o comunidades forasteras. Naturalmente, sin que ello sea óbice para su incorporación económica y ocupacional. Es más, esta última se estimula, sobre todo cuando así lo exige el mercado de trabajo.

El resentimiento (disfrazado de prejuicio social) del que suelen sufrir las comunidades foráneas o simplemente «distintas», pero dotadas de buenos recursos económicos o profesionales, no es menos intenso que el que las clases subordinadas de las sociedades receptoras sienten hacia las minorías dominantes y no integradas. Sin embargo, en las sociedades occidentales éstas tienen abundantes recursos para paliarlo. Sobre todo confundiendo con las clases privilegiadas y atenuando su distinción étnica. En todo caso el resentimiento, esa noción clave que la sociología heredó de Nietzsche a través de la formulación de Weber, se intensifica a base de nociones perfectamente erróneas, empezando por la de que los forasteros «vienen a quitarnos nuestro trabajo» y acabando por la de que son sucios, desarrapados, torpes en el uso de la lengua oficial o predominante y hasta delincuentes en ciernes.

La consolidación de la integración sistémica frente a la social es, contra lo que reza la teoría predominante de la llamada exclusión social, fruto de varias tendencias complementarias y esencialmente distintas. El mercado de trabajo ofrece integración sistémica: mano de obra no especializada si las condiciones son favorables, oficios y comercios muy especializados —a veces con buenos sueldos o ingresos altos— y demás fuentes de inserción. La dimensión clasista, la comunitaria y la cultura, en cambio, coinciden en la consolidación en forma de mosaico de toda la sociedad. Y ésta, como he insinuado ya más arriba, no sólo se refuerza a través de la discriminación que le dedica cada clase o colectividad social de la sociedad receptora, ya fundida en gran medida, a lo largo de batallas históricas sin cuento, en una sola politeya de ciudadanos distintos y desiguales pero acomodados en una comunidad cívica compartida. Se refuerza también por su propia insistencia en reconstruirse a sí misma como comunidad de paisanos, poseedores de un carisma compartido, intransferible, al que se atribuye una cualidad numinosa, la de la identidad<sup>(23)</sup>. Uno de los costes de esa resistencia natural a la fusión es el mantenimiento de la diferencia y, por lo tanto, de la desigualdad.

La extensión de la ciudadanía topa pues a un tiempo con la tendencia centrípeta de la comunidad existente de ciudadanos a no incluir quienes se perciben como esencialmente extraños a ella y con la tendencia centrífuga de cada comunidad a permanecer fuera del núcleo cívico hegemónico.

(23) Cf. S. GINER (2003) y E. SHILS (1970).



Mantener y cultivar la diferencia será, posiblemente, bueno y deseable<sup>(24)</sup>. Pero a nadie debe escapársele que diferencia y desigualdad, aunque son dos fenómenos opuestos, se refuerzan la una a la otra salvo en condiciones muy excepcionales. La única en que, tal vez, no se engendren mutuamente más de lo tolerable para la pervivencia de una sociedad decente es la representada por la presencia vigorosa de una ciudadanía universal y compartida por todos, no sólo en un sentido jurídico, sino muy principalmente, en el del contenido moral de las personas. Me explicaré.

## 4 INTEGRACIÓN SOCIAL Y CIUDADANÍA PÚBLICA

Los avances de la mundialización junto a la afirmación de la cultura política liberal democrática han favorecido la noción, inspirada por una loable buena voluntad, de que es posible y deseable vivir en sociedades multiétnicas, religiosa e ideológicamente plurales, unidas por sentimientos de tolerancia, respeto mutuo y hasta interés y curiosidad genuinas por los estilos de vida, concepciones y normas de los que no pertenecen a nuestros grupos o colectivos particulares. Nadie en su sano juicio discutirá la inmensa valía de estas nociones.

No obstante, la tendencia a consolidar la permanencia (o a intensificarla) de la sociedad mosaico, en condiciones de modernidad es, a la larga, pernicioso. La plataforma de civilidad de una democracia republicana sólo puede echar raíces hondas si existe una cultura política y moral compartida. Las sociedades mosaico son propias de ciertos imperios premodernos y de algunos despotismos paternalistas<sup>(25)</sup>. Su permanencia en las presentes sufre constante erosión bajo el embate de las fuerzas económicas, políticas y culturales de la modernidad y en particular las de la mundialización. Topa también con los principios universalistas que deben inspirar la convivencia en toda sociedad a la vez moderna y decente.

Sin embargo, el camino hacia la *ciudadanía pública compartida* en plenitud no es ni simple ni unidireccional: así, la intensificación y revitalización de los movimientos comunitarios hacia la diferencia no son hoy menores. La reacción contra los estragos de la homogeneización paulatina es a menudo vigorosa. No sólo se resisten muchas comunidades a ser absorbidas en las culturas predominantes o a sucumbir en el mar de sincretismos en que se sume la socie-

(24) Cf. al respecto la amplia literatura en torno al «feminismo de la diferencia»; si bien no toda ella es muy consciente de que tras toda diferencia acecha el coste de la desigualdad. Para una matización de este aserto cf. mi argumentación al final de este mismo ensayo.

(25) Cf. S. GINER (1998).

dad moderna en nuestra encrucijada histórica<sup>(26)</sup>, sino que además también se crean comunidades —neoétnicas, neoreligiosas, neoideológicas— basadas en afinidades electivas o subculturas que cobran independencia poco a poco. A ello se debe en gran parte el relativo retorno de lo tribal en el seno de lo que algún autor sigue todavía llamando sociedad masa<sup>(27)</sup>. Mas las corrientes secundarias o reactivas, por potentes que sean, no deben obnubilar la visión crítica general.

La ciudadanía requiere una cultura moral y política única. Con el necesario tacto y debido respeto por la diversidad, ciudadanos y autoridades republicanos (es decir, laicos, racionalistas, y sobre todo proactivos, es decir, solidarios) deben saber que la creación de ese espacio público común, ese *palenque republicano* es una condición necesaria para el ejercicio de la virtud pública, es decir, de la fraternidad y el buen gobierno democráticos. Por eso la educación de la población en el espíritu de la ciudadanía, la enseñanza de la ciudadanía, debe ser un objetivo prioritario en toda politeya democrática y avanzada<sup>(28)</sup>.

Este ejercicio de fusión respetuosa e indolora en la politeya republicana se ejerce, sobre todo, en y desde la ciudad. Es el mejor ámbito, en términos prácticos, para la conducta cívica proactiva. Sin quitar al gobierno nacional (o supranacional en el caso europeo) su misión de desempeñar su función decisiva e insustituible en la creación de la ciudadanía pública: la educación estatal suele depender de él, así como las leyes cuya soberanía (y no la de los ciudadanos con sus intereses diversos) ha de ser suprema por encima de la voluntad de cada cual, según reza un crucial principio de todo republicanismo.

No se trata de socavar de ningún modo, directamente, la diferencia ni los ámbitos de cada comunidad. Al contrario: la politeya, estatal o urbana, debe proteger y hasta fomentar la lengua minoritaria, las fiestas sacras, la indumentaria, la educación cultural, de cada comunidad. Mas debe también darles acceso al ámbito de lo compartido, al ámbito de la ciudadanía pública.

Hay una muy buena razón para que ello deba ser así: retornando a un tema nuclear de este ensayo, la ciudadanía proactiva es posible en cualquier ámbito de una sociedad medianamente libre y democrática. (Y hasta lo es bajo ciertas dictaduras, que estimulan la indignación moral de las gentes decentes.) No obstante, el mundo de las tribus o de las neotribus, el de las comunidades étnicas, religiosas o ideológicas no es muy favorable a la proactividad cívica,

(26) Para una comparación entre los sincretismos del final de la Antigüedad y los nuestros, cf. el *locus classicus* J. FERRATER MORA (1952).

(27) M. MAFFESOLI (1988).

(28) J. RUBIO CARRACEDO, *et al.* (2003).



como sabemos a través de incontables estudios. La solidaridad interna de sectas, iglesias, asociaciones nacionales, y movimientos sociales cerrados en sí mismos suele ser muy intensa. En cambio, es el altruismo extragrupal, y no el interno, el que está en juego en el caso de una politeya democrática moderna, por definición. La ciudadanía es la pertenencia jurídica, política y moral a la humanidad a través de ella. Es la calidad opuesta al clan. La comunidad tiene sus fueros que es menester respetar: es fuente también de dignidad y ética, como enseñara en su día Ferdinand Tönnies<sup>(29)</sup>. Mas la invasión comunitaria del espacio público no puede augurar nada bueno para la suerte de esfera pública que hoy necesitamos. El reino republicano de lo público es el de la libertad y la autonomía, el que fomenta la participación cívica más allá de la delegación del poder.

A la larga es muy posible que el coste, si coste hay, del proceso democrático que se recomienda sea si bien no la desaparición, por lo menos sí la atenuación de las identificaciones comunitarias circunscritas. No otra cosa enseña la historia: no hay gran civilización que no haya presenciado, en su forja, esa paliación de distancias, identidades y diferencias. No puede ser de otro modo en la civilización democrática de la modernidad.

El gobierno local, que con frecuencia es el urbano y afecta a un gran volumen de ciudadanos, debe tener presente que la vieja tarea de destrribalización que otrora emprendieran las ciudades jónicas en la luminosa Grecia es, de nuevo, la tarea fundamental con se enfrenta hoy la ciudad. Y, por extensión, la comunidad política general, la politeya. Sobre todo si quiere ésta transformarse en la morada digna que los seres humanos de nuestro tiempo, transformados en ciudadanos, merecen.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- BÉJAR, H. *El mal samaritano*. Barcelona: Anagrama, 2001.
- BERKING, H. *Sociology of Giving*, Londres: Sage, 1999. (Trad. de SCHENKEN: *Studien zur Anthropologie des Gebens*, Frankfurt, 1996).
- BIER, A. G. *Crecimiento urbano y participación vecinal*, Madrid: CIS, 1980.
- CAMPS, V. y GINER, S. *Manual de civismo*, 4ª edición, Barcelona: Ariel, 2001.
- CHUA, A. Vengeful Majorities. *Prospect*, n.º 93, Diciembre, 2003, pp. 26-32.
- FERRAROTTI, F. *La convivenza delle culture*, Bari: Dedalo, 2003.

(29) F. TÖNNIES (1979).

FISHMAN, R. *Democracy's Voices: Social Ties and the Quality of Public Life in Spain*, Cornell University Press, 2004.

GINER, S. *Sociedad Masa*, Barcelona: Península, 1979.

- Altruismo y politeya democrática, en J. RUBIO CARRACEDO y J. M. ROSALES, comps. *La democracia de los ciudadanos (Contrastes, I)* Universidad de Málaga, 1996-B, pp. 259-282.
- Sociedad Civil, en E. DÍAZ y A. RUIZ MIGUEL. *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía: Filosofía Política II*, vol. 10, 1996-A, pp. 117-146.
- Verdad, tolerancia y virtud republicana. M. Cruz, comp. *Tolerancia o barbarie*, Barcelona: Gedisa, 1998, pp. 119-140.
- Cultura republicana y política del porvenir, en S. GINER, comp. *La cultura de la democracia*, Barcelona: Ariel, 2000, pp. 137-172. (1ª versión, en Claves, 1998).
- La estructura social de la libertad republicana, en J. RUBIO-CARRACEDO, J. M. ROSALES y M. TOSCANO, comps. *Retos pendientes en ética y política*, Madrid: Trotta, 2002, pp. 65-86.
- *Carisma y Razón*, Madrid: Alianza, 2003.

GINER, S., y PÉREZ YRUELA, M. *La sociedad corporativa*, Madrid: CIS, 1979.

GINER, S. y SARASA, S. comps. *Buen gobierno y política social*, Barcelona: Ariel, 1997.

GINER, S. y TÀBARA, J. D. Diversity, Civic Virtues and Ecological Austerity, *International Review of Sociology*.

KALDOR, M. *Global Civil Society: A Answer to War*, Cambridge: Polity, 2003.

LOCKWOOD, D. Social Integration and System Integration, G. K., 1964.

ROSALES, J. M. *Política cívica: la experiencia de la ciudadanía en la democracia liberal*, Madrid: CESCO.

ZOLLSCHAN, y W. HIRST, comps. *Explorations in Social Change*, Londres: Routledge, 1998.

MAFFESOLI, M. *Le temps des tribus*, París: Livre de poche, 1988.

MONTAGUT, T. *Política Social*, Barcelona: Ariel, 2000.

MORENO, L. *Ciudadanos precarios. La «última red» de protección social*, Barcelona: Ariel, 2000.

MOYA, L. A. *La nación como organismo: México, su evolución social 1900-1902*, Azcapotzalco: Universidad Autónoma Metropolitana, 2003.

OVEJERO, F. et al. *Nuevas ideas republicanas*, Barcelona: Paidós, 2004.

PHARR, S. J., y PUTNAM, R.D., Eds. *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, 2000.



RUBIO CARRRACEDO, J., ROSALES, J. M. y TOSCANO, M. (comps.) *Educación ciudadana*, Universidad de Málaga: Contrastes, 2003, Suplemento 8.

SHILS, E. Primordial, Personal, Sacred and Civil Ties, en E. SHILS, *Selected Essays* University of Chicago: Department of Sociology.

TÖNNIES, F. *Comunidad y asociación*, Barcelona: Península, 1979.

VIDAL BENEYTO, J., comp. *Hacia una sociedad civil mundial*, Madrid: Taurus.



# Especie humana y ciudadanía común: del sueño de la razón ilustrada al proyecto de la filantropía cosmopolita

Imanol Zubero

Euskal Herriko Unibertsitatea  
Universidad del País Vasco

## Sumario

1. Nada humano nos es ajeno.
2. ¿Humanos y/o ciudadanos? La quiebra del sueño ilustrado.
3. Nosotros y los otros: la construcción política de la indiferencia moral.
4. Convertir el sueño en proyecto: militar en el cosmopolitismo

## RESUMEN

*La herencia ética de la Ilustración consiste en conjugar la petición moral de universalidad con la suposición política de igualdad. Es la suposición que hace posible el comportamiento moral, la regla de oro que nos permite sostener que ninguna de las diferencias que podamos señalar es suficiente para distinguir radicalmente entre sí a los seres humanos. A pesar de que este principio inspira políticamente la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lo que parecía inclusivo —se es hombre y se es ciudadano— pronto se mostró radicalmente excluyente: sólo se es hombre con derechos cuando se es ciudadano de un Estado-nación. Volver a unir ambos términos exige militar a favor de la ciudadanía universal, es decir, de la extensión real de todos los derechos humanos a todos los seres humanos.*

## ABSTRACT

*The ethical legacy of the Enlightenment consists of conjugating the moral petition of universality with the political supposition of equality. It is the supposition which makes moral behaviour possible; the golden rule which enables us to sustain that none of the differences we might cite is enough to radically set apart some human beings from others. Although this principle*



*was the political inspiration for the Déclaration des droits de l'homme et du citoyen of 1789, what appeared to be inclusive —provided one was a man and a citizen— would soon prove to be radically exclusive: one is only a man with rights when one is a citizen of a nation-State. Re-uniting both terms implies militating in favour of universal citizenship, i.e. of the true extension of all human rights to all human beings.*

# 1 NADA HUMANO NOS ES AJENO

*Homo sum: humani nihil a me alienum puto.* «Hombre soy: nada humano me es ajeno». Cuando el dramaturgo romano Publio Terencio (194 a. C. - 159 a. C.) escribe esta frase en su *Heautontimorumenos* (acto I, verso 77) no pensaba —no podía pensar— en todo lo que la misma nos evoca en la actualidad. Nada humano me es ajeno. Hoy es literalmente cierto. Objetivamente —otra cosa es nuestra conciencia de ello, otra cosa es nuestra práctica— nada humano nos es ajeno. Nunca como hoy hemos tenido toda la realidad del mundo a nuestro alcance. Nunca como hoy nuestro mundo se muestra como un solo mundo.

En el apéndice de 1976 para *Si esto es un hombre*, escribe Primo Levi: «El mundo en que hoy vivimos nosotros, los occidentales, presenta muchos y muy graves defectos y peligros, pero con respecto al mundo de ayer goza de una enorme ventaja: todos pueden saber inmediatamente todo acerca de todo»<sup>(1)</sup>. En realidad no lo sabemos todo acerca de todo. Pero sabemos lo suficiente. Y, sobre todo, tenemos los medios para saber más. Los medios de comunicación nos acercan al configurar, aunque sea un tópico, una *aldea global*. Una aldea, cierto, no totalmente transparente. No seré yo quien asuma acríticamente ese presuntuoso lema acuñado por CNN+ y Canal+ para publicitar sus informativos durante la última guerra de Irak: «Está pasando, lo estás viendo»<sup>(2)</sup>. O aquel otro con el que finalizaba sus actuaciones un presentador-estrella de una de las televisiones privadas de España: «Así han sido las cosas y así se las hemos contado». No caigamos, ya sea por interés o por ingenuidad, en la falacia de la transparencia. Se trata de una aldea en la que junto a las amplias avenidas iluminadas, inmediatamente accesibles al ojo de la cámara, existen oscuros callejones. No hemos podido ver de la misma manera el derrumbe de las *Twin Towers* tras los atentados del 11-S que los bombardeos norteamericanos sobre la mezquita de Nayaf. El primer acontecimiento nos fue transmitido en tiempo real, segundo a segundo, de manera directa; el segundo nos llega perfectamente dosificado, empaquetado, mediado. Tampoco hemos visto de la misma manera el *tsunami* de Indonesia que el tifón de Nueva Orleans.

(1) LEVI, Primo. *Si esto es un hombre*. Barcelona: Muchnik, 1998 (4ª).

(2) Este anuncio fue publicado, a página completa, varios días y en varios diarios. Yo guardo el publicado en *El Mundo*, 22 de marzo de 2003.



Así y todo, hoy el mundo tiene un techo de cristal que impide que los acontecimientos permanezcan definitivamente ocultos. El caso de las fotos de los prisioneros iraquíes torturados por soldados estadounidenses en la cárcel de Abu Ghraib es, tal vez, el mejor ejemplo de este fin de la opacidad. Tomadas por los propios soldados, en algunos casos por diversión y en otros con el fin de denunciar los hechos; captadas, muchas de ellas, mediante teléfonos móviles dotados de cámara digital y difundidas luego por correo electrónico, se han convertido en icono de la infame guerra de Irak. Como ha escrito a este respecto Susan Sontag: «En nuestra sala de espejos digital, las imágenes no se desvanecerán. Sí, al parecer, una imagen dice más que mil palabras. E incluso si nuestros dirigentes prefieren no mirarlas, habrá miles de instantáneas y videos adicionales. Incontenibles»<sup>(3)</sup>. La ignorancia ha dejado de ser una eximente.

Por otra parte, más allá de esta intercomunicación, estamos objetiva, materialmente conectados. Hoy habitamos un mundo intensamente comunicado no tanto porque estemos *informados* de lo que ocurre en cualquier parte del mundo y casi en el mismo momento en que está ocurriendo, sino por existir una *comunicación material*, objetiva, entre la práctica totalidad de los habitantes del planeta.

Compro un libro para mi hija. Se titula *Baserri alaia*, la granja feliz, y está editado en euskara por una editorial de San Sebastián. En su origen la historia procede de un libro publicado en inglés por una editorial ubicada en la ciudad de Surrey, en el sur de Gran Bretaña. La traducción del inglés al castellano fue realizada por una editorial de Buenos Aires, Argentina. La impresión en Tailandia. Y esto si nos fijamos tan sólo en las tareas de edición e impresión, que no agotan todo el proceso de composición y venta del libro. ¿De dónde procedía la madera que se utilizó para elaborar el papel?, ¿dónde se hizo tal elaboración?, ¿quién y dónde se negoció la edición argentina?, ¿y la edición en lengua vasca? Estamos hablando de un simple libro. Pensemos en un producto más complejo, como por ejemplo un coche. O pensemos en cualquiera de los productos que pasan cada día por nuestras manos: el café que desayunamos, la ropa que vestimos, los electrodomésticos que utilizamos... Si pudiéramos reconstruir todo el camino que los ha traído hasta nuestras manos... Pero no sólo estamos hablando de cosas, de productos, materiales, artefactos; estamos hablando, también, de afectos. Se trata de esas *cadena mundiales de afecto o de asistencia*, formadas normalmente por mujeres, en virtud de las cuales se establece una serie de vínculos personales entre gentes de todo el mundo, basadas en

(3) SONTAG, Susan. Imágenes de la infamia. En: *El País*, suplemento Domingo, 30-5-04. Publicado originalmente como artículo de portada con el título Regarding the Torture of Others. En *The New York Times*, 23-5-04.

una labor remunerada o no remunerada de asistencia<sup>(4)</sup>. Un ejemplo típico de estas cadenas es la siguiente: (1) la hija mayor de una familia pobre cuida de sus hermanos, o la abuela de sus nietos, mientras (2) la madre trabaja de niñera y cuida de los hijos de una mujer que ha emigrado (3) para cuidar del hijo de una familia en un país rico.

Esta intensa comunicación objetiva nos coloca en una situación enormemente contradictoria, casi podríamos decir que *esquizofrénica*<sup>(5)</sup>. Por una parte, estamos perfectamente informados de la existencia de niños que mueren por hambre en Darfur, de mayorías empobrecidas en Guatemala o Bangla Desh. Por otra parte, sabemos que todas esas gentes mantienen una relación objetiva con nosotros y nosotras a través de cosas tales como la gasolina que consumen nuestros vehículos, los productos que comemos y que ellas sembraron y cosecharon, los instrumentos que utilizamos y que ellas fabricaron; o porque las armas con las que son asesinadas han sido fabricadas en nuestro país. Y mientras por una parte no queremos de ninguna manera que haya niños hambrientos, ni campesinos asesinados, ni mujeres u hombres explotados, por otra seguimos aferrados a nuestro modo de vida sustentado en esas situaciones que rechazamos.

Éste es el *desfase moral* denunciado por Held: a) por una parte nos encontramos ante un mundo en el que 1.200 millones de personas viven con menos de un dólar diario, el 46 % de la población mundial vive con menos de 2 dólares diarios y el 20 % de la población mundial disfruta del 80 % de sus rentas; b) mientras que por otra constatamos una evidente *indiferencia pasiva* hacia esta situación, como demuestran las cifras siguientes referidas a Estados Unidos: un gasto anual en confitería de 27.000 millones de dólares, un gasto anual en alcohol de 70.000 millones de dólares y un gasto anual en coches de más de 550.000 millones de dólares<sup>(6)</sup>. ¿Cómo explicar este desfase moral?

## 2 ¿HUMANOS Y/O CIUDADANOS? LA QUIEBRA DEL SUEÑO ILUSTRADO

Nada humano me es ajeno. No se me ocurre una manera mejor de expresar el ideal que subyace al proyecto universalista. Este proyecto se expresa cuando decimos que «todos somos iguales». Nada hay de descriptivo en esta afirmación. Al contrario, el sentido común nacido de la experiencia práctica nos ilustra sobre lo enormemente desiguales que somos los seres humanos. Sin

(4) HOCHSCHILD, Arlie Russell Hochschild. Las cadenas mundiales de afecto y asistencia y la plusvalía emocional. En GIDDENS, Anthony y HUTTON, Will (eds.). *En el límite. La vida en el capitalismo global*. Barcelona: Tusquets, 2001.

(5) CAPELLA, Juan Ramón. *Los ciudadanos siervos*. Madrid: Trotta, 1993.

(6) HELD, David. La globalización tras el 11 de septiembre. En *El País*, 8-7-02.



embargo, la herencia ética de la Ilustración consiste en conjugar, contra lo que los hechos parecen indicar, la petición moral de universalidad con la suposición política de igualdad, de manera que la justicia se haga depender de tratar a todos los seres humanos *como si fueran iguales*<sup>(7)</sup>. No se trata de un «como si» cualquiera. Es la suposición que hace posible el comportamiento moral<sup>(8)</sup>, la regla de oro que nos permite sostener que ninguna de las diferencias que podamos señalar es suficiente para distinguir radicalmente entre sí a los seres humanos: «Nuestra especie es una, y cada uno de los individuos que la componen merece una idéntica consideración moral»<sup>(9)</sup>. De ahí la definición de progreso de Rorty: «Un aumento de nuestra capacidad de considerar un número cada vez mayor de diferencias entre las personas como irrelevantes desde el punto de vista moral»<sup>(10)</sup>.

Este ideal universalista aparece canónicamente expuesto en el trabajo de Kant titulado *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita*, publicado en 1784 (el mismo año, por cierto, en que ve la luz su más famoso ensayo, el titulado *¿Qué es la Ilustración?*). En ese trabajo, Kant formula así lo que considera «el mayor problema para la especie humana, a cuya solución le fuerza la Naturaleza», y que no es otro que «la instauración de una sociedad civil que administre universalmente el derecho»<sup>(11)</sup>. Impulsado por su confianza en la razón ilustrada, el filósofo se muestra convencido de que algún día, lo mismo que los individuos superaron su inclinación a aislarse para ingresar en un estado civil sujeto a reglas mediante la constitución de los Estados, estos Estados integraran un «macrocuerpo político», concluyendo así:

Si bien este cuerpo político sólo se presenta por ahora en un tosco esbozo, ya comienza a despertar este sentimiento, de modo simultáneo, en todos aquellos miembros interesados por la conservación del todo. Y este sentimiento se troca en la esperanza de que, tras varias revoluciones de reestructuración, al final acabará por constituirse aquello que la Naturaleza alberga como intención suprema: un *estado cosmopolita* universal en cuyo seno se desarrollen todas las disposiciones originarias de la especie humana.

Pero la historia humana abunda en paradojas. Como señala Bauman, el mundo ni se enteró de lo que Kant estaba proponiendo. Ocupado como estaba «concertando en matrimonio de la nación con el Estado, del Estado con la soberanía,

(7) VALCÁRCEL, Amelia. Sobre la herencia de la igualdad. En THIEBAUT, Carlos (ed.). *La herencia ética de la Ilustración*. Barcelona: Crítica, 1991.

(8) VALCÁRCEL, Amelia. Igualdad, idea regulativa. En VALCÁRCEL, Amelia (comp.). *El concepto de igualdad*. Madrid: Pablo Iglesias, 1994.

(9) IGNATIEFF, Michael. *Los derechos humanos como política e idolatría*. Barcelona: Paidós, 2003.

(10) Citado en IGNATIEFF. *O. c.*, p. 30.

(11) KANT, Immanuel. *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita y otros escritos sobre Filosofía de la Historia*. Madrid: Tecnos, 1987.

y de la soberanía con territorios de fronteras prolijamente selladas y fuertemente custodiadas», el mundo se estaba construyendo en una dirección radicalmente distinta a la que Kant dibujara<sup>(12)</sup>. Y ello a pesar de que, en un principio, la *Declaración de Humanidad* que Kant formuló en tantas de sus obras pareció encarnarse políticamente en la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* promulgada por los revolucionarios franceses de 1789. Pero lo que parecía inclusivo —se es hombre y se es ciudadano— pronto se mostró radicalmente excluyente: sólo se es hombre con derechos cuando se es ciudadano de un Estado-nación.

Pero estamos hablando de finales del siglo XVIII, cuando los Estados-nación aparecían difuminados por la existencia de reinos y, sobre todo, de grandes imperios multinacionales embarcados, además, en proyectos de conquista colonial. Como advierte Hannah Arendt, «desde el momento en que los pueblos europeos comenzaron a intentar incluir a todo los pueblos de la Tierra en su concepción de la Humanidad, se mostraron irritados por las grandes diferencias físicas entre ellos mismos y los pueblos que hallaban en otros continentes»<sup>(13)</sup>. Diferencias que fueron interpretadas en clave de desigualdad radical a partir del binomio *bárbaros/civilizados*, binomio que en demasiadas ocasiones se deslizó hacia la distinción *inhumanos* (o *no plenamente humanos*) / *humanos*.

El caso es que, más acá de la monumental reflexión de Taylor sobre la construcción de la identidad moderna<sup>(14)</sup>, las *fuentes del yo* en las sociedades capitalistas contemporáneas han sido la nación y el trabajo. La pregunta por la identidad —«Y tú, ¿quién eres?»— se ha resuelto históricamente gracias al valor de uso de una ciudadanía articulada sobre dos fundamentos relacionados entre sí: la pertenencia a una comunidad nacional y la inserción en una sociedad de productores-consumidores. Decir soy español o francés, tanto como decir soy tornero o profesor, ha sido decirse y darse un lugar en el mundo. Un decirse con sentido. ¿Por completo?, ¿sin ambigüedades? En absoluto: siempre ha habido quienes han experimentado estas identidades como identificaciones forzosas; siempre quienes, por mor de tales identificaciones, se han visto excluidos de la condición ciudadana o reducidos a ciudadanos de segunda<sup>(15)</sup>. Aun así, la identidad moderna se ha ido articulando, conflictivamente, en torno a la progresiva consolidación de Estados y de mercados nacionales.

(12) BAUMAN, Zygmunt. *Amor líquido. Acerca de la fragilidad de los vínculos humanos*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2005. Algo parecido ocurrirá un siglo más tarde, cuando la era del internacionalismo obrero coincida y conviva con la expansión colonial europea.

(13) ARENDT, Hannah. *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Taurus, 2004 (4ª).

(14) TAYLOR, Charles. *Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna*, Barcelona: Paidós, 1996.

(15) En realidad, todo Estado-nación se construye y se sostiene sobre procesos tanto de inclusión como de exclusión. De ahí la rotundidad con la que Gerd BAUMANN sostiene que «no existe nada llamado sociedad multicultural dentro de los límites del Estado-nación» (en *El enigma multicultural*. Barcelona: Paidós, 2001). He abordado esta cuestión en Estado, nación y nacionalismo. *Claves de razón práctica*, n.º 119, 2002.

Pero justo en el momento en que, tras una historia de inestabilidad y de violencia, este proceso de nacionalización de las identidades parecía haber alcanzado un punto de fructífero equilibrio tras la Segunda Guerra Mundial (con la eclosión de Estados-nación asociada a los procesos de descolonización basada en la realización del sueño westfaliano de un orden internacional fundado en la constitución de un número amplio pero limitado de *naciones viables* autodeterminadas embarcadas en un mismo proceso de *modernización* económica)<sup>(16)</sup> el sueño de la razón estatonacional comenzó a producir sus monstruos. Y lo que surgió como institucionalización del universalismo (el proyecto de una Humanidad reconciliada, coexistiendo en paz y en seguridad en una serie de Estados-nación internamente estables y exteriormente reconocidos), esa *constelación nacional* formada por el Estado territorial, la nación y una economía circunscrita a unas fronteras nacionales<sup>(17)</sup>, comenzó a manifestar sus disfuncionalidades.

La primera y fundamental de ellas: su imposible universalización. El Estado-nación ha pretendido generalizar una forma de vinculación social y de protección de los derechos humanos dependiente de la delimitación de un territorio nacional. Con la Modernidad la frontera aparece como símbolo de seguridad y de reconocimiento. Pero se trata de un símbolo ambiguo, pues para unir debe separar, para reconocer debe diferenciar, para acoger debe excluir, para proteger debe desamparar. No es extraño, en estas circunstancias, que la delimitación de un territorio nacional sea la aspiración universal de todos aquellos que se sienten amenazados. «Toda frontera tiene que ver con la inseguridad y con la necesidad de seguridad», advierte Magris<sup>(18)</sup>. Pero el derecho de autodeterminación, es decir, el reconocimiento normativo, no meramente fáctico, de que todo pueblo que así lo desee debe convertirse en Estado, se ha manifestado como una pretensión insostenible en un mundo de sociedades multiculturales y multinacionales<sup>(19)</sup>. La estatonacionalización de la política no sólo ha dejado de cumplir su función unificadora y pacificadora, sino que se ha convertido en foco permanente de conflictos entre pueblos y sociedades.

Por otro lado, en estos tiempos de *globalización depredadora* se ha roto el vínculo entre soberanía nacional y bienestar económico y social<sup>(20)</sup>. La utopía de

(16) Eran los tiempos de la Conferencia Afro-Asiática de Bandung en 1955, cuando países como Birmania, Ceilán, India, Indonesia, Pakistán, Afganistán, Camboya, China, Egipto, Etiopía, Costa de Oro, Irán, Irak, Japón, Jordania, Laos, Líbano, Liberia, Libia, Nepal, Filipinas, Arabia Saudí, Sudán, Siam, Turquía, Vietminh, Vietnam y Yemen proclamaban ante el mundo su condición de sujetos activos y autónomos. Eran también los tiempos de la doctrina de la modernización, con su confianza indubitable en la generalización del modelo de desarrollo capitalista a todos los pueblos del mundo.

(17) HABERMAS, Jürgen. *La constelación posnacional*. Barcelona: Paidós, 2000.

(18) MAGRIS, Claudio. *Utopía y desencanto. Historias, esperanzas e ilusiones de la modernidad*. Barcelona: Anagrama, 2001.

(19) FERRAJOLI, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta, 2001.

(20) FALK, Richard. *La globalización depredadora. Una crítica*. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002.

un mundo conformado a la manera de una sucesión de chalets adosados habitados por felices y prósperas familias de clase media ha degenerado en un sistema de *apartheid* planetario, de manera que los habitantes del privilegiado barrio Norte mantienen un estilo de vida insostenible, de imposible universalización<sup>(21)</sup>. Lo queramos o no, lo pensemos o no, lo sepamos o no, estamos objetivamente comunicados con personas que sufren a través de eso que llamamos nuestro modo de vida. Vivimos por encima de las posibilidades del planeta, pero tal cosa sólo es posible porque estamos consumiendo recursos que no nos corresponden, recursos que son necesarios para que otras personas puedan, simplemente, vivir. Como se ha señalado con acierto, somos privilegiados no sólo porque poseemos más, sino porque poseemos en lugar de aquellos que están desposeídos.

Los estrategas del Pentágono extienden entre sus aliados el temor a los denominados *rogue states*, concepto que ha sido traducido al castellano como «Estados díscolos», «Estados canallas» o «Estados gamberros», liderados por dirigentes corruptos y vinculados a redes de terrorismo internacional, tentados de golpear violentamente sobre los intereses occidentales. Más nos valdría preocuparnos por todos esos *poor states*, escenario de hambrunas, pandemias y muerte, que suponen alrededor de 140 Estados y suman unos 4.000 millones de personas; países que no sólo no se han desarrollado sino que se están convirtiendo en *Economías Nacionales Inviabiles*, incapaces de subsistir sin la ayuda financiera y logística internacional, permanentemente amenazadas de convertirse en *Entidades Caóticas Ingobernables*, donde nada funciona, el Estado de derecho desaparece y la violencia banderiza y mafiosa se convierte en realidad cotidiana<sup>(22)</sup>. Todas estas «naciones fallidas» o *failed nations*, como son denominadas con cínica frialdad, son la más inobjetable prueba del fracaso del sueño desarrollista.

Pero no. Lejos de reconocer esta conexión objetiva entre todos los seres humanos por encima de fronteras políticas o geográficas, se está consolidando un preocupante *chauvinismo del bienestar*, «un cierre de Occidente sobre sí mismo que lleva consigo el riesgo de provocar no sólo la quiebra del diseño universalista de la ONU, sino también una involución de nuestras democracias y la formación de una nueva identidad como identidad regresiva, compactada por la aversión al diverso»<sup>(23)</sup>. La ciudadanía estatonacional se ha transformado en

(21) ALEXANDER, Titus. *Unravelling Global Apartheid*. Cambridge: Polity Press, 1996. A pesar de que también en las sociedades del Norte el «seguro albergue del Estado nacional» empieza a ser menos confortable como consecuencia de la desnacionalización de la economía (HABERMAS, Jürgen. *La inclusión del otro*. Barcelona: Paidós, 1999).

(22) DE RIVERO, Oswaldo. *Los Estados inviables. No-desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2003. Ver, a este respecto, el artículo «Índice de Estados fallidos», en *Foreign Policy*, edición española, nº 10, agosto-septiembre 2005.

(23) FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid: Trotta, 1999.



un bien aristocrático<sup>(24)</sup>, y la frontera nacional, espacio privilegiado para la construcción de identidades individuales y colectivas, ha mostrado su carácter estructuralmente ambiguo. «Los derechos limitados por el espacio y por el tiempo son, más que una paradoja, una simple hipocresía dirigida a excluir y no a reconocer», denuncia con razón Resta<sup>(25)</sup>. Con la misma razón con la que Ignatieff afirma que «somos herederos de un lenguaje universal —la igualdad de derechos— que nunca tuvo la menor intención de incluir a todos los seres humanos»<sup>(26)</sup>.

### 3 NOSOTROS Y LOS OTROS: LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE LA INDIFERENCIA MORAL

En la víspera de la reunión que los ministros de Finanzas del Grupo de los Siete (los siete países más ricos del planeta) han mantenido durante el pasado fin de semana en Londres, el ex presidente de Suráfrica, Nelson Mandela, equiparó la situación de pobreza y desigualdad mundial con el régimen del *apartheid*, y dijo: «Superar la pobreza no es un gesto de caridad. Es un acto de justicia. Es la protección de un derecho fundamental del ser humano, el derecho a la dignidad y a una vida decente» (*El País*, 4-2-05).

En radical contradicción con el sueño universalista, hoy «los seres humanos nos dividimos, ante todo, según demos o no la vida por supuesto»<sup>(27)</sup>. Así es. En el régimen de capitalismo globalista, la vida no es ya un derecho universal: «Resulta paradójico y especialmente significativo que toda discriminación basada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de cualquier otra índole sea hoy inaceptable para el sentido común de nuestra época, en tanto que la discriminación nacional consagrada por el *apartheid* planetario le sea prácticamente invisible»<sup>(28)</sup>. En las nuevas condiciones generadas por el actual proceso de reestructuración económica mundial, según las cuales «una proporción importante de la población mundial está pasando de una situación estructural de explotación a una posición estructural de irrelevancia»<sup>(29)</sup>, una gran parte de los seres humanos se convierten en *per-*

(24) AIERDI, Xavier. De las emergencias ciudadanas. En *El valor de la palabra / Hitzaren balioa*, nº 2. Fundación Fernando Buesa Blanco, Vitoria-Gasteiz, 2002.

(25) RESTA, Eligio. La comunidad inconfesable y el derecho fraterno. En SILVEIRA, Hector (ed.). *Identidades comunitarias y democracia*. Madrid: Trotta, 2000.

(26) IGNATIEFF, Michael. *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*. Madrid: Taurus, 1999.

(27) SOBRINO, Jon. Epílogo. En LÓPEZ VIGIL, M.ª SOBRINO, Jon. *La matanza de los pobres. Vida en medio de la muerte en El Salvador*. Madrid: HOAC, 1993.

(28) IGLESIAS, Fernando. *Twin Towers. El colapso de los estados nacionales*. Barcelona: Bellaterra, 2002.

(29) CASTELLS, Manuel. La economía informacional, la nueva división internacional del trabajo y el proyecto socialista. En *El Socialismo del Futuro*, nº 4, 1991.



sonas no válidas<sup>(30)</sup>, en poblaciones no rentables<sup>(31)</sup>; en definitiva, en población sobrante<sup>(32)</sup>.

Dos grandes razones explican esta *ignorancia práctica* de las poblaciones de los países desarrollados hacia la situación, dramática, que viven tantos de nuestros complanetarios. La primera tiene que ver con la inmensa, cósmica distancia que existe entre nuestra existencia cotidiana y la de las poblaciones empobrecidas del mundo. La *famélica legión* del siglo XXI no es la nuestra, sus problemas no son los nuestros, sus preocupaciones no son las nuestras... Su mundo, su universo, no es el nuestro. Sí, es cierto que racionalmente podemos llegar a ocuparnos, a preocuparnos incluso, por las consecuencias probables de este régimen de canibalismo global: catástrofes ecológicas, oleadas inmigratorias, terrorismo antioccidental... Pero ¿cuándo, a lo largo de un día cualquiera de nuestras vidas, experimentamos, vemos, tocamos o sufrimos tales problemas, de manera que los sintamos nuestros?

«Los seres humanos que habitamos el mundo global —se ha dicho— somos como aquellos desgraciados que trabajaban en las torres y que cinco segundos antes del impacto del primer avión creían que el conflicto entre israelíes y palestinos era una imagen más en las pantallas de la CNN que sólo les concernía indirectamente»<sup>(33)</sup>. Así es. El 11-S fue el más espectacular ejemplo de que la suerte de la humanidad no se dirime ya en los estrechos márgenes de los estados nación. Sin una visión integral, sin una conciencia de responsabilidad universal, cada vez más viviremos en una situación de riesgo global<sup>(34)</sup>. Pensar que nuestra seguridad puede construirse al margen del destino del resto de la humanidad no es más que una falacia. Los aviones del sida, el hambre, la guerra y la injusticia despegan del Sur y vuelan imparable hacia el Norte. Sin embargo, lo más probable es que los problemas globales, que convierten el mundo en un riesgo para todos, también para los ricos, sea en lo último en lo que pensemos cuando tomamos las decisiones que articulan nuestra vida cotidiana.

Son otras las cuestiones que realmente absorben nuestra atención práctica. De esta manera se produce la *excepcionalización de la solidaridad*. Y toda excepcionalización es, al tiempo, anormalización. Lo normal no es ser solidarios. Lo normal es dedicarnos a nuestros asuntos de cada día. Da la impresión de que en la vida profesional (mucho menos en la política) no es posible tener un comportamiento moral y solidario y por ello es preciso dedicar un tiempo semanal para la solidaridad social. De esta forma se produce un fenómeno de dualiza-

(30) MBEKI, Thabo (presidente de la República de Sudáfrica). Las frías garras de la ideología. En *El Mundo*, 21-7-03.

(31) ZIEGLER, Jean. *Los nuevos amos del mundo*, Barcelona: Destino, 2003.

(32) HINKELAMMERT, Franz. La crisis del socialismo y el Tercer Mundo. En *Iglesia Viva*, n.º 157, enero-febrero 1992.

(33) IGLESIAS, Fernando. *O. c.*, p. 24.

(34) BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002.



ción moral. Se mantienen dos lógicas, dos discursos, una doble moral: por un lado, la lógica de la rentabilidad, del cálculo, de la eficacia; por otro la lógica de la solidaridad, la gratuidad. En la práctica, se acaba por caer en una esquizofrenia social, indiferente al hecho de que pretende resolver en los ratos libres los males que se producen en los ratos ocupados. Por desconfianza hacia la política, el voluntariado y las ONGs renuncian a hacer política. Es una *solidaridad finsemanista*, construida y sostenida exclusivamente en los tiempos libres.

Pero hay una segunda razón, más profunda, que explica que la información sobre la realidad no se convierta en auténtico conocimiento. Esta razón es que *no nos sentimos concernidos* por dicha información. No va con nosotros. No nos compromete a nada. La información, el saber sobre la problemática del desarrollo y el subdesarrollo son, en este sentido, tan relevantes para nuestra vida como las informaciones sobre los últimos avances en nanotecnología o sobre la subasta multimillonaria de un cuadro de Van Gogh. ¿Por qué?

La preocupación ética, la preocupación por las consecuencias que nuestras acciones (y nuestras omisiones) tienen sobre otras personas, es un fenómeno que tiene que ver con la aceptación de esas otras personas como legítimos otros para la convivencia. Sólo si aceptamos al otro, éste es visible y tiene presencia. La preocupación ética nunca va más allá de la comunidad de aceptación mutua en que surge. La mirada ética no alcanza más allá del borde del mundo social en que surge. Nos constituimos en personas morales cuando nos reconocemos como parte de un entramado de vinculaciones que nos comprometen con otras personas a las que consideramos *con-lo* que sea: conciudadanos, convecinos, compañeros, compatriotas...

Recordemos la tesis de Sen sobre la relación existente entre hambruna y democracia. Un corolario fundamental de la misma es el que sostiene que las posibilidades de prevenir o de paliar las consecuencias de las hambrunas dependen fuertemente de lo alejados que estén los gobernantes de los gobernados. «Incluso cuando la causa inmediata de la hambruna no tiene que ver con eso —sostiene Sen—, la distancia social o política entre los gobernantes y los gobernados puede contribuir extraordinariamente a que no se prevenga la hambruna». Para concluir de la siguiente manera: «La sensación de distanciamiento entre los gobernantes y los gobernados —entre «nosotros» y «ellos»— es una característica fundamental de las hambrunas. Ese distanciamiento es tan grave en las hambrunas modernas de Etiopía, Somalia y Sudán como en Irlanda y la India durante la dominación extranjera del siglo pasado»<sup>(35)</sup>.

(35) SEN, Amartya Sen. ¿Puede la democracia impedir las hambrunas? En *Claves de razón práctica*, n.º 28, diciembre, 1992. Para un análisis más profundo de la relación entre desarrollo y democracia ver también: SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta, 2000.

De ahí que pueda sostenerse que el quicio crítico en toda reflexión sobre la solidaridad, la clave de bóveda de nuestra concepción sobre la solidaridad, tiene que ver con el alcance de esa comunidad de aceptación mutua, de esa comunidad moral a partir de la cual cobran sentido los deberes y los derechos de solidaridad.

«¿Soy yo acaso el guardián de mi hermano?», responde enojado Caín cuando Dios le pregunta dónde está Abel. Por el relato del Génesis sabemos que cuando Caín responde así acaba de asesinar a su hermano, por lo que sus palabras pueden parecernos un intento de ocultar su crimen, algo así como un «no sé de qué me hablas», o un «yo no he sido», o un «a mí qué me cuentas», con el que eludir su responsabilidad tras el crimen. En realidad, el evasivo interrogante de Caín no es consecuencia de su fratricidio, sino causa del mismo. Sólo cronológicamente sucede al crimen: en realidad, el asesinato de Abel sólo es posible porque previamente Caín había decidido que no era el guardián de su hermano, que entre ellos no existía vínculo de interdependencia ninguno, que el destino de Abel no era algo de lo que debería sentirse responsable. Como ya hemos dicho, no es posible la comunidad humana sin comunidad moral, sin reconocimiento del otro, de nuestra mutua dependencia y de la responsabilidad que de ella se deriva. Así, pues, la comunidad humana sólo es posible si respondemos positivamente a la pregunta de Caín: «Sí, soy el guardián de mi hermano». Más aún, la comunidad humana es posible sólo si no nos hacemos esta pregunta, sólo si no necesitamos hacernos esta pregunta al considerarla plena y legítimamente respondida.

Sin embargo, una de las consecuencias del individualismo moral (y de su reverso, el fundamentalismo moral) característico de nuestra época es la *miniaturización de la comunidad*. No se trata tanto de que la solidaridad desaparezca (al contrario, puede hasta aumentar: cada vez más la referencia al «nosotros» es central en nuestros días, siendo la base de la eclosión de todo tipo de localismos, etnicismos, nacionalismos o fundamentalismos), sino de que ésta se reduce a círculos cada vez más reducidos e inconexos. He aquí una primera fisura crítica en la solidaridad: esta es compatible con la exclusión, incluso en sus formas más bárbaras. La más férrea solidaridad con el intragrupo y su conservación puede coincidir y hasta impulsar la confrontación brutal con el exogrupo y su eliminación. Es fácil responder afirmativamente a la pregunta de Caín, tomada ésta literalmente: «Sí, eres el guardián de tu hermano Abel». Es fácil percibir la perversión contenida en esa pregunta: «¿Cómo puedes dudar de tu responsabilidad para con tu hermano de sangre!». Lo que no resulta tan sencillo es resolver esta otra cuestión: ¿hasta dónde —hasta quiénes— se extiende mi responsabilidad? Dicho de otra ma-



nera: ¿dónde se ubican los límites de mi responsabilidad para con los demás?

Como hemos señalado más arriba, hoy vivimos en una *aldea global* no tanto porque estemos informados de lo que ocurre en cualquier parte del mundo y casi en el mismo momento en que está ocurriendo (si bien esta comunicación informativa vuelve imposible cualquier recurso a la ignorancia para exculpar nuestra falta de solidaridad), sino por existir una comunicación *material*, objetiva, entre la práctica totalidad de los habitantes del planeta. «Por primera vez en la historia —escribió Hannah Arendt hace ya cuarenta años— todos los pueblos del mundo tienen un presente común: ningún hecho de importancia en un país puede permanecer como un accidente marginal en la historia de cualquier otro. Cada país se ha convertido en el vecino casi inmediato de cualquier otro país, y cualquier persona siente el golpe de los hechos que suceden en el otro extremo del globo»<sup>(36)</sup>. Así, pues, ¿qué razones hay para seguir restringiendo nuestra comunidad de solidaridad a los más cercanos, o a los incluidos por una determinada frontera nacional?

No hay razones morales que puedan sostener esta discontinuidad, esta ruptura en el entramado de nuestra vinculaciones. Sin embargo, seguimos considerando que nuestras obligaciones de solidaridad llegan, tan sólo, hasta un determinado punto, hasta una frontera (casi siempre política, siempre ética), pero ni un milímetro más allá. Por eso asumimos como obligatorio un impuesto del 20 % sobre nuestros ingresos, pero consideramos simplemente opcional el 0,7 %<sup>(37)</sup>.

Pero nuestra conciencia está tranquila gracias a un artificio consistente en definir comunidades de aceptación mutua dentro de las cuales reconocemos obligaciones hacia los demás, obligaciones que no actúan hacia el exterior de las misma. Entre estas destaca la comunidad nacional, constituida en torno al Estado-nación. El Estado moderno hijo de la Ilustración ha pretendido generalizar una forma de vinculación social y de protección de los derechos humanos dependiente de la delimitación de un territorio nacional. Con la modernidad la frontera aparece como símbolo de seguridad y de reconocimiento. Pero se trata de un símbolo ambiguo, pues para unir debe separar, para reconocer debe diferenciar, para acoger debe excluir, para proteger debe desamparar. Por eso las fronteras nacionales son, sobre todo, fronteras éticas. Lo que no aceptaríamos en nuestra familia o en nuestro círculo de amistad, lo que no acepta-

(36) ARENDT, Hannah. *Hombres en tiempos de oscuridad*. Barcelona: Gedisa, 2001.

(37) Esta contradicción ha sido perfectamente plasmada por el presidente de la república de Sudáfrica, Thabo Mbeki: «Lo que África le dice a sus socios para el desarrollo es lo siguiente: haced con nosotros y para nosotros lo que hacéis con vosotros y para vosotros. Si las regiones pobres de la UE necesitan Fondos Estructurales, ¿cómo habrán de desarrollarse las necesidades mucho mayores de África?».

ríamos en nuestra comunidad autónoma o en nuestro país, lo admitimos más allá de sus fronteras.

Un trágico ejemplo. El 2 de agosto de 1999 fueron descubiertos en el tren de aterrizaje de un avión belga los cadáveres de dos niños guineanos. Se llamaban Yaguine Koita y Fodé Tounkara. Sólo querían encontrar en Europa aquello que en África no encuentran: educación, alimento. Entre sus ropas se encontró una carta en la que suplicaban ayuda apelando, sobre todo, «al amor que tienen ustedes por sus hijos a los que aman para toda la vida». No sospechaban que ese amor incondicionado se agota en los nuestros, y ellos eran los otros, aquellos hacia los que escogemos nuestras obligaciones. Aquellos hacia los que no nos sentimos responsables.

## 4 CONVERTIR EL SUEÑO EN PROYECTO: MILITAR EN EL COSMOPOLITISMO

¿Qué es lo que está en juego? Algo fundamental, tan fundamental que constituye el cimiento irrenunciable de nuestra propia concepción de la humanidad: la idea de que el derecho a vivir es un derecho de nacimiento. La idea de que «todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros» (*Declaración Universal de los Derechos del Hombre*, art. 1). Si este fundamento quiebra, quiebra todo el entramado normativo e institucional sobre el que hemos pretendido construir el edificio civilizatorio que hemos dado en llamar Modernidad. Sin este fundamento, nuestras sociedades sólo pueden ser consideradas «modernas» en el más reducido de los sentidos: en el sentido de «actuales» o, como mucho, para indicar que se trata de sociedades técnicamente avanzadas. Por lo demás, unas sociedades en las que el derecho a la vida, para millones de personas, está condicionado, sólo pueden ser calificadas como *bárbaras*. Escribe Enzensberger: «Ciertamente que en todas las épocas ha habido grandes masacres y pobreza endémica; los enemigos eran enemigos, y los pobres eran pobres. Pero sólo desde que la historia se ha convertido en historia mundial se ha condenado a pueblos enteros declarándolos superfluos»<sup>(38)</sup>. Si una sociedad bárbara es aquella en la que algunos de sus miembros están de sobra, vivimos los más bárbaros de todos los tiempos.

«Las imágenes del sufrimiento humano no afirman su propio significado, sólo pueden servir de ejemplo a un reclamo moral si los telespectadores se sienten implicados con quienes están viendo»<sup>(39)</sup>. Tal cosa sólo es posible si so-

(38) ENZENSBERGER, Hans Magnus. *La gran migración*. Barcelona: Anagrama, 1992.

(39) IGNATIEFF, Michael. *O. c.*, p. 17.



mos capaces de sostener que aquello que está ocurriendo, sea donde sea, *nos está ocurriendo*. Tal cosa sólo es posible en la medida en que desarrollemos una perspectiva cosmopolita.

¿En qué consiste esto que hemos denominado *perspectiva cosmopolita*? Cohen lo ha expresado así: «Nuestra principal lealtad debe ser por el común de la humanidad, y los primeros principios de nuestro pensamiento práctico deben respetar el igual valor de todos los miembros de esta comunidad»<sup>(40)</sup>. O, en palabras de Kapuściński: «Con cierta frecuencia la vida sólo es posible si forma parte de la vida de otros. El recién nacido morirá si alguien no lo alimenta; la planta morirá en la maceta si alguien no la riega. Nuestra responsabilidad es una noción a la que no se puede marcar una frontera»<sup>(41)</sup>. En la práctica, esto significa militar a favor de la *ciudadanía universal*, es decir, de la extensión real de todos los derechos humanos a todos los seres humanos. Para resumirlo con las luminosas palabras de Nussbaum: «Sean cuales fueren nuestros vínculos y aspiraciones, deberíamos ser conscientes, independientemente del coste personal o social que ello implicase, de que todo ser humano es humano y que su valor moral es igual al de cualquier otro»<sup>(42)</sup>.

Optar por nuevas formas de reconocimiento que no dependan de la nacionalidad, sino de la humana solidaridad. Es ésta una tarea que corresponde a todos, sí, también a los que aspiran a delimitar un nuevo territorio, pero más a quienes, seguros tras sus viejas fronteras, tienen sus derechos a buen recaudo y se desprecupan de los derechos de los demás. Es desde esta perspectiva desde la que el jurista Ferrajoli reivindica un constitucionalismo mundial que supere las limitaciones impuestas de hecho al ejercicio de los derechos humanos por su circunscripción al ámbito estatal. En este fin de siglo caracterizado por las migraciones de masas, los conflictos étnicos y la distancia cada vez mayor entre Norte y Sur, la ciudadanía ya no es, como en los orígenes del Estado moderno, un factor de inclusión y de igualdad; por el contrario, la ciudadanía de nuestros ricos países representa el último privilegio de estatus, el último factor de exclusión y discriminación entre las personas en contraposición a la proclamada universalidad e igualdad de los derechos fundamentales. Por eso, tomar en serio estos derechos significa hoy tener el valor de desvincularlos de la ciudadanía como «pertenencia» a una comunidad estatal determinada, lo que sólo será posible si transformamos en derechos de la persona los dos únicos derechos que han quedado hasta hoy reservados a los ciudadanos: el derecho de residencia y el derecho de circulación en nuestros privilegiados países.

(40) COHEN, Joshua. Prefacio. En NUSSBAUM, Martha. *Los límites del patriotismo*. Barcelona: Paidós, 1999.

(41) KAPUŚCIŃSKI, Ryszard. *Lapidarium IV*. Barcelona: Anagrama, 2003.

(42) NUSSBAUM, Martha. Réplica. En *O. c.*



Lo mejor de la historia humana tiene que ver con la progresiva extensión de nuestra obligación moral más allá de la familia, de la tribu, de la nación. Tendencialmente la humanidad se está convirtiendo en una sola comunidad. No hay, pues, disculpas, para no empeñarnos en la tarea de construir la humanidad como categoría ética, ampliando hasta el máximo los horizontes de nuestra solidaridad. Y asumiendo que esta solidaridad tiene consecuencias prácticas.



# La integración política como condición del modelo de integración

Javier de Lucas

Catedrático de Filosofía del Derecho  
Director del Colegio de España en París

## Sumario

1. Introducción: un debate mal enfocado.
2. La omisión del debate político en los discursos de política de inmigración en la UE.
3. Una ocasión perdida para un (nuevo) concepto europeo de ciudadanía.
4. Integración política y ciudadanía: ¿imponer la ciudadanía?
5. Nota bibliográfica.

## RESUMEN

*En este papel, el autor propone remitir la noción de integración, habitualmente utilizada en su dimensión social (preferentemente cultural, en todo caso económica), en su dimensión política: entendida, pues, como igualdad jurídica y política. Igualdad plena, que no sólo exige eliminar todas las normas y las prácticas sociales e institucionales que consagran discriminaciones no justificadas, sino sobre todo aceptar el derecho a pertenecer, a tener voz y voto, a decidir. Esto remite a una necesaria revisión del acceso a la ciudadanía, anclada en la residencia, plural, gradual y abierta. Por eso, inclusiva.*

## ABSTRACT

*The author of this paper proposes to remit the notion of integration normally used in its social dimension (predominantly cultural, in any case economic), to its political dimension: understood as legal and political equality. Full equality, which requires not only the removal of all institutional and social rules and practices which consecrate unjustified discrimination, but above all acceptance of the right to belong, to have a voice and a vote, to decide. This points to a necessary revision of access to citizenship, anchored in residence, plural, gradual and open, hence inclusive.*

# 1 INTRODUCCIÓN: UN DEBATE MAL ENFOCADO

Desde mi punto de vista, la mayor parte de los debates actuales sobre integración, cuando se plantean a propósito de la inmigración, son un buen ejemplo de cómo los árboles no nos dejan ver el bosque. Por eso quiero aprovechar la invitación de la revista Documentación Social para tratar de apuntar al bosque, es decir, para salirme aparentemente del debate sugerido, porque es la única forma, a mi juicio, de resolverlo en serio.

Trataré de explicarme. Lo que sucede, en mi opinión, es que cuando trabajamos en el contexto de la inmigración, se tiende a sugerir que la cuestión de la integración debe plantearse en términos de la inclusión de la diferencia y con ello el debate se *culturaliza*, si se me permite la expresión, y se discute sobre cómo integrar las diferencias culturales, o en todo caso se mantiene en la dimensión social, o sea, se debate en torno a la gestión de la convivencia plural en la vida cotidiana, de la vivienda al trabajo pasando por la educación. No niego la pertinencia de todo ello, pero creo que de esa forma no tomamos la perspectiva que necesitamos y que nos lleva a la primera condición de la integración, que es, según creo, política, coherentemente con una tesis básica que sostengo desde hace tiempo: la inmigración es sobre todo una cuestión política, incluso el escenario privilegiado del debate político en la actualidad.

El debate central sobre la política, hoy, sobre la democracia, tanto en el orden estatal como en el internacional, tal y como advierte Dahl, es sobre todo la discusión en torno a las condiciones y los retos de la democracia pluralista, de un mundo que no puede —no debe— no ser multilateral. Y creo que es imposible dejar de reconocer la aportación decisiva que ha supuesto a ese respecto la polémica en torno a las demandas de reconocimiento planteadas por los agentes de la «nueva» multiculturalidad y, en particular, las propuestas de Ch. Taylor<sup>(1)</sup>. Pero la democracia multicultural no es una cuestión uniforme, porque no lo son tampoco las exigencias y los problemas que plantean los diferentes agentes de la condición multicultural, aunque haya algunos hilos con-

(1) Aunque el lector interesado conocerá algunos de los trabajos más destacados del filósofo canadiense, me permito destacar la relevancia de un conjunto de ensayos que ha pasado desgraciadamente desapercibido. Me refiero a Ch. TAYLOR. *Acercar las soledades. Ensayos sobre Constitucionalismo y Federalismo en Canadá*, Bilbao, Gakoa, 1999.



ductores, como la aparente contradicción entre el proceso de globalización y el resurgimiento de las demandas identitarias, que suelen centrar las aportaciones más conocidas, como las de Habermas o Castells por mencionar dos nombres que no se sitúan en la misma línea de análisis<sup>(2)</sup>.

Insisto. La dificultad más importante a la que deben hacer frente nuestras sociedades hoy, y que se incrementará en los próximos años, tanto en términos de legitimidad como de eficacia, es cómo gestionar su transformación en realidades multiculturales, respetando las exigencias de la legitimidad democrática y del Estado de Derecho, pero manteniendo los mínimos de cohesión y estabilidad sin los que corren el peligro de desaparecer. Y esto es particularmente evidente si hablamos del proyecto europeo. No me refiero sólo a cada uno de los Estados de la UE. Hablo de la UE como un proyecto político que arranca de una realidad social que es y va a ser cada vez más multicultural. Todo ello nos exige ser capaces de reflexionar y proponer argumentos y medidas que permitan un modelo pluralista e inclusivo, o, dicho de otro modo, igualitario, en el orden jurídico y político, y, al mismo tiempo, abierto a la inserción de nuevos sujetos de lo público, lo que comporta romper el postulado de homogeneidad cultural y social (que no económica, jurídica ni política), que es una condición no expresa pero constitutiva de nuestras democracias, incluso en los modelos aparentemente antagónicos de los EE. UU. y Francia.

Y así se explica, a mi juicio, la necesidad de superar el enfoque reductivo que todavía se mantiene en la UE y en España, a propósito de las políticas de inmigración. Porque el desafío de la inmigración es mucho más importante que la dificultad de acomodar estadísticas y recursos en relación con las necesidades del mercado laboral, o las medidas a adoptar para mantener el estándar de orden público. Hay que mirar más allá y entender que los flujos migratorios son el catalizador que nos sitúa ante la necesidad de volver a pensar *a radice* nuestras respuestas a la construcción democrática del vínculo social y político, porque éstas comportan hoy un déficit de inclusión y pluralidad en la medida en que institucionalizan la exclusión de los inmigrantes como sujetos del espacio público, su imposibilidad conceptual de llegar a ser ciudadanos. Sin igualdad no cabe hablar de integración. Y la igualdad es igualdad plena, o no es igualdad. Por eso, *la idea de igualdad o integración debe significar también la integración política*, porque la plenitud de derechos incluye los derechos políticos, el *status* de ciudadanía o su equiparación a él.

Sostener lo anterior no significa ignorar el reconocimiento de una cuestión previa, la necesidad de evitar la identificación de este grado creciente de mul-

(2) Obviamente, aparte de las de TAYLOR o GUTMAN. Para HABERMAS puede verse HABERMAS, *La inclusión del otro*, Madrid, Anthropos. Me permito también remitir al lector a DE LUCAS, *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*, Barcelona, Icaria, 2003.

multiculturalidad exclusivamente con el incremento de los flujos migratorios. Estos son sin duda el factor externo, alógeno, de la multiculturalidad, pero nuestras sociedades ya eran multiculturales por la presencia de factores propios, endógenos, de diversidad cultural: minorías lingüísticas, religiosas, nacionales, culturales. Factores internos que, en la mayoría de los casos, no eran visibles porque nuestro modelo de gestión de la multiculturalidad constitutiva (el caso español es particularmente elocuente al respecto) ha consistido muy abrumadoramente en marginar, segregar, invisibilizar o expulsar, es decir, excluir, el reconocimiento de esa presencia en términos de igualdad. Hasta ahora, hemos gestionado la multiculturalidad como un peligro para la cohesión social. El problema es que intentemos mantener e incluso incrementar esa respuesta cuando —o más exactamente, precisamente por ello— el origen de la multiculturalidad es externo y, por tanto, la diferencia se hace más visible. Es también en ese sentido en el que sostengo que nuestra respuesta a la inmigración es un test de cómo entendemos la gestión de la multiculturalidad.

O sea que, a mi entender, lo más urgente, en la Europa de los 25, y por supuesto en España, es definir otro modelo de gestión de la pluralidad ya existente y del incremento de pluralidad que se va a producir, porque el que tenemos no es aceptable. Y el problema es que ni lo poco que existe en materia de políticas migratorias de la UE (ni lo mucho —pero aún peor— de políticas migratorias de sus Estados miembros, como en el caso español), ni el marco del que pretendemos dotarnos, el actual proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (dejando de lado su estado cadavérico) son herramientas suficientes —diría incluso que no son adecuadas— para garantizar ese objetivo. Probablemente el test del acceso de los inmigrantes a la ciudadanía es uno de los criterios más claros de ese déficit. La cuestión es si los europeos trabajamos en el sentido correcto para asegurar este objetivo. Pero hay argumentos que sugieren que no es así. Por eso, voy a dedicar estas páginas a discutir si el modelo de integración pasa por ofrecer otro modelo de ciudadanía a los inmigrantes.

## **2 LA OMISIÓN DEL DEBATE POLÍTICO EN LOS DISCURSOS DE POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN LA UE**

Volvamos a nuestra mirada sobre la política europea de inmigración. A mi juicio, lo más relevante de los discursos sobre política de inmigración en la UE, con algunas notables excepciones, desde luego (las recomendaciones de Tampere de octubre de 1999, algunas tomas de posición del Parlamento, de la Comisión y del CES), es la ausencia de un verdadero enfoque político, del reconocimiento de la profunda dimensión política de la inmigración (no partidis-



ta, ni electoralista, que esa sí está muy presente: la inmigración como problema, que se gestiona para conseguir votos), y lo muestra la ausencia del término ciudadanía —de sus contenidos y exigencias— cuando las instituciones europeas, y, desde luego, los principales representantes políticos europeos (los Consejos Europeos) nos proponen modelos de políticas de inmigración.

Creo que esa omisión puede deberse a dos clases de planteamiento, que traducen por decirlo así dos tipos de omisión, que denominaré, respectivamente, *ostentosa* o desvergonzada y *cínica* o vergonzante:

- a) La omisión ostentosa o desvergonzada, es la que se pretende justificada, aludiendo a la supuesta obviedad, a la existencia de un presupuesto indiscutible o, mejor, a un dogma, que excluye la cuestión de la ciudadanía de los discursos sobre políticas de inmigración: ese dogma asegura que si hablamos de inmigrantes no podemos emplear la cuestión de la ciudadanía, porque, por definición, no les corresponde al tratarse de *extranjeros*. Por eso, la omisión no causa vergüenza alguna a quienes la practican.

Esta omisión es criticable porque quienes la practican sostienen una concepción que se sostiene en dos errores, si no en dos prejuicios. El primero, una tesis propia de la ignorancia, del atavismo característico de una cultura política anclada no ya en el XIX, sino en los albores de la edad moderna, si no incluso en la antigüedad clásica. Una concepción que parte de la identificación entre ciudadanía y nacionalidad, entre ciudadanía y Estado-nación o ciudad-Estado. Una concepción que ignora, por supuesto, las consecuencias del proceso histórico de globalización que se incrementaron cualitativa y no sólo cuantitativamente con la aceleración de dicho proceso en el último tercio del siglo XX. El segundo presupuesto, como el primero, constituye en realidad un prejuicio: se trata de la tesis según la cual las políticas de inmigración tienen como objetivo la gestión de los flujos migratorios para su adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.

Por eso, la presencia de los inmigrantes que protagonizan los flujos debe ajustarse, según esta concepción, al modelo *Gastarbeiter*, ergo lo que se trata de construir, de ofrecer a los inmigrantes, es un *contrato jurídico y político, si se me permite la expresión, provisional*. Por eso, es completamente ridículo que quienes tienen esa concepción traten de hablar de integración, o de inserción o de acomodación, como sostiene mi colega Zapata: para el caso es igual. Por definición, no les interesa el proyecto migratorio, no lo tienen en cuenta, ergo no les interesa en realidad su integración con los proyectos de nuestras sociedades, porque esta concepción parte como un dogma —según denunció Sayad— del



mito del retorno: el inmigrante viene aquí para volver luego a su país. Aún más, no hablan en realidad de inmigrantes, sino, como ha mostrado Castles, de otra cosa, del verdadero y buen inmigrante, una noción para la que el Derecho de inmigración que han creado, como he tratado de explicar en otros lugares, cumple una función decisiva, al construir el concepto normativo —jurídico— de inmigrante, que reduce la realidad del inmigrante a una categoría instrumental, el verdadero y buen inmigrante, *que es y será, por definición (jurídica) extranjero*. Porque el verdadero y buen inmigrante es el trabajador extranjero extracomunitario que disciplinadamente viaja para cumplir una función y regresa a su lugar de origen sin dejar rastro, sin alterar la sociedad de destino y sin costes. Al contrario, con beneficios para esa sociedad. Por eso este Derecho de inmigración, los instrumentos jurídicos de las políticas de inmigración que proponen (casi) todos los partidos políticos en nuestro país que comparten semejante concepción, tiene como función *extranjerizar al inmigrante*. La tarea de ese Derecho es enviar a los ciudadanos (antes que a los inmigrantes) el mensaje inequívoco de que vienen extranjeros, pero no hay que preocuparse, porque el Derecho los mantendrá en su lugar, el de los *no-ciudadanos*, los que no pueden ser como nosotros, porque en realidad no quieren ser como nosotros, ya que desean volver a su país. Y el Derecho se encargará de marcar siempre las barreras, la diferencia, por ejemplo, señalando distintos derechos, distintos tipos de garantías de derechos. Insisto: si son extranjeros, según esta concepción, no tiene ningún sentido plantearse el derecho a la ciudadanía. Es el discurso que puede encontrarse en calidad de parábola, en el film de R. Scott, *Blade Runner*, basado en la novela de Ph K. Dick, según he tratado de mostrar en otros trabajos<sup>(3)</sup>. Algunos la han denominado una «política hidráulica» de inmigración, en la que se trata de compensar vasos comunicantes, de obtener un equilibrio cero: los inmigrantes son sólo volúmenes, números, estadística. No debe entrar ni uno más —pero tampoco uno menos— de los que necesitamos, pero sólo mientras los necesitemos, e inmediatamente deben desaparecer.

- b) La segunda posición es la que conduce a la omisión cínica o, como mínimo, vergonzante, la propia de quienes tratan de omitir cuidadosamente la cuestión de la ciudadanía porque, aun conscientes de que difícilmente se puede justificar en términos de igualdad y democracia, no es rentable electoralmente. Ésta es una concepción en el fondo cínica, porque sabe de los dos prejuicios a los que hemos aludido ya, pero renuncia a cambiar de paradigma (pido disculpas por la pretenciosa

(3) Cf. de Lucas, *Blade Runner. El Derecho, guardián de la diferencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.



expresión) debido a consideraciones cortoplacistas que, en el colmo de los males, se asientan en prejuicios que los propios dirigentes políticos han contribuido decisivamente a crear, en un círculo vicioso o, más exactamente, infernal.

Quienes la sostienen alegan que la opinión pública tiene miedo de la invasión, de la amenaza que suponen los inmigrantes (en el clásico triple discurso de la inmigración como problema) para enviar el mensaje del prejuicio, el mensaje instrumental de la defensa frente a la amenaza. Eso obliga a los partidos políticos (insisto: no sólo en sus mensajes en los medios de comunicación, especialmente en los periodos de contienda electoral<sup>(4)</sup>)— un discurso sobre la inmigración que no sólo es reaccionario, sino incompatible con las exigencias del Estado de Derecho.

La estrategia de utilizar la inmigración como problema, obliga a la presentación de la inmigración en clave de política de orden público y seguridad y por eso los discursos sobre la inmigración se recrudecen en una espiral que parece no tocar fondo y que, en el caso concreto de España, en el modelo de política de inmigración que sostiene el gobierno actual, evidencia no pocas contradicciones. Debo advertir que esas contradicciones son, a mi juicio, positivas. Porque, también a mi juicio, lo que resulta extraordinariamente peligroso es la coherencia en el monocrorde discurso reaccionario que con pocas excepciones mantienen no pocas fuerzas políticas, y no sólo las de extrema derecha, sino las de derecha e incluso las que se reclaman de centro. Aunque lo más interesante en materia de política de inmigración lo ofrecen, en nuestro país, algunas CC. AA. (Cataluña, País Vasco, Andalucía) en sus planes de inmigración, y algunos Ayuntamientos.

### 3 UNA OCASIÓN PERDIDA PARA UN (NUEVO) CONCEPTO EUROPEO DE CIUDADANÍA

Volvamos al ámbito de las políticas europeas de inmigración. ¿Se abrió una nueva esperanza para los inmigrantes a propósito de las líneas maestras de política de inmigración propuestas en el Tratado Constitucional europeo (TCE)? ¿Les ofrecíamos alguna apertura en el acceso a la ciudadanía?

(4) Aunque hay estrategias que convierten la acción política cotidiana en permanente contienda electoral, en precampaña eterna, precisamente por su intento de llegar a esa contienda de forma adelantada. Creo que la estrategia actual del PP a propósito de la gestión de la política de inmigración se enmarca en ese tipo de estrategia más general y, a su vez, tiene el efecto contaminante sobre el Gobierno de obligarle a endurecer sus propios mensajes para no aparecer como «blando».

Esas preguntas que hoy, con el Tratado en vía muerta, parecen ociosas, en realidad no son la verdadera cuestión. Lo que debemos preguntarnos, con o sin Tratado Constitucional europeo, no es si hay que abrir grietas —y de qué tamaño— por las que los inmigrantes puedan penetrar en el *sancta sanctorum* que sería la ciudadanía, privilegio<sup>(5)</sup> exclusivo de los ciudadanos de los Estados nacionales europeos (y por extensión, de los ciudadanos europeos que lo son precisamente ciudadanos de esos estados, según el modelo de ciudadanía que establece el artículo 10 del TCE).

No. La verdadera pregunta es mucho más importante y muestra hasta qué punto la inmigración es una cuestión política radical, que nos afecta a todos, nacionales y extranjeros. La cuestión es si la asimetría, las condiciones de discriminación y dominación que configuran el status jurídico que ofrecemos a los inmigrantes no exigen, de una vez, revisar nuestra respuesta sobre cómo formular el vínculo social y político, sobre nuestro modelo de soberanía y de ciudadanía, para acomodarlo a las exigencias de una gestión democrática de las sociedades multiculturales (que lo son también por la presencia estructural de los flujos migratorios), es decir, acorde con los principios del Estado de Derecho, de los derechos humanos. ¿Qué ciudadanía debemos ofrecernos a nosotros mismos y también a los inmigrantes? ¿Camina Europa hacia la construcción de una nueva ciudadanía?

Lo llamativo a ese respecto es que aunque nadie puede negar que los nuevos flujos migratorios —un rasgo estructural y definitorio de la sociedad internacional, conforme al modelo de globalización imperante— son uno de los factores decisivos de la nueva configuración de la Unión Europea, el TCE, este super-Tratado entre Gobiernos que han dado en llamarse Constitución Europea, es un ejemplo de oportunidad perdida para dar esa respuesta adecuada a los desafíos que implica esa nueva realidad, las sociedades multiculturales que lo son por muchos factores, pero desde luego también por la presencia de la inmigración.

Mi respuesta es sencilla y contundente. No. El TCE se limita a profundizar en los dogmas (en los prejuicios) de nuestra mirada sobre la inmigración, que inspiran nuestra respuesta, nuestra mal llamada «política migratoria». Unos dogmas que se resumen en la reducción de las migraciones a su dimensión económico-laboral, en una mirada instrumental, reductiva y egoísta, obsesio-

(5) Hablo de privilegio en el mismo sentido en el que Ferrajoli sostiene que hoy la vieja noción de ciudadanía, la que critiqué antes como exponente de un prejuicio, ya no puede sostenerse como un derecho, sino que es contraria a la lógica de la extensión de los derechos, y por eso aparece como un privilegio. Y también en el sentido que recuerda Balibar: la ciudadanía nacional fue una palanca de emancipación del pueblo en 1789, al reivindicar la condición de sujeto para todos los que forman la nación, frente a la sumisión como *status* que afectaba a la mayor parte de la población en la sociedad estamental que es aún la sociedad del *ancien régime*. Hoy, la nacionalidad como fundamento de la ciudadanía es un mecanismo de exclusión que no se puede justificar.



nada por cómo obtener el máximo beneficio de este fenómeno que, a nuestro pesar, hemos acabado reconociendo como necesario, pero que nos negamos a considerar en su integridad, como fenómeno social global. Una mirada que sólo quiere ver la llegada de trabajadores, de mano de obra, y no de personas, no de culturas. Un prejuicio que quiere que el inmigrante sea sólo un trabajador extranjero invitado a realizar una función y a marcharse en cuanto haya cumplido con ella. Y que produce una mal llamada política de inmigración, reducida a la función de policía de fronteras y de contabilidad estadística que permita esa fórmula mágica del número de inmigrantes estrictamente necesario y soportable que nadie sabe cómo diablos se puede establecer. En todo caso, ampliada al ámbito de la seguridad internacional, por mor de la paranoia que, tras el 11-S ve en cualquier inmigrante (no digamos si es árabe o parece musulmán) un terrorista en potencia. Ése es el cóctel que resume nuestra política de inmigración: blindar los cauces por los que han de llegar provisionalmente los trabajadores extranjeros necesarios y luchar denodadamente contra el supuesto cáncer de la inmigración *ilegal*. Como nos resulta impensable que los inmigrantes puedan albergar la intención de quedarse (siquiera sea de forma estable, no definitiva), lo de la integración parece letra pequeña.

En ese sentido, el TCE ni siquiera supone, a mi juicio, una recuperación de la breve inflexión que supuso en nuestra mirada sobre la inmigración las recomendaciones del Consejo Europeo de Tampere en octubre de 1999, que acertó a apuntar una nueva concepción de los flujos migratorios como un fenómeno estructural que debía gestionarse en clave de democracia, desarrollo y derechos humanos, conjugando la legitimidad que exige el respeto a los derechos universales en condiciones de igualdad, con la cooperación con los países de origen de los flujos migratorios para conseguir que avancen en desarrollo humano, en el estado de derecho y en la democracia. Una apuesta que tendía hacia la prioridad de las políticas de integración, entendidas como procesos bidireccionales, que exigen negociación entre la sociedad de destino y los *new comers* (a los que nos negamos a considerar nuevos vecinos, porque no queremos que piensen en quedarse) y que significan sobre todo igualdad plena de derechos entre los ciudadanos nacionales y los inmigrantes. El TCE ha sido una oportunidad perdida. Se limita a remachar el modelo centrado en el inmigrante como *Gastarbeiter* y a insistir en el proyecto de dominar la gestión de los flujos para que nos lleguen los inmigrantes deseables, ligados a la noción de *skilled worker*.

Lo cierto es que, aunque el Tratado de Ámsterdam fijaba en mayo de 2004 la comunitarización de las políticas de inmigración, hoy, un año después, no tenemos más que algunos pocos elementos europeos de esa política y no precisamente de los más presentables. Las últimas iniciativas de las instituciones europeas de carácter ejecutivo (Consejo, Comisión) reiteran la obsesión securi-

taria y el lenguaje de la inmigración como asunto de equilibrio de mercado laboral. El Consejo Europeo de La Haya de noviembre de 2004, ya con el texto del TCE en procedimiento de ratificación, ofrece una filosofía europea sobre política de inmigración aparece detallada en las 11 páginas correspondientes al punto 1 del apartado III, en el que el establecimiento de controles biométricos para inmigrantes recibe más atención que las cuestiones de integración<sup>(6)</sup>. Por su parte, la Comisión acaba de hacer balance insistiendo en el prejuicio: en el mes de enero de 2005 se presentó su *Libro verde sobre la inmigración económica*, en el que insiste en esa obsesión de que los buenos y verdaderos inmigrantes son sólo los trabajadores extranjeros necesarios en nuestras coyunturas de mercado y dispuestos a aceptar las condiciones que les imponemos. Por eso sus prioridades son una vez más fijar los procedimientos para incentivar el reclutamiento en las condiciones más beneficiosas de los trabajadores que queremos recibir y en ese contexto se plantea si no habría que mejorar para esos trabajadores el régimen de reagrupamiento familiar: dicho de otra forma, obviamente, no considera la unidad familiar como un derecho, sino como una medida de política de gestión de flujos<sup>(7)</sup>.

Con estos antecedentes se entiende que el TCE no dé mucho de sí. Comenzando por lo que sabemos, el rechazo de los *preciosos ridículos* convencionales a la propuesta de ampliar la noción de ciudadanía europea, para incluir a quien tuviera la condición de residente estable, tal y como se lo pidieron el movimiento *Appel pour la citoyenneté* y el *Manifiesto desde Madrid*, de junio de 2004. El artículo I-10 es claro: «Toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla». Nada de abrir la noción de ciudadanía más allá de los nacionales. Nada de ciudadanía plural e inclusiva. Y eso pese a que el lema o divisa de la UE (artículo I-8) se ligue a la valoración de la diversidad: *unida en la diversidad*. Pero el TCE lo tiene claro, cuando habla de diversidad cultural, lo que constituye un bien a promover es la diversidad cultural europea, la suya, no la de fuera: pues aunque el artículo II-82 dice que la Unión «respetará la diversidad cultural y lingüística», en realidad el artículo I-3.4 precisa: «la Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística». Por cierto, ¿qué querrá decir eso de que la diversidad cultural sea europea?, ¿acaso hay una diversidad cultural de la UE,

(6) Una nadería comparada con los asuntos verdaderamente importantes como el establecimiento de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa de las fronteras exteriores el 1 de mayo de 2005; la creación de un Fondo para la gestión de las fronteras para finales de 2006 y de un fondo europeo de repatriación antes de 2007, y la designación de un representante especial para la política común de readmisión.

(7) Basta con leer la directiva sobre reagrupamiento familiar para entender nuestra mentalidad: de acuerdo con esa norma europea, es posible que pasen tres años entre la solicitud de reagrupación y su resolución, se establece que las personas reagrupadas pueden pasar hasta cinco años en situación de dependientes de quien los reagrupa sin poder obtener su propio permiso de residencia (el viejo concepto del cabeza de familia, como único sujeto jurídico) e incluso contempla la posibilidad de limitar el derecho de reagrupación sólo para los hijos menores de 12 años.



otra de Europa, y otra ajena que nunca podrá llegar a ser europea?, ¿qué noción de cultura, de procesos culturales, traduce esa propuesta?<sup>(8)</sup>

Los constituyentes (la Convención y luego la Conferencia intergubernamental) tienen una lógica hobbesiano-estatalista, para la que el ciudadano (y mucho es que no hablen de súbdito) sólo puede serlo si es nacional del Estado. Y lo mismo sucede con la cultura: hay una cultura que es la nuestra, definida al parecer en términos esenciales, estáticos, cerrados, excluyentes. Por tanto, nada de igualdad plena, ni siquiera para los ya mencionados residentes estables o permanentes (unos 20 millones, es decir, el séptimo país de la UE): por ejemplo, éstos podrán moverse libremente dentro del espacio de la UE, pero no elegir libremente su asentamiento profesional. Tal parece que los derechos que reconocemos a quienes no son europeos de pata negra se los concedamos con la boca pequeña, como privilegio o acto de generosidad paternalista...

Así, en lo referente a la política de inmigración, se incluye en el Capítulo IV (Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia), dentro de su sección 2ª, que lleva por título «Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración», lo que da una idea de qué concepto se tiene de la cuestión de la inmigración. Así, en el artículo III-265.2 del TCE se prevé la elaboración de una ley o ley marco europea para la regulación del control fronterizo, la expedición de visados, las condiciones de ingreso, estancia y expulsión y la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residen legalmente en el espacio comunitario. Pero en realidad y aunque se proclame que la Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los estados miembros, apenas se habla de integración, salvo para decir que la ley o marco europeo «podrá establecer medidas para fomentar y apoyar la acción de los países miembros destinadas a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros» (Artículo III-267.4). Lo que interesa es otra cosa: cómo hacer más eficaz la impermeabilidad de nuestras fronteras y de los mecanismos de tránsito de los inmigrantes deseables, y cómo conseguir que todo ello se traduzca en nuestro beneficio, con el menor coste<sup>(9)</sup>. Por

(8) Me he extendido sobre ello en mi contribución al monográfico dedicado al Tratado constitucional por la edición española de Le Monde Diplomatique, *Europa: momentos decisivos*, Valencia, 2005, que tiene por título «Fronteras e identidades: paradojas del proyecto europeo», p. 28-36.

(9) Eso explica la aparición del debate sobre ese purgatorio jurídico que serían los «portones de inmigración», así como los mecanismos para perfeccionar el establecimiento de cupos —un dogma al parecer inamovible que exige a su vez cuantificar las entradas temporales y reguladas de inmigrantes cualificados y no cualificados— y de nichos laborales, los sectores donde hay huecos de mano de obra porque los nacionales/ciudadanos europeos no quieren hacer esos trabajos.

no hablar de unas políticas de relación con los países de origen de los flujos, que se proclaman regidas por principios de cooperación e incluso co-desarrollo pero a duras penas esconden una óptica de asociación en las funciones policiales, desde una concepción geoestratégica —el papel de la UE en el mundo— que en este punto parece revelar una perspectiva neocolonial que vuelve a tratar de configurar a la UE como metrópoli de los pobres dependientes, ocultando mecanismos de dependencia que perpetúan, como ha explicado Sassen, la división entre centro y periferias y su relación con los propios flujos migratorios.

## 4 INTEGRACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANÍA: ¿IMPONER LA CIUDADANÍA?

Llegamos así a lo que importa de verdad, es decir, al proyecto de hacer accesible a los inmigrantes la ciudadanía. Pero no todo es de color rosa en ese proyecto. Algunos han señalado contradicciones que harían rechazable lo que denominan proyecto de «ciudadanización» de los inmigrantes.

Me refiero muy concretamente a la posición de Sandro Mezzadra y Saskia Sassen, dos ejemplos de lo que puede y debe ser la provocación intelectual, la imprescindible tarea de puesta en cuestión de lo que se nos presenta como obvio, ya se traten de los habituales dogmas del pensamiento único, como de los lugares comunes en los que se basa una buena parte del pensamiento políticamente correcto, y en particular de la *biblia progresista*. En dos libros traducidos recientemente<sup>(10)</sup>, se aborda desde una perspectiva crítica el análisis de los modelos de políticas de migración, en el que se concentran importantes dosis de uno y otro tipo de argumentos que —*extrema se tangunt*— tantas veces coinciden en un mismo resultado, la tranquilidad de las buenas conciencias y el mantenimiento del *statu quo*. Mezzadra opta por cuestionar lo que sólo unos pocos se han atrevido a denunciar, con el coste casi inevitable de ser denunciados como irresponsables, ingenuos incurables o presas de una enfermedad infantil: el derecho de movilidad en serio, provocativamente planteado desde la fórmula «derecho de fuga» y muy lejos, obviamente, de la selectiva movilidad impuesta por el modelo de mercado global que mientras abate todas las fronteras para el capital y las mercancías, se empeña en construir canales estrechos y muros de contención a los inmigrantes que son a la vez prófugos. Este planteamiento es quizá lo más interesante del libro, pues rehúye los dos extremos habituales en el análisis crítico de los actuales flujos migratorios, el de idealización de los inmigrantes que llegan a ser presentados como el nuevo sujeto revolucionario universal, y el que los presenta como víctimas de la nue-

(10) MEZZADRA. *Derecho de fuga*, Madrid: Traficantes de sueños, 2005.



va fase de colonización emprendida por el capitalismo global. Mezzadra sostiene una necesaria ambivalencia que le permite una aproximación realista y crítica, radical, ilustrada con una inteligente glosa de los trabajos que realizara un joven Max Weber (1891-1896) sobre la escasez de mano de obra en el campo, en Prusia, para la que parecía imponerse el recurso a trabajadores inmigrantes extranjeros —polacos—, un recurso tan viejo como el mundo que puede ilustrarse con la figura de Ruth, el arquetipo femenino bíblico del *Gastarbeiter*. En ellos, Weber explica la estructura dual del mercado de trabajo creado en torno a ese recurso de la migración y que explica con una metáfora que es un clásico en las ciencias sociales, la referencia a los «estómagos polacos» para explicar la lucha por la existencia entre dos tipos nacionales de trabajadores, que es el trasfondo del mensaje de la inmigración como competencia desleal en el mercado laboral, la idea del *dumping* social que, por otra parte, justifica también los procesos de deslocalización, a la búsqueda de la mano de obra menos costosa, fragmentando los procesos de producción y llevándolos a otros países.

La tesis más interesante para el debate sobre la ciudadanía, es la que, en línea con Sassen, trata de argumentar que el ideal del acceso o inclusión de los inmigrantes a través de la ciudadanía presenta no pocos riesgos, comenzando por el de romper el respeto a la autonomía del propio proyecto migratorio, que no pasa necesariamente por el establecimiento definitivo (e incluso ni aun estable) en el país del destino. Mezzadra, como Sassen, trata de ir más allá de una lectura ingenua del mensaje *progresista* que se centra en la inevitable crítica sobre el vínculo entre nacionalidad y ciudadanía para construir una política de la ciudadanía que venza el lastre de la naturalización como rito obligado, pero no advierte el riesgo de que así se propicie lo que califica como un proyecto de *ciudadanización* que no puede no ser alienante, una forma más de domesticación<sup>(11)</sup>.

Esta crítica sería complementaria de la denunciada por Sassen, quien, asimismo más allá de lo que hoy parece un lugar común en la izquierda (la defensa del voto municipal como derecho de los inmigrantes residentes) advierte que antes de la cuestión de ciudadanía y residencia habría que plantear la crítica del discurso homogeneizante que pasa por alto cómo la política de inmigración y sus instrumentos (el derecho de inmigración) crean género, y refuerzan los mecanismos de discriminación, jerarquización y dominación que sufren las mujeres inmigrantes. Porque en el núcleo de esa contrageografía de la globalización a la que se refiere, se encuentran no sólo nuevos territorios,

(11) Cf. MEZZADRA, 2005: 31 ss y 100 ss. Asimismo, SASSEN, S. *Contrageografías de la globalización*, Madrid: Traficantes de sueños, 2003. Una crítica del modelo de ciudadanía como imposición, ideológicamente distinta de la de Mezzadra, puede hallarse en el trabajo de Moya y Rubio incluido en VV. AA., 2004.

sino sobre todo nuevos sujetos, nuevos agentes (no tan nuevos en realidad): en primer lugar, las mujeres, y ello explica la feminización creciente de la fuerza de trabajo y de la pobreza, presentes en los modelos de gestión de los flujos migratorios.

A mi juicio, no les falta razón si se examina la óptica paternalista, unilateral, que subyace a buena parte de las expresiones de ese proyecto europeo, incluso cuando se atreven a hablar de ciudadanía y derechos de participación. Pero creo que no conviene generalizar. Hay experiencias positivas, proyectos hacia una ciudadanía plural e inclusiva, ejemplos como el del actual borrador de Plan de ciudadanía e inmigración de la Generalitat de Catalunya y, sobre todo, algunas iniciativas municipales, que no merecen esa descalificación.

Por mi parte, he defendido reiteradamente la legitimidad de un proceso de acceso a la ciudadanía —a la integración cívica, que es política— que comienza en el ámbito municipal y que debe entenderse en términos de inclusión, pluralidad y gradualidad, como un derecho en todo caso, no como una obligación, pero ni mucho menos un privilegio ni una coartada para proletarizar y domesticar a esos sujetos. Un proyecto que arranca de la noción de los vecinos, de los residentes, como ciudadanos de esas primeras comunidades políticas que son las ciudades, con todos los derechos y deberes de los demás vecinos, de los habitantes de las ciudades que llegaron antes que ellos y al ser nacionales del estado son *naturalmente* ciudadanos. Ese proyecto contribuye a revisar las condiciones de reconocimiento y garantía de los derechos políticos en lo que se refiere a esos *new comers* que son los inmigrantes. Pensar de nuevo en los criterios para definir la pertenencia, el título de soberanía y de derechos. Y eso significa volver a examinar nuestras respuestas acerca de los derechos de participación política. Una parte importante de esa respuesta, a mi juicio, pasa por incentivar los instrumentos de asociacionismo de y por los inmigrantes. En otros lugares me he ocupado de esa cuestión.

Se trata, por lo demás, de un argumento que cuenta con un considerable respaldo social y ciudadano, a través de movimientos e iniciativas de amplio espectro que coinciden en anclar el acceso a la ciudadanía en la residencia estable (desde tres años), en el ámbito local, es decir, *ciudadanía como vecindad*, con derechos políticos plenos en el ámbito municipal (lo que es algo más que el derecho a sufragio activo y pasivo, el derecho a voto), desde una concepción de la ciudadanía como *ciudadanía multilateral* (doble, y aún más, cuádruple ciudadanía) y además *ciudadanía gradual*: desde la vecindad al ámbito autonómico primero, y al estatal y europeo después.

Una concepción, además, que tiene apoyo en las recomendaciones de Tampere<sup>(12)</sup>, y en algunos pocos instrumentos —casi todos no normativos— de política de inmigración de la Comisión<sup>(13)</sup>, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social<sup>(14)</sup>. Un proyecto que trata de construir el proceso de ciudadanía cívica. Esa ciudadanía cívica debe comenzar por el reconocimiento de que el residente (aunque sea sólo residente temporal y no definitivo o permanente) en la medida en que paga impuestos y contribuye con su trabajo y con sus impuestos, con su presencia como *vecino* y no sólo como trabajador a la construcción de la comunidad política, comenzando por la primera, la ciudad, tiene no sólo derechos civiles e incluso sociales, sino políticos: derecho a participar al menos en ese nivel. El primer escalón de la ciudadanía cívica sería de nuevo el primer escalón de la idea europea, las ciudades, la comunidad política municipal.

A mi juicio, la vía más adecuada para alcanzar ese objetivo es combinar ese principio de integración política con los de ciudadanía multilateral y ciudadanía local. A esos efectos, puede ser útil recuperar la noción de políticas de presencia, de participación en el espacio público, enunciada por Phillips, en relación con los grupos «desposeídos de poder», como propone Sassen<sup>(15)</sup>, y en particular los inmigrantes, las mujeres. Es cierto que Sassen incluye en esa política de presencia dos objetivos diferentes, el de dar poder a los que están privados del acceso al poder y a la riqueza, y el de explicar la paradoja de la capacidad política creciente de grupos a los que se niega la titularidad de la ciudadanía. Por eso recurre a la noción de presencia y a la de ciudadanía de facto para tratar de superar la nacionalización de la ciudadanía y su contaminación de género. Más allá del interés de la propuesta específica de Sassen a propósi-

(12) Hay que recordar, por lo que se refiere a la UE en sentido estricto, que el Tratado de Maastricht de 1992, al conceder el derecho de voto y de elegibilidad para las elecciones municipales únicamente a los súbditos de los demás países de la Unión Europea, mejoró los derechos cívicos de un número importante de extranjeros, pero creó nuevas desigualdades para los extranjeros extracomunitarios. Se reconoció la ciudadanía europea a cinco millones de personas que residen en los Estados miembros y son nacionales de otro Estado miembro. Pero se discrimina a entre 15 y 20 millones de personas que residen en la Unión Europea y no poseen la nacionalidad de ninguno de los Estados miembros. Hoy, en la UE, hay una campaña lanzada por el grupo *Lettre pour la citoyenneté*, que busca obtener un millón de firmas para pedir la reforma del Tratado de la Unión (ahora sería de la Constitución europea: se apoya en lo dispuesto en el artículo 2.46.4 del texto del proyecto aprobado y ahora sometido a la ratificación por los Estados miembros) a fin de conseguir que el artículo 1.8.1. diga lo siguiente: «Quienes ostenten la nacionalidad de un Estado miembro o sean residentes estables, poseen la ciudadanía de la UE». Se trataría entonces de posibilitar una interpretación extensiva de los derechos reconocidos en la parte segunda de la Constitución, por ejemplo en el artículo 2.40 (elecciones municipales), en el 2.45.2 (libertad de circulación y residencia), en el 2.47 ss. Esta reivindicación se presentó a la Convención que ha elaborado el proyecto de Constitución europea, pero no fue tomada en cuenta.

(13) Por ejemplo, COM (2000) 757 final de 12 de noviembre de 2000 («Comunicación a la Comisión sobre política europea de inmigración», del Comisario de Justicia e Interior, A. Vitorino), (reiterada en la COM 2002 262 final de 30 de mayo de 2002).

(14) Dictamen CES 365/2002 de 21 de marzo de 2002 (Comité Económico y Social Europeo, «Dictamen sobre La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada», en relación con el establecimiento del Programa Marco Comunitario para promover la integración social de los inmigrantes. Con posterioridad, el Dictamen 593/2003 de 14 de mayo de 2003 «Incorporación a la ciudadanía de la UE».

(15) Cf. S. SASSEN, 2003, Las tesis a las que me refiero se encuentran en el último capítulo de ese libro.

to de la cuestión de género, me interesa señalar que sus sugerencias apuntan en la misma dirección que proponía. Se trata de abrir esas dos *jaulas de hierro* que aprisionan la ciudadanía, la del vínculo nacionalidad-trabajo formal-ciudadanía, y la de ciudadanía-espacio público-género. Se trata de crear nuevas formas de ciudadanía, plurales, multilaterales, y de carácter gradual, que conectan con la ciudadanía como «derecho a la ciudad», «derecho a la movilidad», «derecho a la presencia», sobre todo de quienes han sido arrinconados a los territorios donde oficialmente (al menos para quienes siguen sin entender a Foucault) no reside, no juega el poder, teniendo en cuenta que desde esos espacios, esos actores —las mujeres, los inmigrantes, sobre todo los sin papeles— están tejiendo una nueva política.

En cuanto a los principios de ciudadanía múltiple o multilateral y local, como concreción de la democracia inclusiva y plural, lo que propongo es aprovechar las tesis defendidas por Bauböck o Rubio (y acogidas por Castles) a propósito de la ciudadanía transnacional<sup>(16)</sup>, para definir la idea de ciudadanía o integración cívica antes enunciada. Se trata de una ciudadanía entendida no sólo en su dimensión técnico formal, sino social, capaz de garantizar a todos los que *residen establemente* en un determinado territorio plenos derechos civiles, sociales y políticos. La clave radica en evitar el anclaje de la ciudadanía en la nacionalidad (tanto por nacimiento como por naturalización), una identidad que pone de relieve la incapacidad de la propuesta liberal para superar las raíces etnoculturales del pretendido modelo republicano de ciudadanía. La ciudadanía debe regresar a su raíz y asentarse en la condición de residencia. Por eso la importancia de la vecindad, de la ciudadanía local, que por otra parte es la que nos permite entender más fácilmente cómo los inmigrantes comparten con nosotros —los ciudadanos de la ciudad, los vecinos— las tareas, las necesidades, los deberes y, por tanto, también los derechos propios de ésta.

La dificultad, como apunté más arriba, estriba en cómo hacer asequible esa condición de residente estable equiparada a la de ciudadano, y hemos de discutir si debe tratarse de una condición que se adquiere simplemente tras un periodo consolidado de residencia (y en ese caso, la duración del mismo: 3, 5 o más años) o si hace falta además superar un test de adaptación o integración y de lealtad constitucional, tal y como, a la imagen de lo dispuesto en los EE. UU. se ha establecido en recientes reformas en algunos de los países de la UE (pruebas de lengua, de conocimiento de la Constitución).

(16) Cf. BAUBÖCK, R., 2004. Sobre ciudadanía multilateral y el acceso automático a la ciudadanía a partir de una residencia estable, sin exigencias de «integración» que considera etnoculturales, cf. RUBIO, R., 2000. Me parece más útil y viable en términos jurídicos y políticos su propuesta que la idea de ciudadanía posnacional basada en la universalidad de los derechos, tal y como la formulara Soy-sal, 1996.



Por mi parte, de acuerdo con Carens o Rubio Marín, entiendo que debe tratarse de un efecto automático derivado de la estabilidad de residencia. Pese al carácter razonable de algunos de los requisitos enunciados, no puede ignorarse que todo lo que excede un principio simple, la libre aceptación del ordenamiento jurídico-constitucional, me parece que bordea peligrosamente un modelo de asimilación cultural como condición de la integración política. Como hemos visto, la receta es muy simple: a los inmigrantes, como a los ciudadanos, lo que se les debe exigir es el respeto, o, mejor, el cumplimiento de la legalidad jurídico-constitucional (porque el término respeto y sobre todo otros equivalentes, cuando se utiliza la figura del «contrato cívico de adhesión de los inmigrantes», como ha propuesto en Francia Chirac, está preñado de subjetividad). Ni más ni menos<sup>(17)</sup>. Pero eso no significa que ellos deban ofrecer un plus que no se exige a los ciudadanos. ¿Por qué deben demostrar que conocen la Constitución, y los ciudadanos no? ¿Acaso los ciudadanos portan consigo desde el nacimiento —antes— una carga genética relativa a la Constitución?

El modelo de gestión democrática de una sociedad plural como la nuestra, en la que los inmigrantes son un factor relevante y además representan aquello que genuinamente constituye el contrato democrático, pues nos han elegido como su sociedad de destino, no puede resistir por más tiempo esta exclusión institucionalizada en la que una parte de quienes están y contribuyen a la sociedad y a las cargas del Estado se ven privados de aquello que exige la democracia: el derecho, los derechos a intervenir y decidir sobre los criterios de gestión de la vida pública. Ésos son los derechos políticos, que van más allá del derecho al voto. Y esos derechos —la ciudadanía— deben poder estar al alcance de quienes quieren formar parte de nuestra sociedad.

## 5 NOTA BIBLIOGRÁFICA

BALIBAR. Qué significa la ciudadanía europea. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 4/1994.

BALIBAR, E. *Race, nation, classe*, París, L'Harmattan, 1992.

BAUBÖCK, R. Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía, en VV. AA. (Aubarell y Zapata, eds.), *Inmigración y procesos de cambio*, Barcelona: Icaria, 2004.

(17) Dejo de lado por razones de tiempo otro tipo de exigencias incluidas en esos contratos de adhesión que, como se ha hecho en Francia desde la iniciativa de Chirac y el gobierno Raffarin, parecen incluir también algunos requisitos sobre los que había que hablar más despacio, como el conocimiento de la lengua, o el de la cultura. Son las que inspiran las reformas producidas en las legislaciones de buena parte de los países de la UE y de las que me he ocupado en otros trabajos.

- BENHABIB/CORNELL. (eds.). *Teoría Feminista y Teoría Crítica*, Valencia: Cátedra, 2002.
- CASTELLS, M. *Europa en construcción. Integración, identidades, seguridad*, Barcelona: CI-DOB, 2004.
- CASTLES, S. Globalización e Inmigración, en VV. AA. (Aubarell y Zapata, eds.). *Inmigración y procesos de cambio*, Barcelona: Icaria, 2004.
- DE LUCAS, J. *Blade Runner. El Derecho, guardián de la diferencia*, Valencia: Tirant lo Blanch, Cine y Derecho. Imágenes del Derecho en el cine, 2003.
- *Blade Runner. El Derecho, guardián de la diferencia*, Valencia: Tirant lo Blanch, Cine y Derecho. Imágenes del Derecho en el cine, 2003.
- *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*, Barcelona: Icaria, 2003.
- Fronteras e identidades: paradojas del proyecto europeo. En el monográfico dedicado al Tratado constitucional por la edición española de Le Monde Diplomatique, *Europa: momentos decisivos*, 2005.
- FERRAJOLI, L. (1998). *Las razones jurídicas del pacifismo*, Madrid: Trotta, 2004.
- *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid: Trotta, 1998.
- *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid: Trotta, 1999, (trad. de G. Pisarello y P. A. Ibáñez).
- FERRARI, V. Fra utopia e scetticismo. Consideración sulla costituzione europea. *Sociologia del Diritto*, 1/2003.
- HABERMAS, J. *La inclusión del otro* (trad. y estudio preliminar de J. C. VELASCO), Madrid: Paidós, 1999.
- HALPER, J. Accommodation, Cultural space, contact Zones and the Management of Diversity in situations of Conflict: an anthropological Perspective. *Paper en el International Symposium on Immigration Policies in Europe and the Mediterranean*, Barcelona: 2002, publicado en AUBARELL Y ZAPATA (eds.), *Inmigración y procesos de cambio*, Barcelona: Icaria, 2004.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, J., y GIRÓ MIRANDA, J., (coords.). *Inmigración y ciudadanía: perspectivas sociojurídicas*. La Rioja, univ. De la Rioja, serv. de publ, 2003.
- MEZZADRA, S. *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*, Madrid: Traficantes de sueños, 2005.
- RAMÓN CHORNET, C. Inmigración y codesarrollo. Razones de un cambio de estrategia en el 2002. *Tiempo de Paz*, n.º 66, 2002.
- REQUEJO, F. (ed). *Democracy and national pluralism*, London: Routledge, 1999.
- SASSEN, S. *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid. Traficantes de sueños, 2003.



SOLANES. Las deficiencias de la política española sobre inmigración y Breve comentario sobre la reforma de la Ley de Extranjería y las últimas modificaciones que afectan al régimen jurídico del extranjero en España. VV. AA. *Inmigración, Sociedad y Estado. Una cuestión abierta*. Junta de Andalucía. Consejería de Asuntos Sociales. Dirección General de Bienestar Social, 2004.

SOLANES, A. El padrón municipal como mecanismo de inclusión de los extranjeros indocumentados. BAÑO, J. M., y CLIMENT, J., (coord.). *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José M<sup>a</sup> Boquera Oliver*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.

TAYLOR, Ch. *Acercar las soledades. Ensayos sobre federalismo y constitucionalismo en Canadá*, Bilbao: Gakoa, 1999.

VV. AA. *Ciudadanía e inmigración*, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 37/2003.

— (L. MIRAUT, ed.), *Justicia, Migración y Derecho*, Madrid: Dykinson, 2004.

ZAPATA, R. *Multiculturalidad e inmigración*. Madrid: Síntesis, 2004. Colección Ciencias políticas.



# Los desafíos de la democracia directa y el protagonismo ciudadano: breve análisis y crítica del *Orçamento Participativo* de Porto Alegre

João Paulo Pooli

Doctor en Educación

Profesor de Sociología de la Universidad Luterana do Brasil - Brasil

Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Caxias do Sul - Brasil

## Sumario

1. Introducción. 2. Usos de la democracia. 3. Democracia y ciudadanía en Brasil.
4. El *Orçamento Participativo* en Porto Alegre: potencialidades y límites del protagonismo ciudadano.
5. Consideraciones finales. 6. Bibliografía.

## RESUMEN

*Este texto propone un análisis sobre las posibilidades y límites del sistema democrático para concretar plenamente los ideales anunciados de plena participación y respeto por las deliberaciones tomadas por el conjunto de la sociedad, centrando su atención en la implantación del difundido Orçamento Participativo (OP) viabilizado en la ciudad de Porto Alegre (Estado de Rio Grande do Sul – Brasil), considerada como una de las experiencias más innovadoras en el sentido de conferir al conjunto de la sociedad local un carácter pro-activo con relación al planeamiento y al control de los gastos públicos.*

## ABSTRACT

*This text proposes an analysis of the scope and limits of the democratic system in fully materialising the announced ideals of full participation and respect for the deliberations performed by society as a whole, and it focuses on implementation of the acclaimed “Participatory Budgeting” (Orçamento Participativo - OP) in the city of Porto Alegre (State of Rio Grande do Sul – Brazil), considered one of the most innovative initiatives in making local-level society pro-active in regard to the planning and control of public expenditure.*

# 1 INTRODUCCIÓN

La democracia es actualmente uno de los temas preferidos por todos aquellos que analizan la potencialidad y los límites de la política como área de deliberación pública y que busca alternativas para la construcción de una sociedad más ecuánime. Lo que se observa de pronto es que existe una disociación entre los principios e implicaciones concretas. No hay una implicación práctica directa sobre lo que la democracia es, o pretende ser, en la discusión abstracta. Ello provoca un debilitamiento del propio concepto de democracia como ideal de participación ciudadana. Contraponiéndose a esa dicotomía entre el ideal y lo realista, Brasil está construyendo un modelo de democracia muy creativo y lleno de posibilidades.

Tras la recuperación del proceso democrático representativo-formal, interrumpido con el golpe militar de 1964, se intensificó el discurso por la democracia como sistema de gobierno y gestión de las cosas públicas. Mas ello no tuvo como consecuencia una significativa ampliación de los espacios tradicionales de discusión, decisión y participación, principalmente en lo que se refiere a las relaciones entre el mundo público y el privado. Sin embargo, eso no quiere decir que estemos a la deriva. Cada vez más se van desarrollando instrumentos variados de participación ciudadana en los pequeños espacios sociales. De una manera bastante cuidadosa podemos afirmar preliminarmente que los dilemas que se están estableciendo en los contornos de la crisis del sistema democrático, anuncian que los efectos acumulados por las contradicciones internas tienden más a una transformación que no a simples ajustes de ese sistema. Eso no quiere decir que ya podamos vislumbrar una nueva organización político-social, pero sí que estamos llegando muy cerca de un agotamiento de nuestra capacidad de comprender y explicar esas contradicciones. Delinear empíricamente esa afirmación preliminar es la reflexión central de este texto abordando un tema que está directamente ligado a una de las nuevas fuentes generadoras de democracia y ciudadanía que es la participación proactiva de las redes organizadas por las comunidades que obligan al Estado a redefinir su agenda político-social.

Este análisis privilegiará dos aspectos: primero, una explicación sobre la naturaleza de la democracia en Brasil, pues sería irresponsable cualquier aná-



lisis que no considerara las configuraciones socio-históricas que la hace posible, y, posteriormente, un análisis sobre las posibilidades y límites del sistema democrático para concretar plenamente los ideales anunciados de plena participación y respeto por las deliberaciones tomadas por el conjunto de la sociedad, a través de la implantación del difundido *Orçamento Participativo* (OP) viabilizado en la ciudad de Porto Alegre, en el Estado de Rio Grande do Sul-Brasil, que es considerada como una de las experiencias más innovadoras en el sentido de conferir al conjunto de la sociedad local un carácter pro-activo con relación a la planificación y al control de los gastos públicos.

## 2 USOS DE LA DEMOCRACIA

La gran mayoría de los autores que escriben sobre la democracia y sobre el ejercicio de la ciudadanía la vislumbran como parte de un proyecto de modernidad posible de concretar plenamente. La consolidación de una sociedad plenamente democratizada forma parte de un mundo posible de desear y del cual no debemos abdicar, aunque tampoco debemos conferirle un estado de perfección. No podremos constituir un modelo de democracia ideal que consiga ultrapasar las barreras de las configuraciones locales y regionales por el simple hecho de que esas configuraciones son parte de los procesos de formación histórica marcados por el tiempo, por la cultura, por el territorio y por el desarrollo de las fuerzas políticas que están en juego. Está, entonces, totalmente desproveído de sentido que comparemos la democracia griega con la actual. La *polis* griega, donde la práctica democrática se realizaba, es muy diferente de la *polis* moderna, donde la vida cotidiana se desenvuelve con otro ritmo, otro orden, en resumen, con otra configuración.

En el mismo sentido, fuera del campo de la filosofía política es muy difícil una comparación entre los diversos modelos de democracia implantados, ya que están profundamente marcados por las diferencias de constitución histórica y por particularidades culturales significativas. Tal vez apenas podamos usar la comparación como referencia o, mejor que eso, comprender las experiencias *distantes* como una observación diagnóstica que posibilite una evaluación sobre los límites, la versatilidad y la calidad de la implementación de modelos de gestión. Las configuraciones de las instituciones políticas son el resultado de largos procesos de formación histórica, desarrollando una cierta «cultura», que es producto de la capacidad y de la necesidad de los hombres para resolver sus problemas colectivos. Cada país tiene sus propias formas de organización política, respetadas las divergencias, los conflictos, la hegemonía, los acuerdos, la debilidad y la fuerza de las clases sociales en juego.



Hoy, democracia es la palabra mágica de todo el discurso político para la sociedad. *De pronto, todo el mundo descubrió la democracia*, dijo Giddens (1996:121) y, bajo esa óptica el estado moderno es hoy caracterizado como su templo. No importa cómo esté estructurado. Todo gobierno parte de la premisa de que su actividad está fundamentada y justificada por un metafísico «anhelo popular» captado a través del ejercicio ciudadano cada vez más perfeccionado. *Si non l'é vero, é benne trovato*. La democracia burguesa imprimió su marca y se consolidó como necesaria para contener, entretener, disolver y construir a través de la revuelta del consentimiento la ciudad burguesa - liberal moderna. Las ciudades rellenan grandes espacios de pequeños contingentes poblacionales, colectivos de personas viviendo en circunstancias tan diferenciadas que van de la máxima ostentación y riqueza a la miseria absoluta. El tránsito de la *polis* para la *megapolis* modificó irreversiblemente el *modus vivendi* y *operandi* de las personas. Cada vez más, las ciudades dejan de ser una referencia de vida para tornarse complejas formaciones casi amorfas y *anómicas*.

El mundo urbano continuamente va substituyendo el antiguo orden por una modernidad que propone una sociedad más libre e igualitaria. No obstante, en el ámbito político el objetivo principal de la democracia se mueve en el sentido de una incorporación de los ciudadanos al juego electoral, creyendo que la elección de cargos de representación para los poderes ejecutivo y legislativo puede traducir la voluntad general del conjunto de la población. Se presupone, a través de esa premisa, que no es posible una participación directa de toda la población, y que solamente es viable por la vía parlamentaria. El triunfo político de los gobiernos que adoptan la democracia como sistema no significa que ésta sea al mismo tiempo universalmente ética, justa y fundamental para la vida de los hombres y mujeres. Como observan Offe & Schmitter (1995:5-30) y Pzeworski (1994) el triunfo de la democracia torna el futuro mucho más incierto, y, en su triunfo sobre otros regímenes, no le bastará solamente ser mejor, sino que tendrá que ser necesariamente buena.

La principal tarea de la democracia es la inclusión calificada de la población en los procesos deliberativos a través de educación política, acuerdos compartidos, agenda de compromisos, negociaciones colectivas e individuales y acción asociativa y sindical. Procesos que están siempre en permanente desarrollo. Aunque esa acción parezca tranquila, se realiza de forma extremadamente compleja principalmente en los países con poca tradición democrática y donde observamos una progresiva desconfianza del ciudadano con los efectos benéficos de la democracia (Linz e Stepan, 1999). Para el ciudadano común los cambios que ocurren en sus vidas económicas cuando salen de un régimen autoritario hacia un régimen democrático de gobierno, no es tan substancial aunque sea evidente una ampliación de la libertad civil, del aumento de la parti-



cipación política, del acceso más libre a la información, a la reunión y a los derechos sociales.

No obstante, esos factores no han de ser traducidos necesariamente en un aumento de confianza en la democracia. Al contrario, lo que ha aumentado es la desconfianza en que ese sistema pueda realmente cambiar radicalmente las condiciones de vida de los más necesitados. Lo que es alentador para esa situación es la feliz observación de Offe & Schmitter (1995:27) de que, sorprendentemente, los ciudadanos, hasta ahora, han contestado a esas tensiones centrandó su descontento en los gobiernos más que en la democracia.

Esa situación de riesgo solamente es aceptable porque ese orden democrático también lleva consigo un desarrollo más plural de la sociedad que se representa por una ampliación de la participación popular en asuntos de su interés; por la sensación de libertad; por la acción renovada de los movimientos sociales y de las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs); por la experimentación de gestiones públicas de carácter más progresistas y por el desarrollo de acciones pro-activas de la sociedad civil organizada. Aunque ese estado de cosas no signifique la garantía del sistema, debido a los problemas que presentan, puede significar que algo substancial está cambiando, y que las perspectivas de profundizar en esas transformaciones político-sociales pueden ser emprendidas con más intensidad.

### 3 DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA EN BRASIL

Para reflexionar sobre la democracia en la sociedad brasileña podemos, de una manera comparativa y con los cuidados necesarios, remitirnos a los estudios de Norbert Elias sobre la sociedad alemana y su desarrollo político, pues se asemeja mucho al caso brasileño con respecto a los procesos de constitución del espacio público de poder (siendo una situación entre realidades diferentes y no queriendo producir análisis anacrónicos). Según el autor (1997:300), problemas específicos en la transformación y formación de la sociedad son capaces de producir, históricamente, conceptos falsos y confusos que crean problemas específicos de desarrollo social. Citando el caso de Alemania, Elias sustenta que las transformaciones de las instituciones políticas, surgidas principalmente después de la derrota de 1918, y que llevaron el país en dirección a una democracia parlamentaria, no transformaron substancialmente las relaciones autoritarias de poder, aun teniendo esas instituciones una perceptible mudanza para lograr una democratización más amplia.

En Brasil, de manera similar, la proclamación de la Independencia y de la República no produjeron modificaciones significativas en las configuraciones



de poder. El autoritarismo mantuvo su fuerza. La democracia, que daba sus primeros pasos, era extremadamente frágil y dependiente de la acción de los gobernantes. Las instituciones, principalmente aquellas ligadas al Estado, mantuvieron sus estructuras intactas a favor de los grupos tradicionales de poder, distinto de lo que ocurrió en otros procesos de democratización como, por ejemplo, en Francia y Estados Unidos. En la lógica de gobiernos autoritarios con poca o ninguna participación de la población, el patrón de control externo es internalizado y la estructura de la personalidad, o la formación de conciencia y el código de comportamiento, se armonizan, teniendo como consecuencia que las personas no pertenecientes a las élites se alejan de las decisiones y responsabilidades públicas. El resultado de todo eso es la formación de un Estado nacional gestado, no contra una autocracia o una aristocracia tradicional como, por ejemplo, la francesa, que tenía su *anti-héroe*, el rey, sino como una sociedad política con un mínimo de ciudadanía.

Cualquier lectura del pasado y del presente político de Brasil trae elementos *sui géneris* no vivenciados en ningún otro país. Los estudios que necesitamos desarrollar para comprender Brasil deben ser de la originalidad ya expresada por Ribeiro (1997:13), según él:

Mi sentimiento era que nos faltaba una teoría general cuya luz nos tornase explicables en sus propios términos, fundada en una experiencia histórica. Las teorías oriundas de otros contextos eran todas ellas eurocéntricas además y, por eso mismo, impotentes para sernos inteligibles. Nuestro pasado ha sido ajeno, nuestro presente no era necesariamente el pasado de ellos, tampoco nuestro futuro, un futuro común.

Así resulta que tenemos una necesidad visceral de marcar un encuentro con nuestras circunstancias. Por no tener una tradición democrática fuerte, como Estados Unidos o algunos países europeos, podríamos suponer que tendríamos un desarrollo político de segunda clase o, como mínimo, siempre descompensado con referencia a los «otros». Considero que ese análisis no se corresponde con la realidad. Como la historia de la democracia no pesa tanto en nuestros hombros<sup>(1)</sup> y ya podemos disfrutar de las experiencias acumuladas, tenemos la posibilidad de desarrollar proyectos originales, creativos y muy particulares de relaciones políticas en la sociedad. Brasil necesitaría para su construcción democrática, de un constante *aggiornamento*, buscando, en las experiencias históricas, externas e internas, sus fundamentos teóricos, y *accountability* política en el desarrollo e implementación de su modo original de con-

(1) No quiero decir con eso que las experiencias históricamente construidas de democracia de esos países no sean importantes. En realidad esas experiencias no pueden ser comparadas directamente, pues tienen tempos y espacios históricos diferenciados con relación a América del Sur y Central.



ducir esas propuestas. Tenemos grandes posibilidades de innovación y de producción de nuevas experiencias democráticas y, por qué no decir, radicales, desde que hemos confinado la democracia a espacios oficializados por el Estado, en donde los sectores dominantes de la sociedad brasileira tomaron para sí la construcción de la democracia nacional, sin rendir nunca cuentas al país de sus actividades. En nombre de la población, configuraron el proceso político conforme a su visión de mundo, considerándola como camino «natural» y, por qué no, ideal para la organización de la sociedad. La entrada de «nuevos personajes»<sup>(2)</sup>, principalmente a partir de 1980 impuso nuevos desafíos y obligó a retomar el proyecto de la democracia a partir del ejercicio de la ciudadanía. Ya no era posible comprender la sociedad como homogénea y diseccionada solamente en función de los intereses que satisficieran a los sectores político y económicamente dominantes.

El sociólogo brasileiro Florestan Fernandes (1995:6) apunta que su lucha política no fue por la democracia, sino contra la dictadura, y ese es un elemento original de nuestra historia. A partir de 1930, cuando se inició el proceso acelerado de urbanización en la sociedad brasileira, la lucha por la democracia se fue convirtiendo en la lucha contra las formas dictatoriales de gobierno. El desarrollo económico como prioridad capitaneado por una naciente burguesía industrial, no se preocupaba de la organización de la sociedad civil. La democratización fue un discurso seductor, que buscaba enganchar toda la sociedad a un nuevo orden capitalista.

Uno de los desafíos para la plena democratización del Estado es justamente la separación de los intereses públicos y privados y, para que eso ocurra, es necesaria una generalización creciente del Estado. La duplicidad de los papeles ejercida por el sector público es considerada como «natural» en sociedades donde la economía y el mercado necesitan de la acción del Estado como un agente de promoción o regulación de actividades económicas. Pero eso es realizado sin el mínimo control público y, en la mayoría de las veces, contrariando necesidades sociales. Eso se vuelve aún más grave cuando consideramos el hecho de que, según Martins (1994: 21-22):

(...) la distinción entre público y privado nunca llegó a constituirse en la conciencia popular como distinción de derechos relativos a la persona, al ciudadano. Al contrario, fue distinción que permaneció circunscrita al patrimonio público y al patrimonio privado. Por tanto, una distinción relativa al derecho de propiedad y no relativa a los derechos de la persona.

(2) Expresión utilizada por Eder Sader (1988) dando cuenta de la emergencia de nuevos actores en el escenario político nacional, a partir de los movimientos sociales populares del periodo, como sindicatos, Iglesias y las organizaciones de izquierda. Esos movimientos proponen principalmente la defensa de la autonomía y el fin del tutelamiento y de la cooptación del Estado sobre ellos.



El uso corriente de «público» y «esfera pública» denuncia, según Habermas (1984:13), una multiplicidad de significados corrientes, ya que la apropiación privada de las «cosas» públicas hace que el concepto de «privado» tenga un significado preciso mientras que el «público» queda definido conceptualmente, pero indefinido pragmáticamente y sometido a una lógica de necesidad y utilidad que los sujetos tienen de él. En síntesis, cada uno utiliza lo que es público conforme a su necesidad (no siempre económica) y esa es sentida individualmente, con un carácter privado. En esa óptica, lo que es público no lo es por pertenecer a todos, sino por utilidad que los particulares pueden conferir a lo que es de todos y de uno solo al mismo tiempo.

No es raro, por tanto, que la propia construcción de la ciudadanía como ampliación del espacio para reivindicación de los derechos de participación y producción de nuevos derechos, también sea portadora de esa ambigüedad entre público y privado. ¿Cómo constituir una ciudadanía que reivindique derechos universales, cuando los actores sociales entienden que lo que es de todos debe primero responder a las demandas únicamente individuales, aunque mediadas por un poder público que efectivamente atiende a demandas particularizadas representadas por prácticas de clientelismo? La idea de que el sujeto es ciudadano cuando lucha por sus derechos egoístas y también asume responsabilidades en relación al interés público, aunque ése esté en contradicción con sus intereses (Bresser Pereira, 1997:100-144) queda muy perjudicada cuando el Estado, garantizador de derechos universales, es parcial.

En uno de sus trabajos, Elias (1987: 31) alerta sobre la importancia de los estudios sobre desarrollo. Nos encontramos en una situación social en que muchos de los problemas están perdiendo su pertinencia y nuevas tareas para las cuales no existen paralelos históricos están surgiendo de todos los lados. El autor sugiere que la falta de credibilidad que afecta a muchas personas en los procesos de mudanza, se debe a una modificación de las relaciones de poder que atañen amplios sectores de la sociedad. Un orden jerárquico rígido es abandonado por no corresponder a una modificación de las relaciones sociales, las cuales exigen una construcción de las relaciones de poder mucho más plurales. Elias (1993:267) cree que:

Las grandes mudanzas que actualmente vivimos son distintas en estructura de todas las precedentes, por más que puedan proseguirlas y basarse en ellas. No obstante, ciertas semejanzas estructurales con la mudanza (...) son encontradas en nuestro propio tiempo. En este caso, también encontramos una relajación de los patrones tradicionales de comportamiento, la ascensión bajo ciertos modos de conducta y una creciente interpenetración de los patrones de clases diferentes.(...) Periodos como éste, periodos de transición, proporcionan una oportunidad especial a la reflexión: los patrones más antiguos fueron contestados, pero



los nuevos aún no surgieron. Las personas se tornan más inciertas en materia de conducta. La propia situación social transforma la «conducta» en problema agudo. En esas fases —y tal vez apenas en ellas— permanecen abiertas a la discusión en la conducta muchas cosas que las generaciones anteriores consideraban como ciertas y naturales.

Aunque la sociedad esté mudando substancialmente, el Estado, como centro burocrático de agilización de tareas públicas, tiene grandes dificultades para compartir las demandas de la población con las estructuras internas de funcionamiento e implementación de los servicios bajo su responsabilidad. En el dominio de esas necesidades, lo público y lo privado a lo largo de nuestra historia nunca fue definido explícitamente (tampoco sé si es posible hacer eso en una sociedad donde lo público es mediado por la lógica privada). El proceso de *publicización* del Estado estuvo acompañado de la lucha por la democracia y donde la ciudadanía era un epifenómeno. En el caso brasileiro, la sociedad civil se constituyó después de la instalación del Estado Imperial Portugués con toda su estructura monárquica de poder y regido por la lógica del control y manipulación de la sociedad. A lo largo del tiempo, esa sociedad también supo crear atajos, abrir brechas y hasta reconfigurar su propia naturaleza autoritaria y, entre avances y vueltas, hoy podemos afirmar que el autoritarismo, el *patrimonialismo* y el clientelismo perdieron mucha fuerza pero ganó demasiada sutileza. Por otro lado, la sociedad civil, que aún tiene una gran dosis de *servidumbre*, ganó espacios significativos y consolidados de democracia, protesta o indignación y, principalmente, está construyendo campos legales de fiscalización del Parlamento, de las administraciones públicas a través de los medios de comunicación social, de las organizaciones de clase y de los nuevos movimientos sociales.

## 4 EL ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE: POTENCIALIDADES Y LÍMITES DEL PROTAGONISMO CIUDADANO

El desarrollo de la democracia y de la ciudadanía en Brasil, por las características ya destacadas, se configura especialmente en tres campos de acción que pueden ser definidos como: a) *campo discursivo (de la filosofía política)* - áreas de actuación intelectual donde se analiza, teoriza y proyecta los contenidos y posibilidades para el desarrollo de la democracia y de la ciudadanía en Brasil. Con característica esencialmente *prescriptiva* es el *locus* de los intelectuales, de los filósofos y de todos los actores sociales que emergen de la sociedad civil y que intentan influir positivamente, para dar forma y sustancia al proceso democrático que se está desarrollando; b) *campo de las prácticas democráticas* -

áreas de actuación adonde va ocurriendo efectivamente la democracia, independiente de su calidad o de cualquier principio orientador específico, siguiendo las normas propias establecidas por el ordenamiento constitucional constituido en los juegos de poder (Congreso Nacional, Poderes Ejecutivo y Legislativo, Organizaciones Sociales, Sindicatos, Partidos Políticos y Asociaciones Comunitarias y No Gubernamentales). Campo de acción política en su expresión más amplia. Por último, *c) campos de transición democrática* - áreas de desarrollo e innovación de nuevas propuestas y experimentos de democracia y participación ciudadana, implementadas con el objetivo de calificar y radicalizar el proceso de participación y perfeccionamiento de la democracia discutiendo empíricamente su potencialidad. Son las prácticas denominadas como democracia participativa o real que, frente a la crisis de los sistemas democráticos contemporáneos y principalmente por el desinterés y descrédito, la población, busca (no mediante la substitución de la democracia formal) ampliar la participación y el interés de los ciudadanos sobre las decisiones que afectan sus vidas. El ejemplo más significativo en Brasil son las experiencias de participación ciudadana, en las decisiones sobre como son invertidos los recursos de una parte del *presupuesto* público, en algunas Alcaldías gobernadas por Partidos Políticos de izquierda.

Esos tres campos se comunican formalmente o informalmente a través de la participación ciudadana estructurada como un conjunto de actividades a través de las cuales los ciudadanos influyen en la vida política eligiendo sus representantes y participando en grupos, actividades o reuniones que deliberan públicamente en asuntos que envuelven su vida cotidiana en el sentido de orientar, directa o indirectamente, los procesos de formulación, decisión e implementación de las políticas públicas de Estado. En Brasil, esa estructura democrática es extremadamente formal, convencional, apática y esclerosada —la de la representación política— como también es libre, abierta, revitalizada y plural, como en el caso del Presupuesto Participativo.

La propuesta del Presupuesto Participativo<sup>(3)</sup> (OP) en la ciudad de Porto Alegre se configura a través de algunos cambios significativos que ocurrieron en las elecciones de 1989, motivadas principalmente con la elección del Partido dos Trabalhadores (PT), que defendía un proyecto de gobierno bien definido como de izquierda. Para ese grupo político la radicalización de la democracia, la participación directa de la población en la toma de decisiones, la plenitud del ejercicio de la ciudadanía, el protagonismo ciudadano, la transparencia de las actitudes del poder ejecutivo, junto con todos los ideales

(3) Para entender cómo funciona el *orçamento participativo de Porto Alegre* sugerimos la lectura de Santos (2002) o Fedozzi (1997). También es posible acceder a la dirección electrónica de la Alcaldía Municipal <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/> y obtener más informaciones sobre el OP.



de la izquierda tradicional, eran elementos centrales que deberían orientar las acciones y las actitudes de la administración pública. La elección del PT en Porto Alegre sin duda representaba y representó un marco muy importante en el panorama político del país que auxilió incluso la propia construcción de la elección de Luis Inácio Lula da Silva para la presidencia de la Nación. El PT, que era considerado como un partido político intelectualizado y sin experiencia administrativa, tenía en Porto Alegre un laboratorio político administrativo de excelencia, tanto por la calidad de los gestores que lo asumieron como por la aceptación por parte de los ciudadanos de las nuevas ideas de (re)organización de la ciudad.

El Partido dos Trabalhadores, de manera muy competente, construyó para el tejido social un discurso de la transformación que rápidamente contaminó a la población en el sentido de apoyar, casi integralmente, las propuestas de gestión en todas las áreas. Sin embargo, la propuesta que más ganó visibilidad por ser inédita fue, sin ningún paralelo, el *Orçamento Participativo*, que se afirmaba como política de discusión y decisión pública sobre la distribución de las inversiones que el gobierno debería ejecutar en las diversas regiones de la ciudad.

El objetivo de ese texto no es hacer un análisis crítico sobre todo el funcionamiento del OP, que ya fue realizado con mucha competencia por otros investigadores, en especial Zander Navarro a través de su excelente ensayo intitulado: El «*Orçamento participativo*» de Porto Alegre (1989-2002): un conciso comentario crítico, donde expone de manera lúcida las virtudes y los desafíos del OP. Lo que voy a presentar son cuatro breves consideraciones sobre la contribución y los impasses que el OP hizo emerger, a través de su implantación para el efectivo ejercicio de la ciudadanía, en un país que está construyendo experiencias recientes de democracia. La experiencia innovadora del OP contribuyó significativamente en la construcción de la ciudadanía, o por lo menos, para que los habitantes se dieran cuenta de que es posible influir, hasta determinar, sobre cuestiones de planificación, ejecución y control de gasto de la administración pública municipal. En esa perspectiva destacaré algunos aspectos que pueden ser tema de debates futuros en el sentido de profundizar las discusiones sobre las virtudes y los *impasses* que van surgiendo para radicalizar la democracia y transformar las relaciones público-privadas con la participación ciudadana. De esa forma destacaría que:

- a) El OP modificó el concepto de gestión pública en el momento en que abre la posibilidad de compartir las decisiones sobre la planificación y la ejecución de obras y servicios. Tradicionalmente esas tareas son de responsabilidad de los agentes técnico-políticos, que se orientan por las demandas que emergen de las necesidades estructurales del cotidiano,

generalmente canalizadas por los representantes de las localidades juntamente con las organizaciones comunitarias, y que invariablemente acaba priorizando zonas de intereses político-partidarios. La progresiva implantación del OP, a través del respeto de las decisiones tomadas por la ejecución de las obras y servicios elegidos por las regiones<sup>(4)</sup> va obligando a los ciudadanos a comprometerse, ya que la elección de algunas prioridades implica el rechazo de otras, por lo menos en ejercicio del presupuesto de aquel año. Ese tipo de participación, que inicialmente es pequeña, podría volverse cada vez más numerosa si las prioridades elegidas fueran realmente ejecutadas conforme los cronogramas programados, y si los habitantes realmente sintieran que sus elecciones producen un cambio en la calidad de vida. El aumento y la continuidad del proceso participativo tiende a producir un ambiente de aprendizaje positivo que fortalece y vigoriza la discusión política, ampliando las arenas de debates con otros locales de la comunidad como bares, asociaciones de vecinos, escuelas, clubes deportivos y, también, en las pequeñas reuniones familiares.

- b) Cabe resaltar, sin embargo, que la participación en el OP, como en cualquier otro tipo de actividad de ese tipo, no implica que se estructure automáticamente en los ciudadanos una especie de «conciencia de participación», como quieren sugerir algunos científicos políticos<sup>(5)</sup>. Bobbio (1997) hizo una gran contribución sobre ese asunto al analizar el futuro de la democracia argumentando sobre sus límites, principalmente cuando cuestiona la premisa de que habría un proceso educativo auto-regulado —cuanto más ejercicio democrático, más democracia—. El primer problema que se impone es que la democracia moderna está cimentada en una concepción individualista de vida social, y consecuentemente, los ciudadanos modernos se mueven según sus propios intereses individuales. La participación de un sujeto es muy activa cuando sus intereses particulares están en juego (por ejemplo, cuando está en discusión pavimentar la calle enfrente de su casa eliminando el polvo que se levanta a causa de los automóviles), no obstante cuando la deliberación versa sobre asuntos distantes de su entorno, no se observa el mismo empeño en las discusiones.

(4) Para fines de organización la ciudad es dividida en dieciséis regiones que discuten prioridades en las áreas de: Saneamiento Básico (drenaje y dragaje, agua y cloaca; Habitación; Pavimentación; Educación; Asistencia Social; Salud; Circulación y Transporte; Áreas de Ocio; Deporte y Ocio; Iluminación Pública; Desarrollo Económico, Tributación y Turismo; Cultura y Saneamiento Ambiental, y seis Asambleas temáticas que discuten Circulación y Transporte; Salud y Asistencia Social; Educación Deporte y Ocio; Cultura; Desarrollo Económico Tributación y Turismo y Organización de la Ciudad Desarrollo Urbano y Ambiental.

(5) En especial me refiero a la tese de doctorado de Luciano Fedozzi: *O Eu e os Outros – A construção da consciência social no orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: UFRGS, 2002.



El segundo problema se refiere a las actuales organizaciones urbanas y a los conocimientos específicos que los ciudadanos tienen sobre la ciudad. Bobbio (1997), sustenta la hipótesis de que el aumento de los procesos en los problemas políticos exige cada vez más competencias técnicas. Es decir, conforme las sociedades se vuelven cada vez más urbanas se exige la organización, planificación y gestión que envuelve estudios técnicos complejos sobre el sistema, las zonas urbanas comerciales, industriales y residenciales, el saneamiento, el transporte, la tributación, la educación, el abastecimiento de agua, etc. Las ciudades se están volviendo unidades administrativamente complejas, principalmente en razón de fenómenos como la degradación urbana, la sobrepoblación, el desempleo, el hambre y la marginalización y exclusión social en todos los niveles, y eso exige que los organismos públicos mantengan un cuerpo técnico que investigue esos problemas buscando soluciones viables de corto, medio y largo plazo. Por más instruidos que sean los ciudadanos, y principalmente aquellos que viven en la periferia urbana con bajos índices de escolaridad, les es muy difícil entender la dimensión de los problemas específicos que están a su alcance y, aún más complicado, darse cuenta de las interconexiones urbanas que están distantes de su mirar. No se está aquí subestimando la capacidad del ciudadano en comprender sus circunstancias y necesidades, se afirma puntualmente que es, como mínimo, ingenua la presuposición de que la pura y simple participación ciudadana en asambleas públicas, se traduzca en una «toma de conciencia» individual y colectiva amplia de los problemas mencionados que permita un control de la sociedad civil sobre el Estado. Cuando el poder público toma para sí las tareas de organización de las asambleas, previamente los técnicos ya han analizado los puntos de estrangulamiento y han realizado interpretaciones, en su mayoría, cargadas de un lenguaje cerrado y distante de la realidad que dificulta el diálogo democrático que se había propuesto el OP. Aunque el Estado tenga la «buena intención» de delegar poder a la sociedad civil, no deja de ser una acción de arriba para abajo, con tinte autoritario, mediada por la tecnocracia, asociada a un discurso idealizado y supervisado por los intereses políticos-partidistas.

- c) Con relación a la arena político-partidista, el OP ha contribuido a la formación de nuevos liderazgos políticos que airean y renuevan los cuadros de los partidos políticos haciendo ingresar en los foros internos nuevas temáticas oriundas principalmente de los sectores populares de la sociedad. Tradicionalmente los partidos políticos tienen una tendencia histórica de auto consumarse a través de intermina-

bles debates pautados por las actividades parlamentarias, o en discusiones ideológicas, que los alejan de la realidad más inmediata. El ingreso de esos nuevos actores políticos trae consigo las preocupaciones y los problemas más inmediatos que afligen a la población que más sufre con la ineficacia de las políticas públicas, principalmente las de carácter social. Sin embargo, la inmensa mayoría de los liderazgos comunitarios que se destacan por el sentido de organización, discernimiento o articulación, acaban siendo seducidas por los partidos políticos para concurrir a cargos electivos, para actuar como militantes partidarios o para integrar el comité electoral de algún candidato. O sea, irresponsablemente en nombre de intereses electorales que buscan una ampliación de la representación parlamentaria, se «convoca» a los ciudadanos que están construyendo una nueva arena política local, con características embrionariamente democráticas y pro-activas, para vincularse a las demandas ideologizadas del parlamento con el consecuente abandono de los foros abiertos y autónomos de la sociedad civil.

El resultado inmediato de ese hecho es que las iniciativas de democracia participativa, como el OP, terminan por reproducir el viejo discurso del Estado que todo lo puede y todo lo sabe. Las características participativas del OP podrían ser embriones para la generación de una ciudadanía pro-activa obligando al Estado a tornarse progresivamente más democrático, menos autoritario y normativo, organizándose a partir de las demandas oriundas de las redes sociales. No obstante, las necesidades de mantener el poder, el temor de perder las elecciones y el carácter inmediato que orientan a las políticas partidarias subsumiendo la ciudadanía a través de la incorporación alienante de un grupo organizado de intermediarios, debilita el protagonismo ciudadano y la democracia. Es necesario que se construya un alejamiento prudente entre los intereses de los grupos políticos que luchan por el mantenimiento y la conquista del poder y las preocupaciones de la sociedad civil, a través de todas sus organizaciones ciudadanas.

- d) Por último, es necesario tratar un problema importante que se plantea cuando se decide compartir la toma de decisión sobre la planificación de inversiones públicos delegando a las comunidades el poder de decidir qué obras y servicios deben ser priorizados. En el caso de las periferias urbanas, donde el estado de necesidades es mucho más alto que en las zonas centrales que poseen casi todos los equipamientos públicos funcionando, el análisis debe ser más cuidadoso. Cuando los ciudadanos deciden entre un abanico muy amplio de necesidades básicas por



alguna prioridad de inversión anual, ellos no están responsabilizando al poder público de ejecutar todas las obras y servicios que aquellas comunidades y regiones más precisan. Todas las obras y servicios no «priorizados» en un ejercicio del presupuesto serán remitidos al próximo año sometiendo los ciudadanos a sus propias elecciones. Si por un lado eso es positivo, ya que responsabiliza al ciudadano por las decisiones que toma, lo que le va exigiendo participación, discusión, educación y compromiso con la comunidad, por el otro lado a corto plazo atenúa la presión que el poder público podría sufrir en virtud de alguna reivindicación de la comunidad. Por lo que entiendo, no se puede dejar de lado la acción del Estado en el suministro de obras y servicios considerados como esenciales para las comunidades más carentes como salud, educación, saneamiento básico, habitación y protección contra la violencia. Esos temas no deberían ser objeto de disputas en el interior de la comunidad, que muchas veces se queda entre la espada y la pared a la hora de elegir las prioridades, mientras que el poder público cínicamente se auto-elogia como el gran promotor de la democracia directa.

## 5 CONSIDERACIONES FINALES

El sistema democrático, históricamente impuesto como regla de conducta política en las relaciones entre Estado y sociedad civil para la gran mayoría de los países, ya no puede justificarse sin rendir cuentas sobre su eficacia en establecer realmente un nivel de diálogo que construya relaciones de poder simétricas entre gobernantes y gobernados. Desde la instalación del Régimen Constitucional en los Estados Unidos en 1787 y de todos los ideales de la ciudadanía reivindicados por la Revolución francesa de 1789, se ha producido un conjunto de avances significativos en las relaciones políticas entre los actores sociales que asumen representaciones de poder, tanto en la esfera pública como en la esfera privada. Inequívocamente, los Estados fueron dejando de ser fuente de la tiranía absoluta de los soberanos, en cuanto que la sociedad civil vino ampliando de manera cualificada los espacios de deliberación, presión y acción produciendo un movimiento horizontal de las instancias de poder.

Sin embargo, como históricamente no podría dejar de serlo, mientras los efectos positivos van ganando progresivamente visibilidad y aceptación social, los problemas que surgen en sentido contrario también acaban siendo más evidentes, formando parte de la agenda pública de discusiones que configuran



el debate actual. En nombre de la democracia asistimos en el decorrer del siglo xx a la diseminación del autoritarismo, de la censura, del debilitamiento de la libertad, del cinismo y de la hipocresía. En la entrada del nuevo siglo las redes de comunicación social entretienen a los ciudadanos con la invasión de Irak por los Estados Unidos teniendo como uno de sus principales objetivos la liberación del pueblo de la tiranía por la implantación «forzada» de la democracia.

Es necesario enfatizar, como hace mucho tiempo vienen haciendo varios sociólogos, filósofos y científicos políticos, que la gran tarea que los demócratas de todos los matices tienen que realizar es mostrar que la profundización o la radicalización de la democracia es posible. Y con eso estoy diciendo que no es más prudente aceptar que el amplio, onírico y utópico discurso sobre la «verdadera» democracia se sobreponga a sus reales posibilidades de concretización. Las innumerables iniciativas de radicalización de la democracia y del protagonismo ciudadano bien demostrado, entre otros, por Santos (2002) forman parte de un conjunto de esfuerzos para superar el formalismo a que está sometida la llamada democracia representativa de carácter liberal burgués, que históricamente ya comprobó sus limitaciones para ampliar los espacios no tradicionales de poder. El OP es una de las múltiples tentativas de superación de la democracia formal a través de compartir con los ciudadanos parte de las responsabilidades del Estado, y en ese punto es donde encontramos toda su potencialidad y originalidad. Sin embargo, aún hay mucho que hacer. Desde la autocritica se pueden posibilitar evaluaciones sensatas y correcciones de rumbo, para que realmente se produzcan espacios de ciudadanía a partir de los propios ciudadanos y no de concesiones del Estado.

El carácter pro-activo de la sociedad civil es una expresión de la radicalización de la democracia y tal vez uno de los caminos más provechosos de transformación del carácter autoritario del Estado moderno. Esa relación aún es muy complicada, principalmente cuando se analiza la real disposición que tienen los sectores públicos en aceptar la «intromisión» de actores externos, específicamente en lo que se refiere a las propuestas de transformación de las estructuras de poder en dirección a un expresivo *empowerment*. La esfera pública en Brasil aún está en construcción y su principal característica sigue estando marcada por un fuerte autoritarismo. Las experiencias que están siendo propuestas e implantadas por algunos partidos políticos de izquierda, ayudan a reflexionar sobre las posibilidades que los ciudadanos tienen para incrementar una participación pro-activa, autónoma y creativa. No obstante, para que eso sea posible el imperativo de la crítica y el protagonismo ciudadano son imprescindibles.



## 6 BIBLIOGRAFÍA

- BECKER, A. J. (org). *A cidade reinventa e democracia*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Cidadania e *res publica*: A Emergência dos Direitos Republicanos. *Revista de Filosofia Política*, Porto Alegre, v. 1., 1997.
- DAHAL, R. *La Democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós, 1993.
- ELIAS, Norbert. *A sociedade de corte*. Lisboa: Estampa, 1987.
- ELIAS, Norbert. *O processo civilizador: formação do estado e civilização*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.
- ELIAS, Norbert. *Os alemães: a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.
- FERNANDES, Florestan. História e Histórias. *Novos Estudos*, São Paulo, jun. 1995.
- GENRO Tarso. Combinar democracia direta e democracia representativa. *Desafios do governo local: o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GIDDENS, Antony. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: UNESP, 1996.
- GRAHAM, Richard. Clientelismo na cultura política brasileira - Toma lá dá cá. *Braudel papers* - Documento do Instituto Fernand Braudel de Economia, São Paulo, n. 15, 1996.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HELD, David. *La democracia y el orden global*. Barcelona: Paidós, 1997.
- LINZ, Juan J. & STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- OFFE, Claus & SCHMITTER, Philippe C.: Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal. *Revista Internacional de Filosofía e Política*, Madrid, n. 6, p. 5-30, dez., 1995.
- ORTEGA, Ramón Vargas-Machuca. Ideas de democracia y prácticas de partido: el futuro incierto de la representación política. *Revista Internacional de Filosofía Política*, Madrid, n. 9, jun. 1997.



- PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e mercado: no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.
- SOUZA SANTOS, Boaventura (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SOUZA SANTOS, Boaventura (org.). Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In. SOUZA SANTOS, Boaventura (org.) (2002) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- TOURAINE, Alain. *Crítica da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- NAVARRO, Zander. O «Orçamento participativo» de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/Paginas/biblioteca.htm>, (sd).

# La desigualdad y los límites de la ciudadanía en Chile

M. Ignacia Fernández G.

Socióloga  
Investigadora Asesorías para el Desarrollo

## Sumario

1. Presentación. 2. Percepción del modelo político-económico.
3. Percepción de la pobreza y la desigualdad. 4. Conciencia de derechos.
5. Participación en el espacio público. 6. A modo de conclusión.

## RESUMEN

*El retorno a la democracia en Chile trajo consigo la promesa de apertura de mayores espacios de participación, que se tradujo en esfuerzos gubernamentales por generar dichos espacios y avanzar en el fortalecimiento de la ciudadanía. Pero esos esfuerzos no han dado los frutos esperados, como lo prueba el análisis de las percepciones ciudadanas sobre el modelo político-económico, la pobreza y la desigualdad, las posibilidades de realización de derechos sociales y de participación en el espacio público. Las dificultades radican en la persistencia de altos niveles de desigualdad, que redundan en una sensación generalizada de malestar con el modo de convivencia, en una escasa conciencia de la desigualdad y sus implicancias para la construcción de un modelo inclusivo, en una conciencia diferenciada según nivel socioeconómico acerca de la posesión y posibilidad de reivindicación de derechos sociales y en la escasa valoración de las oportunidades de participación que ofrece el sistema.*

## ABSTRACT

*The return to democracy in Chile brought with it the promise of greater spheres of participation, which the government has endeavoured to put in place, thus further strengthening citi-*



*zenship. However, these efforts have failed to produce the expected results, as evidenced by the analysis of citizens' perceptions of the political-economic model, poverty and inequality, the possibilities of fulfilment of social rights and of participation in the public arena. The difficulties derive from the persistent high level of inequality, which triggers a widespread sense of unease in regard to the model of coexistence, as well as from a lack of awareness of inequality and its implications for the construction of a more inclusive model, from varying degrees of awareness of social rights (according to socioeconomic status), and from a scant appreciation of the opportunities of participation offered by the system.*

# 1 PRESENTACIÓN<sup>(1)</sup>

Tras la recuperación de la democracia en Chile, los tres gobiernos sucesivos han realizado importantes esfuerzos por abrir espacios de participación a los ciudadanos, preocupación que ha derivado durante el actual gobierno del Presidente Lagos en un esfuerzo más amplio tendiente al fortalecimiento de la ciudadanía. *«El desafío para la acción del Estado es la generación de una ciudadanía activa, garantizando los medios institucionales que permitan que los derechos en el campo social, económico y cultural sean no sólo reconocidos como tales, sino también ejercidos, de manera de complementar la ciudadanía política con una verdadera ciudadanía social»<sup>(2)</sup>.*

Este trabajo intentará mostrar que dichos esfuerzos no han dado los frutos esperados y que, tras 15 años de democracia en el país, no se ha logrado generar espacios para la acción de una ciudadanía que además es débil y no se concibe a sí misma como protagonista de su propio desarrollo. La perspectiva adoptada comprende la ciudadanía no sólo como el sólo reconocimiento formal de derechos civiles, políticos y sociales, sino que apela a la posibilidad de ejercicio real y universal de los mismos, en el marco de una sociedad política que otorga espacio para la deliberación y la participación activa de los ciudadanos en la construcción de un proyecto común.

En la búsqueda de la causas del escaso desarrollo de la ciudadanía se postula que buena parte de las dificultades se explican por la persistencia de una profunda desigualdad que divide a los chilenos, que genera exclusión social y que atenta contra las posibilidades de avanzar hacia la construcción de proyectos compartidos.

El argumento que se desarrolla indaga en la forma como los propios ciudadanos perciben y evalúan diversos aspectos del modelo de sociedad que ha dado el país durante los últimos 15 años<sup>(3)</sup>. Primero veremos que los chi-

(1) Este trabajo recoge parte de las ideas desarrolladas en mi tesis doctoral en Sociología *Ciudadanía, Políticas Públicas y Bienestar: el Estado Social Chileno y las posibilidades de Desarrollo de la Ciudadanía*, Universidad de Barcelona, 2005.

(2) Ministerio de Planificación. *La Política Social de la Década del 2000: Desafíos y Propuestas*. Santiago de Chile: MIDEPLAN, 2001, p. 20.

(3) Para indagar sobre la percepción ciudadana respecto de los distintos temas analizados se recurre a fuentes secundarias. La principal de ellas corresponde a los Informes de Desarrollo Humano sobre Chile de los años 2000 y 2002 (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe de Desarrollo Humano en Chile. Más Sociedad para Gobernar el Futuro*, Santiago de Chile: PNUD, 2000 y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe de Desarrollo Humano en Chile. Nosotros los Chilenos un Desafío Cultural*, Santiago de Chile: PNUD, 2000). Sólo en los casos en que se recurre a otras fuentes se hace expresa referencia a ellas.



lenos no se sienten cómodos ni satisfechos con el modelo político-económico vigente, pero que a pesar del malestar que éste genera, se encuentran plenamente socializados en él y organizan su vida cotidiana en función de los valores que éste promueve. A continuación se analiza la percepción social de la desigualdad, para mostrar que aunque la pobreza se percibe como un problema, hasta muy recientemente en Chile existía escasa conciencia de la desigualdad social.

Aunque no alude directamente al grado de desarrollo de la ciudadanía, el malestar con el modelo vigente y la escasa conciencia de la desigualdad social entregan valiosa información de contexto sobre la visión que los propios ciudadanos tienen acerca de su capacidad de acción y de las oportunidades que les ofrece el sistema.

Los dos pasos finales de la argumentación son más directos. En referencia a la definición de ciudadanía como reconocimiento de derechos civiles, políticos y sociales universales, el tercer paso del argumento consiste en mostrar que la ciudadanía en Chile tiene una conciencia difusa sobre sus derechos sociales. Finalmente, desde una definición más amplia de ciudadanía que alude a la apropiación ciudadana del espacio público para la deliberación y el diálogo, el argumento se completa mostrando que los chilenos no perciben que el sistema político les ofrezca posibilidades reales de influencia en la toma de decisiones; al tiempo que no valoran como importantes los espacios de participación existentes.

## 2 PERCEPCIÓN DEL MODELO POLÍTICO-ECONÓMICO

El modelo económico vigente en Chile es, en lo fundamental, el modelo instaurado por la dictadura militar de Pinochet (1973-1990) neoliberal, privatizado e individualista. El modelo político es el de una democracia representativa.

Parte importante de la ciudadanía esperaba que con la llegada de la democracia se realizaran reformas importantes al modelo económico, al tiempo que el modelo político se fuera volviendo progresivamente más incluyente. En la medida en que se constata que estos cambios no ocurren, o al menos no con la velocidad esperada, comienza a generarse una sensación de creciente insatisfacción, desencanto y malestar con los resultados del modelo.

Éste ha sido tematizado por círculos académicos y políticos en un esfuerzo por comprender las causas del desencanto y de aportar soluciones desde la

política pública<sup>(4)</sup>. Buena parte del debate se origina en la publicación de los Informes de Desarrollo Humano sobre Chile de los años 2000 y 2002, que aportan antecedentes empíricos para comprobar la presencia del malestar.

El análisis de las visiones de los chilenos sobre el sistema económico que se realiza en el Informe del 2002 muestra que tres cuartas partes de las personas tienen sentimientos de inseguridad, pérdida o enojo respecto del sistema económico actual, mientras que sólo un 23 % tiene sentimientos positivos, de confianza, entusiasmo y orgullo. De igual forma, más de la mitad de los entrevistados se ve a sí mismo como un perdedor (52 %), en tanto que sólo el 38 % se declara ganador.

También es generalizada la percepción de distancia respecto de la política y de insatisfacción con los resultados de la democracia, toda vez que un 18 % de la población opina que «en circunstancias es mejor un gobierno autoritario» y un 32 % apoya la afirmación según la cual «a la gente le da lo mismo el tipo de gobierno», mientras que sólo el 45 % opina que «la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno» (Informe 2002). Esta actitud parece ir acrecentándose con el tiempo. Cuando Chile aún se encontraba en dictadura, el 64 % de los chilenos creía que la democracia era preferible a cualquier otro sistema de gobierno, mientras que en 1999, tras casi 10 años de gobierno democrático, sólo el 45,2 % mantenía esa convicción<sup>(5)</sup>.

Pero a pesar del malestar con el modelo los chilenos parecemos estar plenamente socializados en los valores que éste promueve. Según el Informe del 2000, la mayoría de los ciudadanos aspira principalmente al desarrollo del país y sueña, en primer lugar, con un país más desarrollado económicamente.

En cambio, las personas de estratos más altos tienden a soñar con la construcción de un país más humano e igualitario. Este sueño se construye por oposición a la percepción de una cultura imperante que refuerza las tendencias discriminatorias y excluyentes. Se aspira a que predominen valores que orienten las relaciones sociales en la dirección de la solidaridad y la responsabilidad social; aspiración que en lugar de contradecir el argumento indica más bien que lo que predomina en realidad es lo contrario: individualismo y retracción al mundo privado.

(4) Para referencias sobre el debate académico ver CAMPERO, Guillermo. *Más allá del individualismo. La buena sociedad y la participación*. En R. CORTÁZAR Y J. VIAL. *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*. Santiago de Chile: CIEPLAN- DOLMEN Ediciones, 1998; pp. 405-452 y HUNNEEUS, Carlos. *Malestar y desencanto en Chile. Legados del autoritarismo y costos de la transición*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, 1999.

(5) Tanto en referencia al modelo económico como al modelo político, la desafección es mayor entre los pobres. Las personas de buena situación socioeconómica manifiestan un mayor grado de adhesión a la democracia y tienden a sentirse ganadoras en lo económico en una proporción más alta que el conjunto de la población, o que la población de nivel socioeconómico medio-bajo.

Reforzando el argumento sobre el predominio de valores privatistas, las tablas que se presentan a continuación dan cuenta de las imágenes predominantes de los individuos sobre el sistema económico (tabla 1) y político (tabla 2). Éstas se construyen sobre la base de dos tipologías elaboradas por el PNUD que distinguen grupos de personas según su percepción del sistema. La tabla 1 muestra que, independientemente de si se perciben a sí mismos como ganadores o perdedores, sólo el 26 % de los individuos cree que puede hacer algo por cambiar el sistema, se trata de los «ganadores sacrificados» que provienen de estratos bajos, han tenido relativo éxito económico y valoran su ejemplo como prueba de la posibilidad de cambio, y de los «perdedores inconformistas» que se sienten insatisfechos con el sistema y confían en poder cambiarlo. Los otros tres grupos, que congregan al 74 % de la población, no creen o no quieren que sea posible o necesario cambiar el sistema.

**Tabla 1. Imágenes del sistema económico**

| Grupo (Porcentaje que lo compone) | Frase que sintetiza su imagen del sistema                                              | Rasgos característicos                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ganador confiado (18%)            | Dado que este orden social me viene bien, se trata de un buen orden.                   | Concibe el sistema económico y las desigualdades sociales como fenómenos naturales.                                                                                          |
| Ganador sacrificado (17%)         | Entre todos transformemos el orden social porque mi ejemplo muestra que se puede.      | Voluntarismo económico y social.                                                                                                                                             |
| Perdedor crítico (18%)            | Somos perdedores por culpa de este sistema que nos han impuesto.                       | Atribuye su situación al sistema. Percibe la economía y las desigualdades como productos sociales impuestos por unos pocos, pero no cree que pueda hacer nada por cambiarlo. |
| Perdedor oportunista (30%)        | Dado que no podemos cambiar el orden establecido, cada cual se las arregla como puede. | Adopta estrategia de supervivencia que busca asegurar el bienestar propio mediante el uso de cualquier medio. Cree en la naturalización de lo social.                        |
| Perdedor inconformista (19%)      | ----                                                                                   | Sus valores se oponen al sistema económico, que les provoca sentimientos de pérdida y enojo. Está decidido a cambiar el orden existente.                                     |

FUENTE: Elaboración propia en base a Informe de Desarrollo Humano en Chile, PNUD, 2002.

Respecto del sistema político, llama la atención que el grupo más grande (35 % de los entrevistados) es el que concibe la democracia como «un juego de azar donde muchos juegan y pocos ganan». Es de suponer que quienes tienen esta visión elitista de la democracia se encuentren insatisfechos con ella, ya

que creen que la mayor parte de los ciudadanos no tiene ninguna capacidad de incidencia real.

## Cuadro 2. Imágenes de la democracia

| Visión de la democracia<br>(Porcentaje que la comparte) <sup>(1)</sup> | Frase que sintetiza su imagen de la democracia                                            | Rasgos característicos                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Visión elitista<br>(35%)                                               | Un juego de azar donde muchos juegan y pocos ganan.                                       | Sólo una élite saca provecho de la democracia y el grueso de los ciudadanos toma parte sin incidencia real.               |
| Visión procedimental<br>(24%)                                          | Un partido de fútbol donde se trata de ganar pero con reglas de juego iguales para todos. | Subraya la centralidad de los procedimientos en la tradición de la democracia liberal representativa.                     |
| Visión consensual<br>(22%)                                             | Un braco donde todos —de capitán a marinero— colaboran.                                   | Alude a la idea de una democracia de consensos.                                                                           |
| Visión instrumental<br>(14%)                                           | Un supermercado donde cada uno saca lo que necesita.                                      | La experiencia masiva de consumo reemplaza la actitud de adhesión ideológica por una evaluación de las ofertas políticas. |

FUENTE: Elaboración propia en base a Informe de Desarrollo Humano en Chile, PNUD, 2002.

(1) El 5 % de los encuestados no se identifica con ninguna de las visiones de la democracia. No sabe o no responde a la pregunta.

Hemos visto que la percepción mayoritaria entre los chilenos es de distancia respecto del sistema político e insatisfacción con un modelo económico en cuyos valores nos encontramos plenamente socializados. Vemos también que estos sentimientos se agudizan entre las personas de menor nivel socioeconómico.

Para terminar esta sección vale la pena señalar que la sensación de malestar con el modelo no repercute en la valoración ciudadana respecto de la gestión gubernamental, que da cuenta de un importante porcentaje de aprobación<sup>(6)</sup>. Ello indica que se trata de un juicio negativo directamente dirigido al modelo de sociedad política y económica, más que a la administración que las autoridades democráticas hacen del mismo.

## 2 PERCEPCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

La superación de la pobreza ha representado una preocupación constante de los gobiernos democráticos desde comienzos de los '90. Los esfuerzos han

(6) De acuerdo con las encuestas trimestrales que realiza el Centro de Estudios Públicos (CEP), el porcentaje de aprobación de la gestión del gobierno se mantiene cercano al 50 % durante el primer gobierno democrático (1991-1994), fluctúa entre el 50 % y el 30 % durante el segundo (1994-2000) y recupera cifras de aprobación sobre el 50 % durante lo que va del gobierno de Lagos (2000-2006).



dado resultados positivos. Mientras que en 1990 el 38,6 % de la población chilena se encontraba en situación de pobreza, en el año 2000 el porcentaje de población pobre es de 20,6 %<sup>(7)</sup>.

Pero el problema de la pobreza se encuentra ligado al de la desigualdad social. Si bien Chile ha tenido bastante éxito en la reducción de la pobreza, ello no ha ido acompañado de una mejoría en la brecha social que separa a los más ricos de los más pobres. Las mediciones tradicionales así lo confirman: el Coeficiente de Gini se mantiene constante entre 1990 y el 2000 (en 0,58) ubicando a Chile como el tercer país con peor distribución del ingreso de América Latina<sup>(8)</sup>. Tal es la persistencia de la desigualdad que el tema se ha vuelto recurrente en la campaña presidencial que está teniendo lugar en el país, con miras a la elección presidencial de diciembre de 2005. Pero no ha sido igualmente prioritario durante el periodo que analiza este trabajo.

La mayor prioridad política y mediática asignada a la pobreza respecto de la desigualdad ha tenido eco en las percepciones y valoraciones ciudadanas, que son expresivas de una mayor preocupación por superar la pobreza que por abordar el problema de la desigualdad social.

En 1996 el Centro de Estudios Públicos realizó un estudio monográfico sobre pobreza y estratificación social<sup>(9)</sup> que aunque ya tiene varios años, permite evaluar la opinión de la ciudadanía en julio de 1996 en comparación «con cinco años atrás», es decir, con los primeros años de gobierno democrático. Ante la pregunta «considera usted que en los últimos 5 años el nivel de pobreza en Chile, ¿ha aumentado, se ha mantenido o ha disminuido?», llama la atención que el 42,3 % de la población encuestada consideraba que la pobreza se había mantenido igual y poco menos del 30 %, que había disminuido (cuando la realidad es que entre 1990 y 1996 la pobreza en Chile disminuye en 15 puntos porcentuales<sup>(10)</sup>).

El único estrato socioeconómico en que es mayor el porcentaje de entrevistados que considera que la pobreza ha disminuido, respecto de los que creen que se ha mantenido igual, es el alto. Esto puede deberse a: i) que son los más informados respecto de los resultados objetivos de la gestión gubernamental, ii) que son quienes se encuentran más lejos de vivir cotidianamente la pobreza. El hecho de que el 41,3 % de los entrevistados de estrato socioeconómico

(7) Datos obtenidos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica de Hogares (CASEN) que realiza cada dos años el Ministerio de Planificación, utilizando el método de línea de pobreza. Éste calcula el nivel de ingresos necesarios para adquirir una canasta básica que satisfaga necesidades nutricionales y no alimenticias, considerando hábitos de consumo, disponibilidad efectiva de alimentos y precios relativos. Los hogares cuyos ingresos no son suficientes para adquirir dos canastas básicas son considerados pobres.

(8) Panorama Social de América Latina, CEPAL, 2000.

(9) Más información en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl) Encuesta Junio/Julio 1996. Tema especial: Pobreza y estratificación social en Chile.

(10) De 368,6 % en 1990 a 23,2 % en 1996, según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica de Hogares.

bajo (y el 45,9 % de los de estrato medio bajo) consideren que la pobreza se ha mantenido igual, indica que los positivos resultados estadísticos no se traducen de manera igualmente positiva en la vida cotidiana de las personas y que la alta prioridad pública asignada al tema repercute directamente en los discursos ciudadanos sobre la materia.

La necesidad de superar la pobreza no se extiende en el discurso ciudadano al tema de la desigualdad. Aunque varios estudios dan cuenta de una aspiración bastante generalizada a la igualdad y a una distribución más equitativa de la riqueza, esta aspiración va acompañada de una naturalización de la desigualdad y la persistencia de discriminación por razones socioeconómicas. La mitad de los chilenos entrevistados por el PNUD (2002) afirman que «las desigualdades sociales siempre han existido y seguirán existiendo», el 31 % cree que puede cambiarlas y un 17 % estima que son producto del sistema económico. Junto con la naturalización de la desigualdad se aprecia la persistencia de un grado importante de discriminación por razones socioeconómicas y la estigmatización de las personas pobres como «carentes de empuje».

Quienes sí acusan la división de la sociedad chilena son los pobres, que se sienten excluidos por su situación económica o por su nivel educativo. Ellos afirman que «son más las cosas que nos separan que las que nos unen» y perciben un trato injusto y desconsiderado para con ellos.

La mayor conciencia que tienen los pobres de la desigualdad también es evidente entre los jóvenes. *«Los jóvenes de menores ingresos se refieren con mayor consistencia al tema de la igualdad-desigualdad asociada a la democracia y afirman que ni la política ni la democracia cambian la vida del pobre ni logran mejorar las condiciones de vida y generar mayor igualdad»*<sup>(11)</sup>.

Estos jóvenes hablan de una ciudadanía de segunda clase, que no es negada explícitamente, pero cuyo ejercicio real presenta barreras a través de la discriminación por parte de los adultos o de las clases más acomodadas. Existe la sensación de que hay una ciudadanía que se da entre iguales —los que tienen dinero— mientras que el resto no es considerado igual ante la ley, por lo que serían ciudadanos de segunda. Los jóvenes perciben desigualdad económica y de ingresos, pero la más acusada de todas las desigualdades es la que dice relación con las oportunidades, especialmente en los ámbitos de la educación y la salud.

La acusada sensación de exclusión entre los jóvenes da señales positivas respecto de las posibilidades de cambio. Mientras que la pobreza es un térmi-

(11) SERRANO, Claudia, FERNÁNDEZ, Juan y VALLE, Manuela. *Las representaciones sociales de los jóvenes respecto de la política y la democracia*. Santiago de Chile: Asesorías Para el Desarrollo, Proyecto FONDECYT N.º 1030206, 2004, p. 34.



no absoluto, la desigualdad y la exclusión social son fenómenos relativos que aluden a las oportunidades de integración que ofrece el sistema<sup>(12)</sup>. En la medida en que no exista mayor conciencia sobre el tema es poco probable, en consecuencia, que se avance en la solución de un problema que nos afecta a todos por igual y que atenta contra la posibilidad de desarrollo efectivo de la ciudadanía.

### 3 CONCIENCIA DE DERECHOS

Al decir que los chilenos tienen una «conciencia difusa» de sus derechos sociales aludimos a la combinación de dos percepciones encontradas. Por una parte se aprecia que los ciudadanos son capaces de nombrar una gran cantidad de derechos y que, desde esa perspectiva, tienen conciencia. Sin embargo, no saben a quién acudir cuando éstos son vulnerados, no reclaman ni cuestionan el sistema porque no ofrece un acceso equitativo a los mismos y atribuyen buena parte de la responsabilidad a las capacidades personales y al afán de emprendimiento individual.

Serrano y Vicherat (2001) destacan que en sus entrevistas se constata cierta reivindicación de los derechos ciudadanos: derecho a ser persona, sentirse parte, ser reconocido y ser tratado con respeto. *«Esto se expresa en un extendido reclamo por la calidad de los servicios públicos, el trato y el respeto de parte de los funcionarios y la capacidad de las agencias del Estado de escuchar y atender las necesidades sentidas de las personas (...) existe una percepción de no reconocimiento de derechos ciudadanos y un sentimiento de clara legitimidad y justicia en reclamarlos y defenderlos frente a la autoridad»*<sup>(13)</sup>.

Otro estudio<sup>(14)</sup> hace ver que estas reivindicaciones no son compartidas por los jóvenes de todos los niveles socioeconómicos. Los jóvenes pobres apuntan a reivindicarse como personas, para dejar de ser «pasadas a llevar». Su elaboración de derechos remite directamente al plano íntimo y personal, reclaman el derecho a la dignidad personal y a un trato digno, reclamo que se construye desde la experiencia de la humillación y el maltrato. Ellos no son capaces de nombrar sus derechos en forma positiva, sino sólo por negación, cuando no

(12) Para un acertado análisis sobre el fenómeno de la exclusión social en América Latina ver SOJO, Carlos. *Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión*, en E. GACITÚA y C. SOJO (eds.) *Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe*, San José de Costa Rica: FLACSO, Banco Mundial, 2000.

(13) SERRANO, Claudia y VICHERAT, Daniela. *¿Qué motiva a la gente a actuar en común? Estudio sobre la participación social en la Población Malaquías Concha Comuna de La Granja*, Serie Estudios Socio Económicos N.º 6. Santiago de Chile: CIEPLAN, 2001, p. 39.

(14) ESPINOZA, Vicente. *Ciudadanía y juventud. Análisis de los perfiles de oferta y demanda de las políticas sociales ante la nueva realidad juvenil*, Fondo para el Estudio de las Políticas Públicas. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago, 1999.

los tienen, lo que muestra que no tienen conciencia de derechos inalienables, sino sólo circunstanciales.

Para los jóvenes de otros estratos socioeconómicos en cambio, los derechos pueden ser individuales o colectivos, pero no remiten al plano íntimo. Los jóvenes trabajadores de clase media construyen sus derechos sobre la demanda de justicia y libertad. Apelan a la libertad de expresión, la salud, la educación y la información. Como es de esperar, son los jóvenes universitarios de clase media y media-alta los que expresan mayor fluidez a la hora de hablar sobre sus derechos. Sus temas no remiten únicamente a la reivindicación de derechos sociales, sino también al desarrollo personal, pero no desde la experiencia del maltrato, sino desde la percepción de tener el futuro por delante para desarrollarse como personas.

El derecho a la educación constituye una de las principales prioridades. Ésta es una constatación generalizada, que junto con el derecho a la salud, constituyen los ámbitos de derechos prioritarios para todos los ciudadanos, no sólo para los jóvenes. El Informe del PNUD 2000 identifica también otros derechos cuya posibilidad de satisfacción se liga principalmente a las políticas públicas, tales como la previsión de la mujer, pensiones que permitan la satisfacción de necesidades básicas, un desarrollo que sea medioambientalmente sustentable y la disminución de la delincuencia.

Los ciudadanos atribuyen prácticamente toda la responsabilidad por la satisfacción de estos derechos al Estado; no realizan un análisis crítico que atribuya responsabilidades compartidas al sistema económico y al sistema político. En el contexto de un modelo mixto para la provisión de educación, salud y pensiones, por nombrar sólo los componentes centrales del sistema, lo cierto es que la responsabilidad por la eficiente satisfacción de los derechos de las personas es compartida. Si bien el Estado es el último garante en la provisión de estos servicios, parte importante de la ciudadanía accede (o aspira a acceder) a servicios privados, sin embargo, cuando éstos no son provistos de manera satisfactoria, señala al Estado como el primer y principal responsable.

Tenemos, en consecuencia, que el grado de conciencia de derechos parece ser diferenciado según la clase social, siendo mayor entre las personas de estratos más altos. Si a ello agregamos la dificultad constatada para atribuir responsabilidades claras en la reivindicación de derechos sociales vulnerados, nos encontramos ante un panorama en el cual: i) la pobreza y la desigualdad atentan contra la posibilidad de satisfacción universal de derechos sociales y ii) quienes ven más vulnerados sus derechos son quienes tienen menos herramientas ciudadanas para reivindicarlos y exigir un acceso equitativo a los servicios que su satisfacción involucra.



## 4 PARTICIPACIÓN EN EL ESPACIO PÚBLICO

La ya mencionada retracción al mundo privado y el escaso sentido que adquiere la política en la vida cotidiana de las personas hablan de una relación entre el Estado y los ciudadanos que parece estar poco mediada por la participación, de una relación poco fluida, en ocasiones instrumentalizada y la mayor parte de las veces excesivamente formal y poco sustantiva.

*«... Crecimos en una dictadura la mayoría de nosotros, nos criamos y no nos enseñaron responsabilidad cívica, no nos enseñaron la responsabilidad de tener un voto en la mano, por ejemplo, la capacidad de uno como ciudadano que todos valemos iguales que cada uno tiene la posibilidad de poder elegir y de poder ver cómo se van a medir los destinos del país independiente de que quizás la política sea corrupta o no sea corrupta; pero, en realidad nosotros vemos la política, y no vemos gente<sup>(15)</sup>.»*

Ante la idea generalizada de que los ciudadanos se han distanciado de la política, el PNUD 2002 se pregunta si es que no será el sistema político el que se retractó frente a la ciudadanía. Las fuentes empíricas consultadas muestran que al menos desde la percepción de los ciudadanos, efectivamente predomina la idea de que el Estado se ha retractado, encerrándose en su propia lógica, sin ofrecer canales reales y auténticos de participación ciudadana.

Serrano y Vicherat (2001) contrastan los hallazgos de su investigación con la realidad de los años '80, donde los movimientos sociales contrarios a la dictadura compartían la esperanza de un futuro mejor en el que se generaran oportunidades de influencia ciudadana sobre el Estado y los procesos de toma de decisiones y señalan que con la pérdida de ese horizonte común, se perdió la ilusión de la participación popular y la confianza en la capacidad de influir en las decisiones que se toman.

Este sentimiento contrasta con los esfuerzos de política pública tendientes al diseño de una gran variedad de mecanismos para la participación de colectivos de usuarios en la implementación de programas sociales<sup>(16)</sup>, que sólo parecen ser conocidos y valorados por aquellos ciudadanos más informados y politizados, pero cuya percepción da cuenta del carácter excesivamente instrumental de estos espacios.

(15) La cita recoge la opinión de un joven de nivel socioeconómico medio, participante en grupo de discusión realizado para el citado estudio de Espinoza.

(16) Sobre los mecanismos de participación en programas sociales y su evaluación, véase GARCÉS, Mario y VALDÉS, Alejandra. *Estado del Arte de la Participación Ciudadana en Chile*. Santiago de Chile: OXFAM-GB, 1999; SERRANO, Claudia. *Participación social y ciudadana, un debate del Chile contemporáneo*. Santiago de Chile: Asesorías para el Desarrollo, 1999; RACZYNSKI, Dagmar y SERRANO, Claudia. *Lineamientos para construir una matriz de indicadores de participación social en programas nacionales participativos*. Santiago de Chile: Asesorías para el Desarrollo-División de Organizaciones Sociales, 1999.

La oferta gubernamental de participación carece de sentido para los ciudadanos. Como señala Tohá<sup>(17)</sup>, parece haber una suerte de sentido común que señala que la democracia no ha traído un cambio sustantivo en los niveles de participación. Serrano (1999) habla de una participación circunscrita a la ejecución de proyectos y no al traspaso de espacios de fortalecimiento de la ciudadanía. Garcés y Valdés (1999), por su parte, son críticos de los espacios existentes y señalan que la participación está pensada sólo como parte de las estrategias dirigidas a los más pobres y excluidos, bajo el supuesto de un estado rector y coordinador de la acción social de los grupos no integrados, que deja en mero discurso las intenciones de promover la participación frente a otros actores sociales.

Pero en un contexto en que la percepción de los ciudadanos acerca de la re-tracción del Estado resulta evidente, parece no ser menos cierto que la propia ciudadanía manifiesta poco interés en participar, abrir espacios y generar canales de relación con el Estado o, como señala el PNUD, que la gente tiene miedo y no se atreve a manifestar sus necesidades y puntos de vista. La participación en que están interesados los ciudadanos no guarda relación con la que ofrece el Estado o, simplemente, ni siquiera evalúa la oferta gubernamental porque se plantea, por definición, distinta de ella. Los ciudadanos no parecen tener interés en reconstruir el vínculo con el Estado a través de las formas tradicionales de participación.

En el caso de los jóvenes, Serrano, Fernández y Valle (2004) muestran que la mayoría de ellos afirma que los espacios de participación formales no satisfacen sus intereses, mientras que aquellos espacios que para ellos son relevantes son ignorados por el mundo político.

Lamentablemente las fuentes consultadas no aportan información suficiente para reconstruir el perfil socioeconómico de los ciudadanos según la forma en que perciben las posibilidades e instancias de participación de cara al Estado. En cualquier caso, la situación descrita parece bastante generalizada. Intentando introducir algunos matices vale la pena advertir que parte importante de las políticas y canales de participación que ha abierto el gobierno se dirigen a la población de menores recursos que, como se ha visto, es la que se encuentra más desencantada con la política y, probablemente, con la participación. En estos términos es posible concluir que el Estado no ha logrado construir una relación con los ciudadanos que permita revertir la situación generalizada de desencanto o, al menos, que los intentos estatales no encuentran demasiado eco en las percepciones de los ciudadanos.

(17) TOHÁ, Carolina. *La relación Individuo-Estado*. Santiago de Chile: Mimeo, 1999.



## 5 A MODO DE CONCLUSIÓN

Este trabajo comenzó por constatar el malestar y desencanto que manifiestan los chilenos con un modelo político-económico que desalienta las expresiones colectivas y solidarias y que, más bien, promueve el privatismo y las soluciones privadas a los problemas y necesidades individuales. Sería dable suponer que el desencanto por el que atraviesa la sociedad chilena es producto de un cierto nivel de conciencia sobre las desigualdades estructurales que Chile no ha sido capaz de resolver. Sin embargo, vimos que sólo los pobres y los jóvenes tienen conciencia de la desigualdad y la discriminación, porque la experimentan en carne propia, pero que el conjunto de la sociedad sólo manifiesta preocupación por la superación de la pobreza, pero no por promover y contribuir a la integración social de los excluidos.

La profunda desigualdad que divide a la sociedad chilena constituye, desde la perspectiva que acá se defiende, el principal obstáculo para el desarrollo de la ciudadanía. El ejercicio participativo o de ciudadanía presupone algunas condiciones: la existencia de sujetos libres y conscientes de sus derechos, capaces de poner en juego sus demandas e intereses y dispuestos a ejercer influencia en las decisiones públicas que se derivan de los espacios de ejercicio de su propia ciudadanía. En un escenario de exclusión, sólo una parte de la población cuenta con la posibilidad de sumarse a dicho ejercicio.

Constatamos las desiguales oportunidades al indagar sobre la conciencia de derechos que posee la ciudadanía y descubrir que sólo los estratos medios y altos conocen, reivindican y ejercen sus derechos, mientras que los pobres y excluidos no sólo los ven negados, sino que además, carecen de herramientas suficientes para concientizarse acerca de su exclusión.

Constatamos, además, que unos y otros sectores sociales manifiestan escaso interés por involucrarse en la deliberación y el debate público, situación que se explica en parte por la percepción de la inexistencia de canales para la participación sustantiva, pero que bien puede explicarse también, por la previamente constatada percepción de desencanto y desafección con un modelo que no responde a las expectativas de la gente. Si es que existe algún interés, éste se concentra una vez más, en las personas de mejor situación socioeconómica relativa.

Lo significativo de estos hallazgos es que da cuenta de vivencias diferenciadas por nivel socioeconómico acerca de la posibilidad de acción ciudadana. Estaríamos en presencia de dos tipos de ciudadanía. Una ciudadanía más bien consolidada, conciente de sus derechos, con posibilidades de disfrutarlos y



con cierto interés por los asuntos públicos en la medida en que se siente capaz de influir en ellos. Otra ciudadanía débil, que se percibe discriminada y en situación de desigualdad, que no valora los esfuerzos gubernamentales por ampliar sus posibilidades de acción y que tiene escaso interés y posibilidades de participar activamente en los asuntos públicos.

La voluntad política por avanzar en el fortalecimiento de la ciudadanía se topa, en consecuencia, con dos conjuntos de dificultades: el predominio de un modelo de convivencia individualista y discriminador y la persistencia de una profunda desigualdad estructural, que, de no enfrentarse, parece atentar persistentemente contra la posibilidad de modificar el modelo a través de la acción ciudadana.



# El protagonismo cívico de los jóvenes: autonomía, participación y ciudadanía<sup>(1)</sup>

Jorge Benedicto

Departamento de Sociología II  
Centro de Estructuras Sociales Comparadas  
UNED

## Sumario

1. ¿Una juventud «desenganchada»?
2. De la lógica de la emancipación a la conquista de la autonomía.
3. Experiencia cívica y participación.
4. Las condiciones de posibilidad del protagonismo cívico de los jóvenes
5. Referencias bibliográficas.

## RESUMEN

*Una gran mayoría de los adultos se lamenta de la falta de compromiso activo de los jóvenes con los asuntos colectivos y se muestra preocupado por la repercusión que ello pueda tener en el futuro de nuestras sociedades democráticas. Las instituciones tratan de remediarlo con diferentes estrategias dirigidas a impulsar la responsabilidad e implicación de los jóvenes en la esfera pública, pero los resultados no son alentadores. Buena parte del relativo fracaso de las políticas juveniles tiene que ver con la falta de reconocimiento de los jóvenes como ciudadanos, como miembros plenos de la comunidad. En el artículo se muestra que la estrategia más adecuada para comprometer activamente a los jóvenes con la sociedad en la que viven consiste en hacer posible su protagonismo cívico, asumiendo las características que hoy definen la condición juvenil, impulsando la conquista de su autonomía y la intervención en los procesos sociales y políticos.*

(1) Una primera versión de este texto fue presentada en el III Congreso Internacional de Ocio Juvenil Dinamia 2005, Elche, mayo de 2005. Los argumentos aquí expuestos proceden de los resultados de las investigaciones realizadas en el marco de un programa de investigación sobre «Juventud y ciudadanía» que, desde 1999, realizo con María Luz Morán y más recientemente con Emilio Luque. Las investigaciones han sido posibles gracias a la ayuda del Programa Nacional de I+D (PB90-0005) y del correspondiente programa de la Comunidad de Madrid (06/0010/2003).

**ABSTRACT**

*Many adults complain about the lack of active commitment of young people with collective matters and they are worried about the repercussion in the future of democratic societies. The institutions try to remedy this problem with different strategies for encouraging the responsibility and the engagement of young people in public sphere, but the results are not good. Most of the relative failure of youth policies concern the lack of recognition as citizen of young people, as members of community. In the article, it is argued that the best strategy to commit actively the young people in their society lies in doing possible their civic protagonism. For this it is necessary to accept the characteristics of the present youth condition, to encourage the conquest of their autonomy and the intervention in the social and political process.*

*«Hemos de aprender a escuchar, a reconocer  
las características de la experiencia juvenil  
tal cual es, sin pretender imponerles  
las categorías, los hábitos mentales  
y los modos de pensar propios de los adultos»*

(ALBERTO MELUCCI, 2001)

## 1 ¿UNA JUVENTUD «DESENGANCHADA»?

A los ojos de buena parte de la opinión pública los jóvenes actuales están muy poco interesados en los asuntos colectivos y, lo que es más importante, aparecen escasamente proclives a asumir responsabilidades en la esfera pública. De alguna manera, cabría interpretar que la incertidumbre que preside los recorridos vitales de los jóvenes se transmuta, en la mayor parte de las ocasiones, en alejamiento y escepticismo respecto a las cuestiones vinculadas con la esfera pública, especialmente en su dimensión más institucional. Esta situación no puede dejar de preocupar cuando se piensa en el futuro de la democracia en nuestras sociedades y en el tipo de ciudadano que estaría gestándose. Porque, en último término, la pregunta a hacer es si estamos ante una cuestión relacionada con el ciclo vital, es decir, cuando los jóvenes actuales lleguen a las edades centrales de su vida adulta mostrarán un grado de vinculación con lo público similar al que ahora tienen los adultos o, por el contrario, se trata de un problema generacional que tendrá, en tal caso, indudables repercusiones en un futuro próximo sobre el impulso cívico de las sociedades contemporáneas y la calidad de la vida democrática. Aunque diferentes evidencias disponibles muestran que los efectos se solapan, ello no puede hacer desaparecer la sensación de que los jóvenes viven de una manera más acusada un problema que afecta también al resto de la sociedad.

Al hablar de juventud, es ya casi una obviedad recordar la dialéctica diversidad-homogeneización que caracteriza a los jóvenes. Asumir esta dialéctica es, precisamente, uno de los grandes retos a los que tienen que hacer frente las diferentes soluciones institucionales implementadas en los últimos años para intentar remediar esa aparente falta de responsabilidad e implicación ju-



venil en la marcha de los asuntos colectivos. Estas iniciativas, alentadas en la mayor parte de las ocasiones desde los poderes públicos, pueden agruparse de acuerdo a tres grandes tipos de estrategias. Por una parte, el desarrollo de políticas sociales que buscan favorecer la emancipación juvenil y/o la integración socioeconómica de los jóvenes; tales como planes de vivienda joven, programas de empleo juvenil, etc. En segundo lugar, la puesta en marcha de programas de educación cívica, en muchos casos integrados en el currículum escolar y en otros como componente de acciones de educación no formal; los ejemplos son muy variados, desde los interesantes proyectos patrocinados por las autoridades australianas o canadienses durante la década de los 90, pasando por la implantación de la educación cívica en el currículum escolar británico o la propuesta actual del Ministerio de Educación de introducir una asignatura de educación para la ciudadanía en la educación no universitaria de nuestro país. En tercer lugar, la realización de proyectos dirigidos a favorecer la participación juvenil en sus diferentes dimensiones; en este caso, los ejemplos son incontables y pueden ir desde los proyectos que ofrecen las casas de la juventud de muchos de nuestros pueblos hasta los proyectos incluidos en el programa Juventud de la Unión Europea, por sólo citar dos ámbitos contrapuestos.

No es éste el lugar para analizar las diferentes estrategias institucionales utilizadas para tratar de comprometer a los jóvenes, que en su mayoría suelen vincularse al siempre sugerente término de la ciudadanía activa<sup>(2)</sup>. No obstante, conviene detenerse brevemente en algunos de los problemas habituales en este tipo de iniciativas que, además, suponen obstáculos importantes para conseguir el objetivo que persiguen. La crítica que de una manera más clara cabe realizar es que la mayor parte de estos programas constituyen soluciones ideadas «desde arriba» para cubrir lo que se considera una deficiencia relevante para la marcha de la sociedad. Y dentro de este planteamiento, el joven, en vez de ser el sujeto de la acción, el actor protagonista de la implicación en el espacio público, se convierte meramente en un objeto de la actuación pública. Esta posición atribuida a los jóvenes tiene mucho que ver con la imagen de juventud con la que se sigue trabajando, anclada aún hoy en el modelo clásico y tradicional de reproducción social. En este modelo, las nuevas generaciones tienen que pasar un periodo de espera o tránsito hasta que se integran en la sociedad y son reconocidos como miembros de la misma. Durante este periodo, el joven se encuentra en una situación indeterminada, ha dejado de ser niño pero todavía no es un adulto, lo que produce esa habitual definición en negativo de la juventud: el joven es definido por lo que no tiene, por lo que todavía no ha logrado, bien sea el empleo, la vivienda propia, o la formación de una nueva familia, etc. (Benedicto y Morán, 2003).

(2) Para un análisis detallado de los significados asociados al concepto de ciudadanía activa y a su utilización en la vida política véase J. BENEDICTO, y M. L. MORÁN (2002).

Esta definición social de lo que es ser joven, aún imperante en buena parte de los planteamientos políticos, sociales e, incluso, investigadores, ignora las nuevas condiciones de la integración social de los jóvenes, dominadas por la incertidumbre y la transitoriedad. En un entorno sometido a profundos cambios, los jóvenes se incorporan a la sociedad inmersos en un proceso de creciente individualización donde las perspectivas y los riesgos se multiplican, las decisiones se tornan reversibles y las expectativas de futuro se diluyen en un presente incierto.

En último término, el gran obstáculo al que se enfrentan muchos de estos intentos de que los jóvenes se responsabilicen y comprometan socialmente es que no se les reconoce su condición de miembros plenos de la comunidad, de ciudadanos en pie de igualdad con el resto. Como mucho se les trata de ciudadanos incompletos o ciudadanos futuros. Pero, ni en la teoría ni en la práctica, se les reconoce a los jóvenes la condición de ciudadanos y, por consiguiente, su capacidad y legitimidad para influir en los procesos políticos y sociales de su comunidad. El resultado es el callejón sin salida en el que se encuentran sumidas muchas de nuestras políticas de juventud. Unas políticas que se debaten entre las dificultades para abordar las necesidades de los jóvenes desde una perspectiva integral y el poco entusiasmo que éstos muestran ante iniciativas teóricamente dirigidas a cubrir sus demandas, lo cual desemboca bastante a menudo en lo que algunos califican como «políticas residuales para cuestiones periféricas» (2003).

Para hacer frente a muchos de estos problemas es preciso, a mi juicio, empezar a trabajar desde otra perspectiva en la que, por una parte, se asuma con todas las consecuencias las características que hoy definen la condición juvenil y, por otra, se reconozca la plena ciudadanía de los jóvenes o, lo que es lo mismo, se haga posible, social y políticamente, su protagonismo cívico en la esfera pública de nuestras sociedades. Ahora bien, para que este reconocimiento de los jóvenes como actores con capacidad de influencia social y política no quede reducido a una mera apelación retórica se debe dar una serie de requisitos que hay que analizar con mayor detalle.

## 2 DE LA LÓGICA DE LA EMANCIPACIÓN A LA CONQUISTA DE LA AUTONOMÍA

El primer requisito para que el protagonismo cívico de los jóvenes sea una realidad sociopolítica es asumir la nueva dinámica de la juventud en las sociedades de la segunda modernidad.



En el esquema clásico de la sociedad moderna, el ciclo vital se desarrollaba de acuerdo a unas fases definidas social y normativamente, tránsito de una edad social a otra seguía una secuencia previsible, donde los factores estructurales, tales como la clase social, el capital cultural o la adscripción étnica, desempeñaban un papel fundamental como elementos de determinación de las diferentes posiciones sociales. Dentro de este esquema, la juventud se ha conceptualizado como una etapa de transición a la edad adulta que se plasma en una serie de trayectorias preestablecidas, tanto en la esfera privada, en forma de abandono del hogar familiar para la creación de una nueva unidad doméstica, como en el ámbito colectivo, al pasar desde la escuela al mundo laboral, lo que, por ende, implica la incorporación al mundo social y político. Aunque ambas transiciones son fundamentales en este modelo de reproducción social, y se han desarrollado habitualmente de manera coordinada (tanto personal como institucionalmente), es evidente que el acceso al trabajo constituye el gozne alrededor del cual gira todo el esquema, por cuanto es el que proporciona los recursos económicos necesarios para independizarse de los padres y crear una nueva familia, garantiza el acceso a los derechos sociales del Estado de bienestar y define la posición social del individuo.

En esta concepción de la juventud, la transición está dirigida a un único y fundamental objetivo social, conseguir la emancipación, es decir, dejar de ser joven para convertirse en adulto y ser reconocido como tal. La etapa de moratoria o espera que se identifica con la etapa juvenil finaliza con la emancipación, que supone la expresión por parte del individuo de una identidad estable como adulto y como ciudadano. Y en ambos casos esta identidad se identifica con la asunción de responsabilidades: es adulto aquél que es capaz de responsabilizarse de su propio destino personal y es ciudadano aquél que tiene una serie de responsabilidades en la marcha de los asuntos colectivos. La emancipación, pues, tiene una doble cara que no debe olvidarse: liberarse de las dependencias familiares e institucionales, al tiempo que integrarse en las redes de dependencia de la vida adulta (Garrido y Requena, 1996).

La lógica de la emancipación es, pues, una lógica lineal y evolutiva en la que apenas caben retrocesos o desajustes respecto a las trayectorias preestablecidas, hasta el punto de que, como bien señala Bontempi (2003), en esta concepción de la reproducción social sólo existen dos resultados posibles, la integración o la marginación, quedando excluidas las situaciones intermedias. Todo está dirigido a sentar las bases de un individuo teóricamente autónomo e independiente y ello sólo parece conseguirse cuando se ha roto con la indeterminación característica de lo juvenil y se ha sustituido por la seguridad de lo adulto.

Esta lógica de la emancipación corresponde a un tipo de sociedad, como era la sociedad moderna industrial, en la que los roles asociados a la edad gozaban de un alto grado de definición social. El estatus de adulto venía acompañado de una serie de significados que no ofrecían muchas dudas; ser adulto era una categoría social con un significado social, económico y político claramente delimitado. La dinámica de la juventud estaba, por consiguiente, presidida por el objetivo de la emancipación, que se convertía así en el criterio central que debía orientar tanto la labor de los poderes públicos como el trabajo formativo con los jóvenes. El problema surge cuando esta lógica no responde a la nueva dinámica de la juventud en las sociedades posindustriales de esta segunda modernidad.

En efecto, en las últimas décadas asistimos a una profunda transformación de los procesos de transición a la edad adulta. Las transiciones se hacen mucho más largas y complejas, la secuencia previsible de acontecimientos desaparece, las trayectorias preestablecidas se rompen en múltiples trayectos biográficos, todo ello en un entorno presidido por el incremento de la incertidumbre, la proliferación de experiencias y la individualización (Evans y Furlong, 1997). De la lógica lineal-evolutiva de la emancipación pasamos a procesos reticulares en los que predominan las decisiones reversibles, los resultados transicionales ya no vienen determinados por las condiciones sociales de partida, aun cuando sigan teniendo una influencia importante, y en los que los peligros de fracaso se multiplican.

Varios son los rasgos de esta nueva dinámica de la juventud en los que conviene insistir. Por una parte, los jóvenes tienen que hacer frente, de una manera más acusada que los adultos, a las ventajas e inconvenientes derivadas de un incremento exponencial de las oportunidades vitales (Melucci, 2001). De este ensanchamiento del horizonte de posibilidades deriva la necesidad de elegir casi constantemente entre distintas opciones que, en último término, apuntan hacia cursos vitales diferentes, y a veces contrapuestos (volver a estudiar después de una experiencia inicial en el mercado de trabajo; abandonar pronto el hogar familiar o mantenerse en él hasta lograr una integración socioeconómica casi plena; volver a la casa parental tras una ruptura de pareja, etc., son algunas de las elecciones que tienen que hacer muchos jóvenes actuales). Incluso en aquellos casos en los que las condiciones materiales reducen al máximo el rango de elección posible, la experiencia cultural de la autoproducción biográfica tiene hoy tal fuerza que los jóvenes tienden a interpretar sus trayectorias vitales en términos de decisión y responsabilidad individual. Las consecuencias en forma de autoinculpación individual de los fracasos ha sido puesta de manifiesto en bastantes ocasiones y por bastantes especialistas (Furlong y Cartmel, 1997).



Podría argumentarse que en todos los tiempos y lugares los individuos realizan, con más o menos libertad, elecciones que determinan sus recorridos biográficos. Aunque esto no deje de ser cierto, la ampliación de las oportunidades, el mayor campo de acción y la experiencia de la necesidad de elegir se han incrementado de tal manera que hoy los jóvenes se convierten, en mucha mayor medida, en actores responsables de su proceso de individualización. Pero la verdadera transformación respecto a etapas anteriores es que estas decisiones han perdido buena parte de su estabilidad y permanencia para convertirse en decisiones transitorias y reversibles, hasta el punto que si hubiera que destacar un rasgo de la dinámica actual de la juventud en las sociedades globales éste sería el de las trayectorias reversibles (EGRIS, 2001). El aumento de las oportunidades no puede hacer olvidar el paralelo aumento de los riesgos, una combinación que lleva a los jóvenes a experimentar trayectos provisionales en los diferentes órdenes de sus vidas (en las relaciones familiares, en el ámbito laboral, en las relaciones de pareja, de amistad, etc.) que dejan de tener a los adultos como referencia necesaria para pasar a conceptualizarse como propios y característicos de la condición juvenil, reforzándose así el carácter auto-referencial de la definición de juventud (Bontempi, 2004).

A todo lo anterior hay que añadir las nuevas condiciones sociales de la dependencia juvenil. En nuestras sociedades globales la dilatada dependencia económica de muchos jóvenes respecto a sus padres se ve contrabalanceada por el aumento de su autonomía y libertad individual en otros ámbitos significativos de su vida como las relaciones afectivas, las pautas de consumo, los estilos de vida, etc. Asimismo, es importante tener en cuenta la pérdida de centralidad del trabajo como esfera de formación de las identidades juveniles y su sustitución por las actividades de ocio y consumo. También la mayor dedicación de los jóvenes a tareas formativas, con la consiguiente ausencia de responsabilidades familiares y laborales, les sitúa en una posición más favorable para construir su propia autonomía personal. Los jóvenes se mueven, pues, en una situación un tanto paradójica: mientras que en algunos ámbitos siguen siendo enormemente dependientes, en otros son prácticamente autónomos y responsables de sus proyectos vitales. Es una situación que Ahier y Moore (1999) han calificado de *dependencia ambigua*<sup>(3)</sup>.

De la lógica de la emancipación que identificaba el acceso a la edad adulta, y por tanto el dejar de ser joven, con llegar a ser un individuo autónomo pasamos, pues, a la construcción de la autonomía como elemento definitorio de

(3) Los resultados del reciente Informe Juventud en España aportan múltiples evidencias de las nuevas condiciones sociales en que se desenvuelve la dependencia juvenil en España y muestra con claridad que dependencia y autonomía no son dos conceptos contrapuestos, por lo menos en el caso de los jóvenes.

la dinámica de la juventud actual. Como, de manera muy certera, ha argumentado recientemente Andreu López Blasco, el verdadero problema hoy es seguir anclados en un esquema antiguo para hacer frente a un fenómeno nuevo, de tal forma que seguir poniendo todo el énfasis en lograr la emancipación de los jóvenes, entendida como liberación de exigencias y obligaciones externas, puede suponer que éstos queden descolgados de las instituciones sociales, que, de esta manera, se liberan de ellos (López Blasco, 2005). El objetivo social, por consiguiente, pasa a ser la conquista por parte de los jóvenes de su propia autonomía; una conquista que, además, no implica necesariamente disfrutar de las condiciones que se atribuían tradicionalmente al adulto emancipado, sino que se desarrolla habitualmente en situaciones de dependencia.

### 3 EXPERIENCIA CÍVICA Y PARTICIPACIÓN

La discusión previa sobre la dinámica actual de la juventud nos permite arrojar una nueva luz sobre otro de los componentes fundamentales para que el protagonismo cívico de los jóvenes sea realidad, me refiero a la construcción de su experiencia cívica como actores que están presentes, son reconocidos socialmente como tales, participan y ejercen influencia en el espacio público.

Cualquier reflexión sobre este tema debe comenzar poniendo en cuestión nuevamente esa vieja idea del joven como ciudadano futuro, una vez que la ecuación adulto igual a ciudadano, sostenida sobre la lógica de la emancipación, ha perdido sus bases socioeconómicas e intelectuales en las sociedades actuales. Llegar a ser ciudadano y llegar a ser adulto son dos procesos que en las sociedades de la segunda modernidad no siempre progresan de manera paralela y que, en ocasiones, divergen de manera significativa, aunque en muchas otras sigan presentando evidentes puntos de contacto. La cuestión, por tanto, sobre la que debemos pensar es cómo acceden los jóvenes a la condición de ciudadano, cómo se hacen ciudadanos, más allá de la perspectiva formal que lo sitúa en la mayoría de edad para los derechos civiles y políticos y en la incorporación al mundo laboral para los derechos sociales<sup>(4)</sup>.

Si situamos en primer plano la dimensión sustantiva de la ciudadanía y el ejercicio activo de la misma, podremos estar de acuerdo en que los individuos no se convierten en ciudadanos en un momento determinado, establecido a priori en el ordenamiento jurídico-institucional, sino que, por el contrario, el

(4) La producción reciente en teoría de la ciudadanía ha insistido en criticar la utilización de la idea formal de ciudadanía como principio normativo que oculta su evolución, funcionamiento y transformación, paralelamente a los grandes procesos que configuran la vida social en cada momento histórico (véase, entre otros, Roche, 1992 y Siim, 2000).



acceso a la ciudadanía es un proceso que se construye socialmente a través de una serie de prácticas que permiten a los individuos estar presentes en la esfera de lo público y les otorgan un reconocimiento por parte del resto de miembros. Y es que como dice la clásica definición de Turner (1993: 2), la ciudadanía puede definirse «*como un conjunto de prácticas que definen a una persona como miembro competente de una sociedad*». Pues bien, en el caso de los jóvenes, esta situación se torna aún más significativa, si se tienen en cuenta las dudas y debates que existen sobre su condición de ciudadanos. Los jóvenes, por tanto, se hacen ciudadanos cuando irrumpen en la esfera pública, ejercen los derechos que van adquiriendo y reclaman su participación en la toma de decisiones colectivas; es decir, realizan una serie de prácticas que van dando forma a una peculiar experiencia cívica.

Para obtener una idea certera de la experiencia cívica de los jóvenes en nuestra sociedad hay que empezar por tener en cuenta las condiciones sociales, económicas y políticas en las que se desarrolla. Unas condiciones, en general, bastante poco favorables a la irrupción en la esfera pública de las nuevas generaciones, tanto por los obstáculos institucionales existentes como por las crecientes dificultades que encuentran para la integración socioeconómica que amenazan con proporcionar a los jóvenes una autonomía sólo virtual que funciona como elemento de legitimación del orden social imperante (Rodríguez Victoriano, 1999). Este entorno problemático junto a las representaciones culturales que lleva asociada la incorporación a la esfera pública explicaría, según los resultados de nuestras investigaciones, los rasgos más evidentes de la experiencia cívica de los jóvenes<sup>(5)</sup>. El primero de los rasgos a destacar es la *fragmentación*. La experiencia cívica de los jóvenes, en la mayor parte de los casos, se configura de manera muy episódica y apenas guarda relación con las experiencias en otros ámbitos de su vida, lo que explica el poco interés que se le concede, la escasa significatividad que posee en comparación con otros ámbitos de la vida cotidiana y, sobre todo, la escasa capacidad de influencia que la experiencia cívica parece tener sobre las actitudes, opiniones y comportamientos que los jóvenes mantienen sobre otras cuestiones de índole colectivo. El segundo rasgo es la *subjetivización*. Ser ciudadano, en el sentido que aquí le estamos dando, se tiende a convertir en una responsabilidad individual, de tal forma que la dimensión colectiva se desvanece en buena medida en beneficio de explicaciones individualistas. El tercer rasgo a destacar es la *ambivalencia*. Los jóvenes se encuentran presionados por los adultos para que demuestren su capacidad de autonomía para gestionar los proyectos individuales y colec-

(5) Esta experiencia cívica explica en buena medida la visión que los jóvenes tienen sobre lo que significa ser ciudadano. En MORÁN y BENEDICTO (2003) puede encontrarse una aproximación genérica a las representaciones sociales sobre la ciudadanía entre los jóvenes españoles.

tivos, para que asuman responsabilidades en la sociedad, pero, al mismo tiempo, perciben que no se remueven los obstáculos que les retienen en una red cada vez más densa de dependencias y se les dificulta un tipo de intervención en los procesos sociales y políticos que pudiera modificar de manera sustantiva las previsiones establecidas por los adultos.

En estas condiciones la participación juvenil adquiere una importancia fundamental como referencia imprescindible en la construcción de una experiencia cívica más rica y eficaz, por medio de la cual el joven se convierte en miembro pleno de la sociedad y presiona para ser reconocido como tal por los adultos. Pero una vez más para entender todo lo relacionado con la participación de los jóvenes en la esfera pública es preciso ser conscientes de las transformaciones de la acción colectiva en las sociedades postindustriales: el contexto relativamente desinstitucionalizado de la acción política, la mezcla de orientaciones universalistas y particularistas, la movilización contingente y multifacética (Benedicto, 2004). Hablar, pues, de cómo se implican hoy los jóvenes en lo público exige tener muy en cuenta estas nuevas condiciones.

El mito de la juventud contestataria de los años 60 ha dejado paso a otro mito, el de la apatía y desinterés de los jóvenes hacia lo político y, en general, hacia todo lo colectivo. Frente a este nuevo mito, algunos de los estudios más interesantes que se han preocupado por investigar cómo los jóvenes experimentan lo político muestran, por el contrario, que éstos poseen una percepción bastante bien formada de los temas que les afectan, pero también coinciden al señalar que la política institucional o, en sus propios términos, la política adulta los excluye, por lo que tienden a buscar otras formas de actividad (O'Toole, Marsh y Jones, 2003). Estas nuevas formas de implicación cívica de los jóvenes se caracterizan por su carácter fluido y poco diferenciado, por la mezcla de canales de expresión, por la pluralidad de espacios y significados que les llevan a integrar desde la participación política más o menos formalizada a la participación social organizada o a diversas formas de voluntariado, por sólo citar algunos casos conocidos. Pero, en general, lo que les distingue es el intento de separarse, real o simbólicamente, de la política formal, de la que desarrollan los políticos en las instituciones, lo que puede llevar a conclusiones equivocadas, en tanto en cuanto el propósito explícito, manifestado por muchos jóvenes, de que la actividad que desarrollan no sea calificada de política responde a un intento de conseguir la legitimación social en contextos de fuerte desvalorización de la política institucional.

El modelo emergente de participación juvenil, al que apuntan estas nuevas formas de implicación cívica, presupone la implicación de sujetos autónomos que experimentan diferentes maneras de influir en los procesos sociales y po-



líticos, contrariamente al modelo clásico de los movimientos juveniles que utilizan la acción política como instrumento para la emancipación. De una política orientada al futuro pasamos a una política que se concentra en el presente (Bontempi, 2004). El reto al que se enfrentan las instituciones es, pues, diseñar programas que integren esta nueva realidad de la participación juvenil, en los que el objetivo no sea tanto educar a los jóvenes para que desarrollen predisposiciones participativas estables en un futuro o adquieran determinadas competencias, sino más bien buscar su implicación directa en el propio proceso de desarrollo de la iniciativa, para lo que se requieren dos condiciones: en primer lugar, reconocerles como actores capaces autónomamente de asumir responsabilidades colectivas; en segundo lugar, hacer posible que ejerzan influencia política.

## 4 LAS CONDICIONES DE POSIBILIDAD DEL PROTAGONISMO CÍVICO DE LOS JÓVENES

Comenzaba este texto argumentando que la estrategia más adecuada para comprometer activamente a los jóvenes en la marcha de los asuntos colectivos de la comunidad, superando al mismo tiempo el actual *impasse* de la acción político-institucional dirigida a este grupo, pasa por sentar las bases que hagan posible un protagonismo cívico de los jóvenes que potencie la conquista de su autonomía y la intervención en los procesos sociales y políticos.

A lo largo de las páginas anteriores ha debido quedar claro que si se pretende articular una propuesta realista y eficaz, alejada tanto de la despolitización neoliberal como de la ingenuidad comunitarista, es necesario partir del reconocimiento sociopolítico de la ciudadanía plena de los jóvenes, asumiendo la tupida red de dependencias en las que, la mayoría de ellos, se encuentran insertos. Pero, como bien han demostrado los teóricos de la diferencia, el reconocimiento de un grupo como público cualificado para entrar en la esfera pública, participar e influir en las decisiones no es suficiente. Hay que crear las condiciones necesarias para que los jóvenes, no en tanto que futuros adultos sino como sujetos que tratan de conquistar nuevos ámbitos de autonomía, ejerzan la ciudadanía, es decir, participen junto a otros en las diferentes dimensiones de la esfera pública, pongan en práctica sus derechos, asuman responsabilidades y compromisos.

Entre las condiciones a considerar está la construcción de entornos socioeconómicos e institucionales favorables para la adquisición por parte de los jóvenes de los recursos de ciudadanía (derechos y deberes, competencias, virtudes cívicas) y, lo que aún es más importante, para que puedan llegar a ser ac-

tivados en forma de acción cívica. Los contextos sociales con profundas desigualdades o aquellas estructuras institucionales que no proporcionan espacios reales de participación suponen un obstáculo importante para que los jóvenes puedan acceder a la esfera pública y ejercer la ciudadanía. Otra de las condiciones a tener en cuenta es la necesidad de replantearse los contornos actuales de la participación, de acuerdo a los nuevos modelos de implicación juvenil que emergen en las sociedades contemporáneas. Por último, es necesario poner en marcha una verdadera política de la influencia que dote a los jóvenes de una voz eficaz en aspectos concretos como puede ser la definición de la agenda de temas del debate o su enunciación pública (Benedicto y Morán, 2003: 60-61).

Pero, en último término, la posibilidad de un protagonismo cívico de los jóvenes pasa por admitir la posibilidad de que su compromiso activo con la comunidad ponga en cuestión los valores dominantes y las estructuras de participación establecidas. El ejercicio de la ciudadanía por parte de sujetos autónomos introduce, en ocasiones, un evidente desafío que los adultos suelen interpretar como signos de inmadurez política en vez de reconocer el potencial de innovación que puede llevar consigo.

## 5 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AHIER, J., y R. MOORE. Post-16 Education, Semi-dependent Youth and the Privatisation of Inter-age transfers: re-theorising youth transition. *British Journal of Sociology of education*, 20 (4), 1999, pp. 515-530.
- BENEDICTO, J. ¿Hacia una política participativa? *Zona abierta*, 106/107, 2004, pp. 225-260.
- BENEDICTO, J., y M. L. MORÁN. *La construcción de la ciudadanía activa entre los jóvenes*. (<http://www.injuve.mtas.es>), 2002.
- Los jóvenes, ¿ciudadanos en proyecto?, en J. BENEDICTO y M. L. MORÁN (eds.), *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*, Madrid: Injuve, 2003.
- BONTEMPI, M. Viajeros sin mapa. Construcción de la juventud y recorridos de la autonomía juvenil en la Unión Europea. *Revista de Estudios de Juventud*, edición especial 25 aniversario de la Constitución Española, 2003, pp. 25-44.
- *De l'imaturité politique des jeunes. Lectures anglo-saxonnes réalités méridionales*. Colloque Adolescence méditerranéennes. L'espace public à petit pas, París, 2004.
- E.G.R.I.S. Misleading Trajectories: Transition Dilemmas of Young Adults in Europe. *Journal of Youth Studies*, 4 (1), 2001, pp. 101-108.



- EVANS, K., y A. FURLONG. Metaphors of youth transitions: niches, pathways, trajectories or navigations, en J. BYNNER, *et al.* (eds.), *Youth, Citizenship and Social Change in an European Context*, Ashgate: Aldershot, 1997.
- FURLONG, A. y F. CARTMEL. *Young People and Social Change. Individualization and risk in late modernity*. Buckingham: Open University Press, 1997.
- GARRIDO, L., y M. REQUENA. *La emancipación de los jóvenes*. Madrid: Injuve, 1996
- GIMÉNEZ, L. Las políticas de juventud: hacia unas políticas emancipatorias, en J. BENEDICTO y M. L. MORÁN (eds.), *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*. Madrid: Injuve, 2003.
- LÓPEZ BLASCO, A. Familia y Transiciones: Individualización y pluralización de formas de vida, en *Informe Juventud en España 2004*. Madrid: Injuve, 2005.
- MELUCCI, A. Silencio y voz juveniles. Individualidad y compromiso en la experiencia cotidiana de los adolescentes, en A. MELUCCI, *Vivencia y convivencia. Teoría social para una era de la información* (edición de J. Casquette). Madrid: Trotta, 2001.
- MORÁN, M. L., y J. BENEDICTO. «Visiones de la ciudadanía entre los jóvenes españoles». *Revista de Estudios de Juventud*, Edición especial 25 aniversario de la Constitución Española, 2003, pp. 109-128.
- O'TOOLE, T; D. MARSH y S. JONES. «Political Literacy Cuts both Ways: The Politics of Non-Participation among Young People». *The Political Quarterly*, 2003, pp. 349-360.
- ROCHE, M. *Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society*. Cambridge: Polity Press, 1992.
- RODRÍGUEZ VICTORIANO, J. M. La sorpresa no era la emancipación adulta: autonomía virtual y dependencia real en la juventud española de la década de los noventa. *Revista de Estudios de Juventud*, n.º 45, 1999, pp. 103-112.
- SIIM, B. *Gender and Citizenship*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- TURNER, B. Contemporary Problems in the Theory of Citizenship, en B. TURNER (ed.), *Citizenship and Social Theory*. Londres: Sage, 1993.



# Praxis ciudadana de los excluidos: el caso de los «sin papeles»

Anna Alabart Vilà

Profesora de Sociología  
Universidad de Barcelona

## Sumario

1. El caso de los «sin papeles»: presentación del tema. 2. El movimiento de inmigrantes y sus organizaciones en Cataluña. 3. La movilización de los «sin papeles». 3.1. Factores desencadenantes. 3.2. El encierro y la huelga de hambre. 3.3. La implicación de los ciudadanos: — la decisión de cooperar — tipos de acción colectiva que se desarrollan. 4. Reflexiones finales.

## RESUMEN

*El presente artículo se basa en uno de los capítulos de **La ciudadanía proactiva: los retos de la democracia**, trabajo de investigación realizado en el Departamento de Teoría Sociológica de la Universidad de Barcelona bajo la dirección de Salvador Giner<sup>(1)</sup>. El estudio constituye un esfuerzo por comprender cuáles son los mecanismos propios de la participación y quiénes son los ciudadanos políticamente activos (proactivos) en aquellos casos (numerosos) en los que se desarrollan movilizaciones singulares, es decir, no prototípicas.*

*Lo que se expone a continuación tiene como protagonistas primeros a los inmigrantes «sin papeles» que, el 20 de enero de 2001, se encerraron en la iglesia de Santa María del Pi de Barcelona e iniciaron una huelga de hambre. El encierro permitió observar y analizar la praxis ciudadana de los excluidos, los mecanismos que se pusieron en funcionamiento, las relaciones con la sociedad civil organizada, y las consecuencias que sus acciones tuvieron en la creación de la conciencia colectiva y en la participación ciudadana. También fue posible comprobar el papel decisivo de medios de comunicación como difusores de los acontecimientos y de sus causas.*

(1) Se desarrolló entre enero de 2001 y diciembre de 2003, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (proyecto n.º BSO2000-0660).



## ABSTRACT

*This paper is based on a chapter of **La ciudadanía proactiva: los retos de la democracia** (Pro-active citizenship: democracy's challenges), a research project performed at Barcelona University's Department of Sociological Theory under the direction of Salvador Giner<sup>(2)</sup>. The study aims to establish the mechanisms of participation and to pinpoint which citizens are politically active (pro-active) in the numerous cases of singular (i.e. non-prototypical) mobilisations.*

*The paper focuses on the undocumented immigrants who, on 20 January 2001, staged a sit-in at the Church of Santa Maria del Pi in Barcelona and commenced a hunger strike. The sit-in was an opportunity to observe and analyse the practice of citizenship among the excluded, the mechanisms implemented, relations with organized civil society, and the consequences of their actions on the creation of a collective awareness of citizens' involvement. It also afforded a chance to observe the decisive role of the media in disseminating events and their causes.*

(2) Performed between January 2001 and December 2003, financed by Spain's Education and Culture Ministry (project n.º BS02000-0660).

# 1 LOS INMIGRANTES «SIN PAPELES»: PRESENTACIÓN DEL TEMA

El *movimiento de inmigrantes* tiene una historia relativamente reciente. Sus inicios van ligados a la situación de irregularidad que, en el Estado español, se da a partir de 1985. Hasta entonces eran pocos los extranjeros que llegaban a Barcelona. Además, la mayoría de ellos formaba parte de la denominada *extranjería rica*: alemanes, franceses, ingleses. Progresivamente la distribución según procedencia de la población inmigrada tiende a invertirse; también lo hacen sus características socioeconómicas. La regularización de 1991 pone de manifiesto que los países en vías de desarrollo constituyen la principal área emisora de la inmigración en Barcelona y Cataluña<sup>(3)</sup>.

Las sucesivas leyes de extranjería<sup>(4)</sup>, al introducir dificultades crecientes en el proceso de consecución del estatuto de residencia, habían incidido negativamente en la posibilidad de obtener trabajo en el mercado formal y de conseguir una vivienda digna sin ser objeto de abusos y segregaciones, convirtiendo así al colectivo de inmigrantes en el más vulnerable de nuestra sociedad. Al extremo, cabe preguntarse si formaban parte de ella.

El círculo —en este caso no podemos referirnos a un «círculo virtuoso» porque jamás lo fue— quedó definitivamente roto con la aprobación de la ley que entró en vigor el 23 de enero del año 2001<sup>(5)</sup>. Coincidió además con una serie de acontecimientos ocurridos en el municipio de El Ejido, que ponían más al descubierto, si cabe, la dominación económica, cultural, política y religiosa de la que eran objeto los inmigrantes<sup>(6)</sup>.

La ley 8/2000 consolidaba la división entre los extranjeros legales (con residencia o estancia en España reconocida) y los irregulares (ilegales), negando

(3) En el año 2000, los procedentes de la Unión Europea en Cataluña representaban aproximadamente un 22 % del total de los inmigrantes. En España tenían mayor peso: sobrepasaban el 33 %.

(4) Ley Orgánica 7/1985 de 1 de julio; Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero; Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; referidas todas a los derechos y libertades de los extranjeros en España.

(5) Para un análisis del debate sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Ley orgánica 8/2000, fundamentalmente en los aspectos referidos a derechos de reunión, manifestación, asociación, trabajo, sindicación y huelga de los extranjeros irregulares, puede consultarse el libro de José Antonio González Casanova, *Dret fonamentals i Llei d'extranjería*. Barcelona: Ed. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Econòmics, 2001.

(6) El caso de El Ejido, además de su vertiente racista, pone de manifiesto la existencia de unas relaciones económicas propias de los inicios del capitalismo.

a estos últimos los derechos fundamentales de reunión, manifestación, asociación, trabajo, sindicación y huelga. La ley afectaba directamente a todos los que hubieran llegado al territorio español después del 1 de julio 1999<sup>(7)</sup>. La desprotección y arbitrariedad a la que quedaban sometidos quienes «no tenían papeles» eran realmente alarmantes<sup>(8)</sup>. Y el conflicto estalló<sup>(9)</sup>. «*Los papeles o la muerte*». Era el 20 de enero de 2001. La decisión se verbalizaba en la Plaza Cataluña de Barcelona y se ponía en práctica en la Iglesia de *Santa María del Pi*, situada en el casco antiguo de la ciudad.

La movilización de los «sin papeles», permitió, analizar todos los aspectos que, explícitamente, constituían nuestro objetivo teórico. Tenía, además, la ventaja de acotar la observación de los hechos en un tiempo breve<sup>(10)</sup> y en un espacio concreto<sup>(11)</sup>.

El texto que sigue se ha estructurado en tres partes: la primera, que ofrece una *panorámica global* sobre el movimiento de inmigrantes en Cataluña; la segunda, dedicada al *encierro y la huelga de hambre*, donde se exponen los factores desencadenantes del encierro y la implicación de los ciudadanos<sup>(12)</sup>, analizando las dinámicas de participación y *proactividad* generadas, en clave de solidaridades y redes de relación. Y, por último, un apartado específico de *reflexiones finales*, destinado a sistematizar las respuestas a algunas de las preguntas que orientaron el estudio, partiendo de las diversas aportaciones teóricas y sustentándolas en las observaciones analizadas.

## 2 EL MOVIMIENTO DE INMIGRANTES Y SUS ORGANIZACIONES EN CATALUÑA

Las primeras asociaciones de inmigrantes surgieron cuando éstos alcanzaron número suficiente para constituirlos<sup>(13)</sup>. Generalmente eran entidades donde se reunían los extranjeros de cada uno de los países según procedencia. Sus objetivos eran, básicamente, culturales y de relación entre los asociados<sup>(14)</sup>. No

(7) Según el informe de El País (23-I-2001) la entrada en vigor de la nueva ley iba a suponer que 30.000 inmigrantes perdieran sus derechos en el Estado Español.

(8) No sólo porque no tenían papeles, sino porque no tendrían la posibilidad de obtenerlos. Así su precariedad se convertiría en permanente y les abocaría a la invisibilidad.

(9) Hubo encierros y huelgas de hambre en otras ciudades españolas donde la proporción de inmigrantes era elevada.

(10) El encierro duró 45 días: desde el 20 de enero al 7 de marzo; la huelga de hambre terminó a los 15 días de iniciada.

(11) Aunque las movilizaciones de los «sin papeles» se dieron en muchas ciudades españolas, nosotros centramos el análisis en la ciudad de Barcelona.

(12) La investigación estudiaba también la implicación de las entidades, su dinámica, reacciones y significación en términos de acción colectiva y capital social. Aquí, por exigencias del espacio, únicamente se han considerado los ciudadanos.

(13) DIPUTACIÓ DE BARCELONA, «Asociacionismo inmigrante» a *II Informe sobre inmigración y trabajo social*. Barcelona: Ed. Diputación de Barcelona, 1997.

(14) Eran, pues, entidades privadas sin ánimo de lucro, en las que sólo los asociados obtenían servicios.

podían entenderse, en principio, como asociaciones reivindicativas, aunque en la medida que las dificultades fueron aumentando, muchas de ellas derivaron hacia la ayuda mutua o incluso hacia la defensa de los derechos de los inmigrantes<sup>(15)</sup>. Entendemos que sólo cuando han dado el último paso y su acción se encamina a fomentar la participación política con el objeto de cambiar el orden social, planteando demandas y formulando proyectos alternativos; deliberando, disputando y controlando el desarrollo de las políticas establecidas forman parte, en sentido estricto, del movimiento de inmigrantes<sup>(16)</sup>.

Paralelamente, y casi siempre organizadas y dirigidas por personas autóctonas, surgieron una serie de entidades<sup>(17)</sup>, como SOS Racismo que con criterios de justicia, disputaban al gobierno, a los partidos políticos e incluso a los sindicatos —aunque con frecuencia eran los militantes de los propios sindicatos los que dieron origen a estas entidades<sup>(18)</sup>—, los derechos que debían tener los inmigrantes. Denunciaban sus condiciones de vida y la dominación a la que se veían expuestos. Igualmente compuestas por ciudadanos autóctonos, otras entidades, no específicamente referidas a la inmigración, como *Solidaritat i Desenvolupament per la Pau* (SO-DEPAU), *Món-3*, extendían sus objetivos a la lucha por los derechos de los inmigrantes. Junto a ellas, muchas ONGs (generalmente de voluntarios autóctonos) trataban de resolver los problemas concretos a los que se enfrentaban los inmigrantes, limitando su acción a la provisión de bienes y servicios sin proponerse, en principio, acciones reivindicativas ni, menos aún, la creación de estados de opinión. Igual que en el caso de las asociaciones culturales de inmigrantes, entendemos que las ONGs que no denuncian los problemas ni disputan las políticas referidas a la inmigración, tampoco forman parte del movimiento, en sentido estricto, aunque sí constituyen activos de su capital social genérico y fomentan la solidaridad.

Se fue construyendo, pues, una tupida red de «capital social» al servicio de los derechos de los inmigrantes que, en su extensión, llegó a tener presencia directa a través de secretarías específicas, en los sindicatos (UGT<sup>(19)</sup>, CC. OO.<sup>(20)</sup>, CGT<sup>(21)</sup>, USOC).

(15) En la *Guía d'entitats d'immigrants de Barcelona*, editada por el Ayuntamiento de Barcelona en 1999, aparecen reseñadas 56 entidades. De ellas, 40 son catalogadas como «asociaciones de inmigrantes» y entre éstas, 23 explicitan como uno de sus objetivos «reivindicación de los derechos de los inmigrantes». Se convierten así en *grupos de interés social*, entendiendo por tal aquel que tiene como objetivo la defensa de un grupo social concreto (en este caso el de los inmigrantes).

(16) Seguimos el criterio clasificatorio de Marisa REVILLA BLANCO en *Las ONG y la Política*. Madrid: Itsmo, 2002, p. 52.

(17) En la guía ya citada, aparecen 16 entidades de ayuda a la inmigración y reivindicación de sus derechos. Además, bajo el rótulo de «otras direcciones de interés» se apuntan el *Servicio de Atención a Inmigrantes Extranjeros y Refugiados (SAIER) del Ayuntamiento de Barcelona* y el *Consell Municipal d'immigració de Barcelona*, órgano constituido por dieciséis entidades de inmigrantes, asociaciones cívicas, vecinales y sindicales, así como de los grupos municipales presentes en el Consistorio.

(18) SOS Racismo, por ejemplo, fue una iniciativa de militantes de CC. OO. que, en 1995, la crearon a imagen y semejanza de la organización francesa.

(19) UGT constituyó l'*Associació d'Ajuda Mútua d'Immigrants de Catalunya* (AMIC).

(20) En CC. OO. se organizó el *Centro de Información del Trabajador Extranjero* (CITE).

(21) De CGT surgió *Portes Obertes*.

Además, y seguramente por primera vez en Barcelona, contando con la protección legal y el soporte logístico que esta red proporcionaba, surgieron entidades reivindicativas y de servicios casi exclusivamente integradas por inmigrantes (con o sin papeles). Tal fue el caso, por ejemplo, de «*Papeles para Todos y Todas*»<sup>(22)</sup>, una plataforma de pequeños colectivos de inmigrantes, que pudo ejercer su actividad gracias a la ayuda de la FAVB y al patrocinio de CGT (sindicato al cual pertenecían sus miembros más dinámicos).

Fue iniciativa conjunta de la *Federació de Associacions de Veïns de Barcelona* (FAVB), la *Federació Catalana de ONGs* y *Federació de Col·lectius d'Immigrants de Catalunya* (FCIC) aunar esfuerzos y hacer una llamada, ya en octubre de 1996<sup>(23)</sup>, a todas aquellas organizaciones interesadas en la inmigración. A esta primera reunión acudieron 48 personas en nombre de otras tantas entidades. La mayoría eran asociaciones de inmigrantes, pero acudieron también entidades de carácter más genérico. Una vez más, se puso de manifiesto que, en momentos críticos, la red de organizaciones de la sociedad civil se moviliza con mucha más ductilidad de lo que sus objetivos y heterogeneidad podrían hacer pensar.

Sin embargo, la colaboración no siempre es fácil. Se puede estar de acuerdo con los objetivos finales pero disentir en cuanto a las estrategias para conseguirlos o incluso en los niveles a los que se han de situar dichos objetivos. Esto es lo que ocurrió y se puso de manifiesto en las primeras reuniones. El nombre de la plataforma, que fue objeto de una controversia interesante por lo que de deliberación y disputa política implica, muestra y sintetiza las diferentes posiciones:

El que nos llamáramos «*Papeles para todos*» fue el resultado de tres meses de discusión política: los inmigrantes planteamos que el nombre de la plataforma debía ser *Papeles para Todos y Todas*, porque es la cuestión básica que nos exige este país. El otro nombre que se proponía era «igualdad de derechos». Nosotros consideramos que era demasiado genérico: nos da (promete) muchísimas cosas pero se pierde en la nada<sup>(24)</sup>.

Efectivamente ésta resultó ser la «piedra de toque» y el desenlace es digno de comentario y análisis: muestra cómo las diferentes organizaciones de un mismo movimiento van perfilando sus puntos de vista, y en función de coincidencias y oposiciones, se reestructura la red de relaciones y se alteran los niveles de confianza:

(22) Una líder del movimiento de los «sin papeles» nos explica: «*Papeles para Todos y Todas* venimos funcionando desde hace 6 años. Ahora contamos con 40 centros, distribuidos por toda Cataluña».

(23) Para dar respuesta al nuevo reglamento de aplicación durante el gobierno del Partido Socialista.

(24) Entrevista a una líder del movimiento.

Cuando decidimos este nombre de *Papers per Tothom* (Papeles para todos/as), los sindicatos mayoritarios que venían acá y algunas ONG grandes, que tienen mucha fuerza en Cataluña, se fueron de la asamblea<sup>(25)</sup>. Nos quedamos colectivos pequeños de inmigrantes, muchos sin experiencia, y alguna ONG también pequeña (...) El argumento que daban era que es posible conseguir que unos pocos estén bien y no un montón, porque ahí sí, la ciudadanía les iba a rechazar<sup>(26)</sup>.

La polémica no es nueva y está en el meollo de la aparición de los «nuevos movimientos sociales». Las grandes organizaciones, incluidos los sindicatos, los partidos políticos de izquierda y las grandes organizaciones se han corporativizado<sup>(27)</sup>. Así han podido mantener su papel de interlocutores reconocidos por los representantes del poder económico y político. Su estrategia se sustenta en la negociación y por ello han de abandonar propuestas radicales.

Al extremo, ni tan sólo se plantean acuciantes problemas que podrían poner en entredicho su «prestigio» en tanto significarían presentar una batalla contra el poder establecido y, sobre todo, les obligaría a enfrentarse con aspectos fundamentales del sistema capitalista: la propiedad privada y la explotación. Como mucho, se mantienen a la expectativa y apoyan en los momentos cruciales, cuando la opinión pública ya ha sido ganada por movimientos alternativos<sup>(28)</sup>.

En el caso que nos ocupa la red asociativa pro-inmigrantes se había, sin duda, ampliado y reforzado: diferentes organizaciones habían entrado en contacto y había aumentado el grado de conocimiento con relación a sus respectivos planteamientos. El resultado hubiera sido más positivo de haberse conseguido la implicación de todos. Los protagonismos que se derivan de una jerarquización lo habían impedido. Las grandes organizaciones mantuvieron su dinámica de «protección ilustrada» frente a las pequeñas organizaciones de inmigrantes, mientras éstas buscaron su propia vía y, aceptando el riesgo de equivocarse, rehusaron la tutela que implica el dirigismo de los autóctonos<sup>(29)</sup>.

Entre los pequeños colectivos se había estrechado la colaboración, hasta el punto, no sólo de emprender acciones conjuntas<sup>(30)</sup>, sino de dar lugar a una or-

(25) Abandonaron la Plataforma: CC. OO.; UGT y SOS Racismo.

(26) Está claro que la polémica que hay detrás del nombre es la que tiene que ver con una política de fronteras abiertas o una política de «cupos» negociados. O dicho en otros términos la polémica entre extremistas y moderados.

(27) GINER, S. y PÉREZ YRUELA, *La sociedad corporativa*. Madrid: CIS, 1979.

(28) ALABART, A.: «Els moviments socials urbans», *Rev. Catalana de Sociologia*, n.º 7. Barcelona, 1998.

(29) Se pone de manifiesto la importancia de las relaciones horizontales y no clientelares, no sólo dentro de una entidad, sino también en las que se establecen entre las organizaciones de una determinada red.

(30) El 15 de diciembre de 1996 se realizó una manifestación con el lema «*Papers per Tothom. Igualtat de drets*», contra la ley de extranjería, contra el asedio policial, contra las expulsiones, contra la «Europa fortaleza» y contra el racismo y la xenofobia. Entre los firmantes de la convocatoria ya no figuran ni CC. OO., ni UGT ni ningún partido político. Aparece SOS Racismo, pero debido a un error.



ganización de segundo nivel *Papeles para Todos y Todas*<sup>(31)</sup>, que al no estar reconocida legalmente, necesitaba contar con la ayuda logística de otras entidades para subsistir (en este caso, y como se ha dicho, con la de la FAVB). La mayoría de las personas que componían la Plataforma eran inmigrantes. Pocos de ellos, pues, tenían derechos políticos<sup>(32)</sup>.

## 3 LA MOVILIZACIÓN DE LOS INMIGRANTES

### 3.1. Factores desencadenantes del encierro

Toda esta red organizativa se puso a prueba, con sus potencialidades y limitaciones, en las actuaciones que siguieron al 20 de enero, tres días antes de que entrara en vigor la «nueva ley de extranjería» que iba a suponer, para quienes hubieran llegado al país después del 1 de junio de 1999, convertirse en «irregulares». A los «sin papeles» se les negaban los derechos de reunión, manifestación, asociación, trabajo, sindicación y huelga.

El preámbulo fue la ocupación de la Plaza Cataluña por parte de los subsaharianos sin alojamiento. El gobierno no tenía entonces prevista su expulsión. Se limitaba sólo a dejarlos abandonados. (...) La Plaza Cataluña —conocida como «el rincón negro»— era el único lugar del municipio donde gozaban de plena libertad<sup>(33)</sup>.

A pesar de lo transcrito, los distintos niveles de la administración —central, autonómico y local— habían sido sistemáticamente emplazados para solucionar el problema del alojamiento de inmigrantes:

Durante cuatro meses estuvimos haciendo manifestaciones, tratando de tener una reunión con las administraciones. Nunca nos dieron ninguna posibilidad. Cuando al colectivo de la Plaza Cataluña se sumaron los indios y los pakistaníes (que estaban denegados) el problema se agravó<sup>(34)</sup>.

Fue entonces cuando empezaron las manifestaciones y, posteriormente, en el mes de noviembre se hizo la primera concentración y encierro en la Universidad de Barcelona:

La Universidad tenía una trayectoria de reclamaciones sociales<sup>(35)</sup>.

Se utiliza la imagen progresista y el prestigio (confianza genérica) de la Universidad como un elemento más de la red de capital social y, efectivamente, da resultado:

(31) A partir de este momento y hasta hoy, la Plataforma se reúne cada 15 días.

(32) Entendemos por derechos políticos aquellos que van asociados a la posibilidad de elegir y ser elegido como representante político.

(33) Entrevista a una líder de *Papeles para Todos y Todas*.

(34) *Ibíd.*

(35) *Ibíd.*

La Administración nos convoca, a través de Bienestar social, a una reunión pero, supuestamente, para dar solución al problema de los subsaharianos<sup>(36)</sup>.

Un nuevo problema se plantea: los «sin papeles» son mucho más numerosos de lo esperado. Muchos inmigrantes aunque llegan a España con pasaporte, y, en teoría pueden regularizar su situación, la lentitud y dificultades que se les interponen acaba por mantenerlos excluidos durante un largo periodo de tiempo. La nueva ley aumentaba las trabas. Sin papeles no hay trabajo, y sin trabajo, no hay comida ni vivienda. Tal era el caso de los búlgaros: vivían en la calle; o de los paquistaníes e indios que no vivían en la calle, pero tenían que aguardar turno para poder dormir en pisos que comparten entre 15 o 20 personas<sup>(37)</sup>. Reclaman entonces poderse sumar a la oferta de Bienestar Social.

La Administración sólo solucionó el problema de los procedentes de Sierra Leona y Nigeria (por motivos humanitarios). Los demás colectivos quedaron fuera. La situación se iba agravando. Y la cuerda se rompió: habían pasado dos meses y nada había cambiado. Se convoca una asamblea en la Plaza Cataluña. Allí se decide el encierro y la huelga de hambre:

Puesto que las formas de movilización occidentales no dan resultado, decidieron proponer una propia: las huelga de hambre. Y dado que los papeles resultaban ser el elemento crucial para poder seguir en España el lema fue «papeles o muerte»<sup>(38)</sup>.

### 3.2. Encierro y huelga de hambre

El encierro de Barcelona progresa a lo largo de los tres días que siguieron a la ocupación de *Santa María del Pi*. Los inmigrantes proceden a realizar encierros en distintas iglesias de la ciudad hasta un total de 10. L'Església de Sant Agustí, l'Església del Carme, Sant Pere Claver, Sagrat Cor de Poblenou, San Medir i Medalla Miraculosa son los primeros escenarios de la ola de encierros que se producen en la ciudad. En poco tiempo, los encerrados que siguen la huelga de hambre superan el medio centenar.

Aquí no interesa tanto el conjunto de acciones que siguieron a la decisión del encierro y de la huelga de hambre cuanto la trama de solidaridades que se desarrolló y la forma como la red de relaciones se puso en funcionamiento y actuó. Por tanto, se pasarán por alto los acontecimientos concretos —expuestos, por supuesto, en el informe de nuestra investigación—, y se centrará la atención en el análisis del conjunto de apoyos que personas y entidades pres-

(36) *Ibid.*

(37) En un artículo publicado en El País el 20 de enero de 2001, Kamal Sindhu, originario de la India, explica: «En el piso somos 30 y nos turnamos para dormir».

(38) Entrevista a una líder de Papeles para Todos y Todas.

taron al movimiento. También se hará referencia a las dificultades que de las mismas relaciones se derivaron.

### 3.3. La implicación de los ciudadanos

La cuantía de las personas que acudieron a Sta. María del Pi, hizo exclamar al que entonces era su párroco: «¡Hay que haberlo vivido!» La noticia corrió de boca en boca y los medios de comunicación —elemento esencial para la comprensión de lo ocurrido— dieron la noticia. Mucha gente se congregó delante de la iglesia. Unos para participar activamente en el encierro —interviniendo en las deliberaciones y negociaciones— e, incluso sumándose a la huelga de hambre; otros para ofrecer su ayuda material; otros su disposición de servicio. En general, los primeros eran inmigrantes (con o sin papeles); los que ofrecían colaboración eran, en cambio, mayoritariamente autóctonos. Ninguno de ellos, en este caso, llegaban en representación de ninguna entidad, aunque pudieran pertenecer a ellas:

Desde el primer día llegó gente que no estaba en los movimientos sociales y que no sabía nada de política, ni de partidos políticos (...) El apoyo de la ciudadanía fue tremendo. Se recogieron ocho millones de pesetas en los 15 días que duró la huelga de hambre y nunca nos faltó comida, medicamentos, agua, mantas, colchones<sup>(39)</sup>.

La solidaridad funcionó. Funcionó tanto, que llegó a desbordar a los organizadores, especialmente porque la espontaneidad del encierro obligaba a la improvisación. ¿Pero solidaridad derivó en participación política?

Esto es lo que nos propusimos estudiar a partir del testimonio directo de quienes intervinieron en la movilización de los «sin papeles». Para hacerlo recurrimos a las entrevistas en profundidad<sup>(40)</sup>. Nos interesaba conocer: a) quiénes eran los que se movilizaron; b) cuáles eran sus motivaciones; c) el tipo de

(39) Entrevista a una líder de Papeles para Todos y Todas.

(40) La muestra fue elaborada por el sistema de cuotas. Para la elección de las personas a entrevistar, partimos de la hipótesis según la cual el tipo de acción realizada y la dinámica seguida durante el encierro podía depender de la experiencia anterior, de la propia «historia proactiva». Por tanto, buscamos informantes que tuvieran niveles de relación diferentes con el movimiento de los inmigrantes. Siendo ésta la variable de contraste utilizada, la categorización quedó definida como sigue:

- 1) Personas no pertenecientes al movimiento:
  - 1.1. Personas no pertenecientes a ninguna asociación.
  - 1.2. Personas pertenecientes a asociaciones no relacionadas directamente con el movimiento de inmigrantes.
- 2) Personas pertenecientes al movimiento de inmigrantes:
  - 2.1. Militantes en sentido amplio: personas pertenecientes a las organizaciones relacionadas con el movimiento y que se movilizaron en aquel momento.
  - 2.2. Militantes en sentido estricto: miembros de las organizaciones del movimiento y que sistemáticamente actúan como «ciudadanos proactivos».
  - 2.3. Núcleo dirigente y líderes del movimiento: Se trata de observar el papel que jugaron en la movilización y el resultado de sus acciones.

socialización y cultura política que los caracterizaba; d) su actuación en relación con el encierro y el sentido que para ellos había tenido la experiencia; e) su percepción en cuanto a mecanismos de acción política, utilización de recursos y procesos de liderazgo que se habían dado en el encierro; y f) cuáles habían sido las consecuencias individuales, sociales y políticas. Es decir, hasta qué punto su experiencia había introducido cambios en su comportamiento posterior como ciudadanos y, cuál era, en su opinión, la trascendencia social y política de la movilización.

La información recogida permitió, además del estudio de la ciudadanía proactiva, obtener elementos de reflexión y análisis en relación con cuestiones tales como la creación y ampliación de confianza específica y generalizada y, por consiguiente, también sobre los mecanismos de formación del capital social político.

### 3.3.1. LA DECISIÓN DE COOPERAR

La primera incógnita era para nosotros ¿por qué las personas decidieron cooperar? Y, más en concreto: ¿qué fue lo que movió a ciudadanos y ciudadanas, que hasta el momento no habían tenido ninguna relación con el movimiento de inmigrantes, a solidarizarse?

La cooperación tiene diferentes grados y aflora en múltiples formas, desde la concurrencia a una manifestación<sup>(41)</sup> a la firma de adhesiones<sup>(42)</sup>, pasando por la ayuda material y llegando a la colaboración personal y a la implicación en el movimiento. Aquí nos referiremos únicamente a las dos últimas, es decir, a aquellas personas que acudieron y permanecieron (como voluntarios o como actores) en las iglesias.

Uno de los entrevistados, representativo de los ciudadanos no pertenecientes a ninguna asociación y que acudieron espontáneamente, nos cuenta su experiencia del siguiente modo:

A principios de enero se dio la noticia de que los inmigrantes se han encerrado en la Iglesia del Pi. (...) En principio no sabía exactamente que reclamaban, ni cuáles eran los puntos que reclamaban sobre la ley de extranjería, pero en cuanto me informé un poco *vi claramente que tenían parte de razón*. Más que nada, entendía yo, que con la ley que tenían en las manos se les negaban derechos básicos, que los inmigrantes no tenían derecho a reunirse, a convocar o a manifestarse. (...) Cuando *vi la noticia* de que el encierro *se estaba masificando*, fui hacia allá.

(41) Se hicieron diversas manifestaciones de apoyo. La primera fue convocada para el 5 de febrero y a ella acudieron 25.000 personas. Otra fue iniciativa del movimiento estudiantil: el día 22 de febrero, 2.500 universitarios dan soporte a los inmigrantes.

(42) El encierro recibió, como antes ya se ha comentado, firmas de adhesión de personas particulares, pero además también las recibió de colectivos. Por ejemplo, el día 1 de febrero escritores y periodistas dan soporte al encierro.

Está claro que nos encontramos ante una persona perteneciente denominamos «público potencial del movimiento», al que mueve el discurso moral de los inmigrantes: «*Vi claro que tenían parte de razón. Entendía que con la ley que tenían en las manos se les negaban derechos básicos*». Otra cuestión parece interesante destacar: en su discurso nos aclara que: «*El encierro se estaba masificando*». Es decir, al criterio de justicia que motiva su interés, se añade la persuasión de que la acción tiene «éxito». Ambos elementos parecen explicar su decisión. Su acción responde a un planteamiento utilitarista «si otros lo hacen, yo también»<sup>(43)</sup>.

Una explicación aparentemente no muy distinta nos la da una mujer de 67 años, aunque ella sí pertenece a una parroquia desde donde siempre había estado ayudando a la gente muy pobre:

Como yo esto lo llevo dentro, pues, mira, «voy al Pi y ayudaré en lo que pueda, aunque sólo sea a firmar».(...) Cuando entré dentro y vi lo que allí había se me hizo un nudo en la garganta y me dije: «ya no puedo marcharme». Vi que *verdaderamente* era necesaria.

De nuevo nos encontramos ante una persona no perteneciente al movimiento de inmigrantes pero sensible a la problemática —«público potencial. En este caso la motivación para participar puede estar impulsada por su propia actitud —casi kantiana— reforzada por un elemento de confianza —estaban encerrados en la Iglesia del Pi y ella conocía directamente al párroco. Le mueven igualmente criterios de justicia, en su caso, muy ligados al ideal cristiano.

Diferentes, evidentemente, fueron los móviles de quienes pertenecían al movimiento de inmigrantes y decidieron acudir al encierro, sin haber sido protagonistas ni de la decisión, ni de la acción concreta del encierro:

Me enteré del encierro por TV, después me pasé por la iglesia y vi que el Pi era una cosa desaforada. De inmediato recordé el himno del movimiento de los *sans papiers* en Francia y lo vinculé directamente a eso. Yo me integro a esta lucha como voluntaria. Había muchas mujeres voluntarias. (...) La lucha era muy masculina. No contemplaba las necesidades de las mujeres.

Quién así se expresa se implica en una lucha que era la suya como inmigrante (y en este sentido puede considerarse como *cliente* del movimiento) e interviene desde sus planteamientos feministas (en este extremo cabe calificarla de *militante en sentido amplio*)<sup>(44)</sup>.

(43) ELSTER, Jon: *Tuercas y tornillos*. Barcelona: Gedisa., 1991, p. 133.

(44) Está claro que una misma persona puede jugar roles diferentes en relación con el movimiento social y ello no implica defecto en la clasificación. La compleja realidad permite combinaciones diversas.

### 3.3.2. TIPOS DE ACCIÓN COLECTIVA QUE SE DESARROLLAN

El encierro fue, sin duda, un ejemplo de acción colectiva compleja. En él intervinieron personas muy distintas en cuanto a intereses, características y relaciones sociales y organizativas. Nos proponemos aquí describir las diferencias observadas a través de los discursos de nuestros entrevistados, lo cual, si bien introduce la limitación de la «casuística» concreta, tiene, en cambio, la ventaja de permitir el análisis del *sentido de la acción*. También permite un cierto seguimiento de los efectos colaterales —positivos y negativos— que se derivaron de la acción: aumento de relaciones, aparición de nuevas asociaciones (capital social); desarrollo y consolidación de dinámicas y actitudes propias de la *ciudadanía proactiva*; o, en sentido contrario, desánimo ante ciertas dinámicas —como el dirigismo o la instrumentalización— frente a las cuales pudieron darse reacciones de crítica (voz), abandono de la acción, con pérdida o no de contacto (salida) y de justificación (lealtad) —por seguir y aplicar el sugerente planteamiento de Hirschman<sup>(45)</sup>—.

De acuerdo con la clasificación antes establecida, hay que distinguir entre los activistas del movimiento de inmigrantes y los voluntarios y voluntarias que acudieron a colaborar, sin haber tenido contacto previo con el movimiento. El análisis de las entrevistas pone de relieve, no sólo las diferencias —esperables— entre ambos grupos, sino también aquellas que aparecen entre quienes casi «se estrenaban»<sup>(46)</sup> en la acción colectiva y los quienes contaban con una experiencia anterior.

La actividad desarrollada por los voluntarios y voluntarias parece estar en estrecha relación con su experiencia anterior. La colaboración de quienes casi «se estrenaban» se concretó en un ejercicio de solidaridad durante algunos días. En general se limitaban a ser *donantes* de trabajo y su colaboración resultó a veces poco gratificante.

Nadie me preguntó de dónde venía... Había mucho quehacer (...) Y sentí un cierto desengaño de cómo estaba funcionando la movida.

Su acción fue *solidaria*, pero de esta solidaridad no se derivó, como nuestros interlocutores aclararon, ninguna acción que vaya más allá de las manifestaciones en las que después participaron. En este contexto, ¿pueden ser considerados como ciudadanos *proactivos*? De acuerdo con nuestra definición inicial, no. Se mantienen, eso sí, como «*público potencial del movimiento*», pero en

(45) HIRSCHMAN, A. O. *Salida, voz y lealtad*. México: FCE, 1977.

(46) Está claro que, de hecho, prácticamente todos los que participaron o colaboraron en el encierro contaban con alguna experiencia de acción colectiva previa. Es casi impensable que la persona de la calle que jamás ha participado en ninguna asociación o movilización decidiera acudir a la Iglesia del Pi. De hecho no encontramos ninguna.



ningún momento participan como ciudadanos deliberando, disputando o proponiendo. Tampoco parece que de su experiencia se derivara un aumento de confianza, ni específica ni genérica.

Distinto parece ser el caso de quienes contaban ya con *experiencia de acción colectiva* social —especialmente si, a partir de ella, habían adquirido una práctica de deliberación y decisión<sup>(47)</sup>— o si conocían directa o indirectamente a personas relacionadas con el movimiento de inmigrantes. Su experiencia anterior facilitaba la incorporación al grupo y elevaba la eficacia de su aportación<sup>(48)</sup>. Además, con frecuencia sus acciones a favor de los inmigrantes se prolongaron después de acabado el encierro.

Hemos seguido. Somos 5 o 6 las personas que hemos continuado (...) Ahora tenemos la Casa de la Solidaridad, en el Raval. Vamos y vienen a vernos (los inmigrantes) aunque sólo sea para hablar.

En algún caso su actuación no se limitó a la solidaridad. Ya durante el encierro participaron en las negociaciones, actuaron para obtener las reivindicaciones. Ahora siguen haciéndolo:

Nosotros luchamos mucho con el gobierno civil. Tuvimos muchas reuniones con *Justícia i Pau* y después también con *Càritas*, y con otros. Y nos movimos para que, en primer lugar, obtuvieran los papeles, después residencia y, finalmente, permiso de trabajo. (...) Y todavía luchamos por los papeles.

Su actividad como «*ciudadanos proactivos*» quedan en estos casos fuera de dudas, como también lo están el fomento de asociacionismo participativo y, en consecuencia, el incremento de capital social político que se generó a partir de actuaciones del tipo de las que se acaba de exponer.

En cuanto a las personas pertenecientes a organizaciones del movimiento, se ha de diferenciar entre aquellas que estaban en organizaciones próximas a las posiciones de los «sin papeles» y el resto. Ambos colectivos se movilizaron, pero su dinámica y dedicación fueron notablemente diferentes, como lo fue el lugar desde donde trabajaron y colaboraron. También cabe distinguir entre las actuaciones de quienes estuvieron desde el principio en el encierro y las de aquellos que se «apuntaron» más tarde.

Las personas que pertenecían al movimiento —y en especial las que asistieron a la movilización desde su inicio— mantuvieron una actividad esencial-

(47) Dicho en términos más teóricos, si habían pertenecido a organizaciones, de acción colectiva con objetivos sociales o políticos, donde predominaban las relaciones horizontales entre sus miembros.

(48) De hecho, según nuestros planteamientos, estaríamos contemplando los efectos de la existencia de capital social y comprobando, una vez más, cómo este facilita las relaciones.

mente política, de organización, deliberación, discusión y presión. Sin embargo, dentro de este grupo también cabe hacer la distinción entre los inmigrantes encerrados, haciendo o no huelga de hambre, y aquellos que tuvieron un rol, más o menos destacado, como dirigentes y organizadores. Para ejemplificar a estos últimos elegimos el testimonio de Luz<sup>(49)</sup>.

Luz colaboró en la organización durante el encierro y actuó como mediadora con los medios de comunicación, siendo portavoz de la Plataforma. Su pertenencia al movimiento —aunque ella no la reconozca formalmente<sup>(50)</sup>— la hace ser mucho más crítica que a la mayoría de participantes. Piensa que las relaciones con los inmigrantes no siempre son horizontales, que con frecuencia prevalecen las de jerarquía, que pueden incluso generar dependencias.

Toda la actuación de Luz parece estar guiada por una idea clave: la de la necesidad de autoorganización del inmigrante. Estos planteamientos la llevaron a inaugurar, después del encierro, un centro cultural con una dinámica organizativa de autogestión<sup>(51)</sup>.

Finalmente, pasamos a ocuparnos de los inmigrantes participantes en el encierro (hicieran o no huelga de hambre). Aunque sin duda los huelguistas fueron los protagonistas primeros, especialmente en el momento de tomar la decisión. Su situación posterior los obligó a mantener una actuación más próxima al «reclamo» que a las acciones colectivas propias del *ciudadano proactivo*<sup>(52)</sup>. La necesidad de reservar energías, dificultaba o incluso impedía su participación directa en las discusiones y deliberaciones que cada día a las 12 y durante unas cuatro horas, tenían lugar en la Iglesia del Pi. La paradoja requiere análisis y a él dedicaremos el último punto del apartado.

(49) Luz, por supuesto el nombre es ficticio, 30 años, española, licenciada en psicología, cohabitante. Actualmente en una organización del movimiento de inmigrantes en cuya constitución colaboró.

(50) «A mí no me gusta pertenecer a ningún colectivo ni organización. Por ejemplo, cuando voy a una asamblea y me preguntan... Claro yo soy Luz y pertenezco... puedo describir todas la movidas. He colaborado con el colectivo de Chiapas, con los insumisos. Me interesé en el tema de la inmigración hace ya unos cuantos años».

(51) Luz lo describe como sigue:

«Vieron la necesidad de tener un espacio donde acudir autóctonos y “aborígenes”. Un lugar donde poder ir a tomar un té o un café o una birra. (...) Además, a raíz de los encierros nos encontramos con mucha gente que entre ellos se ayudaban a cumplir los papeles. Los ya regularizados ayudan a quienes llegan (y seguirán llegando aunque cierren el grifo). Y ¿qué ocurría? Pues que estas personas no tenían un espacio físico..., sí que tienen algunos bares (...) pero cada día entra la policía, y entonces, ¡a romper papeles! Como si se tratara de una mafia. Y esto no puede ser. Entonces encontramos un (...) Será un lugar tranquilo, de encuentro, donde las ayudas podrán darse sin problemas. “Hecha la ley, hecha la trampa”, como no podemos estar asociados, se monta una entidad cultural.»

Después, el proyecto se convierte en más ambicioso: venta de productos realizados en los países de origen y reembolso de lo que las ventas proporcionan; rentabilización de las capacidades de los inmigrantes, especialmente de los que no tienen ocupación; creación de nuevas capacidades y fomento del empleo, ayuda para poder suscribir contratos de alquiler de vivienda... Pero siempre partiendo de la autogestión.

(52) De su situación física se derivó la dificultad de intervenir en las deliberaciones propuestas y negociaciones propias de la actividad proactiva.



A las asambleas acudían los portavoces de las diferentes iglesias donde se practicaban los encierros y cada comunidad (cada etnia) tenía sus representantes:

Quienes estaban en cada una de las iglesias habían deliberado y cada día trasladaban a la asamblea del Pi sus acuerdos. Las asambleas se hacían en 7 idiomas. Ahí se decidía de que forma se negociaba, quién negociaba con el Gobierno, quién con el Síndic de Greuges... y ningún portavoz, ninguna persona que fuera en nombre de un colectivo de inmigrantes podía decidir nada ni asumir cualquier compromiso sin el visto bueno de la asamblea<sup>(53)</sup>.

«El sistema asambleario funcionó bien, muy bien» afirman los responsables de la Parroquia del Pi a los que se entrevistó. Y, no hay duda de que estamos ante una dinámica propia de la *ciudadanía proactiva*, aun cuando, en este caso, quienes la practicaban no eran ciudadanos. Ciertamente su primer móvil era la consecución de sus derechos, pero lo cierto es que luchaban contra una ley que directamente afecta a todos los extranjeros e, indirectamente, a todos los ciudadanos. Se estaba, pues, luchando por un bien público general, además de por un bien público específico (bien social)<sup>(54)</sup> y, por supuesto, por un interés propio.

Y, en este contexto, el papel de quienes hacían huelga de hambre fue crucial. A pesar de su necesaria actitud de reserva —dadas las desfavorables condiciones en las que se desarrolló la huelga de hambre— ellos fueron quienes más hicieron por cambiar la mentalidad de la población en relación con la inmigración: «comprendieron que alguien que se juega la vida no puede ser un delincuente». La imagen de colectivo arbitrariamente tratado desde la Administración cuajó y desencadenó la protesta y la solidaridad ciudadana. La colaboración de los medios de comunicación, igualmente impresionados por los acontecimientos, fue también un elemento clave que, al dar noticia del encierro permitió, como nos explicaron los entrevistados, que ocurriera algo emotivamente importante:

El acercamiento entre la comunidad inmigrante y la gente de este país, de esta ciudad.

## 4 REFLEXIONES FINALES

El estudio de la movilización de los «sin papeles» da la oportunidad de comprobar cómo los excluidos consiguen, no sólo desarrollar una praxis ciudadana en sentido propio, sino además y, sobre todo, convertirse generadores, en catalizadores, de la proactividad de ciudadanos y organizaciones. Pero,

(53) Entrevista a una líder del movimiento.

(54) Entendemos por *bien público* aquel que, una vez producido, puede ser utilizado por todos, sin que de esa utilización se derive la reducción del bien. Un *bien social* tiene características idénticas al anterior, pero sólo para un colectivo determinado.

¿cuáles son los mecanismos y las dinámicas que se generan? Dar respuesta a este interrogante es el propósito de las líneas que siguen.

Muchos ciudadanos acudieron al reclamo de la demanda de ayuda de los «sin papeles». ¿Cómo es que en un mundo privatizado, en el que cada uno se preocupa de sus propios problemas —con frecuencia no escasos—, la población se moviliza y decide participar?

Obviamente, en nuestro caso tiene lugar un hecho, externo a los individuos, que mueve a la solidaridad: el encierro y, sobre todo, la huelga de hambre. Era un evento exógeno «que ayudó a despertar al ciudadano público que se oculta dentro del consumidor privado», por decirlo en palabras de Hirschman<sup>(55)</sup>. Pero había más. La acción de los «sin papeles» significaba la culminación y daba credibilidad a una protesta contra la situación injusta que soportaban los inmigrantes. El *estado de opinión* contra la nueva ley era un hecho. El movimiento de inmigrantes había conseguido alterar las «metapreferencias»<sup>(56)</sup> de los ciudadanos y éstos se mostraron dispuestos a comprometerse, a actuar más allá de sus intereses privados. Los medios de comunicación jugaron el decisivo papel de dar a conocer el conjunto de circunstancias que acompañaban, tanto al encierro como a sus causas.

Sin embargo, los ciudadanos movilizados —con ser muchos— eran una minoría de barceloneses. ¿Por qué no todos acudieron al reclamo? ¿Existen unas características comunes a los que se movilizan? Está claro que aquí intervienen una pluralidad de factores. Intentamos exponerlos de forma muy sucinta: en nuestra observación, la mayoría de las personas entrevistadas —dejando aparte quienes no tenían papeles— pertenecían a un colectivo con elevado nivel de instrucción, sólo matizable a partir de la variable generación (las personas de más edad eran las únicas sin estudios superiores)<sup>(57)</sup>.

Más aún, lo observado permite apuntar que también el capital social (relaciones) influye en la decisión de participar<sup>(58)</sup>. En efecto, la mayoría de las personas que participaron activamente en el encierro contaban ya con prácticas de acción colectiva o, cuanto menos, de solidaridad y, la mayoría de ellas, o no acudieron solas al encierro, o allí se encontraron con otras personas ya conocidas.

Hay un elemento que parece importante en el estudio de campo realizado y que en cierto modo tiene relación con lo que se acaba de afirmar. Se refiere al

(55) HIRSCHMAN, A. O.: *Interés privado y acción pública*, FCE, México, 1982, p. 77.

(56) O «metaordenamiento de los órdenes de preferencias», si utilizamos la terminología de Amartya Sen.

(57) Confirmando, una vez más, las hipótesis de Inglehart sobre «los estilos de vida» postmaterialistas.

(58) De alguna manera Hirschman se refiere a este elemento cuando observa: «Varios autores han admitido que los tomadores de decisiones modificarán sus probabilidades y sus utilidades a través de sus propias acciones y experiencias». Lo transcrito aparece en la página 25 del libro ya citado y se refiere a la teoría del consumo, en la que se han introducido incertidumbres y complejidades. Pero la afirmación es aplicable de la misma forma a la teoría de la acción pública.



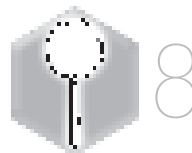
«beneficio» personal obtenido a través de la actividad desarrollada. Ciertamente, no se trata de un beneficio material. Sin embargo, está claro que quienes participan —y más allá de la actitud particular que les impulse— consiguen un incremento de su autoestima, generalmente reforzado por el reconocimiento de sus compañeros. Cuando no es así, la acción colectiva pierde su principal incentivo. Es el caso de quienes acudieron solos y sin conocer a nadie. La probabilidad de integración personal en la movilización es tanto más elevada cuanto mayor es la relación de la organización a la que se pertenece con el movimiento.

Capital humano y capital social específico se convierten, pues, en elementos fundamentales para explicar la probabilidad más o menos elevada de la participación, la vinculación y la duración de la misma. También de su satisfacción y continuidad. Aspectos, estos últimos que deben contraponerse con otros igualmente observados: la actitud crítica en relación con la dinámica que se desarrolla.

Finalmente, queda la cuestión de la actitud. Elemento clave en tanto que orientadora de la acción. Pero está claro que la actitud de una persona no es siempre idéntica. Casi ningún individuo a lo largo de su vida y en todos los contextos mantiene una actitud implacablemente egoísta (sólo actúa cuando su provecho personal depende de su participación directa en la acción), o coopera de acuerdo con planteamientos utilitaristas (cuando es seguro que el objetivo se alcanzará y, sobre todo, cuando de su acción depende el éxito del objetivo) o se comporta siempre de forma altruista, cumpliendo el imperativo categórico kantiano (actúa si el objetivo es justo, tanto si los demás lo hacen como si no lo hacen).

Efectivamente, en primer lugar, las personas pueden tener actitudes radicalmente diferentes en distintos contextos: se puede ser una abnegada y altruista madre de familia y, en cambio, jamás participar en ninguna acción colectiva, o hacerlo sólo si de ello se deriva un beneficio propio. En segundo lugar, incluso ciñendo la observación a un determinado contexto, en general las personas alternan sus actitudes, dependiendo de sus intereses (materiales e inmateriales), del momento del «ciclo vital» que atraviesan y de sus circunstancias personales, cuestiones, todas ellas, que varían en el tiempo.

Por supuesto, en el contexto que nosotros estudiamos —el propio de la ciudadanía proactiva— la mayoría de personas no cooperan jamás, es decir, se comportan siempre con criterios egoístas. Es la consecuencia de una hipervaloración del éxito privado y de un escaso reconocimiento de la proactividad. Pero, y de nuevo eligiendo las palabras de Hirschman, «es posible que podamos definir una situación revolucionaria como aquella en la que la insatisfacción de los desheredados converge con la actuación de los ricos». En nuestro caso se trató únicamente de una rebelión contra una situación injusta, la de los *sin papeles*.



# Grito de los excluidos/as

## —por trabajo, justicia y vida—

Luiz Bassegio

Secretario del Grito de los Excluidos/as Continental  
Y Secretario del Servicio Pastoral de los Migrantes - Brasil

### Sumario

1. Histórico del grito de los excluidos 2. Algunos avances en el primer Grito. 3. Aprobación por la CNBB. 4. ¿Pero qué es lo que nos hace gritar tanto? 5. Los rostros de la exclusión. 6. Las causas de la exclusión. 7. ¿Qué pasará con nuestros países con esta invasión más? 8. Y... ¿qué es el Grito? 9. Nueva forma de manifestación. 9.1. Las temáticas. 9.2. La organización. 9.3. La creatividad. 9.4. La metodología. 9.5. La definición. 10. La patria de los excluidos. 11. Anexo. 12. Bibliografía.

### RESUMEN

*El Grito de los Excluidos es una experiencia que nace de la Semana Social Brasileira celebrada de forma puntual en 1991 y que ha conseguido extenderse a casi todos los países de América. El Grito ha desarrollado un sistema de articulación que lo hace especialmente interesante, puesto que los movimientos que participan en él lo hacen de manera flexible, como una afiliación sencilla que permite sumar organizaciones con fines diferentes se suman al Grito. Este modo lleva a gran incidencia con poco aparato organizativo. Este artículo permite conocer tanto el proceso de formación de la organización como los ejes de contenido que la han hecho importante en América.*

### ABSTRACT

*El Grito de los Excluidos is an initiative which emerged after the one-off Semana Social Brasileira event in 1991 and which has spread to almost all American countries. El Grito has developed a particularly interesting system for participation, whereby movements are involved*



*in a flexible manner, as simple members, enabling organizations with very different purposes to join El Grito and to continue to pursue their particular goals at the same time. This model optimizes impact and minimizes organizational apparatus. This paper outlines both the organization's creation process and the pivotal axes of content which have made it so important in America.*

El Grito de los Excluidos/as, por Trabajo Justicia y Vida, es un conjunto de varias manifestaciones que viene realizándose en los últimos años en más de veintidós países de las Américas y Caribe, y se presenta como un NO radical al neoliberalismo, que amenaza y destruye la vida y el medio ambiente, deja a una gran mayoría de nuestros pueblos en la miseria y favorece apenas a un número pequeño de ricos que siguen viviendo de la sangre de nuestros pueblos.

## 1 HISTÓRICO DEL GRITO DE LOS EXCLUIDOS

La 1.<sup>a</sup> Semana Social Brasileira, realizada en 1991, con ocasión de los 100 años de la Encíclica Rerum Novarum, del Papa León XIII, suscitó una amplia articulación de las pastorales sociales y de los movimientos sociales, en especial del Movimiento de los Sin Tierra, Central de los Movimientos Populares, Central Única de los Trabajadores, Movimientos de Pequeños Agricultores, Movimientos de los Afectados por Barajes, ente otros.

Dando continuidad a la Campaña de la Fraternidad, iniciada por la CNBB en 1964, que normalmente trata de un tema social, la Iglesia en el año de 1995, trató del tema: «Fraternidad y Los Excluidos» con el lema: «*Eras tu Señor*». La temática de la exclusión social había sido ampliamente debatida durante la 1.<sup>a</sup> Semana Social Brasileira en el debate sobre las nuevas tecnologías. Se reflexionó entonces que la tecnología en sí era buena, mas el uso que de ella se hacía no lo era. O sea, un pequeño grupo de la población tiene acceso a ella pero la gran mayoría excluida, no sólo está excluida de ella, sino por ella. Gran parte de la población se volvía una masa sobrante o excluida. Ese debate contribuyó a que la CNBB asumiese una Campaña de la Fraternidad sobre los excluidos. La 1.<sup>a</sup> Semana Social Brasileira duró un año.

De 1993 a 1994, se fue realizando en todo el Brasil la 2.<sup>a</sup> SSB con el tema: Brasil, Alternativas y Protagonistas, aunque se conoció con el nombre de «El Brasil que Queremos». El proceso de esta semana hizo emerger cuatro grandes ideas fuerza: Radicalización de la Democracia, en el sentido de que la misma debería sobrepasar todos los sectores de la sociedad, desde la familia



hasta el gobierno y estado; Construcción Colectiva, o sea, el Brasil que queremos será fruto de una gran unión de esfuerzos, donde todos están invitados a dar su contribución; Ciudadanía Activa, apuntando la necesidad de la participación de los ciudadanos no sólo para garantizar los derechos, sino también para la conquista de nuevos; y finalmente la inversión de las prioridades, o sea, para cambiar el país es necesario que se inviertan las prioridades; más que producir automóviles de última generación era necesario atender a las necesidades básicas de la población.

En este proceso de discusión del Brasil que queremos, lógicamente hubo un gran avance de las asambleas. Entre las propias pastorales sociales y con los movimientos populares, entre las diversas iglesias, en fin, entre los luchadores del pueblo que buscaban cambios.

Al evaluar la 2.<sup>a</sup> SSB, en la reunión de las pastorales sociales en Brasilia-DF, nos preguntábamos cómo continuar articulados, ya que las alianzas en el proceso de las 2 semanas sociales se habían profundizado bastante. Alguien, presente en la reunión, dijo: ¿«Por qué no hacemos el Grito»? Mas, ¿qué es el Grito? Nos quedamos mirándonos unos a otros. Finalmente alguien recordó que, hace muchos años, los obispos del Noreste habían escrito un documento: «El Grito de Noreste». Tal vez ahí podría estar un poco la inspiración.

Pasaron los días de fiesta de final de año de 1994 y recomenzaron las actividades de las pastorales sociales. El Sector Pastoral Social había decidido hacer reuniones de las mismas por regiones, facilitando así el encuentro y el enlace entre las pastorales. En abril del 1995, se realizó el encuentro de las pastorales sociales del Sureste, en la Casa de Encuentros Santa Fe en Cajamar-São Paulo. Estaban los representantes de las pastorales sociales de los Estados: São Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo y Distrito Federal. Se volvió entonces a discutir e intentar detallar lo que sería el Grito de los Excluidos. Nadie tenía claro lo que sería en realidad el Grito. Se decidió entonces escribir un primer tabloide que pudiese orientar, dar los rumbos, apuntar algunos ejes en torno de los cuales se articularía el Grito.

El primer tabloide, publicado en preparación del primer Grito de los Excluidos en el día 7 de setiembre de 1995 contenía tres ítems principales: objetivos, lo que no aceptamos y lo que proponemos.

Los objetivos eran: anunciar la vida en primer lugar; ser vez y voz de los excluidos; ser un grito para la ciudadanía; luchar por una sociedad radicalmente democrática; crear lazos de solidaridad y fortalecer la esperanza.

Lo que no aceptamos y denunciarnos: la criminosa concentración de la tierra y de la renta en Brasil; una economía sin ética, dominada por la técnica y que genera el desempleo, la corrupción que coloca el estado al servicio de algunos privilegiados y la actual política neoliberal que excluye a todos los que no participan del mercado.

Finalmente, el tabloide proponía la democratización de la prioridad y del uso de la tierra; distribución equitativa de la riqueza y de la renta nacional; una economía que genere empleo y que atienda las necesidades de la población; políticas públicas que garanticen salud, educación, vivienda y buenas condiciones de vida para todos, y un proyecto de sociedad que garantice la participación popular en la construcción de la ciudadanía y la democracia.

El primer Grito fue realizado en prácticamente todas las capitales, en un total de 18 ciudades del Brasil. Fueron celebraciones, caminatas, participación en los desfiles oficiales de forma crítica, teatros, escenificaciones, coreografías y entrega de innumerables firmas dirigidas a las autoridades con las reivindicaciones de los excluidos. *«De esta forma, el Grito dio en el día 7 de setiembre de 1995 una connotación de alerta y una denuncia del modelo del desenvolvimiento económico excluyente (neoliberal) y el anuncio de la justicia, de la solidaridad y de un comportamiento ético, como valores indispensables para el establecimiento del Brasil que queremos»* (Baseggio, 1996).

El Grito en Aparecida, SP, se juntó a la Romería de los Trabajadores que reúne participantes principalmente de los estados de São Paulo, Paraná, Río de Janeiro, Minas Gerais y Espírito Santo. Cuando nació el Grito, la Romería de los Trabajadores para Aparecida, ya estaba en la octava edición organizada por la Pastoral Operaria y por el Servicio Pastoral de los Migrantes. Ambas iniciativas se reforzaron mutuamente, ya sea por el hecho de que fueran para Aparecida a partir de una motivación basada en la fe, o bien porque tanto el Grito, como la Romería permitieran a los participantes expresar sus preocupaciones sociales, políticas y económicas. A cada año que pasa, la relación es cada vez más profunda e importante.

Ya el segundo Grito denunciaba el desempleo estructural, la concentración escandalosa de la tierra y la criminalización de la lucha por la misma; el sacrificio de vidas humanas para salvar planes económicos y la degradación y destrucción del medio ambiente, entre otras cosas. Proponía el ejercicio de la ciudadanía activa por medio de apoyo a los candidatos comprometidos con las causas populares, el fin de las horas extras, eliminación del trabajo infantil y esclavo, reforma agraria y agrícola y democratización del suelo urbano.



## 2 ALGUNOS AVANCES EN EL PRIMER GRITO

Fue muy acertado el eslogan «*La vida en primer lugar. Desde el primer grito la prensa hablada, escrita y televisiva siempre dio una cobertura bastante amplia en el ámbito nacional y regional. La prensa acompañó con mucho interés, y divulgó de manera bien positiva, el Grito de los Excluidos. Vivimos en una época de “mediación de la realidad”. Lo que no consigue pasar por los “media” casi no entra en la vida del pueblo*» (Valentini, 1996). Tampoco podía ignorarse una manifestación que desde el inicio se mostraba diferente y que fue creciendo con el pasar de los años.

El formato del Grito, descentralizado, permitió mayor participación de las bases denunciando la exclusión con sus varias fases en las regiones de forma muy creativa. De forma simbólica mostró que la Iglesia continúa firme en su compromiso y opción preferencial por los pobres y excluidos. El Grito profundizó aún más el tema de la Campaña de la Fraternidad sobre los excluidos y favoreció un mayor enlace entre las pastorales, conforme recomendó la Segunda Semana Social Brasileira. «*Esto nos permite identificar otra lección valiosa que esta iniciativa trajo: la conveniencia de retomar en cada año el tema de la Campaña de la Fraternidad, y colocarlo en el contexto de las Semanas de la Patria. Pues, si la Campaña es la manera con que la Iglesia propone valores importantes para toda la sociedad brasileira, la Semana de la Patria ofrece el contexto para conferir mejor cómo esos valores interpelan concretamente nuestra sociedad*» (Valentini, 1996).

Otro avance importante fue el acto de alertar sobre la política económica de entonces que excluyó buena parte de la población, principalmente los que no tienen acceso al mercado. Mostró que es preciso cambiar los rumbos de la economía, destacando la necesidad de la reforma agraria, la generación de puestos de trabajo y la redistribución de renta.

Importante de destacar, contrariamente a lo que muchos temían, que no hubo manipulación política partidista ya que el Grito es más amplio, más allá de los partidos y principalmente de las formas tradicionales de manifestación. «*Es importante señalar que no aconteció lo que algunos temían, que el Grito fuese instrumentalizado por partidos y sindicatos*» (Valentini, 1996). Mostró que más que la fuerza de los discursos vale la mística del ejemplo; más que palabras vale la simbología y que el Grito debe siempre favorecer el protagonismo de los excluidos.

El Grito de los Excluidos fue mencionado por Don Aloisio Lorscheider en el saludo dirigido a Juan Pablo II, con motivo de su visita a las «Limina» de los obispos de Ceará y de Piauí, el 5 de septiembre del 1995. «*En este año se sintió hasta la necesidad de hacer resonar fuertemente el Grito de los Excluidos. No un grito de odio, ni un grito de violencia, ni un grito de lucha de clase; un grito de indignación,*

sí, pero para reivindicar vida, más vida, vida plena: “yo vine para que tengan vida y la tengan en abundancia” (Jo. 10, 10). Es un grito por la vida total... este grito es necesario, es un grito indispensable frente al mundo influido por la falsedad de la riqueza y la soberbia del poder, marchando hacia una democracia que podrá ser total». (Comunicado Mensual-CNBB, 1995).

### 3 APROBACIÓN POR LA CNBB<sup>(1)</sup>

El Grito se inició en 1995 con una iniciativa de las pastorales sociales en asamblea con el MST, CUT y Central de los Movimientos Populares. En los medios de comunicación, sin embargo, se hablaba que era de la CNBB. De cualquier forma, desde el inicio se sentía la necesidad de definirse de una vez por todas. Fue lo que aconteció en la 34.<sup>a</sup> Asamblea General de la CNBB en abril de 1996.

El debate giraba en torno de la discusión sobre la conveniencia o no de que la CNBB se comprometiera tanto en proyectos tan concretos y con cierta connotación política. El Grito es de las pastorales, decían unos. Mas las pastorales ¿de quién son? Preguntaban otros. Mas ¿cómo decir que el Grito no es de la CNBB si ella nació de las pastorales sociales de la CNBB y de la Tercera Semana Social Brasileira también de la conferencia de obispos? Ése era el debate en la asamblea de los obispos en 1996. Y el debate llegó al plenario.

Es bueno recordar que en el Proyecto Rumbo al Nuevo Milenio la Semana Social Brasileira también fue reconocida como un proyecto de la CNBB. En los números 127 y 128 podemos leer: «*La Tercera Semana Social Brasileira es componente importante de la preparación del jubileo del año 2000... Ella deberá ser la expresión de la diakonía de la iglesia para con la sociedad... La experiencia de las Semanas Sociales muestra que esta iniciativa precisa asumir, entre nosotros, el carácter de vasto proceso que al mismo tiempo mantenga unidad en todo el Brasil y permita su realización descentralizada en regiones y diócesis*» (PRNM-CNBB, 1996).

En medio de las ponderaciones, la mayoría favorables al grito, sube al palco el obispo de Jundiá-SP, Don Amauri Castanho, famoso por postularse siempre contra las posiciones avanzadas de la CNBB y por combatir sistemáticamente a Don Demetrio Valentini, obispo de Jales, SP, y entonces responsable por las pastorales sociales. Al tomar el micrófono dijo don Amauri: «Mis hermanos, no es bueno mantener este nombre, grito, tiene una connotación muy clasicista, muy política y muy provocante. *Cambiamos el nombre por clamor*

(1) Confêrencia Nacional dos Bajos do Brasil.



de los excluidos». Fue un silencio general en la sala de conferencia de los obispos. Imaginen cómo se sentían los asesores del Sector Pastoral Social en este momento, sabiendo que tenían en el coche, fuera de la conferencia, nada menos que 60 mil tabloides del segundo grito para ser distribuidos en la asamblea y ser llevados a todas las diócesis de Brasil, evitando así un inmenso gasto de transporte. ¿Qué acontece entonces?

Sube al palco y pide el micrófono don Eduardo Kuaaik, obispo de Piracicaba, S. P. Dirigiéndose a Don Amauri diciendo con mucha fraternidad: «Mi hermano, Jesús Cristo en la Cruz, dio *un gran grito*, no fue un clamor, vamos, por lo tanto, a mantener grito de los excluidos». Se sumó un aplauso general. Estaba aprobado el grito como proyecto de la CNBB y así consta en el número 129 del Proyecto Rumbo al Nuevo Milenio: *«El Grito de los Excluidos será celebrado anualmente, a nivel nacional, el día 07 de septiembre, retomando preferentemente el tema de la Campaña de la Fraternidad»* (PRNM, CNBB, 1996).

Con ocasión de la 3ª SSB, cuando la iglesia celebraba el Jubileo del año 2000 con el enfoque en las deudas sociales, el sector pastoral debatió por tres años, de 1997/99 la problemática de las deudas. Se analizaron sus causas, históricas y actuales. En el pasado las causas de las deudas estaban más ligadas a la dominación político cultural y a la propia esclavitud. Las causas actuales de las deudas sociales están más ligadas a la problemática de la deuda externa, pues en la medida en que se paga rigurosamente al día, faltan recursos para el rescate de las deudas sociales. El Simposio de la Deuda Externa, organizado en Brasilia, en julio de 1998, con la participación del Grito de los Excluidos, apuntó hacia la necesidad de la *«adopción de un proyecto de desarrollo cuya prioridad sea el atender los derechos sociales de toda la población. Es imprescindible que haya una ruptura de la dependencia en relación a los capitales extranjeros, y de las estructuras de dominación, con todo lo que significa la destrucción de la economía y soberanía nacional y de la dignidad de vida de la gran mayoría de la población»* (3ª SSB, 1998).

En el proceso de la 3ª SSB, que identificó 28 grandes deudas, fue realizado en Río de Janeiro el Tribunal de la Deuda Externa, en abril de 1999. Contó con la participación de más de 1.800 personas, representantes de 20 países, de decenas de entidades, movimientos sociales, iglesias, etc. Las conclusiones denuncian que: *«La deuda externa brasilera, por haber sido constituida fuera de los marcos legales nacionales e internacionales, y sin consulta a la sociedad, por haber favorecido casi exclusivamente a las élites en detrimento de la mayoría de la población, y por herir la soberanía nacional, es injusta e insustentable ética, jurídica y políticamente. En términos sustantivos ya fue pagada y persiste como un mecanismo de sumisión y esclavitud de la sociedad al poder financiero de la usura y de la globalización del capital ... Llama por eso los brasileiros y brasileiras a participar con esperanza y sin*

*temor a las iniciativas que irán a brotar, y continuar de pie, en las calles y plazas, hasta conseguir que Brasil sea una verdadera patria para todos, y que todos tengan condiciones de vida digna»* (Sector P Social, 1999).

El Grito estuvo siempre actuando conjuntamente con los proyectos del Sector Pastoral Social. A partir del Tribunal, la Campaña Jubileo 200 comenzó a organizar el Plebiscito de la Deuda Externa. Realizado en la semana de la patria del 2000, logró la participación de más de seis millones de personas, siendo más del 95 % los que dijeron no al pago de la deuda, al FMI y sí a la auditoría de la misma. El movimiento que más se involucró en la realización de este plebiscito, sin ninguna duda, fue el Grito de los Excluidos, ya que en aquella semana realizaba su manifestación en más de dos mil ciudades o localidades. El acierto estuvo en organizar los plebiscitos de la deuda y sobre el ALCA, en la semana de la patria en la que se celebra el grito.

El plebiscito del ALCA mostró cómo es importante organizar las manifestaciones de forma articulada y dar credibilidad al proceso de alianzas de la sociedad. Fueron más de 10 millones de votantes, involucrándose más de 150 mil voluntarios. Fueron 46 mil urnas, esparcidas en más de 3.900 municipios. El 98 % de los votantes dijeron no al ALCA; el 96 % reformaron las negociaciones sobre la misma y el 98 % no aceptaron la entrega de la Base de Alcántara, en el Maraón, para control militar de los Estados Unidos. A través de la organización del Grito, las urnas se hicieron presentes en las comunidades, parroquias, escuelas, universidades, en los sindicatos, en las plazas, ómnibus, metro, en fin, en todo el territorio nacional. El suceso del plebiscito no está, por lo tanto, sólo en los números, sino principalmente en el debate que se suscitó. Fueron centenas de debates y seminarios en los espacios públicos, las iglesias, escuelas, universidades, etc. El plebiscito dislocó el debate de gabinetes y llevó el tema a las calles, casa, y hasta gran parte de los medios de comunicación. La gran lección del plebiscito es que la población tiene el deber y el derecho de debatir los temas que afectan a la vida del pueblo brasileiro.

Los números relativos al crecimiento del grito indican que esta nueva forma de manifestación es acertada y continua creciendo. En el primer año había 60 articuladores del grito esparcidos por Brasil, hoy son más de 1.200. El primer grito fue realizado en 170 locales, ahora en más de 1.500, según los datos que llegan a la secretaría. También es importante que se haya propagado más allá de Brasil. En 1999 fue realizado en 12 países de América Latina y hoy alcanza más de 20.

El grito no crea nuevas estructuras, aprovecha las que ya existen. En el caso de la secretaría, su sede está en la misma de SPM-Servicio Pastoral de los Migrantes, que además de colocar toda la estructura a disposición, libera una



persona por media jornada. La sustentación financiera se dio inicialmente, con el apoyo del Sector Pastoral Social de la CNBB. Con el pasar de los años, se inició un proceso de cotización entre todas las entidades que componen la coordinación nacional. Así, el grito se financia.

Del Brasil el grito se extendió por otros países. Con ocasión del 5.º Encuentro Eclesial de las comunidades de Base, realizado en San Luiz, MA, en el año de 1998, fue propuesta la realización del grito en 18 países presentes en el encuentro. Esta invitación, sin embargo, no encontró receptividad en ese momento. Luego enseguida, en julio de 1998, con ocasión del Simposio Nacional sobre la Deuda Externa, en Brasilia, DF, y coordinado por los miembros de la 3.ª SSB, fue hecha la misma invitación a los 8 países que participaban del evento. A partir de ahí, se realizó una reunión en Brasilia donde se acordó hacer otra reunión continental para julio de 1999, en la ciudad de Quito.

El Grito empezó en el año 1995 en Brasil, fruto de una articulación de movimientos sociales, pastorales y religiones ecuménicas. En 1999 se extendió a 12 países de América Latina y Centro América. Hoy está presente en muchos países de las Américas y Caribe y se realiza del 01 de setiembre al 12 de octubre. Además de las diversas redes continentales que forman la coordinación (Cloc, Fcoc, APC, Pastorales Social y Cáritas) el Grito se articula con otras dinámicas continentales como Marcha Mundial de las Mujeres, Vía Campesina, Alianza Social Continental y Campaña Jubileo Sur.

Sintonizándose con el Foro Social Mundial, los protagonistas del Grito, los excluidos, reafirmaron una vez más que es posible y necesario crear otro tipo de mundo. Nuestros pueblos no pueden conformarse con la actual situación mundial, tiene que gritar como gritaron esas 50 mil personas en Porto Alegre, en la Marcha contra el ALCA, al finalizar el II FSM: «¡Basta, este sistema de muerte no puede continuar!».

## 4 ¿PERO QUÉ ES LO QUE NOS HACE GRITAR TANTO?

Alzamos nuestras voces para manifestar nuestra inquietud e indignación frente a tantas injusticias, perpetradas contra nuestros Pueblos por el capital internacional y por gobiernos irresponsables. Los pueblos del Tercer Mundo, como nuestro Continente, padecen todavía, y hoy de modo más sistemáticamente estructural, problemas cruciales que afectan a la mayoría de su población. Son negados los derechos al trabajo, al alimento, a la tierra, a la vivienda, a la educación y a la información. Así, millones de per-

sonas son obligadas a migrar continuamente en búsqueda de mejores condiciones de vida.

## 5 LOS ROSTROS DE LA EXCLUSIÓN

La concentración de riquezas tiene como consecuencia obligatoria la creación de excluidos y excluidas. El hambre padecida por millares de personas es una de las formas más insultantes que asume la exclusión. Esta realidad paradójica nos muestra el rostro de las pocas personas que viven en la opulencia contrastado con los millones de rostros que se debaten entre el hambre y la mendicidad. Los tres hombres más ricos del mundo poseen una riqueza superior al Producto Nacional Bruto de los 48 países más empobrecidos del planeta, en los cuales viven 600 millones de personas.

Según las estadísticas oficiales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), América Latina tiene las peores desigualdades en el mundo: 10 por ciento de las clases más ricas tienen ingresos 84 veces superiores al 20 por ciento de los más pobres. Ochenta y cinco por ciento de los niños latinoamericanos viven en la pobreza, 33 por ciento sufren de malnutrición. En América Central el hambre crónica acecha la tierra: entre 1992 y 2002 el porcentaje de gente hambrienta ha aumentado un 33 por ciento, de 5 millones a 6.4 millones (los «acuerdos de paz» de Estados Unidos han agregado 1.4 millones de hambrientos), y muchos países de esta región tienen a más del 75 % de su población en estado de pobreza extrema. En Argentina, que produce suficiente carne y trigo para alimentar a 350 millones de personas, casi 8 millones (más del 20 % de su población) son indigentes y sufren de malnutrición. En México, cerca del 60 % de la población vive en la pobreza. Los trabajadores mexicanos han experimentado la mayor decadencia en los salarios mínimos en América Latina. En Brasil, 52 millones de personas viven con menos de 2 dólares al día. Y éstos son sólo algunos ejemplos.

Los millones de campesinos del mundo sin acceso a la tierra productiva, los millones de hombres y mujeres sin empleo o en empleos precarios, las mujeres que padecen profundas desigualdades e injusticias en todo el planeta —pero especialmente en los países excluidos y empobrecidos—, los más de 200 millones de migrantes que sufren la negación de todos sus derechos fundamentales, los pueblos indígenas expoliados y masacrados durante siglos, las minorías étnicas, religiosas, sexuales que son violentadas cotidianamente, los millones de jóvenes que no encuentran empleo ni tienen acceso a la educación, quedando expuestos a la violencia y las drogas... todos y todas nos muestran los rostros múltiples que adopta la exclusión. Pero éstos, a su vez, son los rostros de la lucha y la resistencia social.



## 6 LAS CAUSAS DE LA EXCLUSIÓN

Las causas de esta situación están directamente conectadas con la extrema concentración de riquezas, renta y poder. La población más rica del planeta retiene 86 % de la renta y de la riqueza, mientras miles de millones de seres humanos viven sin las condiciones mínimas. El patrimonio de apenas 4 personas más ricas del mundo representa un valor superior al Producto Interno Bruto (PIB) de los 42 países más pobres, con 600 millones de habitantes.

La exclusión social es ante todo una relación: no podemos entender al excluido sin aquel que lo excluye, la miseria absoluta sin la opulencia vergonzosa, la existencia de las barriadas miserables sin preguntarnos sobre el origen de los guetos de multimillonarios y las élites económicas de negocios. La exclusión se produce como una necesidad del sistema para auto-perpetuarse, aunque con ello se condene a miles de millones de seres humanos a una existencia fantasma, sin horizontes de vida, sin esperanzas, sin más objetivo que malvivir una vida que acabará pronto y caerá en el olvido sin dejar una huella. Y ante esta realidad: ¿Qué estamos haciendo? ¿Qué podemos hacer?

En la medida que se implantan las reformas neoliberales en nuestros países, aumenta cada vez más el número de pobres. En el caso de México, es verdad que el PIB pasó de los 420,8 billones de dólares de 1994 para 574,4 en el 2000; pero, en este mismo periodo, 8 millones de familias quedaron más pobres, o sea, antes los pobres totalizaban 49 % de la población, hoy la cifra es de 75 %. Y ¿qué ha pasado en la Argentina al cumplir exactamente la receta del FMI? Aumentaron la miseria y la exclusión.

Si por ventura fuere implantado el ALCA, ciertamente aumentará la pobreza en nuestros países porque no tenemos condiciones de competir en pie de igualdad con un imperio con tecnologías tan avanzadas. El General Colin Powell, Secretario de Estado del Gobierno Bush, expresó así la verdadera intención de su país: «Nosotros queremos vender mercancías, tecnología y servicio norteamericanos, sin obstáculos o restricciones, para un mercado único de 800 millones de personas, con una renta total de 11 trillones de dólares anuales, en un territorio que va del Ártico hacia el Cabo Horn».

## 7 ¿QUÉ PASARÁ CON NUESTROS PAÍSES CON ESTA INVASIÓN MÁS?

Tendremos una gran área comercial dominada por un pequeño número de transnacionales, quedándose la mayoría de la población, de nuestros países,

cada vez más excluida sin las más mínimas condiciones para una real competencia.

## 8 Y... ¿QUÉ ES EL GRITO?

El Grito empezó como una nueva forma de manifestación popular que tiene una metodología propia, que valoriza la pedagogía del ejemplo, los símbolos, la mística y no la fuerza de los discursos. En el Grito se expresan los excluidos y excluidas y lo hacen con símbolos.

Denuncia las situaciones de exclusión y busca posibles salidas y alternativas. Quiere ser una expresión de ese dolor secular que surge de las entrañas de la tierra, se traduce en protesta, crea alas y se lanza al aire. El pueblo suelta su clamor, largamente silencioso y silenciado. Es un grito que gana los aires, entra por las puertas y ventanas, toma los espacios. Quiere unificar todos los gritos cerrados en millones de gargantas, desinstalar a los acomodados, herir los oídos de los responsables de la exclusión y llamar a todos para la organización y la lucha. Quiere ser una instancia articuladora, animadora e interpeladora de los movimientos sociales, un espacio que facilite las diversas luchas y demandas sociales.

Tiene como objetivos: luchar para superar todas las formas de exclusión social; denunciar el modelo neoliberal, excluyente y perverso; fortalecer la soberanía de los pueblos y la defensa de la vida; rescatar las deudas sociales; luchar por el no pago de la deuda externa; luchar contra todas las formas de migración forzada.

## 9 NUEVA FORMA DE MANIFESTACIÓN

### 9.1. Las temáticas

El Grito cuenta siempre con una temática nacional, simbolizada en el lema de cada año, y de temáticas regionales, de acuerdo con los problemas más urgentes de las localidades donde se realiza. La finalidad es la de reflexionar, simultáneamente, la dimensión global y la dimensión local. Una y otra, están de tal forma entrelazadas que no se pueden tratar de forma aislada. Como frecuentemente se dice, es necesario actuar localmente y pensar globalmente. Así, los ejes centrales propuestos por la coordinación nacional terminan por enriquecerse por las problemáticas de cada región. Procurando contemplar en perspectiva general y al mismo tiempo tener en cuenta la diversidad regional



del país. La elección del tema central está condicionada a una serie de factores, tales como la articulación nacional e internacional y las luchas sociales en curso.

## 9.2. La organización

En cuanto a su organización, el Grito de los excluidos cuenta con una coordinación nacional, formada por un miembro de cada entidad o movimiento que promueve la iniciativa; después, tenemos las coordinaciones estatales, igualmente plurales en su formación; por último, los comités locales, que constituyen juntos una red capilar diseminada en todo el territorio nacional. En verdad, más que coordinar las diferentes actividades, estas instancias desempeñan un papel articulado. En resumen, representan una doble labor, por un lado, abrir canales y permitir la participación de las más variadas entidades, iglesias, organizaciones, movimientos y asociaciones en la construcción conjunta del Grito; por otro lado, garantizar que los excluidos sean los verdaderos protagonistas de las manifestaciones, de la palabra y de las decisiones tomadas. Se resalta así la participación y la cooperación de varios actores sociales.

## 9.3. La creatividad

La creatividad ha sido una de las marcas del Grito. En la medida en que las regiones son libres para desarrollar el tema central de acuerdo con la propia realidad, se abre un inmenso número de posibilidades para actividades innovadoras. En esta perspectiva, aparece una gran riqueza, sea en los subsidios elaborados a nivel local y regional, como en las expresiones vivas del Grito: celebraciones especiales, peregrinaciones, actos públicos, desfiles, debates, artículos en periódicos y revistas, espacio en la radio y la televisión, caminatas, procesiones, pre-gritos, conferencias, seminarios, cursos de preparación, entre otras iniciativas. Todo esto muestra que la verdadera cara del Grito es el pueblo en las calles y plazas, ocupando espacios públicos. La misma imaginación creativa se revela en la coreografía de las movilizaciones, como veremos seguidamente. En síntesis, el Grito ha sido innovador en la búsqueda de nuevos caminos de movilización.

## 9.4. La metodología

Aquí lo más importante no es priorizar la palabra, sino el gesto, el símbolo, la imagen, el teatro, la dramatización, la danza, la música, la trova, la

literatura de cordel. Resulta decisivo, en este aspecto, llevar en consideración las expresiones culturales y religiosas de las diversas regiones. El lenguaje popular tiene primacía sobre el discurso académico. De ahí una atención redoblada a la coreografía de las iniciativas que se realizan. De ahí también la importancia de cada año de escoger un símbolo nacional, que siempre va acompañado de símbolos locales. En términos metodológicos, es más significativo aquello que se ve y se toca, que aquello de lo que se pretende hablar. La tarima, cuando hay, no es el lugar de los políticos, ni de los líderes de entidades y movimientos, sino de los grupos excluidos que tratan de comunicarse con su gente. Desde el punto de vista metodológico, el grito no está constituido solamente de eventos localizados en el tiempo y el espacio, es algo más, es un proceso que envuelve un *antes*, un *durante* y un *después*, exigiendo así, reuniones de preparación y compromisos de continuidad. Conviene no olvidar la participación de las bases en su propia construcción y ejecución.

### 9.5. La definición

Por fin, ¿Qué es el Grito de los Excluidos? ¿Cómo definir semejante iniciativa? Tal vez sea mejor comenzar por aquello que el Grito no es. El Grito no es una entidad, no tiene estatutos, ni normas, ni un cuerpo institucional; no es un movimiento, no se organiza en vista de reivindicaciones precisas e inmediatas; no es una campaña, no tiene un inicio y un fin determinados. El Grito es, antes que todo, un espacio. Espacio de encuentro de entidades, iglesias, movimientos y organizaciones que asumen la causa de los excluidos. Espacio de denuncia y anuncio, de cuestionamiento de un modelo económico perverso y de debate sobre construcción de alternativas. Espacio de intercambio y participación de experiencias, luchas, iniciativas, dificultades y victorias. Espacio que se propone dar visibilidad a la insatisfacción e indignación de los excluidos, llevando a las calles y a la opinión pública sus protestas y organizaciones, sus sueños y esperanzas. Como se ve, no es un espacio solamente eclesial o solamente sindical, por ejemplo, sino un campo abierto a todas las personas y entidades comprometidas con los más pobres. Espacio plural y sin fronteras, donde los propios excluidos permanecen en el centro de las acciones.

### 9.6. La patria de los excluidos

Por todo ello podemos concluir, sin exagerar, que el Grito de los Excluidos, en Brasil, cambió la cara del 7 de septiembre. Para sectores cada vez más ex-



presivos de la población, el día de la independencia se va convirtiendo en una fecha propicia para repensar el destino del país. El debate en torno a la soberanía nacional gana las calles, los medios de comunicación y la opinión pública. La Semana de la Patria se transformó en un tiempo oportuno para reflexionar y actuar con respecto a la construcción de un nuevo Brasil. El Día de la Patria progresivamente se convierte en un día de fiesta y de lucha, de cuestionamiento y de celebración. Desde el punto de vista popular, las actividades del Grito ya entraron en el orden de las conmemoraciones relativas a esta fecha. Son testigos de esto los noticieros del día, donde las pancartas, afiches y banderas del Grito disputan espacio con los desfiles militares y las programaciones de las autoridades.

Una última pregunta: ¿Dónde se realiza el Grito de los Excluidos? Las manifestaciones se propagan por todos los estados del territorio nacional y en otros países. Resulta significativo notar el progresivo aumento, no sólo de la cantidad de manifestaciones del Grito, sino también del número de personas involucradas (Gonçalves, 2004).

El Grito se presenta como una nueva forma de manifestación: el protagonismo es de los excluidos. Ellos son los llamados a participar activamente en la preparación de las actividades alrededor del Grito. Además, son ellos los «dueños de la palabra», de los micrófonos. Participan mujeres, ancianos, jóvenes y niños, indígenas y negros, campesinos y obreros, inmigrantes, artistas y miembros de distintas religiones.

El Grito se expresa a través de las más diversas formas, demostrando la creatividad de los grupos frente a las situaciones de exclusión. Aunque haya objetivos y ejes comunes que orientan los rumbos del movimiento, asimismo, cada grupo, cada local, ciudad y región hace sus manifestaciones a su modo. Pueden ser celebraciones ecuménicas, marchas, teatros, músicas, poesías, festivales y participación con bloques de excluidos en los desfiles oficiales, en los casos en que las fechas coincidan, intentando mostrar toda la realidad de la ciudad, del campo o del país. Así se entiende que en el día de la patria no hay que mostrar solamente niños bien vestidos, tanques de guerra, caballos, etc. Hay que mostrar la realidad de los desempleados, de los inmigrantes, de los niños de la calle, de los campesinos, en fin, de las minorías excluidas.

Muchas veces los excluidos no se expresan con palabras, sino con símbolos como: cacerolas vacías, tarjeta roja, semillas, etc. Los símbolos expresan la mística que sustenta el movimiento. Más que palabras, vale la pedagogía del ejemplo. Es importante señalar que el Grito se organiza de forma descentralizada, posibilitando la realización en un mayor número posible de ciudades.

La manifestación es de denuncia y anuncio. Denuncia del modelo neoliberal globalizado y del sistema financiero internacional, cuyo único interés es maximizar el lucro; es también anuncio consciente de que este modelo es insostenible. Lucha por una nueva sociedad en la que la política y la economía estén sometidas a imperativos éticos. Es propositivo porque trata de buscar formas concretas de acción popular, en el sentido de contribuir a la transformación de la sociedad.

Una característica importante es la interrelación amplia y plural de todas las fuerzas vivas de la sociedad, es un esfuerzo que parte de la elaboración y participación en lo mismo, se trata de un evento construido en una gran «red» nacional y continental, en el que todos son llamados a la protesta y a la lucha.

## 10 ANEXO

### 10.1. Propuestas del Grito (\*)

Con todo el pueblo de las Américas, nosotras y nosotros, desde lo más íntimo de nuestra verdad y de nuestra utopía, queremos alzar la voz y manifestar nuestra inquietud e indignación frente a tantas injusticias, perpetradas contra nuestros pueblos por el capital internacional y por gobiernos irresponsables.

Los pueblos del Tercer Mundo, como nuestro Continente, padecen todavía, y hoy de modo más sistemáticamente estructural, problemas cruciales que afectan a la mayoría de su población. Todavía nos son negados los derechos al trabajo, al alimento, a la tierra, a la vivienda, a la educación y a la información.

Se mundializa la miseria, no el verdadero progreso. La globalización genera dependencia, cercenando la soberanía de los pueblos. Los capitales circulan libremente, pero no las personas. Se prioriza la competencia, no la solidaridad. Se absolutiza la mercancía pero se ignoran los valores éticos. Todo tiene precio, incluso la dignidad humana. Se depredan los recursos naturales y se pone en riesgo la sobrevivencia de la humanidad. Se privatiza la tierra y ahora se intenta privatizar el agua, la biodiversidad, las plantas, los animales, quizá un día los vientos, el sol... La codicia se superpone a la igualdad fraterna. La propiedad se superpone a la vida.

### 10.2. Basta, ¡ese sistema de muerte no puede continuar!

Para eso, aquí, en este puerto del Río Guaíba, Porto Alegre y solidario, nos encontramos gentes de todo el Continente, trabajadores del campo y de la ciudad, pobladores de todos los rincones, migrantes, jóvenes y estudiantes, blan-



cos, negros e indígenas; hombres y mujeres, creyentes y no creyentes, ecologistas, luchadores del pueblo... ¡Hemos venido para gritar al mundo nuestra indignación y nuestra esperanza!

Pero sabemos que no basta con gritar. ¡Es necesario luchar conscientemente, unidas las fuerzas y las aspiraciones!

Para eso queremos hacer de este puerto de encuentro, un puerto de compromiso para cada uno de nosotros y para nuestras respectivas organizaciones.

- Lucharemos por los derechos fundamentales de nuestro pueblo: soberanía, identidad, autonomía, libertad, alimento, trabajo, tierra, vivienda, educación pública y gratuita...
- Lucharemos contra el monopolio de la información de los grupos económicos y de gobiernos imperialistas. Que controlan los principales medios masivos de comunicación.
- Lucharemos contra el capital financiero y sus intereses insaciables.
- Lucharemos contra el pago de la deuda externa, que denunciamos como verdadera usura internacional.
- Lucharemos contra la violencia y el machismo, contra la manipulación política y la corrupción económica.
  - Juntémonos todos, contra el dominio imperialista que utiliza el FMI, el Banco Mundial y la OMC. Que impulsa en nuestro Continente el militarismo, la violencia, la represión, con sus bases militares y con sus planes —Plan Colombia, Plan Puebla-Panamá, Plan Dignidad en Bolivia— ... y su gana sobre la amazonía.
  - Juntémonos ahora para desenmascarar y combatir el ALCA que el sistema nos quiere imponer, como una nueva forma, continental, de dominación colonialista.

Proponemos especialmente que se realice durante este año 2002, en toda Nuestra América, un gran plebiscito, verdadera consulta popular continental, para que nuestros pueblos decidan acerca del ALCA y sobre todos los asuntos que nos afectan vitalmente. Concienciémonos, organicémonos, en todos los espacios y rincones. Y caminemos siempre con el pueblo, como pueblo (El Grito de las Américas, 2002).

### 10.3. Apuntes para construir nuestra utopía

Ante todo, cuando hablamos de utopía no estamos hablando de una mera idealización acerca de la realidad social. Estamos hablando de una potenciali-



dad que descansa ya en nuestro presente. ¿Cómo queremos que sean nuestras sociedades?

Un primer esfuerzo por responder a esto nos lleva a señalar: nuestra utopía debe incluir no solamente a los millones de seres humanos que habitamos el planeta, sino también a la naturaleza entera. A las millones de especies animales y al planeta mismo, sin los cuales nuestra existencia sería imposible o absolutamente miserable. Es urgente terminar de una vez con todas con la visión que asigna a la naturaleza el papel de fuente inagotable de recursos para el enriquecimiento voraz de la industria y la reproducción del capital.

Asimismo, la superación de la exclusión se impone como tarea prioritaria y permanente, para lo cual debemos desmontar los mecanismos que la generan. No bastará con crear fuentes de trabajo mientras las relaciones de poder dentro de la sociedad sigan siendo por definición asimétricas: superar la exclusión significa transformar las estructuras y el ejercicio del poder en nuestras sociedades. Por esto, es hora de pensar en el cómo, necesitamos avanzar en la formulación de un proyecto político global de las resistencias que equivale a una refundación del mundo; estamos pensando en una Constituyente global de las resistencias. Debemos ir hacia la generación de un proyecto político global de acción y de alternativas, fomentando este eje de discusión en el marco del Foro Social Mundial, así como de los Foros Continentales y/o Regionales que venimos alentando desde hace algunos años.

Una sociedad como la que queremos tampoco puede reducirse a los límites estrechos de cada uno de nuestros países, coto cerrado en el que las oligarquías criollas han confinado la explotación de las riquezas naturales y del trabajo humano, confinando asimismo las resistencias al nivel puramente nacional. En otras palabras, debemos avanzar hacia una globalización de la resistencia, de la solidaridad y del esfuerzo por superar la miseria que nos han dejado los varios siglos de sujeción y expoliación por parte de las grandes potencias capitalistas. Creemos que en la fase actual de las luchas vale la pena insistir en la urgencia de superar visiones sectoriales y trabajar en favor de la unidad regional, hemisférica y global, mas no una unidad mal entendida que subsuma unos movimientos en otros, sino que los articule respetando la singularidad de cada uno.

Este esfuerzo por globalizar la resistencia y la solidaridad, apunta a crear una sociedad mundial capaz de distribuir de forma equitativa la riqueza creada por toda la humanidad. Como hemos dicho antes, no se trata de crecer para luego distribuir, sino de distribuir como base del crecimiento y la solidaridad, para lo cual además es necesaria también la creación de una ciudadanía universal que le permita a los trabajadores tener plena libertad de movimiento en



la búsqueda y construcción de oportunidades para su desarrollo y el de los demás.

Es urgente también trabajar para la transformación de la exclusión de género y etnia. La transformación de la sociedad no sólo exige cambios económicos, sino también sociales y culturales para —desde nuestro ser— poder reconocer la memoria colectiva en toda su inmensidad.

Finalmente, son necesarios cambios profundos en la forma en que producimos la riqueza material. Actualmente, el sistema es básicamente depredador y en pocas décadas, de seguir este camino, puede llevar al planeta a una quiebra ecológica de incalculables e inimaginables consecuencias. Debemos revisar profundamente los paradigmas dominantes y la forma en que está organizada la producción en el sistema capitalista mundial, apuntando hacia formas de producción no sólo más equitativas, sino capaces de integrarse en el flujo de la naturaleza, preservándola como fuente de nuestra vida. Debemos desarrollar formas de organización de la producción y nuevas tecnologías pensadas no sólo desde nuestras necesidades, sino del planeta y de la preservación de los equilibrios ecológicos a largo plazo.

#### 10.4. Palabras finales

Partiendo de las anteriores consideraciones, en este 7 de septiembre y en este 12 de octubre, el Grito de los Excluidos Continental reafirma su vocación política de luchar por un mundo sin exclusión y sin excluidos, contribuyendo a transformar de forma estructural las profundas contradicciones que nos aquejan. Para esto, invitamos a todos nuestros hermanos y hermanas en el continente americano, y en el mundo entero, a profundizar su lucha política, sus ideales, a mejorar sus formas de organización y a alentar un debate sobre la construcción de alternativas, que nos permitan de forma colectiva alcanzar los profundos cambios que demandan, desde lo profundo de la historia, los millones de excluidos y excluidas que alientan y han alentado el largo camino de la humanidad.

## 11 BIBLIOGRAFÍA

BASEGGIO, Luiz. Sector Pastoral Social. *Grito de los Excluidos*, 1996.

BASSEGIO, Luiz, y UDOVIC, Luciane. *El Grito de los Excluidos/as*, Brasil: Ediciones Paulinas, San Pablo, SP, 2004.

Comunicado Mensual-CNBB, septiembre de 1995, n.º 494.

*El pueblo dice no a la deuda* São Paulo/SP: Ediciones Loyola, cartilla, 2001.

*El Grito de las Américas*, Porto Alegre, Brasil, Forum Social Mundial, 4 de febrero de 2002.

GONÇALVES, Pe. Alfredo José. *El Grito de los Excluidos/as*, SP, Brasil: Ediciones Paulinas, 2004, San Pablo.

*Manifiesto del Grito de los Excluidos*, 2005, mimeo.

*Plebiscito Nacional contra el ALCA y la Base de Alcántara*, mimeo, 2002.

PRNM-Proyecto Rumbo al Nuevo Milenio, CNBB, São Paulo, SP: Ediciones Paulinas, 1996.

Sector Pastoral Social. CNBB, *El Grito de los Excluidos*, Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1996.

— CNBB, Brasil, *Alternativas Protagonistas*, Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1994.

— CNBB, Tribunal de la Deuda Externa – Veredicto, 1999.

3a SSB – Semana Social Brasileira – Tribunal de la Deuda Externa, Veredicto, s/n, mimeo, CCJ, São Paulo/ SP.

— *Deuda Externa: implicaciones y perspectivas*, mimeo, 1998.

VALENTINI, Dom Luiz Demetrio. Sector Pastoral Social, *El Grito de los Excluidos*, 1996.

[www.gritodosexcluidos.com.br](http://www.gritodosexcluidos.com.br)

## Bibliografía

Área de Comunicación y Relaciones Externas. Cáritas Española

- ABAD CAJA, Julián. Decálogo para la educación de la ciudadanía. *Razón y fe*, n.º 1237, noviembre, 2001; p. 285-300.
- ACOSTA SÁNCHEZ, José (y otros). *Diversidad cultural, identidad y ciudadanía*. Córdoba: Set-Inet Sociedad e Instituto de Estudios Transnacionales, 2001.
- AGUILAR GARCÍA, Tusta; CABALLERO GARCÍA, Araceli (coords.). *Campos de juego de la ciudadanía*. Mataró: Intervención Cultural, 2003.
- AGUILAR GARCÍA, Tusta. *La construcción de la ciudadanía intercultural en la escuela*. Madrid: SM, 2003.
- ALGUACIL GÓMEZ, Julio. Ciudad, ciudadanía y democracia urbana. *Documentación Social*, n.º 119, abril-junio, 2000; pp. 157-177.
- ALGUACIL GÓMEZ, Julio (y otros). *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa*. Tegui: Fundación César Manrique, 2003.
- ALONSO, Luis Enrique. Participación y ciudadanía. *Retos ante el nuevo milenio*, t. 2; pp. 183-201.
- ALSAYYAD, Nezar; CASTELL, Manuel. *¿Europa musulmana o euro-islam?: política, cultura y ciudadanía en la era de la globalización*. Madrid: Alianza, 2003.



ANAUT DE GRACIA, Loli (y otros). *Valores escolares y educación para la ciudadanía*. Barcelona: Graó, 2002.

AÑÓN, María José (y otros). Ciudadanía y derechos sociales y políticos de los inmigrantes. *Gaceta sindical*, n.º 3, junio, 2003; n.º Monográfico.

APRENDIENDO a ser ciudadanos: experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes. Madrid: Instituto de la Juventud, 2003.

ARBÓS, Xavier; GINER, Salvador. *Gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI, 2002.

BÁRCENA, F.; GIL, F.; JOVER, G. *La escuela de la ciudadanía. Educación ética y política*. Bilbao: Desclee, 1999.

BARTOLOMÉ PINA, Margarita (y otros). *La construcción de la identidad en contextos multiculturales*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 2000.

— *Identidad y ciudadanía: un reto a la educación intercultural*. Madrid: Narcea, 2002.

BELL ADELL, Carmen. Respuestas de la sociedad civil al reto de la interculturalidad. *Corintios XIII*, n.º 103-104, julio-diciembre, 2002; pp. 277-306

BENÉITEZ ROMERO, María Benita. *La ciudadanía en la teoría política contemporánea: modelos propuestos y su debate*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2005.

BORJA, Jordi; DOURTHE, Geneviève; PEUGEOT, Valérie. *La ciudadanía europea*. Barcelona: Península, 2001.

BRU PURON, Carlos María. La ciudadanía europea como base legitimadora de las instituciones y del Derecho Comunitario. *Documentación Social*, n.º 123, abril-junio, 2001; pp. 145-160.

CABALLERO, Araceli. *El mundo es un patio: Ciudadanía de hoy en día*. Madrid: Alandar, 2005.

CALLE, Ángel. Nuevas formas de participación y de acción: los nuevos movimientos globales. *Éxodo*, n.º 67, febrero, 2003; pp. 4-10.

CAMPS, Ferrán. Participación comunitaria y gestión alternativa de conflictos. *Cuadernos de Trabajo Social*, n.º 13, 2000; pp. 231-251.

CANTÓ CHAC, Manuel. *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*. Barcelona: Icaria, 2005.

- CARBONELL I PARIS, Francesc (y otros). Interculturalismo y ciudadanía. *Cuadernos de Pedagogía*, n.º 315, julio-agosto, 2002; pp. 19-121.
- CASTELLS, M. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 2: El poder de la identidad. Madrid: Alianza, 1998.
- CHALMETA OLASO, Gabriel. *Ética social: familia, profesión y ciudadanía*. Barañáin: Eunsa, 2003.
- COMUNIDADES EUROPEAS. Comité de las Regiones. Dictamen del Comité de las Regiones sobre la ciudadanía europea. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 6 de junio del 2000.
- CORTINA ORTS, Adela. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza, 1997.
- *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*. Madrid: Taurus, 1998.
- *Por una ética del consumo: la ciudadanía del consumidor en un mundo global*. Madrid: Taurus, 2002.
- Ciudadanía cosmopolita: de los derechos a las responsabilidades. *Debats*, n.º 77, verano, 2002; pp. 74-83.
- DIERCKXENS, Wim. Hacia una alternativa sobre la ciudadanía. *Alternativas Sur*, n.º 1, 2002; pp. 81-92.
- DOMINGO MORATALLA, Agustín. Modelos de ciudadanía en la sociedad global. *Documentación social*, n.º 125, octubre-diciembre, 2001; pp. 243-260.
- *Educación para una ciudadanía responsable*. Madrid: CCS, 2002.
- DOMINGO MORATALLA, Agustín (y otros). Nueva ciudadanía. *Misión joven*, n.º 314, marzo, 2003; n.º Monográfico.
- ESCÁMEZ SÁNCHEZ, Juan; GIL MARTÍNEZ, Ramón. *La educación de la ciudadanía*. Madrid: CCS, 2002.
- ESPADAS ALCAZAR, María Ángeles. La sociedad civil ante la globalización neoliberal : el Foro Social Mundial de Porto Alegre, 2001. *Documentación social*, n.º 125, octubre-diciembre, 2001; pp. 279-299.
- ESTÉVEZ, José Antonio. La Carta de Derechos de la UE y la dimensión social de la ciudadanía europea. *El vuelo de Icaro*, n.º 1, marzo, 2001; pp. 149-160.
- FARIÑAS DULCE, María José. *Globalización, ciudadanía y derechos humanos*. Madrid: Dykinson, 2004.



- FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio. *Dignidad humana y ciudadanía cosmopolita*. Madrid: Dykinson, 2002.
- FRAILE ORTIZ, María. *El significado de la ciudadanía europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.
- FUNDACIÓN EDE. *Guía didáctica de educación para la participación*. Madrid: CJE, 2001.
- GARCÍA GARCÍA, Adela. *Género y ciudadanía*. Barcelona: Icaria, 2004.
- GARCÍA GIRALDEZ, Teresa. De la ciudadanía social a la ciudadanía multicultural. *Cuadernos de trabajo social*, n.º 13, 2000; pp. 33-51.
- GARCÍA INDA, Andrés; MARTÍNEZ DE PISÓN, José (coords.). *Ciudadanía, voluntariado y participación*. Madrid: Dykinson, 2001.
- GARCÍA ROCA, Joaquín. Las migraciones como propuesta de civilización: qué hacer ante las inmigraciones. *Iglesia viva*, n.º 205, enero-marzo, 2001; pp. 73-100.
- GARCÍA. Soledad; LUKES, Steven; MÉNY, Yves. *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI, 2004.
- GENTILI, P. (coord.). *Códigos para la ciudadanía. La formación ética como práctica de la libertad*. Buenos Aires: Santillana, 2000.
- GIOL, Joaquim. Desafíos éticos y caminos hacia la ciudadanía. *Corintios XIII*, n.º 103-104, julio-diciembre, 2002; pp. 227-245.
- GODOY, Antonio; FRANCO, Pepa. *Cultura participativa y asociacionismo juvenil*. Madrid: CJE, D. L. 2000.
- GUERRERO, Juan Antonio. Sobre el futuro de la libertad: los hábitos del corazón de la vida urbana y el ejercicio de la ciudadanía. *Razón y Fe*, n.º 1227, enero, 2001; pp. 41-53.
- HERRERA GÓMEZ, Manuel. Política social y ciudadanía. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 30, 2001; pp. 35-54.
- HERRERA GÓMEZ, Manuel; TRINIDAD REQUENA, Antonio; SORIANO MIRAS, Rosa Mará. Ciudadanía, política social e inmigración: el caso de las Comunidades Autónomas españolas. *Sistema*, n.º 190-191, febrero, 2006; pp. 105-140.
- LAMO DE ESPINOSA, E. (ed. lit.). *Culturas, estados, ciudadanos, una aproximación al multiculturalismo en Europa*. Madrid: Alianza, 1995.

- LARAÑA, Enrique. Globalización, centro y fronteras simbólicas en la teoría sobre la sociedad contemporánea. *Revista internacional de sociología*, n.º 28, enero-abril, 2001; pp. 209-240.
- LIPOVETSKY, Gilles (y otros). *Educación en la ciudadanía*. Valencia: Instituto Alfonso el Magnánimo, 2001.
- LLOPIS, Carmen (coord.). *Los derechos humanos: educar para una nueva ciudadanía*. Madrid: Narcea; Fundación Interred, 2001.
- LUCAS, Javier de. *El vínculo social: ciudadanía y cosmopolitismo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.
- MARBAN GALLEGÓ, Vicente. Sociedad civil, Tercer Sector y entidades de acción social en España. *Revista Internacional de Sociología*, n.º 30, septiembre-diciembre, 2001; pp. 169-205.
- MARTÍN DÍAZ, Emma. *Procesos migratorios y ciudadanía cultural*. Sevilla: Mergabulum, 2003.
- MARTÍNEZ ABASCAL, Vicente. *Ciudadanía social y políticas inmigratorias en la Unión Europea*. Granada: Comares, 2005.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, José; GIRÓ MIRANDA, Joaquín. *Inmigración y ciudadanía: perspectivas sociojurídicas*. Logroño: Universidad de La Rioja, 2004.
- MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Juan Bautista. *Educación para la ciudadanía*. Madrid: Morata, 2005.
- MASSOT LAFÓN, María Inés. *Jóvenes entre culturas: la construcción de la identidad en contextos multiculturales*. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2003.
- MAYORDOMO, A. *El aprendizaje cívico*. Barcelona: Ariel, 1998.
- MEZZADRA, Sandro. *Derecho de fuga: migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Proyecto Editorial Traficantes de Sueños, 2005.
- MONTAGUT, Teresa (coord.). *Voluntariado: la lógica de la ciudadanía*. Barcelona: Ariel, 2003.
- MONTANÉ, M.; BEERNAERT, Yves (eds. lits.). *Hacia una ciudadanía activa: jóvenes de Europa y del mundo en conexión*. Barcelona: Fórum Universal de las Culturas, Barcelona, 2004.
- MORENO MÁRQUEZ, Gorka. *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto*. Vitoria: Ararteko, 2003.



- ORAIÓN, Mercedes (y otros). *La construcción de la ciudadanía en el siglo XXI*. Barcelona: Octaedro, 2005.
- PAJARES, Miguel. *Inmigración y ciudadanía en Europa: la inmigración y el asilo en los años dos mil*. Madrid: IMSERSO, 2000.
- PÉREZ LEDESMA, M. (comp.). *Ciudadanía y democracia*. Madrid: Fundación Largo Caballero, 2000.
- PETRELLA, Ricardo. *El bien común. Elogio de la solidaridad*. Madrid: Debate, 1997.
- PIXTEN, R. *Identidad y ciudadanía: personalidad, socialidad y culturalidad*. Barcelona: CIDOB, 1999.
- PIÑERO, María Teresa; BONETTO, María Susana. *Ciudadanía y costos sociales: los nuevos marcos de regulación*. Madrid: Dykinson, 2005.
- PONT VIDAL, Josep. *La ciudadanía se moviliza: los movimientos sociales y la globalización en España*. Barcelona: Flor de Viento, 2004.
- QUESADA CASTRO, Fernando. *Naturaleza y sentido de la ciudadanía hoy*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2005.
- REDOLI MORCHON, David. *Juventud ciudadana en la Unión Europea: guía didáctica para una ciudadanía europea*. Madrid: CJE, 2002.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Rosa M.<sup>a</sup>. Inmigración y ciudadanía. *Sistema*, n.º 190-191, enero, 2006; pp. 93-104.
- RODRÍGUEZ VILLASANTE, Tomás; MONTAÑÉS, Manuel; MARTÍ, Joel (coords.). *La investigación social participativa: construyendo ciudadanía*. Barcelona: El viejo topo; Red Cims, D. L., 2000.
- ROQUE, María Àngels (dir). *Mujer y migración en el Mediterráneo occidental: tradiciones culturales y ciudadanía*. Barcelona: Entidad Autónoma del Diario Oficial y de Publicaciones de Cataluña, 2001.
- SÁNCHEZ SANTA BÁRBARA, Emilio. La participación en la comunidad: intervención desde el marketing social. *Intervenció psicosocial*, n.º 3, 2000; pp. 313-321.
- SASSEN, Saskia. *Contra geografías de la globalización: género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Proyecto Editorial Traficantes de Sueños, 2003.
- SORIANO, A. (coord.). *Identidad cultural y ciudadanía intercultural*. Madrid: La Muralla, 2001.

TEZANOS, José Félix (y otros). Ciudadanía o inmigración. *Temas para el Debate*, n.º 75, febrero, 2001; pp. 21-46.

VALLE DE ISCAR, Julio del. La participación y el compromiso socio-político de los jóvenes. *Documentación social*, n.º 124, julio-septiembre, 2001; pp. 175-183.

VELASCO CRIADO, Demetrio. *Ética y políticas para la ciudadanía universal*. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2002.

VIDAL GARCÍA, Pau (y otros). *El movimiento asociativo: escuela de ciudadanía*. Madrid: CJE, 2005.

ZAMORA, José A. Democracia y opinión pública. *Iglesia Viva*, n.º 212, octubre-diciembre, 2002; pp. 7-29.

ZAMORA, José A. (coord.). *Ciudadanía, multiculturalidad e inmigración*. Estella: Verbo Divino, 2003.

ZAPATA BARRERO, Ricard. *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*. Rubí: Anthropos, 2001.

## RECURSOS EN INTERNET

2005, AÑO EUROPEO DE LA CIUDADANÍA A TRAVÉS DE LA EDUCACIÓN.  
[www.educacionciudadania.mec.es](http://www.educacionciudadania.mec.es)

Con esta iniciativa, el Consejo de Europa desea poner de relieve que la educación juega un papel crucial en el desarrollo de la ciudadanía y a favor de la participación en la sociedad democrática.

El objetivo del «Año» es animar a los Estados miembros a la puesta en práctica de políticas de Educación para la Ciudadanía Democrática (ECD) y Educación para los Derechos Humanos (EDH).

ALIANZA PARA UN MUNDO RESPONSABLE, PLURAL Y SOLIDARIO.  
<http://www.alliance21.org/es/proposals/sumaries>

El sitio ofrece diversos contenidos: Grupo valores, Educación, Cultura; La educación para la ciudadanía activa y responsable y Cuaderno de propuestas.

ASOCIACIÓN PARA LA DEMOCRACIA Y LA EDUCACIÓN LOCAL Y SOCIAL. <http://www.adels.org/>

Red que promueve distintas propuestas para el desarrollo de las ciudades del mundo.



## BUENAS PRÁCTICAS EN PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

<http://www.diba.es/forumcd/index.htm>

## CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. <http://www.clad.org.ve/elclad.html>

Su misión es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones.

## CIUDADANÍA DE LA UNIÓN EUROPEA.

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/s18000.htm>

Sitio de la Unión Europea que recopila las iniciativas sobre ciudadanía.

## CIUDADES Y GOBIERNOS DE EUROPA.

<http://www.cities-localgovernments.org/uclg/>

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos es una nueva organización mundial dedicada a fomentar los valores, objetivos e intereses de las ciudades y los gobiernos locales de todo el planeta. Es la organización de gobiernos locales más grande del mundo que integra en su seno tanto a ciudades y a municipios individuales como a asociaciones nacionales de municipios.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos es la voz global de las ciudades y el principal interlocutor de los gobiernos locales ante las Naciones Unidas. Tienen como objetivo difundir las políticas y experiencias de los gobiernos locales en áreas claves, tales como el alivio de la pobreza, el desarrollo sostenible y la inclusión social.

## CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES.

<http://clacso.org/>

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales es una institución internacional no-gubernamental, con relaciones formales de consulta con la UNESCO, creada en 1967 y que hoy agrupa a más de ciento sesenta centros de investigación y programas de postgrado en ciencias sociales de 21 países de América Latina y el Caribe.

Sus objetivos son la promoción y el desarrollo de la investigación y la enseñanza en los más diversos campos de las ciencias sociales, así como también el fortalecimiento del intercambio y la cooperación entre instituciones e investigadores de dentro y fuera de la región. A través de estas actividades CLACSO intenta contribuir a repensar, desde una perspectiva crítica y plural, la problemática integral de las sociedades latinoamericanas y del Caribe.

CONSEJO DE MUNICIPIOS Y REGIONES DE EUROPA. <http://www.ccre.org>

El Consejo de Municipios y Regiones de Europa trabaja en distintos campos como son la política regional, el transporte, el desarrollo, la igualdad de oportunidades y la gobernanza. Sus distintos grupos de trabajo influyen en la legislación de la Unión Europea.

CORPORACIÓN PARTICIPA: Promoviendo una ciudadanía informada y participativa. <http://www.participa.cl/>

Corporación privada y pluralista chilena que promueve fines públicos. Trabaja a nivel global, regional y nacional. PARTICIPA busca mejorar la calidad de la democracia promoviendo la participación ciudadana en los asuntos de interés público y un ejercicio responsable del gobierno.

DEMOCRACIA DIGITAL. <http://www.democraciadigital.org/>

Iniciativa cívica, pluralista y sin fines de lucro que emplea la tecnología de la información para potenciar la vivencia democrática.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS ( FEMP).

<http://www.femp.es>

Asociación de Entidades Locales que agrupa Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares, en total más de 6.900 municipios españoles.

Entre sus fines fundacionales destacamos el desarrollo y consolidación del espíritu europeo en el ámbito local, basado en la autonomía y solidaridad entre todas las Entidades Locales.

FÓRUM BARCELONA 2004. Derechos políticos, derechos civiles.

[http://www.barcelona2004.org/esp/banco\\_del\\_conocimiento/documentos/ficha.cfm?idDoc=1739](http://www.barcelona2004.org/esp/banco_del_conocimiento/documentos/ficha.cfm?idDoc=1739)

Recopila los documentos relacionados con los temas de ciudadanía y derechos sociales que destacaron en el Fórum de Barcelona 2004.

FUNDACIÓN DE DERECHOS CIVILES.

<http://www.civilia.es/fundacion/indexfundacion.html>

Organización de utilidad pública en la que participan personas y organizaciones, que dirigen su trabajo a la reflexión sobre los fenómenos de exclusión o de indefensión, y a la realización de programas activos que contribuyan a su erradicación. Se trabaja por la ampliación de las oportunidades vitales de las personas, especialmente de aquellas con mayores dificultades para el ejercicio de sus derechos de ciudadanía.

INSTITUTO DE ESTUDIOS PEDAGÓGICOS SOMOSAGUAS.

[http://www.ieps.es/prog\\_educiudadania.php](http://www.ieps.es/prog_educiudadania.php)

Ofrece proyectos que desarrollan los siguientes enfoques: Educación para la ciudadanía, Intervenciones socioeducativas en contextos de desventaja cultu-



ral, social y/o económica y Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación en Educación.

#### OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

<http://www.bcn.es/observatori/welcome.htm>

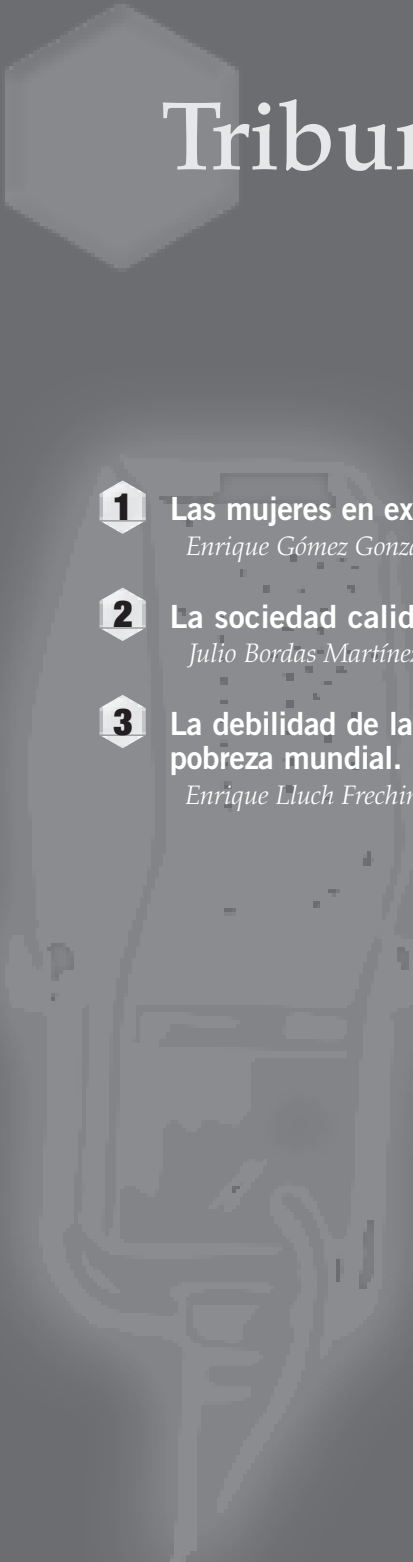
Observatorio Internacional de la Democracia Participativa es un espacio abierto a todas las ciudades del mundo, entidades, organizaciones y centros de investigación que quieran conocer, intercambiar y aplicar experiencias sobre democracia participativa en el ámbito local para profundizar la democracia en el gobierno de las ciudades, promover la integración de todos los ciudadanos y ciudadanas en el gobierno local, aplicar políticas locales de desarrollo sostenible y cohesión social y conocer prácticas innovadoras de participación activa de la ciudadanía en la planificación y gestión urbana.

SITIO SUR. <http://www.sitiosur.cl/>

La misión de SUR, en cuanto organismo de la sociedad civil, es participar en la formación y renovación de actores sociales e institucionales democráticos, fortaleciendo el rol de la ciudadanía en la esfera de lo público.

UR-BAL. Fomentar el intercambio de experiencias entre colectividades locales de Europa y América Latina. [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/index_es.htm)

El objetivo del programa Urb-Al de la Unión Europea, consiste en desarrollar redes de cooperación descentralizada entre colectividades locales sobre temas y problemas concretos de desarrollo local urbano.



# Tribuna Abierta

- 1** **Las mujeres en exclusión.**  
*Enrique Gómez González* ..... **175**
- 2** **La sociedad calidoscópica actual.**  
*Julio Bordas Martínez* ..... **193**
- 3** **La debilidad de las estrategias en la lucha contra la pobreza mundial.**  
*Enrique Lluch Frechina* ..... **211**



# Las mujeres en exclusión

Enrique Gómez González

Sociólogo del Equipo de Investigación Sociológica, EDIS S.A.

## Sumario

**1.** Introducción. **2.** Cuantificación. 2.1. Mujeres que ejercen la prostitución. 2.2. Mujeres sin techo y en infravivienda. 2.3. Mujeres ex reclusas. 2.4. Mujeres drogodependientes. **3.** Situación y problemática de las mujeres en exclusión. 3.1. Mujeres sin techo y en infravivienda. 3.2. Mujeres que ejercen la prostitución. 3.3. Mujeres ex reclusas. 3.4. Mujeres drogodependientes. **4.** Comparativa de la situación. 4.1. Situación sociodemográfica. 4.2. Vivienda. 4.3. Consumo de drogas. 4.4. Relaciones y afecto. 4.5. Itinerario y sucesos vitales. 4.6. Percepción de la realidad. 4.7. Índice general de malestar.

## RESUMEN

*Se define la situación de las mujeres en exclusión en España a partir de la realidad que presentan las mujeres pertenecientes a cuatro colectivos: sin techo o en infravivienda, mujeres que ejercen la prostitución, ex reclusas y drogodependientes.*

*En un primer apartado, se establece una aproximación a la cuantificación de cada uno de estos colectivos.*

*Posteriormente, se realiza un análisis sobre la situación social de estas mujeres, repasando aquellos aspectos más generales en cuanto a la problemática y la realidad de cada uno de esos cuatro colectivos, detectando situaciones muy diversas, incluso, entre las mujeres de un mismo colectivo.*

*Finalmente, el artículo concluye con una comparación de la situación de las mujeres pertenecientes a cada uno de los cuatro colectivos y de las mujeres que pertenecen a uno, dos, tres o los cuatro colectivos de estudio a la vez. Esta comparación demuestra una mayor gravedad de la*

*situación en aquellas mujeres que pertenecen a más colectivos de exclusión simultáneamente; además, se comprueba cómo cada colectivo de mujeres presenta mayor desprotección en según qué ámbitos y cómo las mujeres normalizadas se encuentran en una situación claramente menos desfavorable que las mujeres excluidas, aunque eso no implica que consigan evitar la presencia de problemas muy graves en sus vidas.*

## ABSTRACT

*The work defines the situation of women who are excluded in Spain, based on the reality of women belonging to four groups: homeless or inadequately housed, women in prostitution, ex-convicts and drug addicts.*

*The first section establishes an approximate quantification of each of these groups.*

*An analysis is then performed on the women's social situation, reviewing the most general aspects in terms of the problems and reality of each of these four groups, and revealing a range of different situations, even among women of the same group.*

*Finally, the work concludes with a comparison of the situation of women belonging to each of the four groups and women belonging to one, two, three or all four groups at the same time. This comparison shows that the situation is compounded for women belonging to more than one exclusion group at the same time; furthermore, it evidences how each group of women experiences a greater lack of protection in certain situations and how normalised women are in a clearly less unfavourable situation than excluded women, although this does not mean they manage to avoid facing very serious problems in their lives.*

# 1 INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende acercarse y aportar información sobre la situación en que se encuentran las mujeres excluidas en España. Este artículo está basado en el estudio que sobre «la realidad social de las mujeres en exclusión en España» realizó el Equipo de Investigación Sociológica, EDIS, S. A., para el Instituto de la Mujer, y que data de 2003.

Se trabaja, por tanto, con una información reciente, aunque de un fenómeno en constante proceso de cambio y con una alta mutabilidad. Para definir a las mujeres en exclusión se consideran a aquellas de entre 16 y 65 años residentes en nuestro país y que pertenezcan a alguno o varios de los cuatro colectivos que se definen a continuación:

- *Drogodependientes*: mujeres adictas y consumidoras actuales en dosis, forma y modo claramente nocivos para la salud, de sustancias como la heroína o metadona, cocaína o crack, drogas de diseño y alcohol de manera abusiva (ingesta diaria superior a los 75 mililitros de alcohol puro).
- *Ex reclusas*: mujeres que, en los últimos cinco años, han vivido algún tiempo en prisión, como preventivas o con condena, por la comisión de algún delito, y que en la actualidad se encuentran en libertad, bien condicional, bien por cumplimiento de condena.
- *Sin techo y en infravivienda*: mujeres indomiciliadas que viven en la calle, albergues, centros de acogida, pensiones o que habitan infraviviendas (chabolas, edificios en ruinas, etc.), ya vivan solas o acompañadas por familiares y/o compañeros.
- *Mujeres que ejercen la prostitución*: aquellas que ejercen en la calle o trabajan en clubes urbanos o de carretera y que unen, a su condición de prostituta, la vulnerabilidad cierta de la exclusión social. No se consideran otras formas emergentes de prostitución —teléfonos eróticos, Internet, anuncios de prensa, servicios de alto *standing*, de hoteles, de domicilios privados, etc.— cuyas condiciones no permiten hablar de exclusión, ni social, ni económica.

La realidad de estas mujeres en exclusión es lo suficientemente compleja como para no poder expresarla de manera detallada y en profundidad en unas cuantas páginas. Compleja —sobre todo para aquellas que pertenecen a varios colectivos de los considerados— tanto por la diversidad de itinerarios, realidades y perspectivas que caracterizan la situación de estas mujeres, como por el volumen y la naturaleza de los problemas a que se enfrentan. Sin embargo, trataremos de exponer aquellos aspectos de mayor incidencia y más comunes, con la intención de aportar una radiografía lo más aproximada y sintética posible.

Para definir esta realidad, estructuramos el análisis en los siguientes apartados:

1. Aproximación a la cuantificación de los colectivos.
2. Definir la situación y la problemática de estas mujeres respecto a distintos aspectos: vivienda, consumo de drogas, relaciones de afecto, itinerarios...
3. Comparativa de la situación, tanto entre distintos segmentos de mujeres excluidas, como con mujeres normalizadas en cierto riesgo de exclusión, con características sociodemográficas similares a las de las excluidas y cercanas a sus entornos.

## 2 CUANTIFICACIÓN

---

Muchas de las mujeres en exclusión, debido a que no se enfrentan a problemáticas aisladas y su situación de desventaja conduce a una espiral de problemas que se retroalimentan entre sí, pertenecen simultáneamente a más de uno de los cuatro grupos o segmentos considerados. Al hablar de cuantificación de mujeres en exclusión no determinaremos la aproximación al número total de mujeres en esta situación, sino que trataremos de acercarnos a la cuantificación, por separado, de cada uno de los cuatro segmentos contemplados.

El estudio sobre «la realidad social de las mujeres en exclusión» establece la siguiente cuantificación para cada uno de esos colectivos:

### 2.1. Mujeres que ejercen la prostitución

Algunas fuentes, a partir de datos policiales, de emigración y de asociaciones que trabajan en aspectos relacionados con la prostitución, aportan datos referentes a las mujeres que ejercen la prostitución. Así, el dato más manejado y más común es el de 300.000 mujeres, expuesto en el Primer Foro Internacio-

nal de Prostitución celebrado en Vigo en noviembre de 2001, y que coinciden en aportar instituciones como el propio Instituto de la Mujer, o Médicos del Mundo.

Otras fuentes, en cambio, hablan de cifras más bajas, tal y como señalan Lluís Ballester y Miguel Ángel Moreno en el I Congreso de Economía de las Islas Baleares (marzo de 2003) quienes, a través de un estudio económico, calculan que el número de mujeres prostitutas en España oscila entre las 100.000 y las 150.000.

En cualquier caso, todas estas fuentes suelen referirse al conjunto de mujeres que ejercen la prostitución, cuando en nuestro análisis nos marcamos el objetivo de cuantificar a aquellas que, ejerciéndolo, se encuentran en situación de exclusión social, tal y como se ha definido en la introducción de este artículo.

A partir de datos procedentes de muy diversas fuentes y con distintas metodologías en varias de las comunidades autónomas de España, así como rescatando datos del «Informe criminológico sobre tráfico de seres humanos, 2002», de la Unidad Técnica de Policía Judicial de la Guardia Civil, se establece una extrapolación, a nivel estatal, de datos de mujeres que ejercen la prostitución en clubes y en la calle —y, por tanto, asociadas al proceso de exclusión— que aporta la siguiente estimación:

- Cerca de 96.000 mujeres ejercen la prostitución en clubes en España.
- Unas 6.000, lo ejercen en la calle.

Por tanto, se estima en unas 102.000 el número de mujeres en España que ejercen la prostitución y que se encuentran en situación de exclusión social.

## 2.2. Mujeres sin techo y en infravivienda

Aunque la mayor parte de las personas sin techo en nuestro país son hombres, aumenta cada día la proporción de mujeres, tal como señala el *Observatorio Español de los «Sin Techo»* en su Informe final de 2002: «las cifras de personas en esta condición van aumentando cada año, produciéndose, además, un incremento relativo continuado del número de mujeres».

A partir de datos procedentes de la investigación realizada en 1998 por el Equipo de Investigación Sociológica, EDIS, S. A., para la Fundación Foessa, sobre «Las condiciones de vida de la población pobre en España», y de datos definitivos del Censo de Población y Viviendas 2001 del INE, se establece la siguiente aproximación a la cuantificación del colectivo de personas en infravivienda y sin hogar en España, según género.

**Tabla 1. ESTIMACIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS ENTRE 16 Y 65 AÑOS EN INFRAVIVIENDA Y SIN HOGAR EN ESPAÑA, SEGÚN GÉNERO**

|               | Mujeres | Hombres | Total   |
|---------------|---------|---------|---------|
| Infravivienda | 117.700 | 97.400  | 215.100 |
| Sin hogar     | 5.000   | 33.500  | 38.500  |
| Total         | 122.700 | 130.900 | 253.600 |

FUENTE: Elaboración propia EDIS, S. A.

Estaríamos hablando, por tanto, de unas 123.000 mujeres en esta situación, de las que una pequeña parte —5.000 estimadas— son sin techo.

### 2.3. Mujeres ex reclusas

Para cuantificar a este colectivo acudimos a los datos que aporta la Dirección General de Instituciones Penitenciarias:

**Tabla 2. MUJERES PUESTAS EN LIBERTAD POR CUMPLIMIENTO DE CONDENA (2000-2004)**

| Año   | Número |
|-------|--------|
| 2000  | 874    |
| 2001  | 1.126  |
| 2002  | 1.657  |
| 2003  | 1.487  |
| 2004  | 1.380* |
| Total | 6.524  |

FUENTE: Ministerio del Interior, DGIP.

\* Datos estimados para 2004.

Aunque es ésta una aproximación muy cercana al dato que buscamos, no se corresponde con el número exacto de mujeres ex reclusas, tal y como se han definido, ya que estos datos no contemplan aquellos casos de mujeres que fueron puestas en libertad en estos últimos cinco años y que, posteriormente, han reincidido en sus delitos y vuelto a prisión; además, habría que añadir a aquellas que salen en tercer grado sin haber cumplido la totalidad de su condena.

Pese a ello, no nos desviamos mucho de la realidad si afirmamos que se estima que el número de las mujeres ex reclusas en España se sitúa en torno a las 6.500.

## 2.4. Mujeres drogodependientes

Para definir la cuantificación de mujeres drogodependientes, acudimos a la investigación sobre «el consumo de alcohol y otras drogas en el colectivo femenino», realizada por EDIS, S. A., para el Instituto de la Mujer en 2000, y en la que se plantea un exhaustivo estudio de la realidad del consumo de alcohol y otras drogas entre las mujeres de 14 y más años.

A partir de los resultados de esta investigación y mediante la pertinente extrapolación de los resultados definitivos del Censo de Población y Viviendas 2001 del INE, se cuantifica el conjunto de mujeres entre 16 y 65 años que consumen de un modo problemático alcohol y otras drogas y que se encuentran, si no en pleno proceso de exclusión, sí al menos en un evidente riesgo. Seguidamente, mostramos las estimaciones de las consumidoras a diario de distintas sustancias:

- Unas 16.350 mujeres consumen cocaína a diario.
- Cerca de 8.200 consumen éxtasis u otras drogas de síntesis a diario y, otras tantas, heroína.
- Además, algo más de 487.000 mujeres entre 15 y 65 años consumen alcohol de modo excesivo o de gran riesgo.

## 3 SITUACIÓN Y PROBLEMÁTICA DE LAS MUJERES EN EXCLUSIÓN

Resulta extremadamente complejo generalizar la situación y la problemática de las mujeres en exclusión no ya sólo porque cada colectivo presente una variedad de circunstancias diferentes al resto, sino porque, dentro de cada uno de esos cuatro colectivos definidos, la variedad de situaciones, realidades, itinerarios, etc., es vastísima y encuentra diferenciaciones absolutas.

No obstante, sí podemos hablar de algunos aspectos generalizados en las mujeres en exclusión; aspectos que, por supuesto, tiene que ver con las carencias materiales y de condiciones mínimas de vida (vivienda en mal estado y sin servicios básicos, por ejemplo), pero también con grandes carencias de afecto, con graves problemas de salud físicos y mentales, y con una realidad delicada de sentimientos en cuanto a sentirse olvidadas e, incluso, despojadas de sus derechos como ciudadanas.

A continuación tratamos de exponer algunas de las situaciones más comunes de las mujeres de cada colectivo

### 3.1. Mujeres sin techo y en infravivienda

Podemos establecer una diferenciación entre mujeres sin techo y aquellas que habitan infraviviendas, chabolas (horizontales o verticales) o que se encuentran en situación de hacinamiento. Sin que se pueda hablar de que estas últimas vivan en condiciones aceptables, no es menos cierto que las mujeres sin techo se encuentran en clara situación de desamparo: duermen y viven donde pueden; aunque tienen la opción de recurrir a albergues, refugios o centros de acogida, no todas los utilizan, bien porque no existen plazas para todas las personas en situación de sin techo, bien porque ellas mismas no quieren utilizar estos servicios. Además, sufren una carencia aguda y crónica de recursos económicos y se encuentran en una espiral de carencias afectivas cuyo origen suele estar en la ruptura con sus ámbitos de relaciones más cercanos, como son la familia y los amigos.

En cuanto al segundo grupo, encontramos a aquellas que habitan núcleos de chabolas, almacenes vacíos, edificios abandonados en espera de derribo, etc. Se trata, por lo general, de mujeres de etnia gitana que no conocen otra vida y siempre han vivido en esta situación. Apenas saben leer y escribir, su escolarización se reduce a algunos meses y, pese a ello, son el pilar de la familia: responsables de los hijos, de las tareas domésticas, e incluso trabajan en la recogida y venta de chatarra. Por otro lado, están las mujeres que se encuentran en situación de hacinamiento, habitando infraviviendas o chabolas verticales y en las que predominan las «camas calientes». Hablamos de mujeres inmigrantes con escasos recursos personales, principalmente en lo referente al nivel cultural (salvo las que proceden de Europa del Este), cuya situación de residencia es irregular y con posibilidades de trabajo que se reducen al sector doméstico, en el mejor de los casos.

### 3.2. Mujeres que ejercen la prostitución

Existe una característica común de las mujeres de este colectivo: la mirada de los otros, el estigma. Transmiten una imagen que las asocia con la delincuencia, el desorden, la ilegalidad, e incluso con la inmoralidad, lo que conduce a vejaciones de diversa intensidad por parte de determinados sectores de población.

En los últimos años, en nuestro país, el perfil de estas mujeres ha cambiado por completo, produciéndose en la actualidad un incremento continuado de las

mujeres de origen extranjero. Por otra parte, son mujeres con necesidades económicas superiores a las de otros colectivos, debido a situaciones como la severa pobreza y el consumo de drogas.

Estas mujeres se enfrentan a grandes problemas y dificultades que hacen que sus condiciones de vida empeoren: la reducción del espacio y las condiciones de trabajo, las redes de tráfico y explotación de mujeres, el deterioro de la salud por consumo de drogas..., si a ello le unimos la realidad de ese cada vez más amplio colectivo de mujeres inmigrantes, en cuanto a la ausencia de la red familiar y de afecto, o la situación de irregularidad en nuestro país que conduce a dificultades en el acceso a derechos y recursos, comprobamos que la realidad social de estas mujeres entra en una constante degradación.

### 3.3. Mujeres ex reclusas

Una característica con origen en la diferenciación de género determina la realidad de las mujeres ex reclusas: las cargas familiares atribuidas casi de modo exclusivo a las mujeres. Este hecho hace que muchas de las ex reclusas, al salir de prisión, se encuentren con todo el peso de la familia y la responsabilidad de la reorganización familiar, desestructurada en su ausencia.

Existe, además, una alta relación de estas mujeres con el consumo y tráfico de drogas, detectando una diferenciación clara entre aquellas que consiguen apartarse de esa realidad y aquellas que continúan enganchadas.

Un problema grave a que se enfrentan estas mujeres para su reinserción es el de la pérdida de habilidades sociales y para la autonomía como consecuencia de esa estancia en prisión. Por otro lado, se enfrentan a una serie de expectativas y temores que tiene que ver con la inadaptación de estas mujeres a su nueva situación de libertad. No encuentran una perspectiva clara de la libertad y, en cierto modo, tienen miedo a salir de prisión; miedo al reencuentro con los hijos, a la búsqueda de autonomía vital que no están seguras de ser capaces de conseguir y, por supuesto, miedo a la búsqueda de gente nueva para rehacer la vida.

Se sienten absolutamente condicionadas por su paso por prisión y tratan de ocultar, en su intento de nueva vida, esa situación de ex reclusas.

### 3.4. Mujeres drogodependientes

A pesar de las diferencias de perfiles entre las mujeres consumidoras de distintas sustancias, al hablar de mujeres drogodependientes en exclusión sí se

perciben algunas características comunes que a continuación tratamos de detallar. En primer lugar, las mujeres de este grupo, en principio, son las que en mayor medida pertenecen a otros grupos distintos de exclusión: mujeres ex reclusas y que ejercen la prostitución, sobre todo. También parece que se produce cierta asociación entre la situación de exclusión y el comienzo en el consumo a edades muy tempranas. Además, se puede hablar de conflictividad en las relaciones personales de estas mujeres: en las relaciones de pareja, en la desestructuración familiar de origen y propia, etc.

Por otro lado, en cuanto a los problemas y dificultades de las mujeres en este grupo de exclusión, se detecta que cada paso que dan en el circuito de la exclusión, hace que se sumerjan más en este proceso, hasta verse inmersas en él, con la percepción propia de situación permanente, con escasas posibilidades de salida.

La propia adicción, de entrada, genera una anulación de la identidad y la voluntad. Pero el cuadro más extremo y, pese a ello, bastante generalizado, se produce por circunstancias habituales en este grupo que determinan una especie de desprecio de sí mismas. Estas circunstancias pueden ser el hecho de prostituirse o haberlo hecho en algún momento, que introduce un elemento más de desprecio a sí mismas; el no poder estar con sus hijos, el no saber qué les pueden ofrecer, añade una culpa más; la vergüenza de estas circunstancias les aleja de los posibles acercamientos con la familia y las relaciones de pareja que derivan en maltrato ahondan en la profunda desvalorización.

## **4 COMPARATIVA DE LA SITUACIÓN**

---

Para realizar esta comparativa se considera, por separado, la situación de las mujeres en exclusión pertenecientes a cada uno de los cuatro grupos considerados y la de las que pertenecen a uno o más de esos grupos; por otro lado, se considera la situación de un grupo de mujeres normalizadas cercanas al entorno de la exclusión, bien por cercanía física, como por su situación y características y que se encuentran, por tanto, en mayor o menor medida, pero en riesgo de exclusión.

En este análisis comparativo se contemplan distintos ámbitos de la vida y se consideran, en cada uno de ellos, diferentes aspectos a los que se enfrentan las mujeres en exclusión. Estos aspectos hacen referencia a problemas muy graves que afectan a estas mujeres en exclusión y se irán enumerando en el análisis comparativo específico de cada ámbito.

A cada problema considerado se le otorga un grado de gravedad entre los valores según la siguiente escala:

0. Ausencia del problema.
1. Baja presencia del problema.
2. Presencia leve.
3. Presencia delicada.
4. Presencia grave.
5. Presencia muy grave.

Posteriormente, se contempla la proporción de mujeres en los distintos grados de gravedad de cada problema considerado, diferenciando a cada segmento (mujeres de cada grupo, pertenecientes a varios grupos y mujeres normalizadas) por separado. Finalmente, y puesto que cada ámbito tiene contemplados un número de problemas distinto al de todos los demás, se pondera el grado de gravedad general de cada ámbito, multiplicando el grado de gravedad obtenido en cada segmento por el valor máximo de gravedad obtenible en ese ámbito y dividido entre 10, de manera que cada uno de estos tenga un peso medido homogéneamente en el análisis, con valores que pueden ir desde 0 hasta 10.

Hay que tener en cuenta, que el valor 0 representaría la ausencia de estos problemas muy graves en cada ámbito; es decir, representaría una situación normalizada de ausencia de estos problemas muy graves. Por tanto, cuanto más se aleje de 0 el valor obtenido, mayor incidencia de la gravedad del ámbito en la realidad de la exclusión.

#### 4.1. Situación sociodemográfica

Para conocer la situación sociodemográfica de los distintos grupos de mujeres, se plantean las siguientes problemáticas, otorgando a cada una distintos grados de gravedad: situación irregular, situación en trámite de permiso de residencia, analfabetismo absoluto y funcional, y ocupación actual en trabajos marginales (recogida de chatarra o papel, mendicidad, prostitución, trapicheo con drogas...).

Los resultados obtenidos a este respecto en los distintos segmentos son los siguientes:

**Tabla 3. ÍNDICE DE MALESTAR EN LA SITUACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA, SEGÚN SEGMENTO**

| Segmento en exclusión                          | Índice de malestar en la situación sociodemográfica |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Ejercen la prostitución                        | 5,8                                                 |
| Sin techo o infravivienda                      | 4,7                                                 |
| Ex reclusas                                    | 4,1                                                 |
| Drogodependientes                              | 3,6                                                 |
| Pertenecen a un solo segmento de exclusión     | 4,0                                                 |
| Pertenecen a dos segmentos de exclusión        | 4,3                                                 |
| Pertenecen a tres segmentos de exclusión       | 4,9                                                 |
| Pertenecen a los cuatro segmentos de exclusión | 5,3                                                 |
| <b>Total mujeres en exclusión</b>              | <b>4,3</b>                                          |
| <b>Mujeres normalizadas</b>                    | <b>3,0</b>                                          |

FUENTE: «La realidad social de las mujeres en exclusión en España». Instituto de la Mujer, 2004. Elaboración propia.

Las mujeres que ejercen la prostitución y las sin techo o en infravivienda son las más afectadas por este tipo de problemática, junto a aquellas que pertenecen a tres o a los cuatro segmentos de exclusión considerados, obteniendo en todos estos casos elevados índices de gravedad o malestar.

También observamos un mayor grado de gravedad entre el conjunto de mujeres excluidas, que entre el de normalizadas con riesgo de exclusión, las cuales no escapan, como se ve, a esta problemática.

## 4.2. Vivienda

La problemática de la vivienda en estas mujeres se mide considerando las siguientes situaciones de gravedad: el lugar en que habitan (en la calle, en viviendas o locales o deshabitados, en albergues, centros de acogida o en infraviviendas y chabolas), el estado de la vivienda y las condiciones de hacinamiento (menos de 8 metros cuadrado por persona y más de dos personas por habitación).

Los resultados, en esta ocasión, son los siguientes:

**Tabla 4. ÍNDICE DE MALESTAR EN LA VIVIENDA, SEGÚN SEGMENTO**

| Segmento en exclusión                          | Índice de malestar en la vivienda |
|------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Ejercen la prostitución                        | 3,1                               |
| Sin techo o infravivienda                      | 6,4                               |
| Ex reclusas                                    | 3,5                               |
| Drogodependientes                              | 2,7                               |
| Pertenecen a un solo segmento de exclusión     | 2,0                               |
| Pertenecen a dos segmentos de exclusión        | 3,6                               |
| Pertenecen a tres segmentos de exclusión       | 5,9                               |
| Pertenecen a los cuatro segmentos de exclusión | 8,1                               |
| <b>Total mujeres en exclusión</b>              | <b>3,2</b>                        |
| <b>Mujeres normalizadas</b>                    | <b>0,2</b>                        |

FUENTE: «La realidad social de las mujeres en exclusión en España». Instituto de la Mujer, 2004. Elaboración propia.

Lógicamente, las mujeres sin techo o en infravivienda son las que padecen en mayor medida esta problemática, alcanzando un índice verdaderamente elevado (6,4), que se incrementa más aún entre aquellas mujeres que, además de padecer problemática, son drogodependientes, ex reclusas y ejercen la prostitución (8,1).

Como se puede observar, las mujeres normalizadas apenas se ven afectadas por la presencia de estos problemas graves de vivienda.

### 4.3. Consumo de drogas

Para determinar la gravedad que presenta cada segmento de mujeres en exclusión respecto al consumo de drogas, se contempla la frecuencia de uso (nunca, mensualmente, semanalmente y diario) de las siguientes sustancias: cánnabis, cocaína o crack, heroína o metadona, drogas de diseño, alucinógenos y anfetaminas o tranquilizantes y somníferos.

Y los grados de gravedad que se obtienen para cada segmento son los siguientes:

**Tabla 5. ÍNDICE DE MALESTAR RESPECTO AL USO DE DROGAS, SEGÚN SEGMENTO**

| Segmento en exclusión                          | Índice de malestar en el uso de drogas |
|------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Ejercen la prostitución                        | 1,2                                    |
| Sin techo o infravivienda                      | 1,2                                    |
| Ex reclusas                                    | 1,3                                    |
| Drogodependientes                              | 2,7                                    |
| Pertenecen a un solo segmento de exclusión     | 1,1                                    |
| Pertenecen a dos segmentos de exclusión        | 1,7                                    |
| Pertenecen a tres segmentos de exclusión       | 2,4                                    |
| Pertenecen a los cuatro segmentos de exclusión | 4,5                                    |
| <b>Total mujeres en exclusión</b>              | <b>1,6</b>                             |
| <b>Mujeres normalizadas</b>                    | <b>0,2</b>                             |

FUENTE: «La realidad social de las mujeres en exclusión en España». Instituto de la Mujer, 2004. Elaboración propia.

Aunque la proporción de consumidoras puede ser elevada, no lo es tanto la de policonsumidoras, y menos aún la de aquellas que toman distintas sustancias de las consideradas con una frecuencia diaria, lo que incide en los índices de malestar de uso de drogas, aparentemente bajos. No obstante, se percibe cómo las mujeres drogodependientes, lógicamente, son las que presentan un mayor grado de gravedad (2,7) que se incrementa si, además, pertenecen a los otros grupos de exclusión (4,5). De nuevo en esta problemática, las mujeres normalizadas en riesgo de exclusión presentan un índice bastante bajo.

#### 4.4. Relaciones y afecto

El grado de gravedad en las relaciones y el afecto se mide a partir de la calidad de las relaciones de estas mujeres con su familia, sus amigos y sus compañeros de vida o profesión. En la siguiente tabla mostramos los índices obtenidos en cada segmento.

**Tabla 6. ÍNDICE DE MALESTAR EN LAS RELACIONES Y EL AFECTO, SEGÚN SEGMENTO**

| Segmento en exclusión                          | Índice de malestar en las relaciones y el afecto |
|------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Ejercen la prostitución                        | 2,1                                              |
| Sin techo o infravivienda                      | 3,3                                              |
| Ex reclusas                                    | 3,3                                              |
| Drogodependientes                              | 3,4                                              |
| Pertenecen a un solo segmento de exclusión     | 2,4                                              |
| Pertenecen a dos segmentos de exclusión        | 2,9                                              |
| Pertenecen a tres segmentos de exclusión       | 3,8                                              |
| Pertenecen a los cuatro segmentos de exclusión | 5,1                                              |
| <b>Total mujeres en exclusión</b>              | <b>2,8</b>                                       |
| <b>Mujeres normalizadas</b>                    | <b>1,0</b>                                       |

FUENTE: «La realidad social de las mujeres en exclusión en España». Instituto de la Mujer, 2004. Elaboración propia.

Aunque, sin escapar a la problemática, observamos que el segmento de mujeres que ejercen la prostitución, entre las excluidas, es el menos afectado por esta problemática. De nuevo, a medida que aumenta el número de segmentos a que se pertenece, se incrementa el índice de gravedad en las relaciones y el afecto. Y también en esta ocasión las mujeres en exclusión presentan una problemática más grave que las normalizadas.

#### 4.5. Itinerario y sucesos vitales

Se contemplan situaciones y problemas muy graves para medir esta realidad. En concreto, los siguientes: la muerte o el abandono por parte de los padres durante los periodos de infancia, adolescencia o juventud de estas mujeres; la muerte, separación o divorcio del cónyuge o pareja; padecer alguna enfermedad crónica o discapacidad; soportar problemas económicos graves; haber sufrido episodios de violencia sexual; el ingreso y tutela en instituciones para menores o en prisión; el abandono o fuga del hogar de origen y, finalmente, los episodios de malos tratos psíquicos o físicos. Con toda esta problemática como itinerario a la exclusión, obtenemos los siguientes resultados en cada segmento considerado:

**Tabla 7. ÍNDICE DE MALESTAR EN EL ITINERARIO Y LOS SUCESOS VITALES, SEGÚN SEGMENTO**

| Segmento en exclusión                          | Índice de malestar en el itinerario y los sucesos vitales |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Ejercen la prostitución                        | 4,0                                                       |
| Sin techo o infravivienda                      | 4,1                                                       |
| Ex reclusas                                    | 5,4                                                       |
| Drogodependientes                              | 4,2                                                       |
| Pertenecen a un solo segmento de exclusión     | 3,1                                                       |
| Pertenecen a dos segmentos de exclusión        | 4,5                                                       |
| Pertenecen a tres segmentos de exclusión       | 5,1                                                       |
| Pertenecen a los cuatro segmentos de exclusión | 6,4                                                       |
| <b>Total mujeres en exclusión</b>              | <b>4,1</b>                                                |
| <b>Mujeres normalizadas</b>                    | <b>1,6</b>                                                |

FUENTE: «La realidad social de las mujeres en exclusión en España». Instituto de la Mujer, 2004. Elaboración propia.

Las mujeres que han estado en prisión son las que en mayor medida se ven afectadas por estos problemas de itinerario y sucesos vitales, por encima de los tres restantes segmentos, cuya incidencia es muy similar; elevada, por otra parte. También observamos unos índices más graves a medida que aumentan los segmentos de pertenencia (índice 6,4 en aquellas mujeres que pertenecen a los cuatro grupos).

Por otro lado, es éste uno de los ámbitos en que encontramos mayores diferencias en los índices obtenidos entre mujeres en exclusión y mujeres normalizadas.

#### 4.6. Percepción de la realidad

Por último, se contempla la percepción personal que tienen estas mujeres respecto a su realidad. Para medir este aspecto se considera la frecuencia con que estas mujeres perciben sentimientos de rechazo, de discriminación, remordimientos o culpabilidad, en qué medida se sienten heridas con facilidad, cuál es su grado de autoestima y si han perdido la esperanza de sentirse igual que las demás mujeres.

En la tabla 8 se reflejan los índices obtenidos en cada segmento.

**Tabla 8. ÍNDICE DE MALESTAR EN LA PERCEPCIÓN DE LA REALIDAD, SEGÚN SEGMENTO**

| Segmento en exclusión                          | Índice de malestar en la percepción de la realidad |
|------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Ejercen la prostitución                        | 4,7                                                |
| Sin techo o infravivienda                      | 4,6                                                |
| Ex reclusas                                    | 5,0                                                |
| Drogodependientes                              | 5,3                                                |
| Pertenecen a un solo segmento de exclusión     | 4,4                                                |
| Pertenecen a dos segmentos de exclusión        | 5,1                                                |
| Pertenecen a tres segmentos de exclusión       | 5,0                                                |
| Pertenecen a los cuatro segmentos de exclusión | 5,9                                                |
| <b>Total mujeres en exclusión</b>              | <b>4,8</b>                                         |
| <b>Mujeres normalizadas</b>                    | <b>2,3</b>                                         |

FUENTE: «La realidad social de las mujeres en exclusión en España». Instituto de la Mujer, 2004. Elaboración propia.

Observamos cómo se detectan elevados grados de gravedad en lo que respecta a la percepción de su realidad, por lo que podemos deducir el grado de desesperanza de estas mujeres, siendo aún mayor entre las drogodependientes y las ex reclusas y, como siempre, entre aquellas que se encuentran inmersas en los cuatro segmentos de exclusión.

Incluso entre las mujeres normalizadas encontramos un grado de gravedad relativamente elevado, sólo por debajo del de la vivienda, en todos los contemplados.

#### 4.7. Índice general de malestar

Se establece el índice general de malestar sumando los índices obtenidos en los distintos segmentos en cada uno de los ámbitos de estudio, y dividiendo ese resultado entre seis (valor que coincide con los ámbitos de análisis considerados), obteniendo los siguientes resultados:

**Tabla 9. ÍNDICE GENERAL DE MALESTAR, SEGÚN SEGMENTO**

| Segmento en exclusión                          | Índice general de malestar |
|------------------------------------------------|----------------------------|
| Ejercen la prostitución                        | 3,7                        |
| Sin techo o infravivienda                      | 3,9                        |
| Ex reclusas                                    | 4,2                        |
| Drogodependientes                              | 3,9                        |
| Pertenecen a un solo segmento de exclusión     | 2,9                        |
| Pertenecen a dos segmentos de exclusión        | 3,8                        |
| Pertenecen a tres segmentos de exclusión       | 4,5                        |
| Pertenecen a los cuatro segmentos de exclusión | 5,9                        |
| <b>Total mujeres en exclusión</b>              | <b>3,8</b>                 |
| <b>Mujeres normalizadas</b>                    | <b>1,4</b>                 |

FUENTE: «La realidad social de las mujeres en exclusión en España». Instituto de la Mujer, 2004. Elaboración propia.

Parece que el segmento de mujeres ex reclusas es el más afectado por la concatenación de las distintas problemáticas muy graves consideradas, obteniendo un índice de malestar general algo superior al del resto de segmentos. En este sentido, las mujeres que ejercen la prostitución son las que se encuentran en una situación algo menos delicada, aunque claramente desfavorable, en cualquier caso.

Como hemos visto en los distintos ámbitos, y como resulta lógico, a medida que aumenta el número de segmentos a que pertenecen estas mujeres, se incrementa claramente la gravedad de la situación general.

Con estos datos, obtenemos un índice de malestar general elevado (3,8) para el conjunto de mujeres excluidas, teniendo en cuenta que el valor 0 sólo equivale a la ausencia de estos problemas muy graves, por lo general poco comunes en nuestra sociedad.

Por otro lado, y en lo que respecta a las mujeres normalizadas, se percibe también que no escapan a esta problemática y su situación de riesgo de exclusión es efectiva, tal y como demuestra su índice de malestar general (1,4).



# La sociedad calidoscópica actual

**Julio Bordas Martínez**

*Profesor de Sociología de la UNED*

*Asesor Ejecutivo del Director General de la Policía*

## Sumario

**1. La sociedad calidoscópica: antecedentes. 2. La sociedad de consumo. 3. La sociedad de conocimiento.**

## RESUMEN

*Los cambios ocurridos en las sociedades contemporáneas plantean la necesidad de encontrar nuevos enfoques que permitan captar las claves de comprensión de sus procesos y de sus nuevas estructuraciones.*

*Desde este enfoque el autor nos propone una reflexión desde los antecedentes que dimensionan nuestras sociedades. A continuación, recorre la sociedad industrial y su transformación en sociedad de consumo. Para terminar buscando la clave de comprensión de nuestra sociedad como sociedad fragmentada, dinámica, intertemática, global y con los intereses relativamente independizados de los valores culturales. Y el autor la encuentra en las comunicaciones y en la sociedad del conocimiento como elementos diferenciadores de la sociedad de las épocas anteriores.*

## ABSTRACT

*Changes undergone by contemporary societies pose the need to find new approaches that reveal the keys to unlock our understanding of their processes and their new structures.*

*Accordingly, the author first proposes a reflection based on the background which shapes our societies. He then looks at industrial society and its transformation to consumer society; and*



*he ends up by seeking the key to understanding our society as a fragmented, dynamic, inter-thematic, global society whose interests are relatively independent of cultural values. For the author, this key lies in communications and in the information society as elements that distinguish it from past eras.*



## 1 ANTECEDENTES

Para que la compleja descripción que se ofrece a continuación sobre la sociedad calidoscópica, sea menos complicada, vamos a enunciar sus antecedentes con cierto orden cronológico y los elementos que la componen:

Por lo que se refiere a los antecedentes, podemos describir una escalera con varios peldaños que han ido desde la sociedad industrial hasta la sociedad de consumo y de ésta a la sociedad del conocimiento.

- La sociedad industrial estaba basada en el vapor como fuente de energía que liberaba a la humanidad de la dependencia de la energía muscular o de las energías renovables.
- La sociedad de masas se basaba en la atomización y abstracción de los seres humanos, su cosificación y su reorganización como masa anónima, dispersa y heterogénea en tanto que espectadores de los medios de comunicación.
- La sociedad de consumo se caracteriza por la sustitución del protagonismo de los productores (empresarios y trabajadores) por el protagonismo de los consumidores «consumeristas» de forma que la demanda ha desplazado a la oferta.
- La sociedad intermática es la cimentada sobre las aplicaciones de las telecomunicaciones interactivas asistidas por ordenador a todos los procesos de trabajo, ocio y pensamiento.
- Y, por último, la sociedad del conocimiento es aquella en la que el «factor humano» y su cualificación será la fuente de la riqueza de las naciones en lugar del «factor capital», como lo es hoy en día, o del «factor tierra», como lo era en la época estamental.

Estas sociedades han ido conformando en su evolución una especie de sociedad calidoscópica, muy fragmentada, virtual y dinámica, en la que debemos distinguir los siguientes componentes:

Los diferentes cristales que componen el calidoscopio están formados por tres dimensiones, que son los distintos ámbitos o mundos en los que viven los

seres humanos: el ecosistema social, donde viven los «hombres y las mujeres corrientes» homogeneizados por sus subculturas; el mercado, donde habitan e interactúan competitivamente los productores guiados por el interés en satisfacer las necesidades y expectativas de los consumidores; y las instituciones políticas, donde viven los ciudadanos abstractos regulados por el derecho.

La primera dimensión es el *mundo social*, cuya conducta está impulsada por la cultura y se encuentra encarrilada por las instituciones que estructuran la sociedad, que es en el que viven los hombres y las mujeres concretos. El mundo social es el más pequeño, el más dependiente de la naturaleza y el más próximo a los individuos.

El mundo social es el ecosistema en el que vive una población en un territorio, al que transforma para sobrevivir mediante una organización, una tecnología y un lenguaje propios, es decir, mediante su cultura peculiar.

La segunda dimensión es el *mundo económico*, en el que la conducta de los individuos y las empresas está guiada principalmente por el interés. El mundo económico es el más grande, internacional, tecnológico y global de todos ellos, y es en el que habitan los «productores» y los «consumidores».

El mundo económico es el campo de juego en el que una pluralidad de empresas pretenden obtener el máximo beneficio al mínimo coste adaptando su oferta a la demanda en mejores condiciones que la competencia como consecuencia de una mejor asignación de sus escasos recursos (humanos, financieros, tecnológicos y comerciales), en las diferentes fases del proceso económico (producción, distribución, consumo y reciclado), para la consecución de sus objetivos mediante la utilización de los diferentes factores de producción (materias primas, trabajo, capital y gestión), con los que opera en los distintos sectores económicos (agricultura, industria, construcción y servicios).

La tercera dimensión es el *mundo político*, propulsado por ideologías e intereses y encauzado por un entramado jurídico que a la vez que canaliza, obstaculiza las interacciones entre los grupos sociales y que resulta de las relaciones de poder entre las fuerzas políticas existentes. En este mundo es en el que viven los hombres abstractos, los «ciudadanos» libres e iguales ante la ley.

El mundo político es el mundo más artificial y más virtual, es en el que viven los «ciudadanos». El mundo político es un mundo formal cuyo poder reside en ser el demiurgo de la naturaleza artificial, de la sociedad, que es en la que realmente viven los seres humanos y los grupos sociales.

Esta vida tridimensional es la que permitía a Ágnes Heller distinguir entre el hombre de familia y el ciudadano cuando dice que «a falta de un elemento

de mediación que se refiriese al hombre en su totalidad... se disolvió y dio paso libre a la esquizofrenia social entre *bourgeois* y *citoyen*... el hombre de familia... desarrolló roles completamente diversos e independientes de los del *citoyen*.»<sup>(1)</sup>

No obstante, esta separación entre burgueses y ciudadanos, entre sociedad civil y Estado, no es nítida, sino que se encuentra solapada, llevando a Fernando Vallespín a señalar que «la energía de la nueva política deberá ser la *negociación* y el *compromiso* entre una ingente cantidad y heterogeneidad de actores»<sup>(2)</sup>, que en modo alguno tendrán que ser instituciones formales del estilo de los parlamentos, gobiernos o embajadas; sino que incluirá, junto a éstos, una gran variedad de movimientos sociales.

En esta nueva *democracia cosmopolita*, como la denomina D. Held<sup>(3)</sup>, es en la que, en el marco del capitalismo y del liberalismo global, las asociaciones, los grupos de presión, ONG,s y movimientos sociales encuentran un campo abonado en el que incrementar su poder en función de la posición que ocupan en la sociedad civil.

Los *mundos social, económico y político* son las dimensiones que conforman los cristales del calidoscopio creando diferentes ecosistemas en los que se produce la multisegmentación bipolarizada denunciada por Tezanos<sup>(4)</sup> y que se manifiesta dentro del *mundo social* en desigualdades en función del sexo, la edad, el hábitat, el nivel de estudios, etc.; dentro del *mundo económico* según la propiedad, los ingresos, la ocupación, etc.; y por lo que se refiere al *mundo político* en función del poder y de las ideologías.

Todos estos cristales están incluidos en un *mundo comunicativo* intermático y global que actúa a modo de contenedor.

El *mundo comunicativo*, en el que habitan los «espectadores», impulsados por las modas y encarrilados por las parrillas de la programación, es el que contiene y reorganiza simbólicamente a los tres fragmentos o mundos solapados de carácter social, económico y político. El *mundo comunicativo* corresponde a la «sociedad de masas», definida no tanto por la cantidad de sus miembros cuanto por la cualidad de su comportamiento masivo. Los individuos anónimos, aislados, heterogéneos socialmente y homogeneizados culturalmente, conforman la audiencia, como espectadores, de los medios de comunicación social.

No obstante, hasta ahora, el *mundo comunicativo* sólo describe los márgenes de un rompecabezas que se transforma en un calidoscopio cuyo giro vertiginoso

(1) A. HELLER. *Sociología de la vida cotidiana*, Península, Barcelona, 1998, p. 72.

(2) F. VALLESPÍN. *El futuro de la política*, Taurus, Madrid, 2000, p. 227.

(3) D. HELD. *La democracia y el orden global*, Paidós, Barcelona, 1997.

(4) J. F. TEZANOS. *La sociedad dividida*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2001, pp. 171 ss.

so está estimulado por las insólitas innovaciones tecnológicas que estamos experimentando y que tienen que ver con las telecomunicaciones, la informática, la robótica, la ingeniería genética, la ingeniería aeroespacial, la desregularización de las relaciones sociales, familiares y laborales, la desregularización lingüística, la desregularización política, etc.

Los medios de comunicación son organizaciones empresariales, públicas o privadas, que utilizan la tecnología de los diferentes canales de comunicación para difundir simultánea y rápidamente, mensajes idénticos, unilineales e irreversibles, entre grandes cantidades de población distante y dispersa y a la que dotan de una opinión sobre los temas que les sugieren, contribuyendo a la transformación del «público» en «masa».

## 2 LA SOCIEDAD DE CONSUMO

La sociedad de consumo, surgida como reacción del capitalismo a sus propias crisis a mediados del siglo pasado, ha sido el resultado de la sociedad industrial y es la primera manifestación de la sociedad calidoscópica como antesala de la actual sociedad intermática que camina, como una segunda Ilustración más que como una segunda Revolución Industrial, hacia la sociedad del conocimiento.

Los cambios sociales que habitualmente hemos denominado «Revolución Industrial» no sólo fueron cambios de carácter tecnológico o económico, sino que estuvieron acompañados por no menos importantes revoluciones intelectuales, políticas y sociales, cada una de las cuales fue diferente y de intensidad variable.

De la sociedad estamental basada en la familia y la Iglesia se pasó a la nueva cultura burguesa, liberal y capitalista en la que cuajaron, como señala Tezanos, unos valores culturales basados en «los criterios individualistas, las ideas de responsabilidad, de actuación racional y calculadora, las aspiraciones de éxito, la especial valoración del esfuerzo competitivo, la eficacia, la disciplina, la puntualidad, el espíritu de esfuerzo y dedicación al trabajo, junto a una cierta capacidad de ascetismo, orientado a diferir satisfacciones que hicieran posible el ahorro para mayores inversiones futuras; todo ello, en suma, forma parte de un trasfondo de valores sin el cual la sociedad industrial capitalista no hubiera podido llegar a desarrollarse plenamente»<sup>(5)</sup>.

En este sentido, podemos distinguir cuatro grupos de cambios sociales, motivados por la Ilustración, con sus dudas, su método científico y su combi-

(5) *Ibíd.*, p. 112.

nación de las ciencias; la Revolución Francesa, con su transformación de los hombres concretos en ciudadanos abstractos, su imperio de la ley legítima y su división de poderes; la Revolución Industrial, con la máquina de vapor aplicada a la industria textil, a la agricultura y al transporte, con la organización del trabajo en fábricas y la lucha de clases en las grandes urbes, como origen de la sociedad de masas de consumidores y la Revolución Familiar, que trajo la extinción del clan y todos sus servicios asistenciales, siendo sustituida por la familia nuclear, cimentada sobre el amor romántico<sup>(6)</sup> que demandaba servicios educativos, sanitarios, asistenciales, alimenticios y de vivienda a las autoridades públicas.

La pérdida de las funciones educativas de la familia, más la necesidad de contar con ciudadanos, empleados y consumidores homogéneos y polivalentes, hizo que el Estado se encargara de la educación básica de unos niños que se empaparían de una nueva cultura basada en unos conocimientos, creencias, valores, símbolos, hábitos, etc., más acordes con el sistema político, económico y social de la nueva sociedad.

La principal consecuencia cualitativa de los grandes cambios experimentados por la incipiente sociedad industrial fue una generalizada y sostenida atomización, individualización y abstracción de los seres humanos, de la «gente corriente». Se transformó a los niños en «alumnos abstractos»; a los hombres y mujeres en «ciudadanos abstractos», y a los labradores y artesanos en «empleados abstractos», convirtiéndose todos ellos a lo largo del siglo XX en «espectadores abstractos» y en «consumidores abstractos», es decir, en receptores de palabras y de cosas más que en participantes en el proceso de construcción de la opinión pública o en el proceso de transformación de la naturaleza en sociedad.

La transformación de las personas en «espectadores abstractos» tiene que ver con su separación del proceso de producción de la opinión ya que, en el mundo actual, dicha producción pasa por los medios de comunicación, cuya potencia socializadora no es tan grande como la de la familia, la escuela, la pandilla o el trabajo, pero sí que disponen de tres herramientas muy poderosas a la hora de influir en la opinión pública:

En primer lugar, debemos mencionar la denominada «agenda-setting» o configuración del «orden del día» sobre lo que se va a tratar en los medios de comunicación, los titulares, la descripción de los atributos y la valoración de las principales noticias; en segundo lugar, el efecto «eco» o repetición de una información en diferentes medios y canales de comunicación, considerando entre

(6) S. DEL CAMPO. «Familia», *Tratado de Sociología*, Vol. I., Taurus, Madrid: 1988, p. 10.

éstos la prensa, la radio, la televisión, Internet o los denominados «líderes de opinión»; y, en tercer lugar, la «espiral del silencio» que, como explica Neumann<sup>(7)</sup>, impide que los individuos se enfrenten al clima de opinión dominante por miedo al desprecio y al aislamiento.

Una vez atomizados y abstraídos, los hombres y las mujeres son reagrupados y reorganizados como «espectadores-consumidores» en un *mundo comunicativo* cada vez más artificial y virtual donde vive la masa, que más que definirla, la mayoría de los autores prefieren —como señala Monzón<sup>(8)</sup>— describirla por sus características, por estar formada por individuos anónimos, aislados, distantes, dispersos, heterogéneos socialmente como consecuencia de una creciente desigualdad y doblemente homogeneizados desde el punto de vista cultural.

Hay una primera homogeneización cultural global muy laxa, que abarca mucho, pero aprieta poco, de ámbito planetario, que hace referencia a valores como la tecnología, la competitividad, el interés, el crédito, el hedonismo, el individualismo y el «consumerismo», que podríamos sintetizarla como el «estilo de vida americano», y que utiliza los medios de comunicación social como canal de distribución para realzar los atributos de la sociedad de masas y conformar a sus miembros, haciéndoles partícipes de las bondades del sistema.

Hay una segunda homogeneización cultural muy particular y ceñida a cada sociedad, que aprieta mucho pero respecto de pocos y fundamentales asuntos, como los relacionados con la lengua, la familia, la religión, el clima, la gastronomía, la vivienda, el vestido, etc., y, en definitiva, todo lo relacionado con el folklore.

Esta doble homogeneización cultural no sólo produce choques, sino que no coincide con la heterogeneidad social de los individuos y grupos sociales que no sólo tienen distinto sexo, edad, hábitat, ocupación, ingresos, nivel de estudios, etc., sino que tienen distintas necesidades y expectativas, distintos estilos de vida, distintas formas de gastar el tiempo y el dinero, y un diferente fundamento ideológico para todo ello, por lo que se genera una especie de movimiento centrípeto culturalmente, tendente a homogeneizar a la población, y centrífugo social y económicamente, tendente a diferenciar a la población en función de criterios de segmentación, desigualdad y exclusión, dando paso, en algunos casos, a la anomia, en los términos de Durkheim<sup>(9)</sup> y Merton<sup>(10)</sup>, a la idiotez moral en los términos de Bilbeny<sup>(11)</sup> y a las adiciones y al fundamentalismo tal y como los describe Giddens<sup>(12)</sup>.

(7) E. N. NEUMAN. *La espiral del silencio*, Paidós, Barcelona: 1995.

(8) C. MONZÓN. *Opinión pública, comunicación y política*, Tecnos, Madrid: 1996, p. 137.

(9) E. DURKHEIM. *El suicidio*, Akal, Madrid: 1995, pp. 262 ss.

(10) R. K. MERTON. *Teoría y estructura sociales*, F. C. E., México: 1984, pp. 241-247.

(11) N. BILBENY. *El idiota moral*, Anagrama, Barcelona: 1993.

(12) A. GIDDENS. *Un mundo desbocado. Efectos de la globalización en nuestras vidas*, Taurus, Madrid: 2000.

Esta doble homogeneización cultural no sólo es fuente de tensión social, sino que define un nuevo escenario que Robertson<sup>(13)</sup> ha denominado «glocalización» para describir el fenómeno del contraste entre la cultura de los vaqueros y la hamburguesa con el Islam, la comida china y el folklore brasileño. Como señala Castells: «En un mundo como éste, de cambio incontrolado y confuso, la gente tiende a reagruparse en torno a identidades primarias: religiosa, étnica, territorial, nacional. En estos tiempos difíciles, el fundamentalismo religioso, cristiano, islámico, judío, hindú e incluso budista, es probablemente la fuerza más formidable de seguridad personal y movilización colectiva»<sup>(14)</sup>.

Junto a los «espectadores abstractos», la sociedad de masas produce «consumidores abstractos» que son personas importantes en el proceso de comercialización y consumo de los bienes y servicio, participen o no en el proceso de producción de los recursos, y en caso de hacerlo, con independencia de su papel como empresarios o como asalariados.

Este «consumidor abstracto» es un actor del «consumismo» en tanto que ideología derivada de la política económica de gobiernos que como el norteamericano trataron de evitar, durante la crisis económica de 1929, la más terrible de las pesadillas económicas: la crisis de subconsumo, a la que estaba indirectamente contribuyendo la cultura calvinista de la sociedad norteamericana, y a la que tenían que convencer de que en una situación como la que padecían en vez de ahorrar debían gastar para que el consumo arrancara la producción y ésta generara empleo y sueldos estables que garantizaran el consumo.

Esta dinámica consumista postulada por la Organización Mundial del Comercio, la deslocalización de la producción a fin de encontrar los factores de producción más baratos, más la vertiginosa obsolescencia de los productos como consecuencia de la innovación tecnológica, ha cambiado las tornas y ahora es el consumidor y no el productor el que tiene la sartén por el mango tanto a escala nacional como internacional.

Desde la perspectiva de los economistas clásicos, desde Smith hasta Marx y con la relativa excepción de Malthus, el proceso económico más importante ha sido siempre el proceso de producción y entre los diferentes factores de producción los más importantes han sido, sin lugar a dudas, el trabajo y el capital, a partir de cuyas relaciones se quería explicar tanto la desigualdad social, como el consumo, ignorando no sólo otros factores no económicos determinantes de la conducta de los grupos sociales, sino, también, y hasta que Keynes empezó

(13) R. ROBERTSON. *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Sage, London: 1992.

(14) M. CASTELLS. *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*, Vol. I. *La Sociedad Red*, Alianza, Madrid: 1998, p. 29.

a reparar en este hecho, ignorando o «estimando discrecionalmente» la demanda, como si la Ley de Say, y su reformulación por Ricardo<sup>(15)</sup>, todavía estuviera en vigor en los términos de que «toda oferta genera su propia demanda».

Este cambio estructural ha producido la sustitución de la soberanía de la oferta por la soberanía de la demanda y ha sustituido el antiguo sistema de estratificación social basado en las clases sociales, en función de la propiedad o no de los medios de producción; por un sistema de estratificación social basado en los estatus sociales cuyas principales señas de identidad son el estilo de vida y nivel de consumo.

Así, la *sociedad calidoscópica* global es un mercado mundial lleno de facilidades para el capitalismo cuyo anhelo es un mercado único sin barreras, «la economía que actúa a nivel mundial —como advierte U. Beck— socava los cimientos de las economías nacionales y de los Estados nacionales, lo cual desencadena a su vez una subpolitización de alcance completamente nuevo y de consecuencias imprevisibles... Se trata, en definitiva, de la liberación (del capitalismo transnacional) respecto de los corsés del trabajo y del Estado... La política de globalización no pretende solamente eliminar las trabas de los sindicatos, sino también las del Estado nacional; con otras palabras, pretende restar poder a la política estatal-nacional... Pretenden, en definitiva, dismantelar el aparato y las tareas estatales con vistas a la realización de la utopía del anarquismo mercantil del Estado Mínimo»<sup>(16)</sup>.

El triunfo del liberalismo salvaje, o del anarquismo mercantil, como le llama Beck, está en la posibilidad de importar inmigrantes para controlar el mercado de trabajo, en los acuerdos empresariales multinacionales para exigir a los Estados más infraestructuras, más subvenciones, mayor flexibilización laboral y menos impuestos so pena de retirar las inversiones, y en la deslocalización y destemporalización de las tareas productivas de forma que se pueda producir, vivir, vender, invertir y pagar impuestos en sitios diferentes.

El Estado y los sindicatos se vuelven inútiles para regular el mercado en el ámbito de la globalización. Las empresas pueden cambiar de Estado cuando les interese y pueden prescindir de los trabajadores cuando les parezca como consecuencia de disponer de mano de obra cada vez más barata gracias a la contratación de inmigrantes ilegales y como consecuencia del desarrollo de la automática, la informática y las telecomunicaciones que les permite amortizar la mayoría de los puestos de trabajo, dejando los restantes a disposición de quien necesite «trabajo basura» o de una élite ejecutiva muy bien pagada.

(15) D. RICARDO. *Principios de Economía política*, Sarpe, Madrid: 1985, p. 258.

(16) U. BECK. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona: 1998, pp. 16 y 17.

Desde la perspectiva sociológica, la reflexión sobre el consumo como una construcción social más que económica, que determina la identidad personal y la estratificación social, comenzó en el siglo XIX con las reflexiones de Veblen o Simmel, continuando en el siglo XX con las obras de, Bocock, Baudrillard, Cer-tou, o Giddens.

No obstante, para afrontar esta tarea, la perspectiva sociológica, de la mano de Veblen, Baudrillard, y Bocock, nos da dos pistas fundamentales:

La primera es que las necesidades no son naturales, como ya adelantara Malinowski y evidenciara Maslow, sino culturales, por lo que, como explicaba Veblen: «Muchos de los artículos de consumo consuetudinario resultan, al ser analizados, puro derroche y son, por ende, únicamente honoríficos; pero una vez que se han incorporado a la escala del consumo decoroso y han llegado, por ello, a convertirse en parte integrante del esquema general de la vida de una persona, es tan difícil prescindir de ellos como de muchos artículos que conducen directamente a la comodidad física o incluso que puedan ser necesarios para la vida y la salud»<sup>(17)</sup>, es decir, hay muchas necesidades que no son fisiológicas, como disponer de televisor, pero que sí son imperiosas. Como señala Bocock: «El consumidor moderno está influido por significados simbólicos al comprar ropa, automóviles, discos, vídeos grabados y mobiliario para el hogar, por ejemplo. Lo que se compra no es meramente un objeto material que posee un uso simple, directo y utilitario, sino algo que comporta un significado, que se utiliza para evidenciar algo sobre quien pretende ser el consumidor en ese preciso momento»<sup>(18)</sup>.

La segunda pista es que para poder «leer» los datos sobre consumo, no sólo disponemos de estadísticas y discursos, sino que podemos «traducir» el valor simbólico del consumo como si se tratase de otro idioma, teniendo presente, de acuerdo con Baudrillard<sup>(19)</sup>, que el consumo permite un tipo de comunicación, que, por una parte, realza los signos de identidad de un grupo y que, por otra, permite la estratificación jerárquica de la sociedad; es decir, para Baudrillard las personas se agrupan e identifican de acuerdo a sus pautas de consumo en lugar de consumir por su previo origen social o de clase.

En resumen, la importancia de los consumidores no sólo estriba en su posición como cliente o comprador, sino también en la nueva cultura «consumerista».

En cualquier caso, debemos señalar que cualquier análisis del comportamiento cultural y económico de los consumidores excluye varios miles de

(17) TH. VEBLEN. *Teoría de la clase ociosa*, F. C. E., México: 1971, p. 108.

(18) R. BOCOCK. *El consumo*, Talasa, Madrid: 1995, pp. 79 y 80.

(19) J. BAUDRILLARD. *El sistema de los objetos*, Siglo XXI, México: 1978, p. 224.

millones de personas no por carecer de cultura, ni por carecer de mercado, ni por no estar afectados por la globalización, sino porque su situación de necesidad es tan grande y su capacidad para satisfacerla tan reducida que buscar cualquier patrón de comportamiento «consumerista» basado en la relación calidad/precio no sólo sería estéril, sino que sería imperdonable.

### 3 LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO<sup>(20)</sup>

En el proceso de transformación de la naturaleza a fin de satisfacer las necesidades de las diferentes comunidades, la mayor o menor productividad conseguida ha dependido de la disposición de los diferentes factores de producción, que son los que han determinado la cantidad de la producción, el ahorro y la consiguiente capacidad de inversión.

Cuando la riqueza de las naciones dependía de la calidad de su tierra, el excedente generado dependía del uso extensivo e intensivo de la energía animal o humana y de las condiciones climatológicas en las que se desarrollaba. En el modo de producción industrial la clave del desarrollo económico residía en el uso intensivo de abundante energía barata y en el desarrollo de maquinaria que sustituyera o complementara a la energía humana.

En el modo de producción capitalista actual, la clave de la productividad se encuentra en la tecnología y, concretamente, en la microinformática, la acústica, la robótica, las telecomunicaciones, la ingeniería espacial y la ingeniería genética; que están provocando un cambio tecnológico de tal envergadura que probablemente configurará una nueva sociedad en la que, sin duda, aumentará la calidad de vida de las clases más acomodadas, pero que también ocasionará una doble fragmentación: por un lado, aumentará la desigualdad social y la exclusión de grupos sociales económicamente prescindibles; y, por otro lado, se producirá una separación de la economía de las orientaciones morales, de tal forma que, como en la guerra, el fin justifique los medios.

La clave de lo que distingue las épocas anteriores de nuestra sociedad fragmentada, dinámica, intermática, global y con los intereses económicos relativamente independizados de los valores culturales, es, según Giddens, «la revolución de las comunicaciones, o más exactamente, el matrimonio entre las comunicaciones y los ordenadores»<sup>(21)</sup>.

(20) Una amplia visión de las consecuencias sociales de la innovación científica y tecnológica en España, relacionada con la biotecnología, la robótica y las tecnologías de la información y la comunicación puede apreciarse en J. F. TEZANOS, J. BORDAS, A. LÓPEZ y R. Sánchez Morales: *Estudio Delphi sobre tendencias científico tecnológicas en España 2002*, Sistema, Madrid: 2003.

(21) A. GIDDENS. «La reconstrucción de la sociedad en un mundo en proceso de cambio» en M. CASTELLS, A. GIDDENS y A. TOURAINE. *Teorías para una nueva sociedad*, Fundación Marcelino Botín, Madrid, 2002, p. 75.

De este matrimonio, Castells, concreta aún más el factor determinante señalando que para él la revolución tecnológica actual no es un conjunto de variadas e importantes innovaciones tecnológicas combinadas, ni tan siquiera considera especialmente significativo el papel del conocimiento, sino que, en su opinión, «lo que caracteriza a la revolución tecnológica actual es... la aplicación de ese conocimiento e información a aparatos de generación de conocimiento y procesamiento de la información/comunicación, en un círculo de retroalimentación acumulativo entre la innovación y sus usos»<sup>(22)</sup>, que sirve de entramado sobre el que se teje «la sociedad red como forma dominante de organización social en nuestra época. La sociedad red es una estructura social formada por redes de información alimentadas por las tecnologías de la información... En esta estructura social, los actores y las instituciones sociales programan las redes. Pero una vez programadas, las redes de información, alimentadas por la tecnología de la información, imponen su lógica estructural a sus componentes humanos»<sup>(23)</sup>.

Esta influencia determinante de la lógica informacional sobre la estructura social, económica y política «normal» ha cristalizado, a modo de ejemplo, en lo que en la mayoría de los países de la Unión Europea, pero también en Estados Unidos (Utah fue el Estado pionero a escala mundial), Argentina o China, se ha denominado genéricamente e-DNI o documento de identidad electrónica, que permitirá a las personas de carne y hueso, en España desde febrero de 2006, moverse con seguridad por el ciberespacio, identificarse, acceder a servicios públicos *on line*, comprar con seguridad en Internet y firmar documentos públicos de una forma certificada e irrefutable gracias a una tarjeta de policarbonato que, además de llevar incrustados los datos del usuario en un microchip, incluirá un pin, una clave privada y una clave pública que la convertirá prácticamente en infalsificable<sup>(24)</sup>.

(22) M. CASTELLS. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Vol. I. O. c., pp. 42 y 43.

(23) M. CASTELLS. «La sociedad red. Un marco analítico» en M. CASTELLS, A. GIDDENS y A. TOURAINE. *Teorías para una nueva sociedad*, O. c., pp. 131-133.

(24) Para evitar las falsificaciones se ha tenido en cuenta, en España, un doble aspecto: la tarjeta y la firma:

Por lo que se refiere a la tarjeta o entorno físico, la dificultad para su falsificación descansa en los hologramas/kinegramas, las letras táctiles, la rugosidad de la estructura superficial, el tipo de tintas reactivas y fluorescentes, la microescritura, el fondo de seguridad y los datos biográficos y biométricos contenidos en el chip.

Por lo que se refiere al campo lógico, el relacionado con la firma electrónica reconocida, y a fin de dar seguridad a los negocios jurídicos y comerciales realizados en la Red, hay tres claves: la clave personal o pin, que es semejante al utilizado para activar nuestra tarjeta de crédito y entrar en nuestro banco; la clave privada, que no es el pin, sino un algoritmo matemático que sólo conoce el microchip de la propia tarjeta y es único para cada persona y que rubrica el resumen «hash» del documento electrónico firmado (entendiendo por resumen «hash» la función que resume todo el documento, tenga la dimensión en páginas que tenga, en un número de bits que viene determinado por la función «hash» utilizada); y la clave pública, que es una clave asignada al emisor y conocida por todos, incluido el receptor.

Firmar digitalmente un documento electrónico no sólo nos identifica y no sólo garantiza la integridad del documento electrónico, sino que nos compromete ante terceros en los mismos términos que una firma ológrafa, aunque esto no signifique que el documento electrónico firmado digitalmente sea secreto, sino que lo que es secreto es el «garabato» electrónico con el que firmamos un documento, una factura o un artículo, por ejemplo, perfectamente públicos.

La sociedad intermática se enmarca, pues, en una sociedad tecnológica avanzada de ámbito global en la que el estímulo económico y los cauces electrónicos se han vuelto determinantes en última instancia.

Hecha esta somera descripción, no queremos sostener aquí que la sociedad actual sea, en esencia, una sociedad intermática, sino que la poliédrica sociedad tecnológica actual, con generalizada implantación a escala mundial, tiene un aspecto particular, aunque fundamental, que hace referencia a la utilización combinada y sistemática de la microinformática y las telecomunicaciones no sólo para manejar ingentes bases de datos, ni tampoco para transmitirlos como mensaje informativo a través de canales vertiginosos a públicos masivos, distantes y disperso; sino que, por una parte, transforma la información misma en una materia prima de la que obtener nuevos conocimientos con los que fabricar más herramientas intermáticas y más conocimientos, y, por otra, desarrolla herramientas intermáticas para tratar, transmitir, decodificar y devolver información produciendo no sólo nueva información, sino una comunicación interactiva a escala global.

La información, en términos generales, hace referencia a bases de datos y la informática hace referencia al procesamiento de dichas bases y a su capacidad para convertirse en otro nuevo canal por cuyo soporte discurre una señal que al decodificarse e interpretarse compone un mensaje cuyo sentido le da el receptor. Por ello, la inteligencia, y no sólo la energía humana, se convierte en el motor de la sociedad intermática, puesto que la información ha dejado de estar cosificada y almacenada y, al compartirse, se ha revalorizado en cuanto que comunicación, en el sentido de que es humana y que se puede responder.

La clave de la sociedad intermática, en fin, estriba en el carácter interactivo de una conversación a escala mundial soportada por un hipertexto electrónico, que es, en última instancia, lo que proporciona Internet, permitiendo a sus usuarios obtener y compartir cualquier información instantáneamente, desde cualquier lugar y en la forma que prefieran, gracias a la velocidad y versatilidad de las infraestructuras tecnológicas que lo soportan, siempre y cuando dichos usuarios tengan capacidad económica y cultural para utilizarlo.

De esta manera, aunque la intermática tenga la virtud de multiplicar indefinidamente el conocimiento, también será la causa de una nueva y enorme desigualdad estructural que a la estratificación producida por la riqueza, el poder y el conocimiento, añadirá, mediante la conocida como «brecha digital», tal y como lo explica Raúl Trejo<sup>(25)</sup>, un multiplicador de la desigualdad entre unos pueblos y otros.

(25) R. TREJO. «Vivir en la Sociedad de la Información. Orden global y dimensiones locales en el universo digital», en *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, n.º 1, 2001, [www.campus-oei.org](http://www.campus-oei.org).

Pero no nos engañemos, la «brecha digital» no sólo es un abismo virtual que tiene consecuencias en el mundo real, sino que son las desigualdades del mundo real las que ahondan la desconexión virtual.

Esta sociedad, situada en el crepúsculo de la era industrial, es una sociedad calidoscópica, integrada en el contexto cada vez más cristalizado de una sociedad global a punto de alumbrar una nueva época, mucho más virtual y artificial que la actual, en la que los conocimientos que las personas tengan sobre los diferentes códigos lingüísticos, numéricos, icónicos, kinésicos, etc., y sobre las diferentes tecnologías de los canales para transmitirlos establecerán un nuevo sistema social con nuevos criterios de estratificación.

Tanto es así, que la disposición o no de conocimientos asignará los estatus en mayor medida que otras variables y discriminará a los que no los tienen convirtiéndose en el valor máspreciado de la riqueza de las naciones: «Cuando hablamos de sociedad del conocimiento —señala López Rupérez— nos estamos refiriendo, en sentido estricto, a un nuevo estadio de evolución de las sociedades desarrolladas que se caracteriza porque el conocimiento constituye el recurso básico para los individuos, para la economía y para la sociedad en su conjunto... La sociedad del conocimiento revaloriza, pues, el protagonismo del individuo y puede facilitar una acusada estratificación social en función del capital intelectual, con el valor económico que cada sujeto sea capaz de acumular»<sup>(26)</sup>.

En esta nueva sociedad el factor de producción determinante será el trabajo como factor humano, lo cual supondrá un triunfo de los planteamientos «humanistas» frente a los planteamientos «liberales», pero también generará otro tipo de desigualdades sociales, no tanto por la propiedad o no de la tierra o por la propiedad o no del capital, cuanto por la propiedad o no de *palabras* y de *crédito* dentro de un mundo cada vez más simbólico y virtual en el que, como tan lúcidamente pronosticó Daniel Bell «la habilidad técnica (en la sociedad post-industrial) pasa a ser la base del poder, y la educación el modo de acceso a él; los que van a la cabeza (o la élite del grupo) en esta sociedad son los científicos»<sup>(27)</sup>.

Esta importancia de la producción y distribución del conocimiento la adelantó Thomas Jefferson, padre de los Estados Unidos y apóstol de la democracia según Tocqueville, cuando sostenía, en una de sus sentencias más ricas y significativas que: «Quien recibe de mí una idea adquiere mayor instrucción sin

(26) F. LÓPEZ RUPÉREZ. *Preparar el Futuro: La educación ante los desafíos de la globalización*, La Muralla, Madrid: 2001, pp. 31 ss.

(27) D. BELL: *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, Alianza, Madrid: 1994, pp. 411 ss.

por ello hacerme más ignorante; es como quien enciende su vela en la mía: recibe luz sin dejarme a oscuras»<sup>(28)</sup>.

Esta sentencia no puede quedarse en una muestra de generosidad pedagógica o de espíritu olímpico, sino que supone el enunciado básico del motor de la evolución cultural de la humanidad y la previsión de la viabilidad de la *sociedad del conocimiento*.

Efectivamente, el enunciado de la sentencia de Jefferson es tan significativo porque atenta directamente contra los principios de la Termodinámica que rigen el reino de la naturaleza y explica la existencia, en el reino de la sociedad, de una «máquina del movimiento continuo» que nos ayuda a comprender por qué la evolución cultural de la especie humana ha sido tan acelerada y desacompadada respecto de su evolución natural.

Como es sabido, la Termodinámica estudia las transformaciones e intercambios de energía que tienen lugar en la materia; en particular, las transformaciones de trabajo en calor y de calor en trabajo.

Según el Primer Principio de la Termodinámica: La energía de un sistema puede aumentar o disminuir mediante el intercambio de calor o trabajo con el exterior; pero la energía total del sistema, incluyendo estos intercambios, permanece constante.

Según el Segundo Principio: No se puede construir una máquina térmica que adquiera calor de un foco y produzca un trabajo equivalente; sino que en todo proceso de transformación de energía en trabajo se pierde una parte de energía en forma de calor.

Por el contrario, la transmisión del conocimiento, que es causa y efecto de la cultura dominante en una sociedad concreta, no se degrada por su transmisión, ni su suma es una constante. Cuando el conocimiento se transmite no se produce una pérdida de conocimiento en el emisor y sí un aumento de conocimiento en el receptor y, además, el conjunto de conocimientos de los emisores y receptores siempre es mayor cuanto más se haya transmitido. De esta manera, en el mundo social, en el que realmente vivimos, disponemos de una maravillosa «máquina del movimiento continuo» cuya energía, medida en palabras en vez de en julios, se multiplica cuanto más se consume y cuanto más se comparte, produciendo, además, un efecto «organizador» contrario a la «entropía» de la naturaleza.

La importancia de esta «máquina del movimiento continuo» no sólo facilita la comprensión de la diferente evolución natural y social de la especie huma-

(28) Carta de Thomas Jefferson a Isaac McPherson en contra de la patente de las ideas, escrita en Monticello a 13 de agosto de 1813.



na, ni se limita a subrayar la importancia que en toda época ha tenido el disponer de conocimientos; sino que permite comprender la importancia que va a cobrar en una futura *sociedad del conocimiento* la disposición o no de conocimientos y habilidades socialmente valiosas y la existencia o no de canales para su comunicación social.

La *sociedad del conocimiento* es la fase superior de la *sociedad calidoscópica* en la que el conocimiento será la materia prima básica para la prosperidad de la humanidad.



# La debilidad de las estrategias en la lucha contra la pobreza mundial

Enrique Lluch Frechina

Profesor Titular de Economía en la Universidad Cardenal Herrera CEU

## Sumario

1. La necesidad de mayor participación política y de coaliciones pro-pobres.
2. La necesidad de una voluntad común.
3. Las causas profundas de estas debilidades.
- 3.1. El verdadero objetivo es el crecimiento.
- 3.2. El instrumento para el crecimiento es el libre mercado.
4. Conclusiones.
5. Bibliografía.

## RESUMEN

*El artículo comienza describiendo las estrategias que proponen el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para lograr que la lucha contra la pobreza esté en un lugar prioritario de la agenda económica mundial. Sigue describiendo la debilidad de las mismas y las causas que la provocan: la obsesión por el crecimiento económico y el mercado como medio para lograrlo. Por último, argumenta cómo, para lograr que la lucha contra la pobreza sea realmente una prioridad a nivel internacional, no basta con buenas intenciones, sino que se necesita una reorientación de los objetivos económicos de los países más ricos que incida en el incremento del bienestar, más que en el económico, y que utilice una perspectiva de la privación, más que la conglomerativa.*

## SUMMARY

*The paper begins by describing strategies proposed by the World Bank and the United Nations Development Programme to prioritise the fight against poverty on the world economic agenda.*



*It subsequently examines the weakness of said strategies and causes thereof: the obsession for economic growth and the market as a means to achieve it. Finally, it submits that, in order to make the fight against poverty a real priority, it is not enough merely to mean well, but that economic goals in rich countries must be reoriented so as to rank welfare above economy, based on a perspective of deprivation rather than conglomeration.*

Desde hace varios años el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo hacen propuestas para lograr acabar con la pobreza y reducir las desigualdades a nivel mundial<sup>(1)</sup>. Para que estas sugerencias se pongan en un lugar prioritario de la agenda, proponen unas estrategias que son las que posibilitarían lograr este objetivo y sin las que será difícil alcanzarlo. Se trata de aumentar el poder de presión de los más pobres (a través del incremento de su participación política y de la creación de poderosas coaliciones pro-pobres) y posibilitar una convergencia de intereses entre los más desfavorecidos y los mejor situados.

## **1 LA NECESIDAD DE MAYOR PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DE COALICIONES PRO-POBRES**

La reclamación de una mayor participación política para los más pobres es común a las dos instituciones, mientras que el impulso hacia coaliciones pro-pobres es una medida propugnada solamente por el Banco Mundial. Las dos intentan aumentar el poder de los más necesitados a través de caminos distintos, aunque no contrapuestos. La responsabilidad de ejecutar la primera es de los poderes públicos, mientras que son los propios pobres los que tendrían que articular esas coaliciones que defendiesen sus intereses en el mercado político y económico.

Estas dos medidas tienen fuertes debilidades que hacen que sea muy difícil que se lleven adelante. La primera tiene que ver con el carácter multidimensional de la pobreza. Esta no es sólo una insuficiencia de rentas, sino que en ella se unen carencias sociales, educativas, culturales, etc. Todo ello impide que la participación política de los colectivos más desfavorecidos se incremente. El Estado puede mejorar los cauces para que esto suceda, pero si no se palían por otro lado las grandes carencias de que adolecen los interesados, es muy probable que no sepan hacer uso de ellos para lograr las metas pretendidas. El éxito de esta propuesta dependería de una promoción integral de estos colectivos previa y exitosa que podría dotarles de los instrumentos necesarios para una

(1) Para ver más acerca de ellos se puede acudir a los Informes sobre el Desarrollo Mundial de 2000/2001 y 2006 y a los Informes sobre el Desarrollo Humano de 1997, 1999, 2003 y 2005.

participación política eficaz o sacarlos de la pobreza, de modo que sus intereses se inclinasen hacia otros campos.

En cuanto a las coaliciones pro-pobres, se encuentran con un problema principal que es la dependencia. Con mucha frecuencia los reducidos ingresos de estos colectivos dependen de los más ricos, de manera que sin ellos, su precaria supervivencia se ve comprometida. Lo mismo sucede cuando los afectados están muy endeudados (cosa frecuente entre los más pobres). Sus actuaciones vienen determinadas por la voluntad de los prestamistas que intentan que los deudores actúen de manera que la devolución de sus créditos no se vea comprometida. Además, los prestamistas se unen entre sí e intentan que cunda la desunión entre sus prestatarios<sup>(2)</sup>. Es por ello que estas deseables coaliciones pro-pobres son muy difíciles de llevar a la realidad y quedan normalmente abortadas de raíz. La dependencia que tienen los desfavorecidos con respecto a los más adinerados les impide tomar medidas que vayan en contra de estos últimos.

## 2 LA NECESIDAD DE UNA VOLUNTAD COMÚN

El segundo presupuesto que debería existir para lograr que la agenda política tuviese como primera prioridad la lucha contra la pobreza y las desigualdades sería que todos viesan, de una manera clara, la necesidad de convergencia entre los objetivos de los más pobres y de los más ricos. Las razones por las que el Banco mundial afirma que es beneficioso para los más adinerados que se den medidas redistributivas y mejoras para los necesitados son:

1. Reconocimiento de que los esfuerzos para reducir la pobreza pueden promover un desarrollo económico y social que beneficia a toda la nación.
2. La mejora de la pobreza puede ayudar a controlar las enfermedades contagiosas que no están limitadas a ningún estrato social.
3. La reducción de las desigualdades entre las personas que viven en el campo y en la ciudad es un buen sistema para evitar los grandes movimientos de población que provocan problemas de masificación en las urbes, en especial en la vivienda y en el acceso a los servicios (Banco Mundial 2001: 108-109).

El PNUD, por su cuenta, incide en los siguientes aspectos:

1. Un incremento de la pobreza puede llevar a una reacción violenta por parte de los más perjudicados, por lo que es conveniente evitar unas diferencias altas de la renta para ganar en seguridad.

(2) Un ejemplo claro de esto se da a nivel internacional con el problema de la deuda externa (Atienza Azcona, 2000).



2. Se puede llegar a acuerdos generales de toda una comunidad o de varios colectivos, que concluyan que ningún niño debe morir de hambre o en que todos los ciudadanos deben tener unos servicios básicos de salud y educación.
3. Reducir los niveles de enfermedad contagiosa mediante la aspersión o la inmunización aumenta la seguridad de todos.
4. Un incremento de la alfabetización aumenta la productividad, lo que redundará en mejoras del crecimiento económico.
5. Los empleadores y los empleados pueden tener los mismos intereses, ya que los primeros necesitan trabajadores bien alimentados, eficientes y con buena salud.
6. Los ciudadanos urbanos pueden tener interés en que los rurales vivan bien para evitar una emigración masiva.
7. Los trabajadores sociales y de salud también pueden querer que se incrementen los servicios públicos en estos campos que benefician a los más pobres (PNUD 1997: 107 y 113).

La segunda relación de motivos es más completa e incluye los descritos por el Banco Mundial. Por este motivo, a la hora de demostrar cómo, para que los más adinerados mejoren estos aspectos de su existencia, no es necesario que luchen contra la pobreza, se ha seguido el orden del PNUD.

- I. Aunque parece que es evidente que la pobreza extrema puede ser fuente de conflictos y que se trata de un campo abonado en el que pueden crecer fácilmente los movimientos violentos contra los más favorecidos, el determinante que provoca la situación de conflicto no es la desigualdad sino la polarización. Como demuestran algunos autores (Esteban; Debraj, 1996), las desigualdades pueden ser el caldo de cultivo del conflicto, pero no el detonante que lo provoca de una manera automática. La verdadera espoleta de la violencia es la polarización, es decir, que se den dos posturas diferentes, cohesionadas entre sí y encontradas. Las diferencias que generan conflicto no tienen por qué ser elevadas desde un punto de vista cuantitativo, sino de una manera cualitativa. Deben darse posiciones claras, uniformes, contrapuestas y difícilmente conciliables. La pobreza se convierte entonces sólo en una sustancia que necesita un reactivo para convertirse en una situación de violencia. Sin éste, pueden perpetuarse pobreza y desigualdades sin que salte la chispa del conflicto. Por todo ello, no es necesario reducir las desigualdades para evitar los conflictos, es suficiente con atacar al reactivo. Se puede mantener una situación de desigualdades sin que eso lleve a un con-

flicto o bien domando la ideología de los más pobres para que no se congreguen en torno a unas ideas que los enfrenten a los que mejor están, o bien controlando los elementos distorsionadores que intentan aprovechar la situación para provocar el enfrentamiento.

- II. El consenso ético en el que todos estén de acuerdo en que los niños no pueden pasar hambre o que hay que ofrecer unos servicios básicos de salud y educación sería un cambio de actitud deseable y se enmarca dentro de las propuestas que se van a realizar al final de este artículo. Sólo cuando todo el mundo vea las desigualdades como situaciones injustas podrá darse esta convergencia de intereses.
- III. El peligro de que los colectivos más necesitados sean focos de enfermedades contagiosas que se transmitan a los más ricos no necesariamente lleva a que lo mejor sea beneficiar a los primeros. Existe una gran cantidad de medidas preventivas y paliativas por las que los más adinerados pueden pagar, y que pueden ser tan o más eficaces que la propia lucha contra la pobreza.
- IV. La necesidad de trabajadores bien formados que permitan un incremento de la productividad y un mayor crecimiento económico es otro argumento que no tiene por qué ser real. Es más, las nuevas teorías empresariales sobre la organización de las empresas potencian una estructura en la que no es necesario una gran cantidad de estos trabajadores sanos, cualificados y eficientes<sup>(3)</sup>. Con un pequeño número de trabajadores muy cualificados, una parte algo más numerosa de mandos intermedios y un porcentaje muy elevado de trabajadores muy poco cualificados y fácilmente sustituibles, pueden lograrse los mismos objetivos de crecimiento económico y alta productividad al mismo tiempo que se consigue que los propietarios y trabajadores más cualificados ganen mucho dinero.
- V. Si traducimos la emigración entre el campo y la ciudad a la que se da desde los países más pobres a los países más ricos (símil no muy difícil de hacer), podemos concluir rápidamente que mejorar los lugares de origen de la emigración no es el único camino para lograr el objetivo deseado. Los controles de inmigración consiguen lo mismo. El hecho de que en las migraciones siempre existan perdedores y ganadores<sup>(4)</sup>, tiene

(3) Si se quiere acudir a una descripción clara de esta manera de organizar la empresa, el texto de (Bueno Campos, 1996: 309-313) y si se desea una visión crítica de los resultados reales de este modo de organización empresarial, se puede consultar el texto de (Cohen, 2001).

(4) Para conocer más sobre los ganadores y perdedores en la migración internacional se puede acudir a modelos macroeconómicos sencillos (Lindert, 1994) (Krugman, Obstfeld 1994). También se pueden encontrar varios artículos que describen los efectos que tuvieron las migraciones del siglo XIX en la estructura económica Mundial en (Foreman-Peck, 1998).

como consecuencia que existan fuertes intereses para que los trabajadores pobres de los países menos desarrollados se queden en sus lugares de origen. Algunas multinacionales, importadores y comerciantes de las naciones ricas y algunos de los consumidores de las naciones más industrializadas cuyas actividades no entran en conflicto con las de los países más pobres, pueden preferir que no se den los flujos migratorios y que existan fuertes bolsas de pobreza en las que encontrar gran cantidad de trabajadores baratos que permitan producir determinados bienes con unos costes muy bajos (Lluch Frechina, 2003: 21-24). Esto justifica un modelo mundial de limitación de los movimientos de población y de control de los trabajadores extranjeros similar al que se practicaba en el sistema de Apartheid de Sudáfrica<sup>(5)</sup>.

- VI. Con respecto al último argumento que habla del interés de los trabajadores sociales y otros colectivos en que se den servicios sociales públicos para que ellos puedan tener más posibilidades de empleo, es un argumento que tiene doble filo, ya que ese mismo razonamiento podríamos hacerlo diciendo que a estos colectivos no les conviene que acabe del todo la pobreza ya que se quedarían sin trabajo.

La conclusión que se puede extraer de esto es que, aunque el razonamiento es impecable (salvo alguna excepción) y la reducción de la pobreza y de las desigualdades son caminos reales para lograr estos objetivos, en la actualidad se prefieren otros caminos para alcanzarlos.

### 3 LAS CAUSAS PROFUNDAS DE ESTAS DEBILIDADES

El motivo por el que hoy en día la elección a la hora de llegar a los objetivos antes descritos es la más desfavorable a los intereses de los más pobres, es la obsesión global por el crecimiento económico y su principal consecuencia: la entronización del mercado como la mejor institución existente para lograr éste.

#### 3.1. El verdadero objetivo es el crecimiento

El aspecto clave a la hora de comprender el comportamiento económico de las distintas naciones y personas es el objetivo final que persigue el com-

(5) Para conocer más sobre este sistema en lo que concierne a los movimientos migratorios se puede acudir a (Davenport, 1991) o a (Callinicos, 1987).

portamiento económico en nuestros días. Se puede afirmar sin temor a equivocarse que la verdadera meta económica de todos los países en estos momentos es el crecimiento económico. Se trata (Lluch Frechina, 2002), de la verdadera utopía de nuestro mundo actual. La mayoría de economistas no tiene dudas al respecto. El premio Nobel Robert E. Lucas, refiriéndose a las diferencias entre las tasas de crecimiento de varios países, afirmaba: «Las consecuencias que este tipo de cuestiones entrañan para el bienestar humano son sencillamente estremecedoras» (Sala-i-Martin, 1994: 9). Otro premio Nobel de economía, Paul A. Samuelson, en su clásico manual de economía (que ha sido y es estudiado por miles de universitarios de todo el mundo) no duda en afirmar que «el crecimiento económico es desde hace tiempo un objetivo económico y político fundamental para los países... Las recientes revoluciones del este de Europa y de la Unión Soviética fueron desencadenadas por el estancamiento económico y un bajo crecimiento en comparación con el de sus vecinos occidentales. El crecimiento económico es el factor más importante en el éxito económico de los países a largo plazo» (Samuelson; Nordhaus, 1993: 661). La mayoría de los políticos basan sus apreciaciones del éxito de una economía en las tasas de crecimiento económico que ha logrado durante los últimos años. El resto de objetivos macroeconómicos quedan ensombrecidos por éste<sup>(6)</sup>.

El origen de este «culto al crecimiento» (Laird, 2000: 7) puede encontrarse ya en el famoso libro de Adam Smith, «Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones», cuyo objetivo es claramente analizar cuáles son los caminos que han emprendido las naciones civilizadas y ricas (el autor identifica estos dos adjetivos considerando que siempre van juntos) para alcanzar sus niveles elevados de producción. Se trata de una idea sencilla y fácil de comprender por todos, que no está exenta de razón (aunque no se pueda generalizar para todos ni para todas las situaciones): «una nación más rica implica unos ciudadanos que tienen más cosas y esto resulta en mayor bienestar para sus ciudadanos».

Hay que coincidir con este y otros autores en que, con frecuencia, este objetivo es lógico y adecuado. Cuando en un país existen personas que mueren de hambre por las malas cosechas o simplemente no tienen lo suficiente para subsistir de una manera digna, es imprescindible que se dé un incremento de la producción que permita a estos colectivos salir de la situación en la que se encuentran. El crecimiento económico se transforma entonces en su objetivo prioritario. La búsqueda de los sistemas para lograr un mayor crecimiento económico y la identificación de éste como un objetivo a seguir

(6) Algunas afirmaciones que pueden corroborar esto se encuentran en (Fisher, 1998: 3) (Mankiw, 1998: 53) o (Barro, 1997: 29).



es comprensible. Ahora bien, esta meta no puede ser absoluta ni eterna. Como afirmaba John Maynard Keynes en 1930: «Predeciría que el nivel de vida en las naciones, dentro de un siglo, será entre cuatro y ocho veces más alto que el de hoy... Llego a la conclusión de que, suponiendo que no se produzcan guerras importantes ni grandes incrementos de la población, el *problema económico* puede resolverse o por lo menos tener perspectivas de solución dentro de cien años» (Keynes, 1988: 327-328). Creo que se puede afirmar que en algunos países de nuestro mundo esta predicción ya se ha cumplido. Las naciones más ricas mantienen unos niveles de vida que, sin lugar a dudas, colman las expectativas que tenía este gran economista en la primera mitad del siglo pasado. Cabría, pues, preguntarse: ¿tiene sentido que las naciones más ricas sigan planteándose como principal objetivo el crecimiento económico a pesar de cubrir holgadamente (en término medio) todas sus necesidades? ¿No caben otras metas diferentes más ajustadas a la situación actual?

Para que se dé una convergencia en la renta por habitante de los países pobres y de los ricos, se necesita que rentas medias de los países más pobres crezcan más rápidamente que las de los más ricos. Ahora bien, como se demuestra en este cuadro, esto no presupone siempre que las desigualdades absolutas se reduzcan. En el caso que nos ocupa, si consideramos que la población crece igual en todos los países<sup>(7)</sup> y el crecimiento medio de estos grupos de países se mantiene constante, durante los próximos diez años las diferencias absolutas se incrementarán. Manteniendo las mismas condiciones, los países más desfavorecidos necesitarán 285 años para alcanzar a los más ricos y los de ingreso mediano 183 años. La cantidad es tan elevada que sobran comentarios al respecto. Por último, el cuadro señala cuál debería ser el ritmo de crecimiento medio anual que deberían experimentar estos grupos de países para alcanzar la renta media de los más ricos en cincuenta años (suponiendo que estos últimos creciendo a un 2,5 % anual). El resultado es de un 7,75 % para los que peor están y de un 5,83 % para los de ingresos medianos, niveles tan elevados que parece imposible mantenerlos durante tanto tiempo.

(7) Cosa que sabemos que no es cierta, ya que la población crece más rápidamente en los países más necesitados y con mayor lentitud en los más ricos. De hecho, en el mismo periodo que el aquí estudiado la población de los países de ingreso alto creció como media en un 0,7 % anual, de los de ingreso mediano en un 1,2 % y de los de ingreso bajo en un 2 % anual (Banco Mundial, 2002: 232).

## Cuadro 1

|                                                               | Países<br>renta baja | Países<br>renta media | Países<br>renta alta |
|---------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|
| PNB per cápita en Paridad del Poder Adquisitivo 2001 (\$)     | 2.190                | 5.390                 | 26.650               |
| Tasa media de crecimiento del PNB entre 1990-2001             | 3,4%                 | 3,4%                  | 2,5%                 |
| PNB diez años después aplicando las tasas de crecimiento (\$) | 3.059                | 7.530                 | 34.114               |
| Diferencia con respecto a países de renta alta 2001 (\$)      | 24.460               | 21.260                | 0                    |
| Diferencia con respecto a países de renta alta 2011 (\$)      | 31.055               | 26.584                | 0                    |
| Años necesarios para alcanzar convergencia absoluta           | 285                  | 183                   | 0                    |
| Tasa de crecimiento necesaria para converger en 50 años       | 7,75%                | 5,83%                 | 2,5%                 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Banco Mundial, 2003c.

Queda suficientemente claro que el hecho de que el crecimiento económico sea el objetivo principal de todas las naciones no ayuda a que exista una reducción de las desigualdades. El camino más rápido para lograr una convergencia de rentas per cápita sería que las naciones de renta alta o no creciesen o lo hiciesen mucho más lentamente que las que tienen unas rentas inferiores. Ahora bien, ¿Es compatible esto con el hecho de que el crecimiento económico sea el principal objetivo de todos los países? No parece que lo sea. Es más, a pesar de que está demostrado<sup>(8)</sup> que la reducción de la pobreza y de las desigualdades mejora el crecimiento global, el interés está en el crecimiento nacional y no en el mundial, por lo que los países no tienen una verdadera intención de reducir las desigualdades a este nivel.

### 3.2. El instrumento para el crecimiento es el libre mercado

El segundo obstáculo tiene mucho que ver con el objetivo del crecimiento económico. La gran mayoría de los analistas coinciden en que el mercado es la institución que garantiza un mayor crecimiento y que, por tanto, nuestras sociedades deben estar basadas en él. Algunos autores llegan a afirmar que ningún otro sistema puede comparársele en eficacia y en capacidad de crecimen-

(8) Tal y como recogen los informes tanto del PNUD como del Banco Mundial.

to «con excepción del mecanismo a través del cual el mercado competitivo procede a distribuir los ingresos, no existe ningún método conocido que permita a los diferentes actores orientar sus esfuerzos al objeto de obtener el mayor producto posible para la comunidad» (Termes, 2001: 3). La economía de mercado no se cuestiona por casi ningún autor y su validez se fundamenta en sus resultados. No hay más que recordar las afirmaciones del Banco Mundial cuando en su informe de 2000/2001 afirma que el mercado es el instrumento más adecuado para lograr un crecimiento a largo plazo y recomienda a los países que quieran reducir su pobreza que profundicen en él.

Ahora bien, el mercado por si solo no garantiza que los pobres se vean beneficiados por el crecimiento que produce. Cualquier libro de introducción a la economía nos enseña que si dejamos al mercado funcionar por sí solo, se produce un efecto indeseable que es el incremento de las desigualdades. Éste es uno de los denominados «fallos del mercado» que justifica la intervención del Estado en la economía a través de políticas redistributivas y de legislación para paliar este efecto perverso del mercado. El porqué del mismo es fácilmente explicable. Cuando cada uno busca su propio interés se necesitan una serie de virtudes privadas para que este se convierta en bien común, en concreto es preciso una actitud impregnada de «justicia, honradez, respeto a la ley, fidelidad a los contratos, laboriosidad, generosidad, afabilidad, etc.» (Termes, 1992: 178). Sin embargo, lo que promueve el mercado es la búsqueda egoísta del bien particular y no estas virtudes.

Además de esta actitud, para que la búsqueda del bien propio derive en el bien común, es necesario que los competidores estén en igualdad de condiciones. Si alguno de ellos tiene más poder que los otros y lo utiliza, el supuesto bien común se acercará más al suyo que al de los otros. La realidad nos dice que «Los episodios de libertad económica en los que el funcionamiento de las economías se ha basado en la plena competencia, han sido muy escasos y de corta duración» (Fernández Ordóñez, 2000: 31). Cabe deducir, por tanto, que lo más normal es encontrarse con situaciones en los que unos tienen más poder que otros, en cuyo caso el mercado nos acerca a sus intereses más que al bien común.

## 4 CONCLUSIONES

Como se ha podido observar, las principales estrategias del Banco Mundial y el PNUD para lograr que la lucha contra la pobreza sea prioritaria en la agenda mundial tienen unas grandes debilidades que las invalidan con demasiada frecuencia. Su causa última es el horizonte último económico que tenemos

nuestra sociedad actual. Incrementar la participación política de los más pobres, realizar coaliciones que apoyen sus intereses o aleccionar acerca de la convergencia de intereses entre los más adinerados y los más necesitados, parecen estrategias poco realistas en un mundo que se mueve en pos de un mayor crecimiento económico nacional y donde el mercado legitima la búsqueda del bien propio por encima del común o del de los otros. Para fortalecer estas estrategias se necesitan cambios que intenten modificar las metas que mueven nuestra actuación.

Lo primero que debería hacerse es reorientar el principal objetivo de las sociedades más ricas desde el crecimiento económico hasta el bienestar. Sabemos que el PNB no es un buen indicador del bienestar<sup>(9)</sup>, que el crecimiento trae un incremento del bienestar solamente en aquellos lugares en los que la renta per cápita es muy reducida, pero que cuando se ha alcanzado una elevada renta per cápita, pueden darse sendas divergentes entre el bienestar y el PNB (Daly y Cobb, 1989) (Max-Neef, 1995). Si lo más importante pasase a ser el bienestar de las sociedades, un país rico podría plantearse sin miedo el crecimiento económico cero, mientras los más necesitados aumentasen su renta per cápita como sistema más efectivo para mejorar su bienestar.

En segundo lugar, habría que considerar la igualdad como un objetivo en sí mismo, no sólo porque produce más crecimiento (World Bank, 2005) o porque cualquier opción ética o ideología que quiera estar algo legitimada aspira a la igualdad en algún sentido (Vidal, 1995: 178) (Sen, 2000: 7-8), sino porque la reducción de las desigualdades es esencial para el incremento del bienestar global. Es evidente que el tema de las desigualdades trae mucha discusión ya que, aunque todos están de acuerdo en que estas deben reducirse, no existe un consenso generalizado sobre qué clase de desigualdades son las no deseables<sup>(10)</sup> creo que aquellas en las que habría que poner hincapié son las legales (que hiciesen que las personas tuviesen los mismos derechos por ser personas y no por cuestiones arbitrarias como la nacionalidad) y las económicas. Esto ha sido expresado por el PNUD como la perspectiva de privación que se centra en las personas más necesitadas: «La falta de progreso en la reducción de las desventajas de las personas privadas de recursos no puede ser *borrada* por grandes adelantos de la gente que vive mejor» (PNUD, 1997: 17).

Estos dos cambios, esenciales y profundos, permitirían fortalecer y hacer realmente posibles las estrategias a las que hemos hecho mención en este artículo. Si buscásemos el bienestar en lugar del crecimiento económico y abordásemos este desde la perspectiva de la privación, la lucha contra la pobreza pasaría a un lugar

(9) Para ver descripciones más completas se puede acudir a (PNUD 1996) (Álvarez Cantalapiedra, 2001) (Sen, 1987) o (Lluch Frechina, 1999).

(10) Se pueden encontrar referencias a ellas en Atkinson 1981, Sen 1979 y 2000, Roemer 1999, Le Grand 1993.



prioritario de la agenda internacional y nacional. Es evidente que esto presupone un cambio ético de la población en la línea de lo indicado por el PNUD y un replanteamiento global de las prioridades económicas actuales que podría resultar aceptable para individuos y sociedades con diferentes escalas de valores.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CANTALAPIEDRA, Santiago (2001). La evaluación de la satisfacción de las necesidades: en torno a los indicadores del bienestar, en *Capitalismo, desigualdades y degradación ambiental*, cap. VI, p. 153-166, Barcelona: Icaria editorial.
- ATIENZA AZCONA, Jaime (2000). *La deuda externa y los pueblos del sur, el perfil acreedor de España*. 2.<sup>a</sup> edición, Madrid: Manos Unidas, Cáritas, CONFER, Justicia y Paz.
- ATKINSON, Anthony B. (1981). *La economía de la desigualdad*. 1.<sup>a</sup> edición, Barcelona: Editorial Crítica.
- BANCO MUNDIAL (2001). *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*. 1.<sup>a</sup> edición, Washington: Banco Mundial.
- (2002). *Informe sobre el desarrollo mundial 2002. Instituciones para los mercados*. 1.<sup>a</sup> edición, Washington: Banco Mundial.
- (2005). *World Development Repor 2006, Equity and Development*. 1.<sup>st</sup> edition, Washington D. C.: The World Bank.
- BARRO, R. J. (1997). *El Poder del Razonamiento Económico, Cómo Entender la Economía*. 1.<sup>a</sup> edición, Madrid: Colegio de Economistas de Madrid y Celeste Ediciones.
- BUENO CAMPOS, Eduardo (1996). *Curso básico de Economía de la Empresa. Un enfoque de organización*. 1.<sup>a</sup> edición, Madrid: Ediciones Pirámide.
- CALLINICOS, L. (1987). *Working Life 1886-1940. Factories, Twonships and popular culture on the Rand*. 1.<sup>st</sup> edition, Johannesburg: Ravan Press.
- COHEN, Daniel (2001). *Nuestros tiempos modernos*. 1.<sup>a</sup> edición, Barcelona: Tusquets Editores.
- DALY, Herman E.; COBB, John B. Jr. (1989). *For the Common Good, Redirecting the Economy Toward Community, the Environment, and a Sustainable Future*. 1.<sup>st</sup> edition, Boston: Beacon Press.
- DAVENPORT, T. R. H. (1991). *South Africa: a modern history*. 4.<sup>th</sup> edition, London: The Mcmillan Press Ltd.
- ESTEBAN, Joan M.; RAY, Debraj (1993). El concepto de polarización y su medición, en *Simposio sobre igualdad y distribución de la renta, V. II, La distribución de la renta*, pp. 23-49, Madrid: Fundación Argentaria.

- (1996). Polarización y conflicto, en *Perspectivas teóricas y comparadas de la igualdad*, Capítulo 2, pp. 29-50, Madrid: Fundación Argentaria.
- ESTEBAN, Joan María (1999). Notas sobre conflicto y cooperación, en VV. AA., *Dimensiones de la desigualdad*, Cap. 3, pp. 45-69, Madrid: Fundación Argentaria.
- FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Miguel A. (2000). *La competencia*, 1.<sup>a</sup> edición, Madrid: Alianza Editorial.
- FISHER, Stanley (1998). *Globalization: Valid Concerns?* Washington: International Monetary Fund, [www.imf.org/external/np/speeches/2000/082600.htm](http://www.imf.org/external/np/speeches/2000/082600.htm)
- FOREMAN-PECK (1998). *Historical Foundations of globalization*. 1.<sup>st</sup> edition, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- KEYNES, John Maynard (1930). Las posibilidades económicas de nuestros nietos, en *Keynes 1988, Ensayos de Persuasión*, pp. 323-333, Barcelona: Editorial Crítica.
- KRUGMAN, P. R; OBSTFELD, M. (1994). *Economía Internacional, Teoría y política*. 2.<sup>a</sup> edición, Madrid: McGraw-Hill.
- LAIRD, J (2000). *Money Politics, Globalization and Crisis. The Case of Thailand*. 1.<sup>st</sup> edition, Singapur: Graham Brash Pte Ltd.
- LE GRAND, Julián (1993). Economía, igualdad y justicia social, en *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta, v.1, La igualdad en las ideas y en el pensamiento político*, pp. 47-62, Madrid: Fundación Argentaria.
- LINDERT, P. H. (1994). *Economía Internacional*. 1.<sup>a</sup> edición, Barcelona: Editorial Ariel.
- LLUCH FRECHINA, Enrique (1999). La monetarización de la sociedad y el mercado de trabajo, en *Josep Muñoz y Jordi Riba edit. Treball i Vida en una economia global*, Cap. 3, pp. 31-45, Barcelona: Edicions Llibreria Universitària.
- (2002). La utopía global, *Moralía revista de ciencias morales*. Volumen XXV, n.º 1, pp. 27-52, Madrid: Instituto Superior de Ciencias Morales.
- (2003). Países ricos, globalización y procesos de exclusión. *Actas del Encuentro Virtual de Economía, Globalización y desigualdad económica*. 5 al 20 de mayo de 2003, Eumed.net Grupo de Investigación, Universidad de Málaga.
- MANKIW, N. George (1998). *Principios de economía*. 1.<sup>a</sup> Edición, Madrid: McGraw-Hill.
- MAX-NEEF, Manfred (1995). Economic growth and quality of life: a threshold hypothesis. *Ecological Economics*. Vol. 15, November 1995, pp. 115-118.
- PNUD (1996). *Informe sobre desarrollo humano 1996*. 1.<sup>a</sup> edición, Madrid: Mundi-Prensa Libros.
- (1997). *Informe sobre desarrollo humano 1997*. 1.<sup>a</sup> edición, Madrid: Mundi-Prensa Libros.



- (1999). *Informe sobre desarrollo humano 1999*. 1.<sup>a</sup> edición, Madrid: Mundi-Prensa Libros.
- (2003). *Los objetivos de desarrollo del milenio y el papel del PNUD*. Ficha Informativa, [www.undp.org/spanish](http://www.undp.org/spanish).
- ROEMER, John E. (1999). Igualdad de oportunidades, en *varios autores Dimensiones de la desigualdad*, Cap. 1, pp. 15-32, Madrid: Fundación Argentaria.
- SALA-I-MARTÍN, Xavier (1994). *Apuntes de crecimiento económico*. 1.<sup>a</sup> Edición, Barcelona: Antoni Bosh editor.
- (2002). The Disturbing «rise» of Global Income Inequality, en *NBER Working Paper 8904*, Cambridge: Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D. (1993). *Economía*. 14.<sup>a</sup> edición, Madrid: McGraw-Hill.
- SEN, Amartya (1979). *Sobre la desigualdad económica*. 1.<sup>a</sup> edición, Barcelona: Editorial Crítica.
- (1987). *El nivel de vida*. 1.<sup>a</sup> edición, Madrid: Editorial Complutense.
- (1993). Capacidad y Bienestar, en *Martha C. Nussbaum y Amartya Sen (com) La calidad de vida*, Cap. II, pp. 54-83, 1.<sup>a</sup> edición, México: United Nations University y Fondo de Cultura Económica.
- (2000). *Nuevo examen de la desigualdad*. 1.<sup>a</sup> edición, Madrid: Alianza Editorial.
- SMITH, Adam (1994). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Edición de Edwin Cannan, México: Fondo de Cultura Económica.
- TERMES, Rafael (1992). *Antropología del capitalismo*. 1.<sup>a</sup> edición, Barcelona: Plaza y Janés.
- (2001). El pensamiento utópico, *Expansión*, XV ANIVERSARIO, *Viva el pensamiento único*. Lunes 28 de mayo de 2001, pp. 3-4.
- VIDAL, Marciano (1995). *Moral Social, Moral de actitudes III*. 8.<sup>a</sup> edición, Madrid: PS Editorial.



# Documentación

**1**

Los proyectos de nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales bajo la perspectiva de la Inclusión Social. Noviembre 2004.

EAPN ..... 267





# Ruta Virtual por las Políticas de Inclusión. La Estrategia de la Inclusión y su aplicación en España<sup>(1)</sup>

Jorge Nuño Mayer

Área de Análisis Social y Desarrollo  
Cáritas Española

## Sumario

1. Antecedentes.
2. La Estrategia Europea de Inclusión.
3. La revisión de la Agenda de Lisboa.
4. La Estrategia de Inclusión en España.
5. Para estar al día.

## 1 ANTECEDENTES

La Estrategia Europea de la Inclusión está estrechamente vinculada y se fundamenta en dos estrategias anteriores y, en la actualidad, complementarias: la Estrategia de Desarrollo Sostenible y la Estrategia de Empleo.

**El Desarrollo Sostenible**, definido por Naciones Unidas en 1983 como «la mejora del bienestar en el corto plazo sin poner en peligro el medio ambiente local y global a largo plazo», junto con el posterior Informe Brundlandt (1987), sentó las bases para las subsiguientes políticas de desarrollo sostenible global. Estas políticas buscan combinar las dimensiones económica, social y medioam-

(1) El presente artículo se enmarca en el proyecto CONCEPT que realiza un seguimiento y aportaciones a la Estrategia Europea de Inclusión y Planes Nacionales de Inclusión. CONCEPT está promovido por Cáritas Europa, financiado por la Comisión Europea y participan las Cáritas de los 25 estados miembro y Bulgaria.

biental. El desarrollo sostenible, en su dimensión social global, llevó en el año 2000 a fijar los Objetivos del Milenio (1) por todos los 191 países miembros de Naciones Unidas.

- (1) <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html>

**La Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible** (2) engloba en sus Principios Rectores para 2005-2010 (3) los objetivos de cohesión e igualdad social, el pleno empleo, los derechos fundamentales, la reducción de la pobreza y la participación ciudadana.

- (2) [http://europa.eu.int/comm/sustainable/welcome/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/sustainable/welcome/index_en.htm)

- (3) [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005\\_0218es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0218es01.pdf)

El Tratado de Ámsterdam (4) sentó las bases jurídicas que permitieron celebrar la Cumbre de Luxemburgo en noviembre de 1997 (5), donde se puso en marcha la **Estrategia Europea de Empleo** (6), recientemente renovada (7). El Empleo dejó de ser asunto particular de los estados miembros para ser asunto objeto de directrices y evaluación por parte de la Comisión Europea. Como instrumento innovador para permitir el intercambio de las mejores experiencias, el debate constructivo y una amplia participación que logre los objetivos propuestos, se creó el Método Abierto de Coordinación (8). Los Estados Miembros, por su parte, se comprometieron a planificar su acción por el empleo mediante los Planes Nacionales de Acción por el Empleo (PNAE). El PNAE del Reino de España (9) prevé un observatorio sobre la situación del empleo (10) para el seguimiento de sus directrices.

- (4) <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/es/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

- (5) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/elm/summit/eu/concles.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/elm/summit/eu/concles.pdf)

- (6) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm)

- (7) [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2005/l\\_205/l\\_20520050806es00210027.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2005/l_205/l_20520050806es00210027.pdf)

- (8) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_model/13\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_model/13_en.html)

- (9) <http://www.mtas.es/empleo/planemp/PNAEcastellano.pdf>

- (10) <http://www.mtas.es/empleo/Observatorio/Default.htm>



El Tratado de Ámsterdam, en sus artículos 136 y 137 también previó que la lucha contra la exclusión social y la protección social fuesen objeto de atención de la UE.

## 2 LA ESTRATEGIA EUROPEA DE INCLUSIÓN

La Cumbre de Jefes de Gobierno celebrada en **Lisboa** (11) en marzo de 2000 describió los retos de la Unión Europea. Entre éstos destaca por primera vez la necesidad de afrontar la inaceptable situación de pobreza y exclusión social que sufren 68 millones de europeos. En esta cumbre se fija un nuevo objetivo estratégico para la década 2000-2010: «Convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». La asunción de este objetivo estratégico, que contempla un equilibrio entre las dimensiones de crecimiento económico, el empleo y la cohesión social, así como los compromisos derivados de este objetivo, se conoce genéricamente como Estrategia de Lisboa o Agenda de Lisboa.

(11) [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/00100-r1.es0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00100-r1.es0.htm)

En la posterior Cumbre de Niza (12) (diciembre de 2000) se aprobó la **Agenda de Política Social** para el quinquenio 2000-2005 (13 y 14), así como los objetivos comunes (15) de todos los estados miembros de la UE en la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. Estos objetivos fueron revisados en 2002 (16) y últimamente en diciembre de 2005 (ver más adelante la nueva Agenda Social 2005-2010).

(12) [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/00400-r1.%20ann.es0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00400-r1.%20ann.es0.htm)

(13) [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2000/com2000\\_0379es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2000/com2000_0379es01.pdf)

(14) <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c10115.htm>

(15) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/approb\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/approb_es.pdf)

(16) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/counciltext\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/counciltext_es.pdf)

En el Consejo Europeo de **Laeken**, Finlandia, se fijaron los **indicadores comunes** de la UE en el ámbito de la pobreza y la exclusión social (17), lo que

ha permitido y permite monitorizar en todos los países de la UE de forma coordinada las situaciones de desigualdad social.

- (17) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/jan/report\\_ind\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/report_ind_es.pdf)

Los Estados Miembro de la UE se comprometieron a planificar sus acciones de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Planes Nacionales de Acción por la Inclusión (18) (conocidos como **PNAIN**, o en inglés NAPs/Inclusion), planes públicos y publicados que tendrán una periodicidad bianual común para todos los países.

- (18) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/naps\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/naps_en.htm)

La revisión entre pares (19) (en jerga europea: **Peer Review**) se propuso y ha perfilando como método de intercambio de las mejores experiencias y prácticas en materia de políticas de inclusión entre los estados miembros. Temas monográficos de la inclusión (rentas mínimas, sin techo, etc.) son tratados en jornadas de trabajo por responsables políticos de los estados miembro interesados.

- (19) [http://www.peer-review-social-inclusion.net/peer/en/index\\_html](http://www.peer-review-social-inclusion.net/peer/en/index_html)

Los **Informes Conjuntos** sobre la Inclusión Social (JIR) (20 y 21) devuelven a cada país su situación en materia de inclusión en perspectiva europea y facilitan la reorientación de los objetivos comunes y la siguiente generación de PNAIN.

- (20) <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c10616.htm>

- (21) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/com\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/com_es.pdf)

Tras las Cumbres de Lisboa, Niza y Laeken quedó, por tanto, definido el **Método Abierto de Coordinación** (MAC) en Inclusión, también conocido como la Estrategia Europea de Inclusión (EEI), con los elementos anteriormente expuestos: objetivos e indicadores comunes, PNAIN, revisión por los pares e informes conjuntos. El MAC o EEI se establece como una de las tres políticas fundamentales (social, laboral y económica) que, interactuando de forma equilibrada, deben lograr el objetivo estratégico acordado.

El **Comité de Protección Social** (22 y 23) fue establecido en junio de 2000 (24) con el fin de promover entre los estados miembros el intercambio y la refle-



xión conjunta sobre las políticas de protección social e inclusión. El CPS, compuesto por dos representantes de cada estado miembro, es el órgano consultivo del Consejo ante la Comisión Europea que lleva el seguimiento cercano del MAC/EEI.

(22) <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c10119.htm>

(23) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_protection\\_committee/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/index_en.htm)

(24) [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2004/l\\_314/l\\_31420041013es00080010.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2004/l_314/l_31420041013es00080010.pdf)

La Comisión Europea puso en marcha un Programa de Acción Comunitaria de Lucha contra la Exclusión Social 2002-2006 (25) con la misión de facilitar a todos los agentes que intervienen en la inclusión social el análisis y comprensión del fenómeno de la exclusión social, el intercambio de las mejores prácticas y el desarrollo de competencias en el marco de la Estrategia Europea de Inclusión.

(25) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/programme\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/programme_en.htm)

### 3 LA REVISIÓN DE LA AGENDA DE LISBOA

En noviembre de 2004 presentó el llamado “Grupo de Alto Nivel” (26), liderado por el anterior presidente de gobierno holandés, Wim Kok, un informe encargado por la Comisión Europea sobre los retos de la Unión Europea en el próximo tiempo. El **informe Kok** (27) marcó ya la línea que habría de seguir la revisión de la Agenda de Lisboa: la políticas europeas deben centrarse en el crecimiento y el empleo. Los objetivos de cohesión e inclusión social desaparecen por clara omisión.

(26) [http://europa.eu.int/growthandjobs/group/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/growthandjobs/group/index_en.htm)

(27) [http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok\\_report\\_es.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok_report_es.pdf)

En febrero de 2005 se publica una Comunicación de la Comisión titulada «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa» (28), también conocida como «**comunicado Barroso**», que marca la misma dirección: crecimiento económico y empleo (con acento en la cantidad), omitiendo la inclusión social y considerando la cohesión social como una consecuencia del crecimiento económico.



(28) [http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005\\_024\\_es.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_024_es.pdf)

La reacción y **movilización del conjunto de entidades sociales** (29), medioambientales (30) y sindicales (31) de la UE contra estas propuestas fue muy significativa y estuvo bien coordinada (32), tanto en el ámbito europeo, como en los estados miembros.

(29) <http://www.socialplatform.org>

(30) <http://ww.eeb.org>

(31) <http://www.etuc.org>

(32) <http://www.socialplatform.org/module/FileLib/2005SpringjointstatementETUC-EEB-SocialPlatform.doc>

Esta movilización influyó en el **Consejo Europeo de primavera 2005** (33), que, aunque priorizando el crecimiento y el empleo, confirmó los objetivos sociales y medioambientales de la UE. El documento de la Comisión «Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo (2005-2008)» (34) confirman esa preeminencia de las políticas de crecimiento y empleo. Sin embargo, la Estrategia de Lisboa Renovada (35) y su programa de acción (36) prevén también una nueva Agenda Social 2005-2010 (37) con nuevos objetivos (38) y nuevos indicadores (39). Las dos prioridades de la nueva Agenda Social son el empleo y la lucha contra la pobreza y promoción de la igualdad de oportunidades.

(33) [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/84344.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/84344.pdf)

(34) [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2005/comm2005\\_141en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2005/comm2005_141en.pdf)

(35) [http://europa.eu.int/growthandjobs/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/growthandjobs/index_en.htm)

(36) [http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005\\_330\\_es.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_330_es.pdf)

(37) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_policy\\_agenda/spa\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_policy_agenda/spa_es.pdf)

(38) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/com\\_2005\\_706\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/com_2005_706_es.pdf)

(39) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/statistics5-2005\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/statistics5-2005_en.pdf)

De forma paralela a las Orientaciones Generales de Política Económica (34), el reciente Informe conjunto sobre Protección Social e Inclusión Social 2005 (JIR)



(40 y 41) mantiene viva la Estrategia Europea de Inclusión y orienta la próxima generación de PNAIN.

(40) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/com\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/com_es.pdf)

(41) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/publications/2005/ke6705290\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2005/ke6705290_en.pdf)

Propuesto en 2003 y en el marco de la nueva Agenda Social 2005-2010, destaca la agrupación o «racionalización» (en jerga europea: «*streamlining*») (42) en un único MAC de los temas de inclusión social, protección social y salud y cuidados a largo plazo.

(42) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2003/may/lisbonstratIP280503\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/may/lisbonstratIP280503_en.pdf).

Los **Programas Nacionales de Reformas** (43) son la concreción de la nueva Estrategia de Lisboa en el ámbito Nacional.

(43) [http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/nrp\\_2005\\_en.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/nrp_2005_en.pdf)

Los Fondos Estructurales y principalmente el **Fondo Social Europeo** (44 y 45) han supuesto una importante fuente de financiación de las políticas de empleo. Mediante los Programas de Iniciativa Comunitaria —como el conocido EQUAL (46)— y en el caso de España mediante un Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación (47 y 48), cogestionado por importantes ONGs de ámbito estatal, ha contribuido también a los objetivos de inclusión social. El actual debate sobre los Fondos Europeos para el periodo 2007-2013, desde la perspectiva de la inclusión social, gira en torno al aprovechamiento de estos fondos para los objetivos de inclusión y, en este sentido, la participación, ya desde la planificación, de todos los agentes, principalmente las ONGs sociales (49).

(44) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/esf2000/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/index_en.html)

(45) <http://www.mtas.es/uafse/>

(46) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equal/index\\_en.cfm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index_en.cfm)

(47) <http://www.mtas.es/uafsecgi/descarga/ldis-1.pdf>

(48) <http://www.mtas.es/uafsecgi/descarga/ldis-3.pdf>

(49) [http://www.eapn.org/code/en/publ\\_detail.asp?pk\\_id\\_content=1748](http://www.eapn.org/code/en/publ_detail.asp?pk_id_content=1748)

El Programa Europeo **PROGRESS** (50) sustituirá, en el marco de la nueva Agenda Social, al anterior Programa de Lucha contra la Exclusión Social.

(50) [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005\\_0536es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0536es01.pdf)

## 4 LA ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN EN ESPAÑA

La Estrategia Europea de Inclusión se concretó en España en la elaboración de sucesivos **PNAIN**, 2001-2003 (51), 2003-2005 (52) y 2005-2006 (53), a cargo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

(51) <http://www.mtas.es/periodico/asuntossociales/200105/as20010525.htm>

(52) <http://www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/IncluSocial/PlanNacional/Indice.htm>

(53) <http://www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/IncluSocial/PlanNacional/IIIPlan.htm>

Los **informes conjuntos** (JIR) reflejan en su comparativa de los estados miembros también la situación de España (54).

(54) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/spain\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/spain_es.pdf)

La creación por parte del Ministerio del **Consejo Estatal de ONGs** de Acción Social (55), recientemente renovado (56) ha permitido la incipiente participación de las ONGs en el diseño, seguimiento y evaluación de los PNAIN.

(55) <http://www.boe.es/boe/dias/2005/03/18/pdfs/A09546-09549.pdf>

(56) <http://www.boe.es/boe/dias/2005/11/25/pdfs/A38871-38871.pdf>

Por otra parte, un equipo de expertos independientes (no gubernamentales), contratado por la Comisión Europea, ha realizado un interesante y detallado **informe de seguimiento** (57) sobre el II PNAIN español. Considerando que el III PNAIN supone sólo una ligera actualización del anterior, mantiene este informe su actualidad.

(57) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/3es\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/3es_en.pdf)

La Estrategia de Lisboa revisada prevé que la coordinación de las diferentes políticas que la integran sean coordinadas en cada estado miembro por un



«Mr. Lisboa», que en España se ubica en Presidencia del Gobierno. El documento marco 2006-2010 de esa coordinación de las políticas económicas y de empleo (y sociales) se conoce como el **Programa Nacional de Reformas** (58).

(58) <http://www.la-moncloa.es/ProgramaConvergenciaYEmpleo.htm>

Puesto que las competencias en materia de asuntos sociales están en España cada vez más descentralizadas, han ido elaborando diferentes **Comunidades Autónomas y Ayuntamientos** sus propios Planes de Inclusión. Sin ánimo de ser exhaustivo, mencionar algunos de estos planes: Destaca como «decano» entre los planes de inclusión social el de Navarra (59), cuyo primer plan fue previo incluso a la Estrategia Europea de Inclusión. Uno de los planes más participativos en su diseño, implantación y evaluación, es el de Castilla-La Mancha (60). El más joven es el de Aragón (61). Muchas otras Comunidades Autónomas están elaborando sus propios planes, en la mayoría de los casos con una significativa participación de las ONGs sociales. Los municipios más conscientes e implicados en una política de lucha contra la pobreza y exclusión social han ido optando por dos modelos distintos de planificar estos objetivos; por una parte están los ayuntamientos, como Málaga (62) y Barcelona (63), que diseñan sus planes desde sus departamentos de bienestar o servicios sociales; por otra parte, resulta interesante el modelo de Huelva, distrito V, que integra la inclusión social como un aspecto en la planificación estratégica del barrio (64) y con una amplia participación de administraciones, asociaciones y Universidad.

(59) [http://www.cfnavarra.es/DGBS/planificacion/plan\\_excsocial.htm](http://www.cfnavarra.es/DGBS/planificacion/plan_excsocial.htm)

(60) <http://www.jccm.es/social/integracion/textopris.pdf>

(61) [http://benasque.aragob.es:443/cgi-bin/BRSCGI?CMD=VERDOC&BASE=BOLE&PIECE=BOLE&DOCR=13&SEC=BUSQUEDA\\_FECHA&RNG=200&SEPARADOR=&&@PUBL-E=20051107](http://benasque.aragob.es:443/cgi-bin/BRSCGI?CMD=VERDOC&BASE=BOLE&PIECE=BOLE&DOCR=13&SEC=BUSQUEDA_FECHA&RNG=200&SEPARADOR=&&@PUBL-E=20051107)

(62) [http://www.ayto-malaga.es/pls/portal30/docs/FOLDER/AREA\\_BIENESTAR\\_SOCIAL/ORDENANZA\\_NORMATIVAS/PLAN\\_SOCIALES\\_2003.PDF](http://www.ayto-malaga.es/pls/portal30/docs/FOLDER/AREA_BIENESTAR_SOCIAL/ORDENANZA_NORMATIVAS/PLAN_SOCIALES_2003.PDF)

(63) [http://www.airescat.net/www/Ajuntament%20\(P-Incl.oct-04\).doc](http://www.airescat.net/www/Ajuntament%20(P-Incl.oct-04).doc)

(64) <http://www.ole.uhu.es/ficheros/plan.pdf>

## 5 PARA ESTAR AL DÍA

Las siguientes páginas web, así como boletines gratuitos que se pueden solicitar en algunas de ellas, permiten una actualización permanente en materia de políticas europeas de inclusión.



Publicaciones de la Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades:

(65) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/emplweb/publications/index\\_es.cfm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/emplweb/publications/index_es.cfm)

Informe sobre la situación social en la Unión Europea 2004 (resumen de 42 páginas en español) (editado por EUROSTAT y DG Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades).

(66) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/publications/2004/keap04001\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2004/keap04001_es.pdf)

y más completo (sólo en inglés):

(67) [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/publications/2004/keag04001\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2004/keag04001_en.pdf)

DG Inclusión Social del MTAS:

(68) <http://www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/ServiciosSoc.htm>

Cáritas Europa, Política Social:

(69) <http://www.caritas-europa.org/code/en/soci.asp>

EAPN: Red europea de ONGs comprometidas contra la pobreza y la exclusión social:

(70) <http://www.eapn.org>

Plataforma Social: Plataforma europea de redes de ONGs sociales:

(71) <http://www.socialplatform.org/code/en/camp.asp?Page=677>

RETIS (Red Transregional para la Inclusión Social): Red europea de regiones y ayuntamientos por la inclusión:

(72) <http://www.retis-eu.org/>

LOCIN+: Base de datos de iniciativas locales de lucha contra la exclusión:

(73) <http://www.locin.info>

Publicaciones de la Fundación Luis Vives:

(74) <http://www.fundacionluisvives.org/publicaciones/index.html>



Boletín EAPN-Flash (en español):

(75) [http://web.fundacionluisvives.org/eapn\\_flash/index.html](http://web.fundacionluisvives.org/eapn_flash/index.html)

ATD Cuarto Mundo:

(76) [http://www.atd-quartmonde.org/europe/es/index\\_es.htm](http://www.atd-quartmonde.org/europe/es/index_es.htm)

Centro de Documentación Europea de la Universidad de Valencia:

<http://www.guiafc.com/>

# Reseñas bibliográficas

- 1** **Descenso a Periferia. Asistencia y condición humana en el territorio de lo social.** Rafael Aliena. Víctor Renes..... **243**
- 2** **Manual para la gestión de la intervención social. Políticas, organizaciones y sistemas para la acción.** Fernando Fantova Azcoaga. Ana Abril..... **246**
- 3** **Foro social mundial. Manual de uso.** Boaventura De Sousa Santos. Isabel Fernández ..... **247**



## Reseñas bibliográficas

### **DESCENSO A PERIFERIA: Asistencia y condición humana en el territorio de lo social**

**RAFAEL ALIENA**

Valencia: PUV, Publicacions Univeristat de València; NAU Llibres, 2005

Estamos habituados a un tipo de informes técnicos bien estructurados, con valiosa información, que nos pueden proporcionar elementos imprescindibles para evaluar y planificar nuevas actuaciones. Y esto también en el «territorio de lo social». Pero no tanto al tipo de informe que el autor nos ofrece en este libro, en concreto un informe sobre los servicios sociales de una gran ciudad.

Y precisamente éste es el primer valor añadido de este informe, el hacer emerger a los sujetos que transitan entre los dispositivos de los servicios sociales. De modo que el informe acaba siendo de lo que nunca deben perder estos dispositivos, las personas. Tanto las personas que son atendidas en los mismos, como las personas que ejercen su profesión en este espacio. Porque no se puede olvidar que, junto con otros aspectos, en este tipo de dispositivos anda en juego un «constructo» decisivo, o sea, se producen un tipo de relaciones que son las que acaban construyendo el sentido, el significado de tales dispositivos.



Acercarse a los servicios sociales asumiendo el reto de desvelar todo el entramado social, desde el rigor técnico, pero desde la condición humana, es algo que Rafael Aliena nos propone en esta publicación, que continúa una línea de trabajo que inició en *Adelaida Martínez y el honor de la pobreza*. No sé si con esta propuesta despertaremos de nuestro sueño de crecer y crecer en la gestión de lo social, en cuya ensoñación nos encontramos quizá despistados o perdidos. De hecho, nuestra dedicación preferente parece estar, en muchos casos, en los instrumentos de las prestaciones en los servicios, más que en las personas, única explicación posible de nuestra ocupación en lo social.

Por ello considero que no podía ser más oportuno que Rafael Aliena nos sacara de la tecnocracia de lo social para llevarnos a la «condición humana». Y aunque no fuere más que para disentir de esta forma de hacer un informe sobre los servicios sociales, merece la pena leer esta publicación, y proponer continuar el trabajo por el que aquí se apuesta.

Este trabajo se estructura en tres libros. Y ya desde sus primeros capítulos —el Libro primero se decida a «Los servicios»—, el autor nos trasporta a la cotidianidad de los servicios dispositivos sociales «acompañando» el recorrido de su otro yo que, como método de trabajo, recorre los dispositivos sociales en el que se «encuentra» con sujetos, o sea, personas cuyo relato nos trasporta a su vida desde la que podemos recorrer todos —autor, narrador, personas atendidas, lector— los itinerarios que concurren en los servicios, los recorren y los atraviesan.

Pero ¿este tipo de informe puede ser «objetivo»? ¡Correcto! Ésta es la cuestión, que el autor no rehusa, pero que ya desde el origen deja en evidencia. Al menos a lo que suele entenderse por tal: neutro, distante de influencias, opiniones y valoraciones; o sea, todo lo que constituye «lo humano de los humanos». Porque el autor acepta el reto de que es un informe que, referido al territorio de la condición humana, no puede por menos de sentir el efecto de lo humano; y al sentirlo, expresarlo, declararlo y proclamarlo. O, dicho de otro modo, el autor deja fluir todo lo que «la inteligencia sentiente», como dice el filósofo, percibe, siente y emociona; así es como el ser humano, el autor y todo ser humano, entiende; en lo que la realidad impresiona a la inteligencia sentiente. Así, pues, objetivo sí, todo lo que los sujetos humanos somos, o podemos ser, o vamos siendo; es decir, todo lo que hacerse cargo de la realidad, cargar con ella, y encargarse de ella, implica y no puede arrojar por la borda.

Con este método narrativo, que recorre, acompaña a las vidas de las personas que acuden a los servicios, y se deja permear por ellas, el autor nos pone en diálogo con las propuestas de reflexión, con los debates, con las teorías que

pueden ir dando mayor luz a lo que en tales vidas acontece —de ello va dejando buena cuenta en sus referencias bibliográficas—. Pasar de los simples sucesos a los acontecimientos es un método necesario para no quedar atrapados simplemente en los casos singulares. O sea, para poder ver en los casos singulares qué es lo que ocurre en la vida real que no se agota en su propio ocurrir; los acontecimientos, o dicho de otro modo, las relaciones y las transferencias de estructuras y procesos, junto con las condiciones de las biografías concretas y palpables.

Es el mismo método, y la misma propuesta que construye el autor en su Libro segundo, *Los profesionales*. Sólo destacar en este segundo libro la decisión y la toma de postura que el autor realiza, con decisión y sin tapujos, sobre la moral y la práctica en los servicios sociales, que es cuestión realmente importante y que preocupa a los profesionales de «lo social». Creo que es una buena guía de debate, sin salirse de la propuesta metodológica que le ancla en la realidad. Sólo decir que lleva el tema a sus nudos gordianos y que, incluso, nos propone como convivir con tales nudos de los que nada fácil es desatarse. Pero que van a exigir mayor esfuerzo, pues de la propia filosofía no parece fluir todo lo necesario para dar cuenta de esos nudos, salvo que entre en diálogo con otras muchas aportaciones que en otros apartados se recogen. Y otras, entre ellas diversas aportaciones de la antropología filosófica.

Y así llegamos al Libro tercero, *La filosofía*, más corto y más conciso, pero absolutamente prometedor. Manteniendo aún los ecos del método narrativo, con las lógicas variantes tanto de los acontecimientos que narra como de la materia narrada, el autor nos deja carias propuestas de reflexión y profundización que abren una excelente guía de reflexión y trabajo posterior.

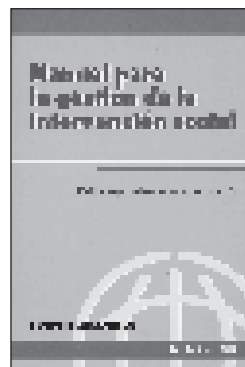
Es una aportación con la que el autor se compromete ya en el libro, pero que al mismo tiempo puede ser tomada como un esbozo cuya profundidad exige un trabajo más sistemático y metódico. Creo que el autor me puede permitir, en cierto modo, reclamarlo, porque considero que todo el informe lleva a una exigencia de mayor fundamentación en el ejercicio de lo social. Y el autor da en este libro muestras más que suficientes de la necesidad, de los trazos del trabajo a realizar, y de la capacidad de diálogo entre diversas aportaciones y planteamientos, como para que se pueda esperar que lleve a término el trabajo que aquí ha quedado iniciado como un reto.

VÍCTOR RENES

## MANUAL PARA LA GESTIÓN DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL: Políticas, organizaciones y sistemas para la acción

FERNANDO FANTOVA AZCOAGA

Madrid: Editorial CCS, 2005.



Este libro de Fernando Fantova responde plenamente a lo que su título indica. En un primer lugar es un *manual*, su estructura y contenido responde al objetivo que el autor señala en la introducción: ser un manual básico, práctico y de utilidad. En segundo lugar, está centrado en la «gestión de la *intervención social*» desde el conocimiento y la especificidad de lo que la intervención social representa. No existen muchos manuales sobre intervención social y algunos de los que hacen referencia a este campo se limitan a recoger herramientas de gestión de otros sectores, sin adaptarlas o adecuarlas y, en ocasiones, sin incluir los elementos de gestión que son propios de este ámbito.

El autor analiza, después de un capítulo introductorio, los procesos clave relacionados con la gestión: la planificación, la comunicación y trabajo en equipo, la evaluación, la gestión de recursos humanos, económico financiera, de la información y de recursos materiales, la gestión de los intercambios, relaciones y redes, la gestión de la estructuración, del aprendizaje (clima, conocimiento y cultura) y, por último, calidad y excelencia. Los temas se abordan desde diversas perspectivas: el enfoque teórico y conceptual del tema, casos prácticos, herramientas de gestión y una propuesta de actividades; esto posibilita tratar cada capítulo desde prismas diversos, necesarios y complementarios.

En distintos capítulos se exponen de manera rigurosa y completa elementos de gestión que pueden inscribirse en tres grupos: las reflexiones y herramientas de gestión propias del ámbito de la intervención social; la adecuación de las que provienen de otros sectores y, en tercer lugar, la referencia a herramientas de otros sectores que pueden ser de utilidad para el lector. Este modo de ofrecer una visión integral *desde y para la intervención social* se refleja, por citar un ejemplo, al tratar la planificación. En este capítulo se recoge el enfoque del marco lógico —del ámbito de la cooperación al desarrollo—, la planificación centrada en la persona —proveniente del ámbito de la discapacidad—, se adecuan las cuatro perspectivas del cuadro de mando integral a la intervención social y, por último, se facilitan herramientas usadas en otros sectores como el diagrama de Gantt, el PERT y el CPM. El autor facilita una visión global, integrada y aplicada a la intervención social en la que también debemos destacar las referencias y bibliografía detallada que posibilitan profundizar en los temas que el manual aborda.

Este manual aporta el valor del conocimiento de la intervención social «desde dentro», lo que se refleja especialmente en los casos en los que es muy probable que las personas que trabajan en este campo se vean reconocidas en las situaciones —tomadas de la realidad— que se plantean. Desde esa interrelación entre la gestión y las realidades y procesos que se dan de manera cotidiana en el ámbito de la intervención social, se consigue el objetivo de evidenciar la importancia de la gestión, tanto en el día a día de las organizaciones como para conseguir los cambios y transformaciones que éstas procuran.

Por último, este libro recoge implícitamente una serie de valores, concepciones, prioridades y fundamentos propios del campo de intervención social. En el capítulo introductorio se enmarca lo que el autor entiende por gestión y por intervención social, estableciendo las premisas de las que se parte. Posteriormente, en diversos capítulos hay un claro posicionamiento desde esos valores, sirva como ejemplo la diferenciación entre el uso terminológico de gestión de recursos humanos y gestión de personas que se hace al inicio del capítulo que aborda ese tema. El manual finaliza con el tema «gestionar al comienzo del siglo XXI» y con dos aspectos cuya inclusión consideramos relevante: la perspectiva de género y la necesaria responsabilidad e inteligencia social de las organizaciones dedicadas a la intervención social para dar respuesta a los retos de este siglo.

Este manual constituye una gran aportación a todas las personas que trabajamos en el ámbito de la intervención social, Fernando Fantova hace realidad el deseo que expresa en la presentación: la aspiración a que el lector se apasione por el estudio de las organizaciones y la gestión de la intervención social como elemento que puede proporcionar luz para imaginar cambios posibles. Quizás esa pasión se transmite por la síntesis que en el manual se hace del conocimiento e implicación en la intervención social y el amplio y profundo conocimiento de la gestión.

ANA ABRIL

## **FORO SOCIAL MUNDIAL: Manual de uso** **BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS**

Barcelona: Icaria, 2005.

Desde hace algunos años, Porto Alegre, Brasil, se ha convertido en una ciudad emblemática por sus elevados



índices de desarrollo en numerosas áreas<sup>(1)</sup>. Una especie de «laboratorio social», fruto del original modelo de gobierno de la coalición de izquierda liderada por el Partido de los Trabajadores (PT), a través del *Presupuesto Participativo*, es decir, la posibilidad que tienen los habitantes de participar en la asignación, de manera concreta y democrática, de los fondos municipales.

Esta ciudad sirvió, en 2001, como escenario de la puesta en marcha del **Foro Social Mundial** (FSM), que es el resultado de la articulación de movimientos sociales, ONG, redes y otras organizaciones de la sociedad unidas por su oposición al *capitalismo* y al *imperialismo*. Crearon un espacio para el debate, para la reflexión, como alternativa a un pensamiento y como lugar de formulación de propuestas bajo la concepción de que «*otro mundo es posible*». Sin presumir de considerarse organización o entidad, el FSM<sup>(2)</sup> se ha convertido en el «movimiento de movimientos» que representa la cara opuesta de la «globalización neoliberal»<sup>(3)</sup>.

Los cinco encuentros del FSM celebrados<sup>(4)</sup> han demostrado su abrumadora y creciente capacidad de convocatoria; de cara al futuro, en la opinión del autor, el FSM «será cada vez menos evento o conjunto de eventos, para volverse cada vez más un proceso basado en el trabajo de articulación, de reflexión y de planificación combinada de acciones colectivas llevadas a cabo por las diferentes organizaciones y movimientos que integran el FSM» (Boaventura de Sousa Santos, p. 47).

Dada la dimensión que el FSM ha alcanzado, se identifican algunas cuestiones de carácter interno que deben ser motivo de debate. La primera se refiere específicamente a su representación. ¿A quién o a qué representa? Porque no pretende ser reconocido, aunque de facto lo sea, como representante de la «globalización contrahegemónica»; y ello a pesar de la escasa participación de Asia y África y de la ausencia de temas adaptados a sus realidades y relevantes para estas regiones<sup>(5)</sup>. Y ¿quién representa al FSM? En realidad, nadie puede hablar en su nombre.

Una segunda cuestión, referida a la democracia interna, apunta a la transparencia y jerarquías dentro del FSM. Por un lado, está la falta de transparen-

(1) Vivienda, transporte público, vialidad, recogida de basuras, dispensarios, hospitales, alcantarillado, medio ambiente, viviendas sociales, alfabetización, escuelas, cultura, seguridad, etc.

(2) El FSM «es el conjunto de foros —mundiales, temáticos, regionales, subregionales, nacionales, municipales y locales— que se organizan de acuerdo con su Carta de Principios» (BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, p. 45).

(3) En su origen, surgió como una especie de «Organización Internacional rebelde», como «contrapoder» paralelo —tanto en los temas de debate como en el espacio temporal— al Foro Económico Mundial, reunido en Davos, Suiza, en 2001 y en Nueva York, en 2002.

(4) Cuatro en Porto Alegre (2001, 2002, 2003 y 2005) y uno en Mumbai, India (2004).

(5) Con el fin de aumentar la participación de estos continentes en el FSM, el Consejo Internacional (CI) decidió convocar el cuarto foro en Mumbai, India. África continuó poco representada, pero el FSM decidió en Mumbai que después del 2005 sería en este continente. (p. 52)

cia de algunas de las decisiones que, siendo aparentemente de carácter organizativo, tienen o pueden llegar a tener un significado político. Por otro lado, surgen dudas sobre la estructura jerárquica de los diferentes eventos entre el Comité Organizador (CO) y los movimientos y organizaciones, en cuanto a la selección y a la financiación de oradores.

La tercera cuestión abordada es el debate de hasta dónde puede llegar la participación de los partidos políticos, principalmente de izquierda, en la medida en que el FSM pueda ser usado como plataforma ideológica para campañas electorales<sup>(6)</sup>. Sin duda, la relación entre dichos partidos y el FSM es una cuestión que permanecerá en discusión en los diferentes encuentros para definir los términos exactos en los que dicha relación debe enmarcarse. En la medida en que es difícil desvincular a los movimientos sociales de los partidos de izquierda, se pretende encontrar una relación transparente, horizontal y mutuamente respetuosa, que puede ser una palanca para la consolidación del FSM (pp. 50-67).

En este orden de ideas, el FSM se enfrenta a desafíos de cara al futuro, con el objeto de ser capaces de aportar ideas concretas y propuestas alternativas que puedan ser identificadas como estrategias comunes entre todas las organizaciones, los movimientos y las ONG. «Hay una necesidad de coherencia en las propuestas y de una amplia visión de las alternativas» (Houtart, 2001, en Boaventura de Sousa Santos, p. 129), para evitar que el FSM se convierta en una mera «fábrica de propuestas», de eficacia e impacto nulos. Dichas ideas, según el autor, se deben concentrar en: objetivos movilizadores, resultados probables de luchas sociales prolongadas y difíciles contra el propio sistema capitalista y alternativas realizables dentro de un futuro previsible, aunque sus objetivos sean limitados.

El debate actual del FSM gira en torno a una controversia permanente entre lo nuevo y lo viejo. «En la perspectiva de lo viejo, el Foro sólo puede tener una valoración negativa. Para un gran espacio de conversaciones que sobrevuela los problemas concretos de la exclusión y de la discriminación sin verdaderamente procurar resolverlos; [...] no tiene agentes ni acción definidos, porque, al fin y al cabo, tampoco tiene enemigos definidos; [...] más allá de los efectos sobre la retórica del discurso hegemónico, su eficacia es mínima, pues no ha conseguido cambios en las políticas concretas, ni ha contribuido a mejorar los males de la exclusión y de la discriminación» (Boaventura de Sousa Santos, p. 140).

(6) El autor se refiere en particular al Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil, que «es una emancipación de los movimientos sociales, y su historia no puede separarse de la historia de esos movimientos».

En el caso de la nueva versión del FSM, la actitud se centra en que para ser adecuada la valoración del FSM debe ser realizada de acuerdo con la epistemología del propio foro. De otro modo la valoración siempre será negativa. En esta línea, dicha valoración debe ser efectuada con base en la *sociología de las ausencias y de las emergencias* (explicadas en el capítulo uno).

El principal mérito del FSM hasta ahora, al sostener y hacer creíble la existencia de una «globalización contrahegemónica», ha sido su contribución a la difusión de los principios sociales. «Transformó luchas y prácticas ausentes en luchas y prácticas presentes, y mostró que futuros alternativos, declarados como imposibles por la globalización hegemónica, estaban dando señales de su emergencia. Al expandir la experiencia social disponible y posible, el FSM crió una conciencia global para los diferentes movimientos y ONG, independientemente del ámbito de acción de éstos. Tal conciencia global fue fundamental para crear una cierta simetría de escala entre la globalización hegemónica y los movimientos y ONG que la combaten. Lo cual es de una importancia crucial, pues antes del FSM, los movimientos y ONG luchaban contra la globalización hegemónica sin tener noción de su propia globalidad» (Boaventura de Sousa Santos, p. 141).

En conclusión, es justo reconocer que el FSM ha conseguido poner de manifiesto que la economía no es el único icono susceptible de ser globalizado; también la lucha contra las desigualdades y la exclusión social, la brecha entre ricos y pobres, el respeto a los derechos humanos y el medio ambiente deben ser de una vez por todas asumidos globalmente. El reto del FSM está en la facultad de generar líderes, mundiales y locales, con competencia para articular propuestas alternativas elaboradas y pragmáticas y con credibilidad para defenderlas ante Organismos Internacionales y, sobre todo, ante los ciudadanos a los que pretenden defender.

ISABEL FERNÁNDEZ

# normas

## Normas de presentación de originales

*Tribuna Abierta* es un espacio abierto a la publicación de artículos de los analistas e investigadores que así lo deseen. Se incluirán en cada número tres o cuatro de los artículos recibidos. Los artículos deberán estar referidos a los ejes temáticos de la revista:

- El análisis de *la pobreza, la estructura social y la desigualdad*. Se abordarán, por tanto, temáticas relacionadas con exclusión social, estructuras sociales, colectivos desfavorecidos, así como las políticas en estos ámbitos.
- Los *agentes y actores sociales*, el tercer sector y su papel.
- La *estructura internacional* que genera pobreza y desigualdad, la cooperación internacional y el papel de los organismos multilaterales para el desarrollo.

Desde el punto de vista formal, los artículos deberán cumplir las siguientes pautas:

- La extensión del contenido será máximo de **4.500 palabras** (aproximadamente entre 16/17 páginas de treinta líneas, con interlineado 1,5, en letra Times New Roman 12p y 70 caracteres por línea), contando las posibles tablas, cuadros, gráficos y bibliografía.
- Se ha de hacer constar en una página aparte el título del artículo; el cargo, profesión o titulación que ha de aparecer junto al nombre del autor en la publicación; el sumario o índice del texto y un resumen del mismo, como **máximo de 150 palabras**, y su traducción al inglés (no siendo ésta obligatoria).
- Las citas o notas deben ir a pie de página.
- Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán las Normas ISO 690/1987.

**Libro:** CARBONERO GAMUNDI, María Antonia. *Estrategias laborales de las familias en España*. Madrid: CES, 1997.

**Contribución:** URIBARRI, Ignacio. Cooperativas de vivienda. En: *Primeras Jornadas de Cooperativas de Euskadi*. Vitoria: Gobierno Vasco, 1982, pp. 129-137.

**Artículo de revista:** NAREDO, José Manuel. Ciudades y crisis de civilización. *Documentación Social*, abril-junio, 2000, n.º 119, pp. 13-37.

Los artículos deberán ser enviados en formato electrónico a la redacción de la revista ([documentacion-social@caritas.es](mailto:documentacion-social@caritas.es). Teléfono 91 444 10 44). Todos los trabajos deberán ser inéditos y una vez presentados serán analizados por los miembros del Consejo de Redacción de acuerdo con criterios de calidad científica y de oportunidad editorial. Una vez aceptados los artículos para su publicación, la dirección de la revista se reserva el derecho de modificar el título y epígrafes de los mismos, de acuerdo con las normas de estilo de la revista. La aceptación de un trabajo para su publicación supone que los derechos de autor (en lo que se refiere a los derechos de explotación) quedan transferidos a la institución editora de la revista.